Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

14. lipnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 49. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Članak 56. UFEU-a – Sloboda pružanja usluga – Igre na sreću – Ograničavajući propis države članice – Upravne kazne – Važni razlozi u općem interesu – Proporcionalnost – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Nacionalni propis koji predviđa obvezu suda da po službenoj dužnosti ispita elemente o kojima odlučuje u okviru postupka pokrenutog povodom upravnog prekršaja – Usklađenost“

U predmetu C-685/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Zemaljski upravni sud u Gornjoj Austriji, Austrija), odlukom od 14. prosinca 2015., koju je Sud zaprimio 18. prosinca 2015., u postupku

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

protiv

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (izvjestiteljica) i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. studenoga 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Online Games Handels GmbH, P. Ruth i D. Pinzger, *Rechtsanwälte*,

— za F. Breuera, N. Enter i A. Walden, F. Maschke, *Rechtsanwalt*,

* Jezik postupka: njemački

— za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, F. Herbst i G. Trefil, u svojstvu agenata,

— za belgijsku vladu, L. Van den Broeck i M. Jacobs, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Vlaemmincka i R. Verbekea, *advocaten*,

— za Europsku komisiju, H. Tserepa-Lacombe i G. Braun, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 9. ožujka 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 49. i 56. UFEU-a, kako su osobito protumačeni u presudi od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281), u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Ovaj zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru sporova između društva Online Games Handels GmbH (u daljnjem tekstu: Online Games), F. Breuera, N. Enter i A. Walden, s jedne strane, i Landespolizeidirektion Oberösterreich (Zemaljska policijska uprava u Gornjoj Austriji), s druge strane, zbog upravnih kazni koje je potonji izrekao tužiteljima zbog neovlaštenog iskorištavanja automata za igre na sreću.

Austrijsko pravo

Savezni ustavni zakon

3 Poglavlje 3. Bundes-Verfassungsgesetza (Savezni ustavni zakon, BGBl. 1/1930), kako je izmijenjen (BGBl. I, 102/2014) (u daljnjem tekstu: B-VG), naslovljeno „Provedba savezne države”, sadržava, među ostalim, članke 90. i 94. U skladu s člankom 90. B-VG-a:

„(1) Rasprave u građanskim i kaznenim predmetima u kojima odlučuju redovni sudovi su usmene i javne. Iznimke od toga određene su zakonom.

(2) Kazneni postupci su kontradiktorni.”

4 Članak 94. stavak 1. B-VG-a glasi kako slijedi:

„Pravosuđe je u svim stupnjevima neovisno o upravi.”

5 Poglavlje 7. B-VG-a naslovljeno je „Ustavna i upravna jamstva”. U njemu je sadržan članak 130. B-VG-a, koji određuje:

„(1) Upravni sudovi [Verwaltungsgerichte] odlučuju o tužbama:

1. zbog nezakonitosti odluke upravnog tijela;

[…]

(4) Upravni sud treba odlučivati o meritumu tužbi iz stavka 1. točke 1. u upravno-kaznenim predmetima. […]

[…]”

Savezni zakon o igrama na sreću

6 Članak 50. Glücksspielgesetza (Zakon o igrama na sreću, BGBl. 620/1989), u verziji proizišloj iz izmjene objavljene u BGBl. I, 76/2011 (u daljnjem tekstu: GSpG 2011), određivao je:

„(1) U okviru kaznenih postupaka i zatvaranja poduzeća na temelju ovog saveznog zakona u prvom su stupnju nadležni Bezirksverwaltungsbehörden (okružna upravna tijela) […], a u drugom stupnju Unabhängige Verwaltungssenaten (neovisna upravna vijeća) iz članka 51. stavka 1. Verwaltungsstrafgesetza [(Zakon o upravnim prekršajima)].

(2) Ova tijela mogu surađivati s tijelima javnog nadzora i, za potrebe rješavanja činjeničnih pitanja u vezi s odredbama ovog saveznog zakona, savjetovati se s ovlaštenim stručnjacima iz članka 1. stavka 3. Tijela javne službe sigurnosti i porezna tijela u svakom su slučaju dio tijela javnog nadzora.

[…]”

7 Članak 52. GSpG-a 2011, naslovljen „Odredbe o upravnim sankcijama”, određivao je:

„(1) Čini upravni prekršaj za koji nadležno upravno tijelo može izreći kaznu u iznosu do 22 000 eura:

1. tko u svojstvu poduzetnika, a u svrhu sudjelovanja s državnog područja, provede, organizira ili stavi na raspolaganje lutrije zabranjene u smislu članka 2. stavka 4. ili u istima sudjeluje u svojstvu poduzetnika u smislu članka 2. stavka 2.;

[…]

(2) Ako u okviru sudjelovanja u lutrijama igrači ili druge osobe uplate iznose koji prelaze 10 eura po igri, ti se iznosi ne smatraju minimalnima te je slijedom toga eventualna odgovornost koja proizlazi iz ovog saveznog zakona supsidijarna u odnosu na onu koja proizlazi iz članka 168. Kaznenog zakona [(Strafgesetzbuch)]. […]

[…]”

8 Članak 53. GSpG-a 2011 glasio je kako slijedi:

„(1) Upravno tijelo može narediti zapljenu automata za igre na sreću […] ako

1. posumnja
   a) u postojanje trajne povrede jedne ili više odredbi članka 52. stavka 1. posredstvom tih automata za igre na sreću […] kojima je narušen monopol što ga savezna država ima u području igara na sreću ili

[…]”

9 U BGBl. I, 13/2014 objavljena je nova izmjena Zakona o igrama na sreću (u daljnjem tekstu, u izmijenjenoj verziji: GSpG 2014).

10 U skladu s člankom 50. stavkom 1. GSpG-a 2014:

„U okviru kaznenih postupaka i zatvaranja poduzeća na temelju ovog saveznog zakona nadležni su Bezirksverwaltungsbehörden (okružna upravna tijela) […]. Protiv njihovih odluka može se podnijeti tužba pred upravnim sudom savezne zemlje.”

11 Članak 52. GSpG-a 2014 glasi kako slijedi:

„(1) Čini upravni prekršaj za koji nadležno upravno tijelo može izreći kaznu u iznosu do 60 000 eura u slučajevima iz točke 1. i do 22 000 eura u slučajevima iz točaka 2. do 11.:

1. tko u svojstvu poduzetnika, a u svrhu sudjelovanja s državnog područja, provede, organizira ili stavi na raspolaganje lutrije zabranjene u smislu članka 2., stavka 4. ili u istima sudjeluje u svojstvu poduzetnika u smislu članka 2. stavka 2.;

[…]

(3) Svako postupanje koje sadržava i bitne elemente upravnog prekršaja iz članka 52. i bitne elemente prekršaja iz članka 168. Kaznenog zakonika kažnjivo je jedino upravnim kaznama iz članka 52.

[…]”

Zakon o postupku pred upravnim sudovima

12 Članak 18. Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetza (Zakon o postupku pred upravnim sudovima), BGBl. I, 33/2013), u verziji proizišloj iz izmjene objavljene u BGBl. I, 122/2013 (u daljnjem tekstu: VwGVG), određuje:

„Stranka je i tuženo tijelo.”

13 U skladu s člankom 38. VwGVG-a:

„Osim ako ovim zakonom nije drukčije određeno, na postupak povodom tužbi iz članka 130. stavka 1. B-VG-a u upravno-kaznenim predmetima primjenjuju se odredbe Zakona o upravnim prekršajima iz 1991. […] i usto postupovne odredbe zakona savezne države ili savezne zemlje koje je tijelo primijenilo ili moralo primijeniti u postupku koji je prethodio postupku pred Verwaltungsgerichtom [(Upravni sud)].”

14 Članak 46. stavak 1. VwGVG-a glasi kako slijedi:

„Verwaltungsgericht (Upravni sud) treba prikupiti sve dokaze potrebne za rješavanje spora.”

15 U skladu s odredbama članka 50. VwGVG-a:

„Ako tužbu ne treba odbiti ili postupak ne treba prekinuti, Verwaltungsgericht [(Upravni sud)] sam odlučuje o meritumu tužbi iz članka 130. stavka 1. B-VG-a.”

Zakon o općem upravnom postupku

16 U skladu s člankom 8. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetza (Zakon o općem upravnom postupku, BGBl. I, 51/1991), u verziji proizišloj iz izmjene objavljene u BGBl. I, 161/2013 (u daljnjem tekstu: AVG):

„Postupak se odnosi na osobe koje zahtijevaju djelovanje tijela ili koje su adresati akta tog tijela, a ako se predmet odnosi na njihova prava ili pravne interese, imaju svojstvo stranaka.”

17 Članak 37. AVG-a određuje:

„Svrha je istražnog postupka omogućiti utvrđivanje činjenica relevantnih za rješavanje upravnog predmeta i omogućiti strankama da se pozovu na svoja prava i pravne interese.

[…]”

18 Članak 39. AVG-a glasi kako slijedi:

„(1) Na istražni postupak primjenjuju se upravne odredbe.

(2) Ako upravna pravila ne sadržavaju nijednu odredbu u tom smislu, tijelo mora djelovati po službenoj dužnosti i utvrditi tijek istražnog postupka uz poštovanje odredbi ovog poglavlja. Ono osobito može pozvati stranke na raspravu po službenoj dužnosti ili na zahtjev jedne od njih te može spojiti više upravnih predmeta radi njihova zajedničkog rješavanja ili ih može ponovno razdvojiti. Prilikom donošenja takvih odluka o upravljanju postupkom tijelo se treba voditi interesom što veće učinkovitosti, brzine, jednostavnosti i ekonomičnosti.

[…]”

Zakon o upravnim prekršajima

19 Članak 24. Verwaltungsstrafgesetza (Zakon o upravnim prekršajima, BGBl. 52/1991), u verziji proizišloj iz izmjene objavljene u BGBl. I, 33/2013 (u daljnjem tekstu: VStG), određuje:

„Osim ako je ovim saveznim zakonom drukčije određeno, [AVG] se također primjenjuje na upravno-kaznene postupke. […]”

20 U skladu s člankom 25. VStG-a:

„(1) Postupci povodom upravnih prekršaja pokreću se po službenoj dužnosti […]

(2) Olakotne okolnosti moraju se uzeti u obzir u istoj mjeri kao i otegotne okolnosti.

[…]”

Glavni postupci i prethodno pitanje

21 Pred Landesverwaltungsgerichtom Oberösterreich (Zemaljski upravni sud u Gornjoj Austriji) pokrenuta su dva predmeta. Prvi se odnosi na zakonitost zapljene uređaja čija upotreba može narušiti monopol koji savezna država ima u području igara na sreću, a drugi na zakonitost novčanih kazni izrečenih zbog priređivanja igara na sreću na tim uređajima ili zbog dopuštanja priređivanja tih igara.

22 Prvi predmet proizišao je iz pretrage koju su porezna tijela 8. ožujka 2012. provela u ugostiteljskom objektu „SJ-Bet Sportbar” u Welsu (Austrija) na zahtjev Zemaljske policijske uprave u Gornjoj Austriji.

23 Budući da su porezna tijela utvrdila postojanje osam uređaja i da su smatrala da je njihovom upotrebom narušen monopol koji savezna država ima u području igara na sreću, ona su ih zaplijenila. Tijekom te pretrage navedeno je da jedan od tih uređaja pripada Online Gamesu.

24 Zemaljska policijska uprava u Gornjoj Austriji odlukom od 17. travnja 2012. naložila je zapljenu na neodređeno vrijeme uređaja za koji se pretpostavljalo da pripada Online Gamesu, u skladu s člankom 53. stavkom 1. točkom 1. podtočkom (a) GSpG-a 2011.

25 Online Games podnio je tužbu protiv te odluke Unabhängiger Verwaltungssenatu Oberösterreich (Neovisno upravno vijeće Gornje Austrije), koji je postao Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Zemaljski upravni sud u Gornjoj Austriji). Ta je tužba odbijena kao neosnovana odlukom od 21. svibnja 2012.

26 Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) odlukom od 1. listopada 2015. prihvatio je žalbu koju je Online Games podnio protiv odluke od 21. svibnja 2012. tako što je potonju ukinuo jer nije bio u dovoljno preciznoj mjeri utvrđen iznos najviših uloga koje igrači mogu unijeti u zaplijenjene uređaje kako bi se mogla utvrditi nadležnost redovnih kaznenih ili upravnih sudova za odlučivanje u predmetu o kojem je riječ. Stoga je taj predmet vraćen na ponovno odlučivanje Landesverwaltungsgerichtu Oberösterreich (Zemaljski upravni sud u Gornjoj Austriji).

27 U prvom se predmetu ispostavilo da je priređivač igara na sreću koje su igrači mogli igrati na zaplijenjenim uređajima društvo s ograničenom odgovornošću sa sjedištem u Brnu, u Češkoj Republici.

28 U okviru drugog predmeta porezna tijela 14. kolovoza 2014. provela su pretragu ugostiteljskog objekta „Café Vegas” u Linzu (Austrija).

29 Budući da su ta tijela utvrdila da postoji osam uređaja i da su smatrala da je njihovom upotrebom narušen monopol koji savezna država ima u području igara na sreću, ona su ih zaplijenila.

30 Zemaljska policijska uprava u Gornjoj Austriji, u skladu s člankom 52. stavkom 1. točkom 1. GSpG-a 2014, odlukom od 24. rujna 2015. izrekla je pojedinačne novčane kazne u iznosu od 24 000 eura F. Breueru, N. Enter i A. Walden zbog priređivanja igara na sreću ili sudjelovanja u priređivanju igara na sreću u ugostiteljskom objektu „Café Vegas”.

31 F. Breuer, N. Enter i A. Walden podnijeli su tužbu protiv tih odluka sudu koji je uputio zahtjev. Pritom su pojasnili da predmetne uređaje opskrbljuje poslužitelj koji se nalazi u Slovačkoj.

32 Kao što je to navedeno u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, predmet glavnih postupaka ograničen je na to jesu li trajna zapljena uređaja koji pripada Online Gamesu i kazne izrečene F. Breueru, N. Enter i A. Walden usklađeni s pravom, uključujući pravo Unije.

33 Sud koji je uputio zahtjev održao je dvije rasprave, jednu 11. studenoga 2015., u okviru prvog predmeta, i drugu 11. prosinca 2015., u okviru drugog predmeta.

34 Na raspravi 11. studenoga 2015. sudjelovali su zastupnik Online Gamesa i zastupnik poreznih tijela grada Linza. Na njoj nije bilo zastupnika Zemaljske policijske uprave u Gornjoj Austriji. Na raspravi 11. prosinca 2015. sudjelovali su Zemaljska policijska uprava u Gornjoj Austriji i porezna tijela. Iako savjetnik F. Breuera, N. Enter i A. Walden nije bio prisutan na potonjoj raspravi, ipak je sudu koji je

uputio zahtjev podnio dokaze na kojima se temelji njihova obrana. U okviru obaju predmeta porezna tijela i Zemaljska policijska uprava u Gornjoj Austriji naveli su različite razloge kojima opravdavaju usklađenost predmetnih nacionalnih propisa, odnosno GspG-a 2011 i GSpG-a 2014, s pravom Unije.

35 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da sud koji je uputio zahtjev i Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) različito poimaju doseg načela koje uređuje upravno-kaznene postupke, a koje sudu koji odlučuje o meritumu priznaje aktivnu ulogu u utvrđivanju istine i prema kojem je zadaća tog suda ispraviti pogreške i propuste tijela progona.

36 Sud koji je uputio zahtjev s tim u vezi pojašnjava da je, nakon što je Sud 30. travnja 2014. donio presudu Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281), nacionalni sud koji je odlučivao o predmetu u kojem je donesena ta presuda odlukom od 9. svibnja 2014. utvrdio neusklađenost monopola austrijske države u području igara na sreću s člankom 56. UFEU-a. Nakon što je savezno ministarstvo financija podnijelo reviziju, Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) 15. prosinca 2014. ukinuo je tu odluku i vratio predmet na ponovno odlučivanje sudu koji je uputio zahtjev. Potonji sud 29. svibnja 2015. potvrdio je neusklađenost monopola austrijske države u području igara na sreću s pravom Unije. Protiv te odluke ponovno je podnesena revizija Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud).

37 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti s člankom 47. Povelje i člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), načela utvrđenog člankom 38. VwGVG-a u vezi s člancima 24. i 25. VStG-a i člankom 39. stavkom 1. AVG-u, u skladu s kojim je zadaća suda pred kojim se vodi postupak da po službenoj dužnosti ispita činjenice koje mogu predstavljati upravne prekršaje.

38 Sud koji je uputio zahtjev smatra da takva obveza može utjecati na nepristranost suda, čija bi se uloga pomiješala s ulogom tijela progona. Stoga je ta obveza neusklađena s člankom 47. Povelje u vezi s člankom 6. EKLJP-a.

39 Taj sud smatra da iz sudske prakse proizišle iz presude od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281) proizlazi da nadležna tijela moraju dokazati da su nacionalne mjere kojima se državi daje monopol u području igara na sreću opravdane smanjenjem prilika za igranje na sreću ili borbom protiv kriminaliteta i s tim u vezi sudu koji odlučuje o meritumu podnijeti dokaze o tome da su kriminalitet i/ili ovisnost o igrama na sreću u trenutku nastanka činjenica o kojima je riječ u glavnom postupku bili značajan problem, tako da bi bilo kakva obveza upravnog suda da provede posebne istrage s tim u vezi bila protivna sudskoj praksi.

40 U tim je okolnostima Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Zemaljski upravni sud u Gornjoj Austriji) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 56. UFEU-a odnosno članak 49. i sljedeće UFEU-a, s obzirom na članak 6. EKLJP-a u vezi s člankom 47. [Povelje], tumačiti na način da se te odredbe, uzimajući u obzir objektivnost i nepristranost suda zahtijevane sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava (osobito s obzirom na njegovu presudu od 18, svibnja 2010., Ozerov/Rusija, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, t. 54.) i sudsku praksu Suda Europske unije (osobito [presudu od 30. travnja 2014.,] Pfleger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281), protive nacionalnom propisu prema kojem, u okviru upravno-kaznenog postupka, dokaze za opravdanje kaznenopravne zaštite kvazimonopola nad nacionalnim tržištem igara na sreću mora, po službenoj dužnosti i neovisno o ponašanju stranaka postupka, identificirati i odrediti, a potom istražiti i ocijeniti, sud koji povodom podnesene tužbe odlučuje o zakonitosti sporne kaznenopravne mjere (u istoj osobi/funkciji), a ne državne službe kaznenog progona (ili druga državna tijela kaznenog progona) u svojoj funkciji zastupnikâ optužbe?”

O prethodnom pitanju

Dopuštenost

41 Austrijska vlada ističe da je zahtjev za prethodnu oduku nedopušten zato što je, kao prvo, pitanje hipotetsko jer proizlazi iz pogrešnog tumačenja nacionalnog prava i, kao drugo, u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje nije u dovoljnoj mjeri izložen činjenični okvir glavnih predmeta kako bi se Sudu omogućilo da pruži koristan odgovor.

42 S tim u vezi, valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, pitanja koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti da odlučuje o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud, u smislu članka 267. UFEU-a, samo ako, osobito, nisu ispunjeni zahtjevi u vezi sa sadržajem zahtjeva za prethodnu odluku navedeni u članku 94. Poslovnika Suda ili ako je očito da tumačenje ili ocjena valjanosti pravila Unije koje je zatražio nacionalni sud nemaju nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili ako je problem hipotetski (presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 50. i navedena sudska praksa).

43 Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da potreba za tumačenjem prava Unije koje će biti korisno nacionalnom sudu zahtijeva da on odredi činjenični i zakonodavni okvir unutar kojeg se nalaze pitanja koja postavlja ili da barem objasni činjenične tvrdnje na kojima se ona temelje. Osim toga, u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje moraju biti navedeni točni razlozi koji su nacionalni sud naveli da postavi pitanje o tumačenju prava Unije i da ocijeni nužnim upućivanje prethodnog pitanja Sudu (presuda od 18. travnja 2013., Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, t. 28. i navedena sudska praksa).

44 U predmetnom slučaju u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje u dovoljnoj je mjeri izložen pravni i činjenični okvir glavnih predmeta te je iz podataka koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev moguće odrediti doseg postavljenog pitanja.

45 Kad je riječ o argumentu da je pitanje hipotetsko, on počiva na pretpostavci u skladu s kojom je sud koji je uputio zahtjev počinio pogrešku pri tumačenju nacionalnog propisa. S tim u vezi ipak valja podsjetiti da nije zadaća Suda dati tumačenje nacionalnih odredbi, s obzirom na to da su za takvo tumačenje isključivo nadležni nacionalni sudovi. Sud se također mora, kada mu nacionalni sud uputi zahtjev za prethodnu odluku, držati tumačenja nacionalnog prava koje mu je iznio navedeni sud (vidjeti osobito presudu od 27. listopada 2009., ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, t. 57. i navedenu sudsku praksu). Usto, ne može se osporiti da usklađenost presuda koje mora donijeti sud koji je uputio zahtjev s pravom Unije ovisi o odgovoru na postavljeno pitanje.

46 U tim okolnostima valja smatrati da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

Meritum

47 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 49. i 56. UFEU-a, kako su protumačeni osobito u presudi od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281), u vezi s člankom 47. Povelje tumačiti na način da im se protivi nacionalno postupovno uređenje u skladu s kojim je u okviru upravno-kaznenih postupaka sud koji odlučuje o usklađenosti propisa koji ograničava temeljnu slobodu Europske unije, poput slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga unutar Unije, s pravom Unije dužan po službenoj dužnosti ispitati elemente predmeta u kojem odlučuje u okviru ispitivanja postojanja upravnih prekršaja.

48 Uvodno valja primijetiti da je u presudi od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281) Sud ispitao postavljena pitanja jedino s obzirom na slobodu pružanja usluga iz članka 56. UFEU-a, a ne i s obzirom na slobodu poslovnog nastana iz članka 49. UFEU-a. Međutim, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 34. svojeg mišljenja, uzimajući u obzir članak 62. UFEU-a, obrazloženje te presude, koje se odnosi na slobodu pružanja usluga, može se primijeniti i u odnosu na slobodu poslovnog nastana.

49 Zatim valja podsjetiti da iz presude od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281) proizlazi da se članku 56. UFEU-a protivi nacionalni propis koji zabranjuje gospodarsko iskorištavanje automata za igre na sreću bez prethodnog dopuštenja upravnih tijela ako stvarni cilj tih propisa nije zaštita igrača, borba protiv kriminaliteta, smanjenje prilika za igranje na sreću ili dosljedna i sustavna borba protiv kriminaliteta povezanog s tim igrama (vidjeti u tom smislu presudu od 30. travnja 2014., Pfleger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 56.).

50 S tim u vezi Sud je već presudio da je zadaća nadležnih tijela države članice koja se poziva na cilj koji može opravdati prepreku slobodi pružanja usluga da nacionalnom sudu pozvanom da se izjasni o tom pitanju pruže sve elemente pomoću kojih se isti može uvjeriti da predmetna mjera doista udovoljava zahtjevima koje je utvrdio Sud kako bi se mogla smatrati opravdanom (vidjeti u tom smislu presudu od 30. travnja 2014., Pfleger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

51 Nadalje, zadaća je tog nacionalnog suda da utvrdi koji su stvarni ciljevi nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku i ispunjavaju li ograničenja koja on nameće uvjete vezane uz njihovu proporcionalnost koji proizlaze iz sudske prakse Suda. On mora utvrditi, posebno glede konkretnih načina primjene ograničavajućih propisa o kojima je riječ, da je njihov stvarni cilj doista smanjenje prilika za igranje na sreću, ograničenje djelatnosti u tom području i dosljedna i sustavna borba protiv kriminaliteta povezanog s tim igrama (presuda od 30. travnja 2014., Pfleger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 47. do 49. i navedena sudska praksa).

52 Sud je pojasnio da nacionalni sud mora izvršiti opću ocjenu okolnosti donošenja i primjene ograničavajućih propisa (presuda od 30. travnja 2014., Pfleger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 52.).

53 Osim toga, tijekom ocjene proporcionalnosti pristup suda koji je uputio zahtjev ne smije biti statičan, nego dinamičan, na način da mora uzeti u obzir i promjene u okolnostima nakon donošenja tog propisa (presuda od 30. lipnja 2016., Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, t. 36.).

54 Isto tako valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, na sudovima država članica da, u skladu s načelom lojalne suradnje, koje je predviđeno člankom 4. stavkom 3. UEU-a, osiguraju sudsku zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije. Članak 19. stavak 1. UEU-a usto državama članicama nalaže da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

55 Područje primjene toga članka Povelje, u pogledu djelovanja država članica, definirano je u njezinu članku 51. stavku 1., prema kojem se odredbe Povelje odnose na države članice samo kada provode pravo Unije, pri čemu se tom odredbom potvrđuje ustaljena praksa Suda prema kojoj se temeljna prava koja se jamče u pravnom sustavu Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih (presuda od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, t. 51.).

56 Međutim, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 30. svojeg mišljenja, ako država članica donese mjeru koja odstupa od temeljne slobode zajamčene UFEU-om, poput slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga unutar Unije, ta mjera ulazi u područje primjene prava Unije.

57 U skladu s člankom 47. stavkom 1. Povelje, svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima tim člankom.

58 Međutim, također nije sporno da u okviru glavnih predmeta tužitelji tvrde da su im pravâ slobode pružanje usluga i poslovnog nastana na koja se pozivaju na temelju članka 56. UFEU-a, odnosno članka 49. UFEU-a, povrijeđena mjerom zapljene i kaznama, čije poništenje stoga traže pred sudom koji je uputio zahtjev. Zato je članak 47. Povelje primjenjiv u predmetnom slučaju.

59 Iako su obveze nacionalnih sudova, kad je riječ o ispitivanju opravdanja propisa koji ograničava temeljnu slobodu Unije, tako definirane u sudskoj praksi Suda, valja primijetiti da je na unutarnjem pravnom poretku svake države članice da uredi vrste pravnih sredstava namijenjenih osiguranju očuvanja prava koja pravo Unije dodjeljuje pojedincima. Naime, u nedostatku propisa Unije, države članice dužne su osigurati da u svakom slučaju bude zajamčena djelotvorna zaštita tih prava i osobito poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje, ugrađeno člankom 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, t. 65.).

60 Kad je riječ o pravu na pošteno suđenje iz članka 47. drugog stavka Povelje, pojam „neovisnost”, koji je svojstven zadaći suda, ima dva kuta gledanja. Prvi, vanjski kut gledanja, pretpostavlja da to tijelo bude zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova glede postupaka pred njima (presuda od 9. listopada 2014., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, t. 30. i navedena sudska praksa).

61 Drugi, unutarnji kut gledanja, dovodi se u vezu s pojmom „neovisnost” i ima za cilj osiguranje jednake distance prema strankama spora i njihovim pripadajućim interesima u odnosu na predmet spora. Taj kut gledanja, za koji sud koji je uputio zahtjev smatra da nije uzet u obzir u predmetnom slučaju, zahtijeva poštovanje objektivnosti i nepostojanje bilo kakvog interesa u rješavanju spora osim isključivo primjene pravnih pravila (presuda od 9. listopada 2014., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, t. 31. i navedena sudska praksa).

62 Ta jamstva neovisnosti i nepristranosti pretpostavljaju postojanje pravila, osobito statutarnih i postupovnih, koja omogućuju da se otkloni svaka legitimna sumnja kod građana u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na navedeno tijelo i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese (vidjeti u tom smislu presudu od 9. listopada 2014., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

63 U predmetnom slučaju iz odredbi nacionalnog prava navedenih u točkama 3. do 5. i 12. do 20. ove presude proizlazi da se protiv odluka upravnih tijela može podnijeti tužba za poništenje zbog nezakonitosti upravnim sudovima, pri čemu potonji odlučuju o meritumu tih tužbi. Sud je po službenoj dužnosti dužan ispitati elemente predmeta o kojem odlučuje u granicama svoje nadležnosti, uzimajući u istoj mjeri u obzir olakotne i otegotne okolnosti. U okviru tih postupaka upravno tijelo koje je primijenilo upravnu kaznu ima svojstvo stranke.

64 Isključivo na temelju tih elemenata ne može se smatrati da takvo postupovno uređenje može stvoriti dvojbe o nepristranosti nacionalnog suda, s obzirom na to da on ne mora ispitati predmet u kojem odlučuje radi podržavanja optužbe, već radi utvrđivanja istine. Nadalje, to uređenje u biti počiva na ideji da uloga suda nije samo rješavanje spora među strankama, već da on zastupa opći interes društva. Isto će tako nacionalni sud radi ostvarenja tog interesa biti dužan ispitati opravdanje propisa koji ograničava temeljnu slobodu Unije u smislu sudske prakse Suda.

65 Kad je riječ o povezanosti između obveze koju nacionalno pravo nameće nacionalnim sudovima da po službenoj dužnosti ispitaju činjenice u predmetima o kojima odlučuju i presude od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281), u točkama 50. do 52. ove presude podsjeća se na to da je, na

temelju prava Unije, njihova zadaća izvršiti opću ocjenu okolnosti donošenja i primjene ograničavajućeg propisa na temelju dokaza koje su podnijela nadležna tijela države članice, a kojima se želi utvrditi postojanje ciljeva koji mogu opravdati prepreku slobodi pružanja usluga koja je zajamčena UFEU-om i njezinu proporcionalnost.

66 Iako na temelju nacionalnih postupovnih pravila ti sudovi mogu biti obvezni poduzeti mjere potrebne za poticanje podnošenja takvih dokaza, oni, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 51. do 56. i 68. svojeg mišljenja, nisu obvezni svojim opravdanjima nadomjestiti ona koja su navedena tijela dužna pružiti u skladu s presudom od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281). Ako ta opravdanja ne budu pružena zbog nepostojanja ili pasivnosti navedenih tijela, nacionalni sudovi moraju izvesti sve zaključke koji iz toga proizlaze.

67 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članke 49. i 56. UFEU-a, kako su protumačeni osobito u presudi od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281), u vezi s člankom 47. Povelje valja tumačiti na način da im se ne protivi nacionalno postupovno uređenje u skladu s kojim je u okviru upravno-kaznenih postupaka sud koji odlučuje o usklađenosti propisa koji ograničava temeljnu slobodu Europske unije, poput slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga unutar Unije, s pravom Unije dužan po službenoj dužnosti ispitati elemente predmeta u kojem odlučuje u okviru ispitivanja postojanja upravnih prekršaja, ako to uređenje ne dovodi do toga da je taj sud dužan nadomjestiti nadležna tijela predmetne države članice koja su obvezna podnijeti dokaze koji su navedenom sudu potrebni za provjeru opravdanosti tog ograničenja.

Troškovi

68 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članke 49. i 56. UFEU-a, kako su protumačeni osobito u presudi od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C 390/12, EU:C:2014:281), u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima valja tumačiti na način da im se ne protivi nacionalno postupovno uređenje u skladu s kojim je u okviru upravno-kaznenih postupaka sud koji odlučuje o usklađenosti propisa koji ograničava temeljnu slobodu Europske unije, poput slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga unutar Unije, s pravom Unije dužan po službenoj dužnosti ispitati elemente predmeta u kojem odlučuje u okviru ispitivanja postojanja upravnih prekršaja, ako to uređenje ne dovodi do toga da je taj sud dužan nadomjestiti nadležna tijela predmetne države članice koja su obvezna podnijeti dokaze koji su navedenom sudu potrebni za provjeru opravdanosti tog ograničenja.

Potpisi