Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 14. junija 2017*

„Predhodno odločanje — Člen 49 PDEU — Svoboda ustanavljanja — Člen 56 PDEU — Svoboda opravljanja storitev — Igre na srečo — Omejevalna ureditev države članice — Upravne sankcije kazenske narave — Nujni razlogi v splošnem interesu — Sorazmernost — Listina Evropske unije o temeljnih pravicah — Člen 47 — Pravica do učinkovitega sodnega varstva — Nacionalna ureditev, ki za sodišče določa obveznost, da po uradni dolžnosti ugotovi elemente, o katerih odloča v okviru pregona upravnih kršitev kazenske narave — Skladnost“

V zadevi C-685/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (deželno upravno sodišče Zgornje Avstrije, Avstrija) z odločbo z dne 14. decembra 2015, ki je na Sodišče prispela 18. decembra 2015, v postopku

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

proti

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Prechal, sodnica, A. Rosas, sodnik, C. Toader (poročevalka), sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. novembra 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Online Games Handels GmbH P. Ruth in D. Pinzger, odvetnika,

— za F. Breuerja, N. Enter in A. Walden F. Maschke, odvetnik,

* Jezik postopka: nemščina.

— za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, F. Herbst in G. Trefil, agenti,

— za belgijsko vlado L. Van den Broeck in M. Jacobs, agentki, skupaj s P. Vlaemminckom in R. Verbeketom, odvetnikoma,

— za Evropsko komisijo H. Tserepa-Lacombe in G. Braun, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 9. marca 2017

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 49 in 56 PDEU, kot sta bila razložena med drugim v sodbi z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Online Games Handels GmbH (v nadaljevanju: Online Games), Frankom Breuerjem, Nicole Enter in Astrid Walden na eni strani ter Landespolizeidirektion Oberösterreich (deželna policijska uprava Zgornje Avstrije) na drugi zaradi upravnih sankcij kazenske narave, ki jih je prvonavedenim izrekla zadnjenavedena zaradi nedovoljene uporabe igralnih avtomatov.

Avstrijsko pravo

Zvezni ustavni zakon

3 Pod naslovom „Izvajanje zvezne države“ v poglavju 3 Bundes-Verfassungsgesetz (zvezni ustavni zakon, BGBl. 1/1930), kakor je bil spremenjen (BGBl. I, 102/2014) (v nadaljevanju: B-VG), sta med drugim člena 90 in 94 B-VG. Člen 90 B-VG določa:

„1. Razprave v civilnih in kazenskih zadevah, v katerih odločajo redna sodišča, so ustne in javne, razen če je zakonsko izrecno določeno drugače.

2. Za postopek v kazenskopravnih zadevah velja razpravno načelo.“

4 Člen 94(1) B-VG določa:

„Pravosodje je na vseh stopnjah neodvisno od uprave.“

5 Poglavje 7 B-VG je naslovljeno „Ustavna in upravna zagotovila“. Vsebuje člen 130 B-VG, ki določa:

„(1) Upravna sodišča [Verwaltungsgerichte] odločajo o:

1. pritožbah zoper nezakonite odločbe upravnih organov;

[…]

(4) Upravno sodišče mora vsebinsko odločiti o pritožbah iz odstavka 1, točka 1, v upravnih zadevah kazenske narave. […]

[…]“

Zvezni zakon o igrah na srečo

6 Glücksspielgesetz (zakon o igrah na srečo, BGBl. 620/1989) v različici po spremembi, objavljeni v BGBl. I, 76/2011 (v nadaljevanju: GSpG 2011), v členu 50 določa:

„(1) Za kazenski postopek in zaprtje podjetja so ob uporabi tega zakona na prvi stopnji pristojni okrajni upravni organi (Bezirk) […], na drugi stopnji pa neodvisni upravni senati iz člena 51(1) Verwaltungsstrafgesetz [upravni kazenski zakon].

(2) Ti organi imajo podporo organov pregona in, za odločanje o dejanskih vprašanjih iz določb tega zveznega zakona, podporo pooblaščenih sodnih izvedencev iz člena 1(3). Varnostni in davčni organi so vsekakor del organov pregona. […]

[…]“

7 Člen 52 GSpG 2011, naslovljen „Določbe o upravnih sankcijah“, določa:

„(1) Upravni prekršek, za katerega lahko upravni organ naloži globo do 22.000 EUR, stori:

1. kdor kot izvajalec z namenom sodelovanja z nacionalnega ozemlja izvaja, prireja ali ponuja loterije, prepovedane na podlagi člena 2(4), ali pri njih sodeluje kot izvajalec v smislu člena 2(2);

[…]

(2) Če v okviru sodelovanja pri loterijah igralci ali druge osebe plačajo več kot 10 EUR za igro, se to ne šteje za minimalni znesek in je zato morebitna odgovornost, ki izhaja iz tega zveznega zakona, podredna glede na odgovornost, ki izhaja iz člena 168 Strafgesetzbuch [kazenskega zakona].

[…]“

8 Člen 53 GSpG 2011 določa:

„(1) Upravni organ lahko odredi zaseg igralnih avtomatov […] pri

1. sumu
   a) neprekinjene kršitve ene ali več določb člena 52(1) s temi avtomati […], s katerimi je bil kršen monopol zvezne države na področju iger na srečo ali

[…]“

9 Nova sprememba zakona o igrah na srečo je bila objavljena v BGBl. I, 13/2014 (v nadaljevanju, v spremenjeni različici: GSpG 2014).

10 Člen 50(1) GSpG 2014 določa:

„Za kazenski postopek in zaprtje podjetja so ob uporabi tega zveznega zakona pristojni okrajni upravni organi (Bezirk) […]. Zoper njihove odločitve je mogoče vložiti pravno sredstvo pri deželnem upravnem sodišču.“

11 Člen 52 GSpG 2014 določa:

„(1) Upravni prekršek, za katerega lahko upravni organ naloži globo do 60.000 EUR v primerih iz točke 1 in do 22.000 EUR v primerih iz točk od 2 do 11, stori:

1. kdor kot izvajalec z namenom sodelovanja z nacionalnega ozemlja izvaja, prireja ali ponuja loterije, prepovedane na podlagi člena 2(4), ali pri njih sodeluje kot izvajalec v smislu člena 2(2);

[…]

(3) Vsako ravnanje z bistvenimi elementi upravne kršitve v smislu člena 52 in z bistvenimi elementi take kršitve v smislu člena 168 kazenskega zakonika se kaznuje le z upravnimi sankcijami iz člena 52.

[…]“

Zakonik o postopku pred upravnimi sodišči

12 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (zakonik o postopku pred upravnimi sodišči, BGBl. I, 33/2013) v spremenjeni različici, objavljeni v BGBl. I, 122/2013 (v nadaljevanju: VwGVG), v členu 18 določa:

„Stranka v postopku je tudi toženi organ.“

13 Člen 38 VwGVG določa:

„Razen če ta zakon ne določa drugače, se v pritožbenih postopkih iz člena 130(1) B-VG v upravnokazenskih postopkih uporabljajo po analogiji določbe upravnega kazenskega zakona iz leta 1991 […] in v preostalem določbe procesnega prava iz zveznih zakonov ali deželnih zakonov, ki jih je organ uporabil ali bi jih moral uporabiti v postopku, ki je potekal pred postopkom pri Verwaltungsgericht [upravno sodišče].“

14 Člen 46(1) VwGVG določa:

„Verwaltungsgericht [upravno sodišče] mora zbrati vse dokaze za odločitev o zadevi.“

15 Člen 50 VwGVG določa:

„Če pritožbe ni treba zavrniti ali če postopka ni treba ustaviti, Verwaltungsgericht [upravno sodišče] vsebinsko odloči o pritožbah iz člena 130(1), točka 1, B-VG.“

Zakon o splošnem upravnem postopku

16 Člen 8 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (zakon o splošnem upravnem postopku, BGBl. I, 51/1991) v spremenjeni različici, objavljeni v BGBl. I, 161/2013 (v nadaljevanju: AVG), določa:

„Postopek se nanaša na osebe, ki se obrnejo na organe ali na katere je akt teh organov naslovljen in imajo, če se zadeva nanaša na njihove pravice ali njihov pravni interes, status stranke.“

17 Člen 37 AVG določa:

„S predkazenskim postopkom je omogočeno, da se ugotovijo dejstva, katerih poznavanje je v upravnem postopku nujno, strankam pa je dana priložnost, da uveljavljajo svoje pravice in pravne interese.

[…]“

18 Člen 39 AVG določa:

„(1) Za predkazenski postopek veljajo upravni predpisi.

(2) Če upravni predpisi ne vsebujejo nobene določbe v zvezi s tem, mora organ po uradni dolžnosti določiti potek predkazenskega postopka ob upoštevanju določb tega poglavja. Med drugim ima možnost, da začne ustni postopek po uradni dolžnosti ali na predlog ene od strank ter da združi več upravnih zadev za skupno obravnavo ali jih znova loči. Pri sprejetju takih odločitev o organizaciji postopka ga mora voditi težnja h karseda učinkovitim, hitrim, enostavnim in ekonomičnim okoliščinam.

[…]“

Upravni kazenski zakon

19 Člen 24 Verwaltungsstrafgesetz (upravni kazenski zakon, BGBl. 52/1991) v spremenjeni različici, objavljeni v BGBl. I, 33/2013 (v nadaljevanju: VStG), določa:

„Razen če določba tega zveznega zakona ne določa drugače, [AVG] velja tudi v kazenskoupravnih postopkih. […]“

20 Člen 25 VStG določa:

„(1) Upravne prekrške se preganja po uradni dolžnosti […]

(2) Olajševalne okoliščine se upošteva enako kot obteževalne okoliščine.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

21 Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (deželno upravno sodišče Zgornje Avstrije) odloča v dveh zadevah. Prva se nanaša na zakonitost zasega naprav, katerih uporaba naj bi kršila monopol, ki ga ima zvezna država na področju iger na srečo, in druga na zakonitost glob, naloženih za organiziranje iger na srečo s takimi napravami ali za dovoljenje za njihovo organiziranje.

22 Prva zadeva izhaja iz preiskave, ki so jo 8. marca 2012 na zahtevo deželne policijske uprave Zgornje Avstrije izvedli davčni organi v lokalu „SJ-Bet Sportbar“ v Welsu (Avstrija).

23 Našli so osem naprav, za katere je obstajal sum, da se z njihovo uporabo posega v monopol avstrijske zvezne države na področju iger na srečo, zato so jih navedeni organi zasegli. Med to preiskavo je bilo zatrjevano, da ena od teh naprav pripada družbi Online Games.

24 Deželna policijska uprava Zgornje Avstrije je 17. aprila 2012 v skladu s členom 53(1), točka 1(a), GSpG 2011 za nedoločen čas odredila zaseg naprave, glede katere je obstajal sum, da pripada družbi Online Games.

25 Družba Online Games je ta sklep izpodbijala pred Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (neodvisni deželni senat Zgornje Avstrije), ki je postal Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (deželno upravno sodišče Zgornje Avstrije). To sodišče je z odločbo z dne 21. maja 2012 tožbo zavrnilo kot neutemeljeno.

26 Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče, Avstrija) je s sodbo z dne 1. oktobra 2015 ugodilo pritožbi družbe Online Games zoper odločbo z dne 21. maja 2012 in zadnjenavedeno razveljavilo iz razloga, ker ni bil dovolj natančno ugotovljen znesek največjega vložka, ki ga lahko igralci vložijo v zasežene naprave, da bi bilo mogoče ugotoviti pristojnost rednih kazenskih ali upravnih sodišč, ki naj bi odločala v zadevi. Zadeva je bila zato poslana na Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (deželno upravno sodišče Zgornje Avstrije).

27 V prvi zadevi je bila očitno organizatorka iger na srečo, pri katerih so igralci lahko sodelovali z uporabo zasežene naprave, družba z omejeno odgovornostjo s sedežem v Brnu, Češka republika.

28 Uslužbenci davčne službe so v drugi zadevi 14. avgusta 2014 preiskali kavarno „Café Vegas“ v Linzu (Avstrija).

29 Potem ko so našli osem naprav, ki naj bi bile uporabljene ob kršitvi monopola zvezne države na področju iger na srečo, so te zasegli.

30 Deželna policijska uprava Zgornje Avstrije je z odločbo z dne 24. septembra 2015 v skladu s členom 52(1), točka 1, GSpG 2014 naložila posamične globe v vsakokratni višini 24.000 EUR F. Breuerju, N. Enter in A. Walden zaradi organiziranja ali sodelovanja pri organiziranju iger na srečo v kavarni „Café Vegas“.

31 F. Breuer, N. Enter in A. Walden so proti tem odločbam pri predložitvenem sodišču vložili tožbo. Pri tem so pojasnili, da so bile zadevne naprave oskrbovane prek strežnika na Slovaškem.

32 Predmet postopkov v glavni stvari je, kot je navedeno v predložitveni odločbi, omejen na vprašanje, ali so dokončen zaseg naprav, ki pripadajo družbi Online Games, in globe, naložene F. Breuerju, N. Enter in A. Walden, v skladu s pravom, vključno s pravom Unije.

33 Predložitveno sodišče je razpisalo dve obravnavi, in sicer 11. novembra 2015 za prvo in 11. decembra 2015 za drugo zadevo.

34 Obravnave 11. novembra 2015 sta se udeležila zastopnik družbe Online Games in zastopnik davčnih služb mesta Linz. Deželna policijska uprava Zgornje Avstrije na njej ni bila zastopana. Obravnava 11. decembra 2015 je potekala v prisotnosti deželne policijske uprave Zgornje Avstrije in davčnih služb. Pravni svetovalec F. Breuerja, N. Enter in A. Walden, ki ga na zadnji obravnavi ni bilo, je predložitvenemu sodišču vseeno predložil dokaze, na katere opira njihovo obrambo. Tako v prvi kot v drugi zadevi so davčne službe in deželna policijska uprava Zgornje Avstrije predstavili več razlogov za utemeljitev združljivosti zadevnih nacionalnih ureditev, in sicer GspG2011 in GSpG2014, s pravom Unije.

35 Iz predložitvene odločbe izhaja, da imata predložitveno sodišče in Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče) različni mnenji glede obsega načela, ki ureja upravnokazenski postopek, na podlagi katerega je sodišču, ki odloča o glavni stvari, podeljena aktivna vloga pri ugotavljanju resnice in na podlagi katerega mora navedeno sodišče odpraviti pomanjkljivosti in opustitve organov kazenskega pregona.

36 Predložitveno sodišče v zvezi s tem pojasnjuje, da je nacionalno sodišče, ki je odločalo v zadevi, na podlagi katere je bila izdana sodba Sodišča z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), z odločbo z dne 9. maja 2014 ugotovilo nezdružljivost monopola avstrijske države na področju iger na srečo s členom 56 PDEU. Na podlagi revizije, ki jo je vložilo zvezno ministrstvo za finance, je Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče) to odločbo 15. decembra 2014 razveljavilo in zadevo vrnilo v ponovno odločanje predložitvenemu sodišču. To je 29. maja 2015 ponovno ugotovilo nezdružljivost monopola, ki ga ima avstrijska država na področju iger na srečo, s pravom Unije. Zoper to odločbo je bila spet vložena revizija pri Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče).

37 Predložitveno sodišče dvomi o združljivosti načela – kot je določeno s členom 38 VwGVG v povezavi s členoma 24 in 25 VStG in s členom 39(1) AVG – v skladu s katerim je sodišče, ki odloča v zadevi, dolžno po uradni dolžnosti ugotoviti dejstva, ki lahko pomenijo upravne kršitve kazenske narave, s členom 47 Listine in členom 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP).

38 Predložitveno sodišče meni, da taka obveznost lahko vpliva na nepristranskost sodišča, katerega vloga bi lahko tako sovpadla z vlogo organa, ki je pristojen za obtožbo. Taka obveznost torej ne bi bila združljiva s členom 47 Listine v povezavi s členom 6 EKČP.

39 Navedeno sodišče meni, da je iz sodne prakse, ki izhaja iz sodbe z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), razvidno, da so pristojni organi dolžni dokazati, da so nacionalni ukrepi za podelitev monopola državi na področju iger na srečo utemeljeni s težnjo po zmanjšanju priložnosti za igranje iger na srečo oziroma boju proti kaznivim dejanjem, in v zvezi s tem sodišču, ki zadevo obravnava, zagotoviti dokaze za to, da so bila kazniva dejanja ali zasvojenost z igrami na srečo dejansko velika težava v času nastanka dejstev, tako da bi bila vsakršna obveznost upravnega sodišča, da opravi posebne raziskave v zvezi s tem, v nasprotju s to sodno prakso.

40 V teh okoliščinah je Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (deželno upravno sodišče Zgornje Avstrije) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 56 PDEU oziroma člen 49 in naslednje PDEU ob upoštevanju člena 6 EKČP v povezavi s členom 47 [Listine] razlagati tako, da te določbe glede na zahtevo po objektivnem in nepristranskem sodišču, ki izhaja iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (zlasti iz točke 54 njegove sodbe z dne 18. maja 2010, Ozerov proti Rusiji CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, točka 54), nasprotujejo nacionalni ureditvi, na podlagi katere mora sodišče, ki odloča o zakonitosti kazenskega ukrepa, izpodbijanega s pritožbo – in ne kazenski organ (ali drug državni organ pregona) v funkciji zastopnika obtožnice – dokaze, ki so v upravnokazenskem postopku potrebni za utemeljitev kvazimonopolne ureditve nacionalnega trga iger na srečo, zaščitene s kazensko zakonodajo, ob upoštevanju sodne prakse Sodišča Evropske unije (glej predvsem [sodbo z dne 30. aprila 2014,] Pfleger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281), na lastno pobudo, in ne glede na ravnanje strank v postopku, najprej popolnoma samostojno opredeliti in razmejiti, nato pa (v eni in isti osebi/funkciji) z avtonomno preiskavo tudi raziskati in presoditi o njih?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Dopustnost

41 Avstrijska vlada navaja, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, prvič, ker je vprašanje hipotetično, saj izhaja iz napačne razlage nacionalnega prava, in drugič, ker v predložitveni odločbi ni dovolj pojasnjeno dejansko stanje postopkov v glavni stvari, ki bi Sodišču omogočilo, da poda učinkovit odgovor.

42 V zvezi s tem zadostuje spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga sama pristojna opredeliti in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga zastavi nacionalno sodišče, v smislu člena 267 PDEU, le če niso spoštovane zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe iz člena 94 Poslovnika Sodišča, ali če je očitno, da razlaga ali presoja veljavnosti pravila Unije, ki jo zahteva nacionalno sodišče, nima zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari ali če gre za hipotetičen primer (sodba z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 50 in navedena sodna praksa).

43 Iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, od tega sodišča zahteva, da opredeli pravne in dejanske elemente vprašanj, ki jih postavlja, ali vsaj razloži dejstva, ki so bila podlaga za ta vprašanja. Predložitvena odločba mora poleg tega vsebovati jasne razloge, iz katerih se nacionalno sodišče sprašuje o razlagi prava Unije in iz katerih meni, da je treba Sodišču postaviti vprašanje za predhodno odločanje (sodba z dne 18. aprila 2013, Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, točka 28 in navedena sodna praksa).

44 V tem primeru je v predložitveni odločbi zadostno opisan pravni in dejanski okvir sporov o glavni stvari in je na podlagi navedb predložitvenega sodišča mogoče določiti obseg vprašanja.

45 Trditev, da je vprašanje hipotetično, temelji na domnevi, da je predložitveno sodišče napačno razlagalo nacionalno ureditev. Glede tega je treba opozoriti, da ni naloga Sodišča podati razlago nacionalne zakonodaje, ker je takšna razlaga v izključni pristojnosti nacionalnih sodišč. Sodišče mora, potem ko mu je nacionalno sodišče predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, razlago nacionalnega prava, ki mu jo je predstavilo navedeno sodišče, tudi upoštevati (glej predvsem sodbo z dne 27. oktobra 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, točka 57 in navedena sodna praksa). Dalje, ni sporno, da je združljivost sodb, ki jih mora sprejeti predložitveno sodišče, s pravom Unije odvisna od odgovora na zastavljeno vprašanje.

46 V teh okoliščinah je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe šteti za dopusten.

Vsebinska presoja

47 Predložitveno sodišče želi v bistvu izvedeti, ali je treba člena 49 in 56 PDEU, kot sta med drugim razložena v sodbi z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), v povezavi s členom 47 Listine, razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni postopkovni ureditvi, v skladu s katero mora v upravnem postopku kazenske narave sodišče, ki odloča o združljivosti ureditve, ki omejuje uresničevanje temeljnih svoboščin Evropske unije, kot sta svoboda ustanavljanja ali svobodno opravljanje storitev znotraj Unije, s pravom Unije, po uradni dolžnosti ugotoviti dejansko stanje zadeve, o kateri odloča, v okviru preučitve obstoja upravnih kršitev.

48 Uvodoma je treba spomniti, da je Sodišče v sodbi z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), analiziralo zastavljena vprašanja le ob upoštevanju svobode opravljanja storitev, določene v členu 56 PDEU, ne da bi jih preučilo z vidika svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU. Vendar, kot je navedla generalna pravobranilka v točki 34 sklepnih predlogov, se ob upoštevanju člena 62 PDEU obrazložitev v navedeni sodbi o svobodnem opravljanju storitev lahko uporabi tudi glede svobode ustanavljanja.

49 Dalje, spomniti je treba, da iz sodbe z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), izhaja, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prepoveduje uporabo igralnih avtomatov brez predhodnega dovoljenja upravnih organov, če ta ureditev dejansko ne sledi ciljema varstva igralcev ali boja proti kaznivim dejanjem ter v resnici ne teži k zmanjšanju priložnosti za igranje iger na srečo ali boju proti kaznivim dejanjem, povezanim s temi igrami, dosledno in sistematično (glej v tem smislu sodbo z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 56).

50 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da morajo pristojni organi države članice, če se nameravajo sklicevati na cilj, s katerim utemeljujejo oviro svobode opravljanja storitev, nacionalnemu sodišču, ki odloča o tem vprašanju, predložiti vse potrebne informacije, ki mu lahko omogočijo, da se prepriča o tem, da navedeni ukrep res izpolnjuje zahteve Sodišča, da se lahko šteje za utemeljen (glej v tem smislu sodbo z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 50 in navedena sodna praksa).

51 To nacionalno sodišče je tako pristojno, da ugotovi, kateri so cilji, ki jim zadevna nacionalna ureditev sledi, in ali omejitve v tej ureditvi izpolnjujejo pogoje, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča glede njihove sorazmernosti. Natančneje, nacionalno sodišče se mora prepričati, ali zadevna omejevalna ureditev, zlasti glede na konkretne načine njene uporabe, resnično teži k zmanjšanju priložnosti za igranje iger na srečo, k omejitvi dejavnosti na tem področju in k boju zoper z njimi povezanimi kaznivimi dejanji dosledno in sistematično (sodba z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točke od 47 do 49 in navedena sodna praksa).

52 Sodišče je pojasnilo, da mora predložitveno sodišče opraviti celovito presojo okoliščin sprejetja in izvajanja omejevalne ureditve (sodba z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 52).

53 Dalje, pri presoji sorazmernosti pristop nacionalnega sodišča ne sme biti statičen, ampak dinamičen v tem smislu, da mora upoštevati razvoj okoliščin po sprejetju zadevne ureditve (sodba z dne 30. junija 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, točka 36).

54 Opozoriti je še treba, da morajo sodišča držav članic v skladu z ustaljeno sodno prakso na podlagi načela lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU zagotoviti sodno varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije. Poleg tega so države članice na podlagi člena 19(1) PEU zavezane k vzpostavitvi pravnih sredstev, potrebnih za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva, predvsem v smislu člena 47 Listine, na področjih, ki jih ureja pravo Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, točka 50 in navedena sodna praksa).

55 Področje uporabe tega člena Listine je, kar zadeva ravnanje držav članic, opredeljeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe Listine uporabljajo za države članice, kadar izvršujejo pravo Unije, ta člen pa potrjuje ustaljeno sodno prakso Sodišča, da se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, ne pa v drugih položajih (sodba z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, točka 51).

56 Kot je generalna pravobranilka navedla v točki 30 sklepnih predlogov, ukrep države članice, ki odstopa od temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba DEU, kot sta svoboda ustanavljanja ali svobodno opravljanje storitev znotraj Unije, spada na področje uporabe prava EU.

57 Člen 47(1) Listine določa, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.

58 Prav tako ni sporno, da v postopkih v glavni stvari tožeče stranke zatrjujejo, da sta bili pravici do svobode ustanavljanja oziroma svobodnega opravljanja storitev, ki izhajata iz členov 56 oziroma 49 PDEU, kršeni z ukrepi v obliki zasega in sankcij, glede katerih iz navedenega razloga uveljavljajo odpravo pred predložitvenim sodiščem. Člen 47 Listine se zato v tej zadevi uporabi.

59 Čeprav so bile obveznosti nacionalnih sodišč glede preizkusa utemeljitve omejevalne ureditve, s katero se omejuje temeljna svoboščina Unije, tako opredeljene v sodni praksi Sodišča, je treba opozoriti, da je treba v nacionalnem pravnem redu vsake države članice določiti postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije. Če namreč neko področje na ravni Unije ni urejeno, so države članice odgovorne za to, da vsekakor zagotovijo učinkovito varstvo teh pravic in predvsem, da zagotovijo spoštovanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva in dostopa do nepristranskega sodišča iz člena 47 Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, točka 65).

60 Glede pravice dostopa do neodvisnega in nepristranskega sodišča iz člena 47, drugi odstavek, Listine pojem „neodvisnosti“, ki je neločljivo povezan z nalogo razsojanja, zajema dva vidika. Prvi, zunanji vidik predpostavlja, da je organ zavarovan pred zunanjim posredovanjem ali pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost sojenja njegovih članov glede sporov, ki so jim predloženi (sodba z dne 9. oktobra 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, točka 30 in navedena sodna praksa).

61 Drugi, notranji vidik, je povezan s pojmom „nepristranskosti“ in se nanaša na to, da je zagotovljena enaka razdalja v razmerju do strank v sporu in njihovih posameznih interesov glede predmeta spora. Ta vidik, glede katerega predložitveno sodišče skrbi, da bo v tej zadevi spregledan, zahteva, da se upošteva objektivnost in da razen stroge uporabe pravnega pravila ne obstaja nikakršen interes za rešitev spora (sodba z dne 9. oktobra 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, točka 31 in navedena sodna praksa).

62 Ta jamstva neodvisnosti in nepristranskosti predpostavljajo, da obstajajo pravila, predvsem statutarna in postopkovna, na podlagi katerih je mogoče izključiti vsak upravičen dvom pri posameznikih o zavarovanosti navedenega organa pred zunanjimi vplivi in o njegovi nevtralnosti glede nasprotujočih si interesov (glej v tem smislu sodbo z dne 9. oktobra 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, točka 32 in navedena sodna praksa).

63 V tej zadevi iz določb nacionalnega prava, navedenih v točkah od 3 do 5 in od 12 do 20 te sodbe, izhaja, da se lahko proti odločbam upravnih organov vložijo ničnostne tožbe zaradi nezakonitosti pri upravnih sodiščih, ki odločijo o njihovi utemeljenosti. Sodišče je dolžno ugotoviti dejansko stanje v zadevi, o kateri odloča, v mejah svoje pristojnosti in ob upoštevanju olajševalnih in obteževalnih okoliščin v enaki meri. V teh postopkih nastopa upravni organ, ki je uporabil upravno sankcijo kazenske narave, kot stranka.

64 Le na podlagi teh elementov ni mogoče ugotoviti, da taka postopkovna ureditev lahko vzbudi dvom o nepristranskosti nacionalnega sodišča, saj to ni pristojno za preiskovanje zadeve, o kateri odloča, zaradi njegove morebitne podpore obtožbi, temveč zaradi ugotavljanja resnice. Dalje, ta ureditev temelji v bistvu na ideji, da sodišče ni omejeno le na reševanje spora med strankami, ampak zastopa splošni družbeni interes. Zaradi tega interesa bo nacionalno sodišče preučilo tudi utemeljenost ureditve, ki omejuje temeljno svoboščino Unije, v smislu sodne prakse Sodišča.

65 Glede vprašanja povezanosti med obveznostjo, ki jo nacionalno pravo nalaga nacionalnim sodiščem, in sicer, da po uradni dolžnosti ugotovijo dejansko stanje v zadevah, o katerih odločajo, in sodbo z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), je bilo v točkah od 50 do 52 te sodbe navedeno, da morajo nacionalna sodišča na podlagi prava Unije opraviti celovito presojo okoliščin sprejetja in izvajanja omejevalne ureditve na podlagi dokazov, ki jih predložijo pristojni organi države članice kot dokaz obstoja ciljev, ki lahko upravičijo omejevanje temeljne svoboščine, zagotovljene s Pogodbo DEU, in njegovo sorazmernost.

66 Čeprav so ta sodišča dolžna na podlagi nacionalnih postopkovnih pravil sprejeti potrebne ukrepe za spodbujanje predložitve takih dokazov, pa niso dolžna, kot generalna pravobranilka navaja v točkah od 51 do 56 in 68 sklepnih predlogov, namesto navedenih organov zagotoviti utemeljitev, ki jih morajo v skladu s sodbo z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), podati ti organi. Če te utemeljitve niso podane zaradi neobstoja ali pasivnosti navedenih organov, morajo biti nacionalna sodišča zmožna izpeljati vse posledice, ki izvirajo iz take pomanjkljivosti.

67 Glede na navedene premisleke je treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člena 49 in 56 PDEU, kot sta med drugim razložena v sodbi z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), v povezavi s členom 47 Listine, razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni postopkovni ureditvi, v skladu s katero mora v upravnem postopku kazenske narave sodišče, ki odloča o združljivosti ureditve, ki omejuje uresničevanje temeljne svoboščine Evropske unije, kot sta svoboda ustanavljanja ali svobodno opravljanje storitev znotraj Evropske unije, s pravom Unije, po uradni

dolžnosti ugotoviti dejansko stanje zadeve, o kateri odloča, v okviru preučitve obstoja upravnih kršitev, če taka ureditev ne pomeni, da mora to sodišče nadomestiti pristojne organe države članice, ki morajo predložiti dokaze, na podlagi katerih je navedenemu sodišču omogočeno, da preveri, ali je taka omejitev upravičena.

Stroški

68 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je la Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Člena 49 in 56 PDEU, kot sta med drugim razložena v sodbi z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni postopkovni ureditvi, v skladu s katero mora v upravnem postopku kazenske narave sodišče, ki odloča o združljivosti ureditve, ki omejuje uresničevanje temeljne svoboščine Evropske unije, kot sta svoboda ustanavljanja ali svobodno opravljanje storitev znotraj Evropske unije, s pravom Unije, po uradni dolžnosti ugotoviti dejansko stanje zadeve, o kateri odloča, v okviru preučitve obstoja upravnih kršitev, če taka ureditev ne pomeni, da mora to sodišče nadomestiti pristojne organe države članice, ki morajo predložiti dokaze, na podlagi katerih je navedenemu sodišču omogočeno, da preveri, ali je taka omejitev upravičena.

Podpisi