Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

14 юни 2017 година[1]

„Преюдициално запитване — Член 49 ДФЕС — Свобода на установяване — Член 56 ДФЕС — Свободно предоставяне на услуги — Хазартни игри — Ограничителна правна уредба на държава членка — Административнонаказателни санкции — Императивни съображения от общ интерес — Пропорционалност — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 47 — Право на ефективна съдебна защита — Национална правна уредба, която предвижда задължение за съда служебно да събира доказателства по спора, с който е сезиран във връзка с процедура по налагане на административнонаказателни санкции — Съответствие“

По дело C-685/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Районен административен съд на Горна Австрия) с акт от 14 декември 2015 г., постъпил в Съда на 18 декември 2015 г., в рамките на производство по дело

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

срещу

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: M. Ilešič, председател на състава, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (докладчик) и E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 ноември 2016 г.,

1 — Език на производството: немски.

като има предвид становищата, представени:

— за Online Games Handels GmbH, от P. Ruth и D. Pinzger, Rechtsanwälte,

— за г-н Breuer, г-жа Enter и г-жа Walden, от F. Maschke, Rechtsanwalt,

— за австрийското правителство, от C. Pesendorfer, F. Herbst и G. Trefil, в качеството на представители,

— за белгийското правителство, от L. Van den Broeck и M. Jacobs, в качеството на представители, подпомагани от P. Vlaemminck и R. Verbeke, advocaten,

— за Европейската комисия, от H. Tserepa-Lacombe и M. G. Braun, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 9 март 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 49 и 56 ДФЕС, тълкувани по-специално в решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281) и разглеждани в светлината на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

2 Запитването е отправено във връзка със спор между Online Games Handels GmbH (наричано по-нататък „Online Games“), г-н Frank Breuer, г-жа Nicole Enter и г-жа Astrid Walden, от една страна, и Landespolizeidirektion Oberösterreich (Дирекция на полицията във федерална провинция Горна Австрия), от друга страна, относно административнонаказателни санкции, които последната е наложила поради неразрешена експлоатация на игрални автомати.

Австрийското право

Федерален конституционен закон

3 Озаглавената „Прилагане от федералната държава“ глава 3 от Bundes-Verfassungsgesetz (Федерален конституционен закон, BGBl. 1/1930), изменен (BGBl. I, 102/2014) (наричан по-нататък „B-VG“), включва по-специално членове 90 и 94 от B-VG. Член 90 от B-VG гласи:

„(1) Освен ако законът не предвижда изрично друго, съдебните заседания по разглежданите по общия ред граждански и наказателни дела са устни и публични.

(2) Производствата по наказателни дела се провеждат при условията на състезателност“.

4 Член 94, параграф 1 от B-VG гласи:

„Съдът е независим от всички административни органи“.

5 Глава 7 от B-VG е озаглавена „Конституционни и административни гаранции“. Съдържащият се в нея член 130 от B-VG гласи:

„(1) На административните съдилища [Verwaltungsgerichte] са подведомствени:

1. искания за обявяване на нищожност на незаконосъобразни решения на административните органи;

[…]

(4) Административният съд се произнася по същество по исканията по параграф 1, точка 1) по административнонаказателни дела. […]

[…]“.

Федерален закон за хазарта

6 Glücksspielgesetz (Закон за хазарта, BGBl. 620/1989) в редакцията му след изменението, публикувано в BGBl. I, 76/2011) (наричан по-нататък „GSpG 2011“), в член 50 предвижда:

„(1) За налагане на административни санкции и затваряне на предприятия на основание на настоящия федерален закон компетентни като първа инстанция са административните органи на съответния кантон (Bezirk) […], а като втора инстанция — независимите административни съдилища по член 51, параграф 1 от Verwaltungsstrafgesetz [Закона за административните наказания].

(2) Тези органи могат да си сътрудничат с публичните контролни органи, както и — по отношение на въпроси, свързани с посочените в разпоредбите на настоящия федерален закон факти — с експертите длъжностни лица по член 1, параграф 3. Като публични контролни органи по правило се считат органите за сигурност и данъчните органи.

[…]“.

7 Член 52 от GSpG 2011 е озаглавен „Административнонаказателни разпоредби“ и предвижда:

„(1) Извършва административно нарушение и се наказва с глоба до 22 000 EUR, налагана от административния орган:

1. всеки, който с цел участие от територията на страната провежда, организира или предлага като предприемач забранени лотарийни игри по смисъла на член 2, параграф 4 или участва в такива като предприемач по смисъла на член 2, параграф 2,

[…]

(2) Ако във връзка с участието в лотарийните игри участниците или другите лица плащат повече от 10 EUR залог за игра, той не се счита за минимален размер и поради това евентуалната отговорност, произтичаща от настоящия федерален закон, е субсидиарна спрямо отговорността по член 168 от Strafgesetzbuch [Наказателния кодекс] […].

[…]“.

8 Член 53 от GSpG 2011 гласи:

„(1) Административният орган може да разпореди изземване на игралните автомати […], когато:

1. подозира:
   а) продължаващо нарушение на една или на няколко разпоредби от член 52, параграф 1 чрез игрални автомати […] с които се засяга монополът на федералната държава в областта на хазартните игри, или

[…]“.

9 Федералният закон за хазарта отново е изменен, като изменението е публикувано в BGBl. I, 13/2014 (наричан по-нататък в изменената му редакция „GSpG 2014“).

10 Съгласно член 50, параграф 1 от GSpG 2014:

„За налагане на административни санкции и затваряне на предприятия на основание на настоящия федерален закон компетентни са административните органи на съответния кантон (Bezirk) […]. Техните решения подлежат на обжалване пред административния съд на федералната провинция“.

11 Член 52 от GSpG 2014 гласи:

„(1) Извършва административно нарушение и се наказва с глоба до 60 000 EUR в случаите по точка 1 и до 22 000 EUR в случаите по точки 2—11:

1. всеки, който с цел участие от територията на страната провежда, организира или предлага като предприемач забранени лотарийни игри по смисъла на член 2, параграф 4 или участва в такива като предприемач по смисъла на член 2, параграф 2,

[…]

(3) За действие, което изпълнява едновременно фактическия състав на административно нарушение по смисъла на член 52 и фактическия състав по член 168 от Наказателния кодекс, се налага само административна санкция по член 52.

[…]“.

Административнопроцесуален кодекс

12 Verwaltungsgerichtverfahrengesetz (Административнопроцесуален кодекс, BGBl. I, 33/2013) в редакцията му след изменението, публикувано в BGBl. I, 122/2013 (наричан по-нататък „VwGVG“), в член 18 предвижда:

„Административният орган ответник също е страна по делото“.

13 Член 38 от VwGVG гласи:

„Освен ако не е предвидено друго в настоящия закон, за обжалването по член 130, параграф 1 от B-VG в хода на административнонаказателно производство се прилагат по аналогия разпоредбите на Закона за административните наказания от 1991 г. […], а за всичко останало —

процесуалните разпоредби от федералните закони или законите на провинциите, които органът е приложил или е трябвало да приложи в производството преди сезирането на Verwaltungsgericht [административния съд]“.

14 Член 46, параграф 1 от VwGVG предвижда:

„Verwaltungsgericht [административният съд] е длъжен да събере необходимите за разрешаването на спора доказателства“.

15 Съгласно член 50 от VwGVG:

„Когато жалбата не подлежи на отхвърляне или производството не следва да бъде спряно, Verwaltungsgericht [административният съд] трябва да се произнесе по същество по исканията по член 130, параграф 1, точка 1 от B-VG“.

Общ закон за административното производство

16 Член 8 от Allgemeines Verwaltungsverfahrengesetz (Общ закон за административното производство, BGBl. I, 51/1991), в редакцията му след изменението, публикувано в BGBl. I, 161/2013 (наричан по-нататък „AVG“), гласи:

„Лицата, които са сезирали административния орган или които са адресати на негов акт, са субекти на административния процес, а когато имат права и интереси в производството пред съда, те придобиват качеството на страни“.

17 Член 37 от AVG гласи:

„Събирането на доказателства има за цел да се изяснят фактите от значение да разрешаване на административното дело и да се предостави на страните възможност да предявят правата и правните си интереси.

[…]“.

18 Член 39 от AVG гласи:

„(1) Събирането на доказателства се извършва съгласно приложимите административноправни норми.

(2) Когато административноправните норми не предвиждат нищо в това отношение, административният орган трябва служебно да определи хода на производството по събиране на доказателства, като спазва разпоредбите на настоящата глава. Той може в частност да призове страните на съдебно заседание служебно или по искане на някоя от тях, да съедини няколко административни дела за целите на общото им разглеждане, както и отново да ги раздели. Когато приема такива решения по хода на процедурата, административният орган трябва да се ръководи от необходимостта за създаване във възможно най-голяма степен на условия за ефикасност, бързина, разбираемост и процесуална икономия.

[…]“.

Закон за административните наказания

19 Член 24 от Verwaltungsstrafgesetz (Закона за административните наказания, BGBl. 52/1991) в редакцията му след изменението, публикувано в BGBl. I, 33/2013 (наричан по-нататък „VStG“), гласи:

„Освен ако в настоящия федерален закон не е предвидено друго, [AVG] се прилага също и при налагане на административни наказания. […]“.

20 Съгласно член 25 от VStG:

„(1) Административните нарушения се преследват служебно […].

(2) Вземат се предвид смекчаващите, също както и утежняващите обстоятелства.

[…]“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

21 Пред Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Районен административен съд на Горна Австрия) са заведени две дела. По първото се оспорва законосъобразността на изземване на игрални автомати, чието използване би могло да наруши монопола на федералната държава в областта на хазартните игри, а по второто — законосъобразността на глоби, наложени за организиране или за допускане на организирането на хазартни игри с такива автомати.

22 Първото дело е заведено след проверка, която данъчните органи извършват по искане на дирекция на полицията във федерална провинция Горна Австрия на 8 март 2012 г. в заведението „SJ-Bet Sportbar“ във Велс (Австрия).

23 Там те откриват осем игрални автомата, за които предполагат, че са били използвани в нарушение на притежавания от Австрия като федерална държава монопол в областта на хазартните игри, и ги изземват. По време на проверката се твърди, че един от автоматите е собственост на Online Games.

24 С решение от 17 април 2012 г. Дирекция на полицията във федерална провинция Горна Австрия разпорежда игралният автомат, за който се предполага, че е собственост на Online Games, да бъде конфискуван на основание член 53, параграф 1, точка 1, буква а) от GSpG 2011.

25 Online Games обжалва решението пред Unabhängiger Verwaltungssenat Oberösterreich (Независим административен съд на провинция Горна Австрия), понастоящем Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Районен административен съд на Горна Австрия). С решение от 21 май 2012 г. жалбата е отхвърлена като неоснователна.

26 Online Games обжалва това решение пред Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия), който с решение от 1 октомври 2015 г. го отменя, с мотива че в същото не се уточнява размерът на максимално допустимите чрез конфискуваните игрални автомати залози и че поради това не може да се установи дали делото е подсъдно на общ наказателен или на административен съд. Делото е върнато за ново разглеждане от Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Районен административен съд на Горна Австрия).

27 По първото дело е установено, че организатор на хазартните игри, в които играчите са могли да участват чрез конфискувания игрален автомат, е дружество с ограничена отговорност, установено в Бърно, Чешка република.

28 По второто дело данъчните органи извършват проверка на 14 август 2014 г. в заведението „Café Vegas“ в Линц (Австрия).

29 Там те откриват осем игрални автомата, за които приемат, че са били използвани в нарушение на притежавания от Австрия като федерална държава монопол в областта на хазартните игри, и ги конфискуват.

30 С решение от 24 септември 2015 г. на основание член 52, параграф 1, точка 1 от GSpG 2014 дирекция на полицията във федерална провинция Горна Австрия налага глоби от по 24 000 EUR на г-н Breuer, г-жа Enter и г-жа Walden за организиране или участие в организирането на хазартни игри в заведението „Café Vegas“.

31 Г-н Breuer, г-жа Enter и г-жа Walden обжалват решението пред запитващата юрисдикция. В жалбата си те уточняват, че въпросните игрални автомати са функционирали с игрови програми, качени от намиращ се в Словакия сървър.

32 Съгласно акта за преюдициално запитване предметът на главните производства се ограничава до законосъобразността, включително с оглед на правото на Съюза, на окончателното конфискуване на притежавания от Online Games игрален автомат и на наложените на г-н Breuer, г-жа Enter и г-жа Walden глоби.

33 Запитващата юрисдикция провежда две съдебни заседания — на 11 ноември 2015 г. по първото дело и на 11 декември 2015 г. по второто дело.

34 В проведеното на 11 ноември 2015 г. съдебно заседание се явяват представители на Online Games и на данъчните органи на град Линц. Дирекция на полицията във федерална провинция Горна Австрия не се явява. В съдебното заседание на 11 декември 2015 г. участие вземат представители на Дирекция на полицията във федерална провинция Горна Австрия и на данъчните органи. Адвокатът на г-н Breuer, г-жа Enter и г-жа Walden не се явява, но представя пред запитващата юрисдикция подкрепящи исканията им доказателства. По първото и второто дело данъчните органи и Дирекция на полицията във федерална провинция Горна Австрия излагат различни основания за съответствие с правото на Съюза на относимите националноправни разпоредби, а именно GspG 2011 и GSpG 2014.

35 Видно от акта за преюдициално запитване, запитващата юрисдикция и Verwaltungsgerichtshof (Административен съд) имат различия относно обхвата на принципа, който ръководи административнонаказателното производство и съгласно който разглеждащият делото по същество съд трябва да прояви процесуална активност при установяване на истината и да отстрани недостатъците и пропуските на правоприлагащите органи.

36 В това отношение запитващата юрисдикция уточнява, че след като на 30 април 2014 г. Съдът на Европейския съюз постановява решение Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281), на 9 май 2014 г. сезираната с делото национална юрисдикция обявява монопола на австрийската държава в областта на хазартните игри за несъвместим с член 56 ДФЕС. Федералният министър на финансите подава ревизионна жалба пред Verwaltungsgerichtshof (Административен съд), който на 15 декември 2014 г. отменя решението и връща делото за ново разглеждане пред запитващата юрисдикция. На 29 май 2015 г. тя отново потвърждава, че монополът на австрийската държава в областта на хазартните игри е несъвместим с правото на Съюза. Решението ѝ отново е обжалвано пред Verwaltungsgerichtshof (Административен съд).

37 Запитващата юрисдикция иска да се установи дали принцип — съгласно който сезираният по делото съд следва служебно да събере доказателства за фактите, които могат да представляват подлежащо на наказание административно нарушение като това по член 38 от VwGVG, във

връзка с членове 24 и 25 от VStG и с член 39, параграф 1 от AVG — е в съответствие с член 47 от Хартата и с член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“).

38 Според запитващата юрисдикция такова задължение може да засегне безпристрастността на съда и да доведе до смесване на функциите му с тези на органа, поддържащ обвинението. Ето защо тя счита, че такова задължение е несъвместимо с член 47 от Хартата във връзка с член 6 от ЕКПЧ.

39 Според тази юрисдикция след решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281) — в което се приема, че компетентните органи следва да установят обосноваността на националните мерки за предоставяне на държавата на монопол в областта на хазартните игри с оглед стремежа за намаляване на възможностите за игра или борбата с престъпността, както и да предоставят доказателства пред разглеждащия делото по същество съд, че към момента на настъпване не фактите престъпността или пристрастяването към хазарта действително представляват съществен проблем — всяко задължение за провеждане на специално разследване в това отношение от административния съд противоречи на съдебната практика.

40 При тези условия Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Административен съд на провинция Горна Австрия) решава да спре производствата и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 56 ДФЕС, съответно член 49 и сл. ДФЕС в светлината на член 6 от ЕКПЧ във връзка с член 47 от [Хартата] и с оглед на изискуемата в светлината на практиката на Европейския съд по правата на човека (и по-специално с оглед на неговото решение по дело Ozerov с/у Русия, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, т. 54) обективност и безпристрастност на съда да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална уредба, съгласно която доказателствата, които трябва да бъдат представяни в административнонаказателното производство с цел да се обоснове режимът на квази монопол върху националния пазар на хазартните игри, защитен от наказателно-правните норми, с оглед на практиката на Съда на Европейския съюз (и по-специално неговото [решение от 30 април 2014 г.], Pfleger и др., C-390/12, EU:C:2014:281), се установяват и конкретизират най-напред напълно самостоятелно, а впоследствие се изследват и преценяват автономно, като всичко това се извършва независимо от поведението на страните в производството, тъкмо от и по инициатива на съда, пред който е оспорена законосъобразността на посочените в жалбата административнонаказателни мерки (като едно и също лице и една и съща функция), а не от разследващия орган (или от друг държавен орган за преследване) във функцията му на представител на обвинението?“.

По преюдициалния въпрос

По допустимостта

41 Австрийското правителство повдига възражение за недопустимост на преюдициалното запитване, като твърди, на първо място, че въпросът е хипотетичен, тъй като възниква вследствие на неправилно тълкуване на националното право, и на второ място, че актът за преюдициално запитване не излага фактите в главните производства достатъчно подробно, за да позволи на Съда да даде полезен отговор.

42 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, които той определя съгласно своите правомощия и

проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по преюдициален въпрос, отправен от национална юрисдикция съгласно член 267 ДФЕС, само когато не са спазени по-специално изискванията относно съдържанието на преюдициалното запитване в член 94 от Процедурния правилник на Съда или когато е ясно, че искането от националната юрисдикция тълкуване или преценка на валидността на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или предмета на спора по главното производство, или когато въпросът е хипотетичен (решение от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 50 и цитираната съдебна практика).

43 От постоянната съдебна практика следва също и че необходимостта да се даде тълкуване на правото на Съюза, което да е от полза за националния съд, изисква последният да определи фактическата и правна обстановка, в която се вписват поставените от него въпроси, или най-малкото да обясни фактическите хипотези, на които те се основават. Актът за преюдициално запитване трябва да посочва и конкретните причини, които са подтикнали националния съд да си зададе въпроси относно тълкуването на правото на Съюза и да приеме за необходимо отправянето на преюдициални въпроси към Съда (решение от 18 април 2013 г., Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, т. 28 и цитираната съдебна практика).

44 В случая обаче актът за преюдициално запитване описва достатъчно подробно правната и фактическата обстановка в главните производства и предоставените от запитващата юрисдикция данни позволяват да се определи обхватът на въпроса.

45 По отношение на довода, че въпросът е хипотетичен, следва да се отбележи, че той изхожда от предположението, че запитващата юрисдикция е допуснала грешка при тълкуването на националната правна уредба. В това отношение трябва обаче да се припомни, че Съдът не следва да се произнася по тълкуването на национални разпоредби, тъй като това тълкуване попада в изключителната компетентност на националните юрисдикции. Така, когато Съдът е сезиран с преюдициално запитване от национална юрисдикция, той трябва да се придържа към тълкуването на националното право, което му е изложила националната юрисдикция (вж. по-специално решение от 27 октомври 2009 г., ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, т. 57 и цитираната съдебна практика). Освен това съвместимостта с правото на Съюза на решенията, с които запитващата юрисдикция трябва да се произнесе, безспорно зависи от отговора на поставения въпрос.

46 При тези условия искането за преюдициално запитване трябва да се приеме за допустимо.

По същество

47 С въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 49 и 56 ДФЕС, тълкувани по-специално в решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281) и разглеждани в светлината на член 47 от Хартата, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национален процесуалноправен режим, съгласно който в административнонаказателните производства юрисдикцията, която следва да се произнесе по съответствието с правото на Съюза на правна уредба, ограничаваща упражняването на основна свобода на Европейския съюз като свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги в рамките на Европейския съюз, е длъжна служебно да събере доказателства по делото, с което е сезирана, когато установява дали има извършени административни нарушения.

48 Най-напред, следва да се отбележи, че в решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281) Съдът разглежда поставените въпроси единствено с оглед на свободното предоставяне на услуги по член 56 ДФЕС, но не и с оглед на свободата на установяване по

член 49 ДФЕС. При все това, както отбелязва в точка 34 от заключението си генералният адвокат, по силата на член 62 ДФЕС мотивите на това решение за свободното предоставяне на услуги са приложими също и за свободата на установяване.

49 По-нататък, следва да се припомни, че съгласно решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281) член 56 ДФЕС не допуска национална правна уредба, която забранява експлоатирането на игрални автомати без издадено предварително разрешение от административните органи, когато в действителност тази правна уредба не преследва твърдяната цел за защита на участниците в игрите или за борба срещу престъпността и не отговаря реално на стремежа за намаляване на възможностите за игра или за борба срещу свързаната с тези игри престъпност по последователен и систематичен начин (вж. в този смисъл решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др., C-390/12, EU:C:2014:281, т. 56).

50 В това отношение Съдът е постановил, че ако компетентните органи на държава членка възнамеряват да се позоват на цел, която може да обоснове пречка пред свободата на предоставяне на услуги, те са длъжни да представят пред съда, който трябва да се произнесе по този въпрос, всички обстоятелства, които да му позволят да се увери, че посочената мярка наистина отговаря на посочените от Съда изисквания за обоснованост (вж. в този смисъл решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др., C-390/12, EU:C:2014:281, т. 50 и цитираната съдебна практика).

51 Националният съд трябва след това да установи какви са действително преследваните с разглежданата национална правна уредба цели и дали наложените с нея ограничения отговарят на условията, произтичащи от практиката на Съда, що се отнася до тяхната пропорционалност. В частност запитващата юрисдикция трябва да се увери с оглед на конкретните условия за прилагане на съответната ограничителна правна уредба, че тя действително отговаря на стремежа за намаляване на възможностите за игра, за ограничаване на дейностите в тази област и за борба срещу свързаната с тези игри престъпност по последователен и систематичен начин (решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др., C-390/12, EU:C:2014:281, т. 47—49 и цитираната съдебна практика).

52 Съдът уточнява, че националната юрисдикция трябва да извърши обща преценка на обстоятелствата, свързани с приемането и прилагането на ограничителна правна уредба (решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др., C-390/12, EU:C:2014:281, т. 52).

53 Освен това при проверката на пропорционалността следваният от националната юрисдикция подход трябва да бъде не статичен, а динамичен, в смисъл, че тя е длъжна да отчете развитието на обстоятелствата след приемането на правната уредба (решение от 30 юни 2016 г., Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, т. 36).

54 Следва също да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика юрисдикциите на държавите членки са длъжни по силата на принципа за лоялно сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3 ДЕС, да гарантират съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза. Освен това член 19, параграф 1 ДЕС задължава държавите членки да предвидят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита по смисъла по-специално на член 47 от Хартата, в областите, обхванати от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, т. 50 и цитираната съдебна практика).

55 Приложното поле на Хартата спрямо действията на държавите членки е определено в член 51, параграф 1 от същата, съгласно който разпоредбите на Хартата се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза, като тази разпоредба потвърждава постоянната практика на Съда, съгласно която основните права, гарантирани в правния ред на

Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, но не и извън тези случаи (решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, т. 51).

56 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 30 от заключението си, когато държава членка приеме мярка, която се отклонява от основна свобода, гарантирана от Договора за функционирането на Европейския съюз, като свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза, тази мярка попада в приложното поле на правото на Съюза.

57 Съгласно член 47, параграф 1 от Хартата всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в същия член условия.

58 Безспорно обаче жалбоподателите в главното производство твърдят, че правото им на свободно предоставяне на услуги и свободата им на установяване, предвидени съответно в членове 56 ДФЕС и 49 ДФЕС, са нарушени с мерките за конфискуване и наложените им санкции, като на това основание искат от запитващата юрисдикция да ги отмени. В случая следователно член 47 от Хартата е приложим.

59 Макар задълженията на националните юрисдикции при разглеждане на обосноваността на правна уредба, която ограничава основна свобода на Европейския съюз, да са определени в този смисъл в практиката на Съда, следва да се отбележи, че вътрешното право на всяка държава членка трябва да уреди правните средства за защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза. Всъщност при липсата на правна уредба на Съюза държавите членки носят отговорност за осигуряването на ефективната защита на тези права във всеки отделен случай, и по-специално за гарантиране на зачитането на правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, установено в член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, т. 65).

60 Относно предвиденото в член 47, втора алинея от Хартата право на независим и безпристрастен съд следва да се отбележи, че присъщото за дейността на съда понятие за независимост има два аспекта. Първият аспект, който е външен, предполага посоченият орган да е защитен от външна намеса или натиск, които могат да застрашат независимостта на решението на членовете му по отношение на разглежданите от тях спорове (решение от 9 октомври 2014 г., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, т. 30 и цитираната съдебна практика).

61 Вторият аспект, който е вътрешен, е свързан с понятието за безпристрастност и се отнася до еднаквата отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед на предмета на спора. Този аспект, за който в случая запитващата юрисдикция има съмнения, че може да е нарушен, изисква запазването на обективност и липсата на всякакъв интерес при решаването на спора извън строгото прилагане на правната норма (решение от 9 октомври 2014 г., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, т. 31 и цитираната съдебна практика).

62 Тези гаранции за независимост и безпристрастност изискват наличието на устройствени и процесуални правни норми, които да дават възможност да се отстрани всяко оправдано съмнение в съзнанието на страните в производството относно неподатливостта на органа към външни фактори и неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси (вж. в този смисъл решение от 9 октомври 2014 г., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, т. 32 и цитираната съдебна практика).

63 В случая, видно от посочените в точки 3—5 и 12—20 от настоящото решение национални правни разпоредби, срещу решенията на административните органи могат да се подават жалби за отмяна поради незаконосъобразност пред административните съдилища, които се произнасят по същество. Съдът трябва служебно да събере доказателства по делото, с което е сезиран, без да надхвърля предмета му, като отчита също смекчаващите и утежняващите обстоятелства. В това производство административният орган, който е наложил административното наказание, има качеството на страна.

64 Въз основа само на тези обстоятелства не може да се приеме, че такъв процесуалноправен режим може да породи съмнения, свързани с безпристрастността на националния съд, тъй като му е възложено да събере доказателства по делото, с което е сезиран, не за да поддържа обвинението, а за да установи истината. Освен това въпрос като поставения във връзка с главното производство изхожда главно от разбирането, че съдът не би следвало да се ограничи само до разрешаване на спора между страните, а че действа в общ интерес на обществото. В защита именно на този интерес националната юрисдикция следва да разгледа обосноваността на правна уредба, която ограничава основна свобода на Съюза по смисъла на практиката на Съда.

65 По отношение на въпроса за връзката между предвиденото от националното право задължение за националните юрисдикции служебно да събират факти по делата, с които са сезирани, и решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281), в точки 50—52 от настоящото решение се припомня, че по силата на правото на Съюза те трябва да извършат обща преценка на обстоятелствата, свързани с приемането и прилагането на ограничителна правна уредба, въз основа на предоставените им от компетентните в държавата членка органи доказателства за съществуването на цели, годни да обосноват пречка пред основна свобода, гарантирана от ДФЕС, и пропорционалността ѝ.

66 Макар да могат да бъдат задължени по силата на национални процесуалноправни норми да предприемат необходимите мерки, за да подпомогнат представянето на такива доказателства, на националните юрисдикции все пак не може да се наложи, както посочва в точки 51—56 и 68 от заключението си генералният адвокат, да поемат задължението за представяне на такива доказателства за обосноваността, което, както се посочва в решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281), е задължение на споменатите органи. Непредставянето фактически на такива доказателства за обоснованост поради неявяване или пасивност на тези органи е обстоятелство, което националните юрисдикции трябва да могат да вземат предвид с всички произтичащи от този пропуск последици.

67 С оглед на изложените съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че членове 49 и 56 ДФЕС, тълкувани по-специално в решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281) и разглеждани в светлината на член 47 от Хартата, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национален процесуалноправен режим — съгласно който в административнонаказателните производства юрисдикцията, която следва да се произнесе по съответствието с правото на Съюза на правна уредба, ограничаваща упражняването на основна свобода на Европейския съюз като свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги в рамките на Европейския съюз, е длъжна служебно да събере доказателства по делото, с което е сезирана, когато установява дали има извършени административни нарушения — при условие обаче че този режим не води до налагане на тази юрисдикция да поеме задължението на компетентните органи на съответната държава членка да ѝ представят необходимите доказателства, за да ѝ позволят да провери дали ограничението е обосновано.

По съдебните разноски

68 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

Членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, тълкувани по-специално в решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281) и разглеждани в светлината на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национален процесуалноправен режим — съгласно който в административнонаказателните производства юрисдикцията, която следва да се произнесе по съответствието с правото на Съюза на правна уредба, ограничаваща упражняването на основна свобода на Европейския съюз като свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги в рамките на Европейския съюз, е длъжна служебно да събере доказателства по делото, с което е сезирана, когато установява дали има извършени административни нарушения — при условие обаче че този режим не води до налагане на тази юрисдикция да поеме задължението на компетентните органи на съответната държава членка да ѝ представят необходимите доказателства, за да ѝ позволят да провери дали ограничението е обосновано.

Подписи