A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2017. június 14.*

„Előzetes döntéshozatal — EUMSZ 49. cikk — A letelepedés szabadsága — EUMSZ 56. cikk — Szolgáltatásnyújtás szabadsága — Szerencsejátékok — Valamely tagállam korlátozó szabályozása — Büntetőjogi jellegű közigazgatási szankciók — Közérdeken alapuló kényszerítő okok — Arányosság — Az Európai Unió Alapjogi Chartája — 47. cikk — A hatékony bírói jogvédelemhez való jog — Büntetőjogi jellegű közigazgatási jogsértések üldözése keretében a bíróság részére, az elé terjesztett ügy tényállása hivatalból történő vizsgálatának kötelezettségét előíró nemzeti szabályozás — Összeegyeztethetőség”

A C-685/15. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (felső-ausztriai tartományi közigazgatási bíróság, Ausztria) a Bírósághoz 2015. december 18-án érkezett, 2015. december 14-i határozatával terjesztett elő

az **Online Games Handels GmbH**,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

és

a **Landespolizeidirektion Oberösterreich**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: M. Ilešič tanácselnök, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (előadó) és E. Jarašiūnas bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,

hivatalvezető: Illéssy I. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2016. november 10-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az Online Games Handels GmbH képviseletében P. Ruth és D. Pinzger Rechtsanwälte,

* Az eljárás nyelve: német.

– F. Breuer, N. Enter és A. Walden képviseletében F. Maschke Rechtsanwalt,

– az osztrák kormány képviseletében C. Pesendorfer, F. Herbst és G. Trefil, meghatalmazotti minőségben,

– a belga kormány képviseletében L. Van den Broeck, M. Jacobs és R. Verbeke, meghatalmazotti minőségben, segítőik: P. Vlaemminck és R. Verbeke advocaten,

– az Európai Bizottság képviseletében H. Tserepa-Lacombe és M. G. Braun, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2017. március 9-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a különösen az 2014. április 30-i Pfleger és társai ítéletben (C-390/12, EU:C:2014:281) foglaltak szerint értelmezett EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikknek az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkével összefüggésben történő értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet az Online Games Handels GmbH (a továbbiakban: Online Games), Frank Breuer, Nicole Enter és Astrid Walden, valamint a Landespolizeidirektion Oberösterreich (felső ausztriai tartományi rendőrkapitányság) között az utóbbi által az előbbiekkel szemben, szerencsejáték-automaták engedély nélküli üzemeltetése miatt kiszabott, büntetőjogi jellegű közigazgatási szankciók tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő.

Az osztrák jog

A szövetségi alkotmányos törvény

3 A Bundes-Verfassungsgesetz (szövetségi alkotmányos törvény, BGBl. 1/1930) módosított változatának (BGBl. I, 102/2014, a továbbiakban: B-VG) „A szövetségi állam végrehajtása” című 3. fejezete tartalmazza többek közt a B-VG 90. és 94. §-át. A B-VG 90. cikke értelmében:

„(1) Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a polgári és büntető ügyekben a rendes bíróságok elé terjesztett ügyekben az eljárás szóbeli és nyilvános.

(2) A büntetőeljárásokban az akuzatórius eljárás elve érvényesül.”

4 A B-VG 94. §-a (1) bekezdésének szövege a következő:

„Valamennyi bírósági fórum független a közigazgatástól.”

5 A B-VG 7. fejezetének címe „Alkotmányos és közigazgatási garanciák”. E fejezet tartalmazza a B-VG 130. cikkét, amely ekképp rendelkezik:

„(1) A közigazgatási bíróságok [Verwaltungsgerichte] eljárnak:

1. a közigazgatási hatóságok határozatainak jogellenessége miatt indított, megsemmisítés iránti keresetek tárgyában;

[…]

(4) A közigazgatási bíróság köteles érdemben határozni az (1) bekezdés 1. pontjában szereplő keresetek tárgyában, amennyiben a közigazgatási ügy büntetőjogi jellegű. […]

[…]”

A szerencsejátékról szóló szövetségi törvény

6 A Glücksspielgesetznek (a szerencsejátékról szóló szövetségi törvény, BGBl. 620/1989.) a BGBl. I, 76/2011. számában közzétett módosításából következő változata (a továbbiakban: GSpG 2011) 50. §-ában így rendelkezett:

„(1) A jelen szövetségi törvény szerinti büntetőeljárásokban és vállalkozások megszűnésével kapcsolatos eljárásokban első fokon a kanton (Bezirk) […] közigazgatási hatóságai, másodfokon pedig a Verwaltungsstrafgesetz [(közigazgatási büntetőtörvény)] 51. §-ának (1) bekezdésében említett független közigazgatási bírósági tanácsok rendelkeznek hatáskörrel.

(2) E hatóságok együttműködhetnek az állami ellenőrzést végző szervekkel, és a jelen szövetségi törvény rendelkezéseiben említett ténybeli kérdések eldöntése érdekében az 1. § (3) bekezdésében említett, elismert szakértőkkel. Az állami ellenőrzést végző szervek közé tartoznak minden esetben a közbiztonsági közszolgáltatást nyújtó szervek és az adóhatóságok.

[…]”

7 A GSpG 2011-nek „A közigazgatási szankciókról szóló rendelkezések” címet viselő 52. §-a az alábbiakat írta elő:

„(1) Közigazgatási szabálysértést követ el, és a közigazgatási hatóság által kiszabott, 22 000 euróig terjedő pénzbírsággal büntethető:

1. aki szerencsejáték-szervezőként az ország területéről való részvétel céljából a 2. § (4) bekezdése értelmében tiltott lottójátékot bonyolít, szervez vagy bocsát rendelkezésre, vagy abban a 2. § (2) bekezdése értelmében vett szerencsejáték-szervezőként részt vesz;

[…]

(2) Amennyiben lottójátékban való részvétel keretében játékosok vagy más személyek játékonként tíz eurót meghaladó pénzösszeget fizetnek, úgy az nem tekinthető csekély összegnek, következésképpen a jelen szövetségi törvény alapján fennálló esetleges felelősség kiegészítő jellegűvé válik a Strafgesetzbuch [(büntető törvénykönyv)] 168. §-a alapján fennálló büntetőjogi felelősség mellett. […]

[…]”

8 A GSpG 2011 53. §-ának szövege a következő volt:

„(1) A közigazgatási hatóság elkobozhatja a szerencsejáték- automatákat […], amennyiben

1. fennáll annak gyanúja, hogy
   a) e játékautomaták révén […], amelyekkel sértik a szövetségi államot a szerencsejátékok területén megillető monopóliumot, folytatólagosan megsértik az 52. § (1) cikkének egy vagy több rendelkezését, vagy

[…]”

9 A szövetségi szerencsejáték-törvény újabb módosítását a BGBl. I, 13/2014. számában hirdették ki (a módosított változat a továbbiakban: GSpG 2014).

10 A GSpG 2014 50. §-ának (1) bekezdése szerint:

„A jelen szövetségi törvény szerinti büntetőeljárásokban és vállalkozások megszűnésével kapcsolatos eljárásokban a kanton (Bezirk) közigazgatási hatóságai rendelkeznek hatáskörrel […]. Határozataik a Land [tartomány] közigazgatási bíróságai előtt keresettel megtámadhatók.”

11 A GSpG 2014 52. §-ának szövege szerint:

„(1) Közigazgatási szabálysértést követ el, és a közigazgatási hatóság által kiszabott, az 1. pontban említett esetben legfeljebb 60 000 euró összegű, a 2–11. pontban említett esetekben legfeljebb 22 000 euró összegű bírsággal büntetendő:

1. aki az ország területéről való részvétel céljából a 2. § (4) bekezdése értelmében tiltott lottójátékot bonyolít, szervez vagy bocsát rendelkezésre, vagy abban a 2. § (2) bekezdése értelmében vett szerencsejáték-szervezőként részt vesz;

[…]

(3) Minden olyan cselekmény, amely egyidejűleg megvalósítja az 52. § értelmében vett közigazgatási szabálysértés tényállását és a büntető törvénykönyv 168. §-ában foglalt tényállást, kizárólag az 52. §-ban előírt közigazgatási szankciókkal büntetendő.

[…]”

A közigazgatási perrendtartás

12 A Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetznek (közigazgatási perrendtartás, BGBl. I, 33/2013. sz.) a BGBl. I, 122/2013. számában közzétett módosításából következő változata (a továbbiakban: VwGVG) 18. §-ában kimondja:

„Az alperes hatóság szintén félnek minősül.”

13 A VwGVG 38. §-ának értelmében:

„A jelen törvény eltérő rendelkezése hiányában a közigazgatási büntetőjogi ügyekben a B-VG 130. §-ának (1) bekezdésével összhangban benyújtott keresetekkel kapcsolatos eljárásra analógia útján az 1991. évi közigazgatási büntetőtörvény […] rendelkezései alkalmazandók, és a fennmaradó kérdésekben a szövetségi törvényekben vagy a Länder [tartományok] törvényeiben szereplő azon eljárásjogi rendelkezések, amelyeket a hatóság alkalmazott, vagy amelyeket alkalmaznia kellett volna abban az eljárásban, amely a Verwaltungsgericht [(közigazgatási bíróság)] előtti eljárást megelőzte.”

14 A VwGVG 46. §-a (1) bekezdésének szövege a következő:

„A Verwaltungsgericht [(közigazgatási bíróság)] feladata az ügy megoldásához szükséges bizonyítékok összegyűjtése.”

15 A VwGVG 50. §-ának rendelkezései szerint:

„Amennyiben a keresetet nem kell elutasítani, vagy az eljárást nem kell felfüggeszteni, a Verwaltungsgericht [(közigazgatási bíróság)] maga határoz érdemben a BVG 130. §-ának (1) bekezdésében említett jogorvoslati kérelmekről”.

Az általános közigazgatási eljárásról szóló törvény

16 Az Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetznek (általános közigazgatási eljárásról szóló törvény, BGBl. I, 51/1991. sz.) a BGBl. I, 161/2013. számában kihirdetett módosításából következő változata 8. §-ában így rendelkezik:

„A hatósághoz forduló személyek vagy azok a személyek, akik a hatóság aktusainak címzettjei, az eljárás érdekeltjei, és amennyiben az ügyben valamely joguk vagy jogos érdekük folytán érdekeltek, a fél jogállásával rendelkeznek.”

17 Az AGG 37. §-a kimondja:

„A bizonyításfelvétel célja annak lehetővé tétele, hogy megállapítsák a tényállást, amelynek ismerete a közigazgatási ügy elbírálásához szükséges, és a felek részére alkalom biztosítása arra vonatkozóan, hogy jogaikat és jogos érdekeiket érvényesítsék.

[…]”

18 Az AVG 39. §-ának szövege a következő:

„(1) A bizonyításfelvételre a közigazgatási szabályok alkalmazandók.

(2) Amennyiben a közigazgatási szabályok nem tartalmaznak erre vonatkozó rendelkezést, a hatóságnak hivatalból kell eljárnia, és a jelen fejezet rendelkezéseinek tiszteletben tartása mellett meg kell határoznia a bizonyításfelvétel lefolytatását. Különösen jogosult a feleket hivatalból vagy a felek egyikének kérelmére tárgyalásra idézni, és több közigazgatási ügyet közös elbírálás céljából egyesíteni, majd azokat újból szétválasztani. Amikor ilyen pervezető intézkedéseket hoz, eljárása arra irányul, hogy a lehetőségekhez mérten megteremtse a hatékonyság, a gyorsaság, az egyszerűség és a gazdaságosság feltételeit.

[…]”

A közigazgatási büntetőtörvény

19 A Verwaltungsstrafgesetznek (közigazgatási büntetőtörvény, BGBl. 52/1991.) a BGBl. I, 33/2013. számában kihirdetett módosításából következő változata (a továbbiakban: VStG) 24. §-ában az alábbiak szerint rendelkezik:

„A jelen szövetségi törvény ellentétes rendelkezése hiányában az [AVG] a közigazgatási büntetőeljárásokban is alkalmazandó. […]”

20 A VStG 25. §-a szerint:

„(1) A közigazgatási szabálysértéseket hivatalból kell üldözni […]

(2) Az enyhítő körülményeket a súlyosító körülményekkel azonos módon kell figyelembe venni.

[…]”

Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

21 A Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (felső-ausztriai tartományi közigazgatási bíróság, Ausztria) előtt két ügyben indítottak keresetet. Az első olyan készülékek lefoglalásának jogszerűségével kapcsolatos, amelyek használata sértheti a szövetségi államot a szerencsejátékok területén megillető monopóliumot, a második pedig azon bírságok jogszerűségével kapcsolatos, amelyeket azért szabtak ki, mert ilyen gépekkel szerveztek szerencsejátékokat vagy tették lehetővé szerencsejátékok szervezését.

22 Az első ügy annak folyománya, hogy a felső-ausztriai tartományi rendőrkapitányság kérésére az adóhatóság 2012. március 8-án a Welsben (Ausztria) található „SJ-Bet Sportbar” létesítményben ellenőrzést tartott.

23 Annak megállapítását követően, hogy ott nyolc olyan készülék található, amelyek vonatkozásában gyanítható, hogy azokat az osztrák szövetségi kormányt a szerencsejátékok területén megillető monopólium megsértésével használtak, az említett hatóság lefoglalta őket. Az említett ellenőrzés során azt állították, hogy e készülékek egyike az Online Games tulajdona.

24 2012. április 17-i határozatával a felső-ausztriai tartományi rendőrkapitányság a GSpG 2011 53. §-a (1) bekezdése 1. pontjának a) alpontjával összhangban elrendelte azon készülék határozatlan időre történő elkobzását, amelyről feltételezhető, hogy az Online Games tulajdona.

25 Az Online Games keresetet nyújtott be e határozattal szemben az Unabhängiger Verwaltungssenat Oberösterreich (Felső-Ausztria független közigazgatási tanácsa, Ausztria), később a Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Felső-Ausztria tartományi közigazgatási bírósága, Ausztria) előtt. E bíróság e keresetet 2012. május 21-én mint megalapozatlant elutasította.

26 2015. október 1-jei határozatával a Verwaltungsgerichtshof (közigazgatási bíróság, Ausztria) helyt adott az Online Games által a 2012. május 21-i határozattal szemben benyújtott keresetnek, és e határozatot hatályon kívül helyezte azzal az indokkal, hogy az nem állapította meg kellő pontossággal azon tétek maximális összegét, amelyeket a játékosok az elkobzott készülékek útján megtehettek, annak érdekében, hogy megállapítsa, hogy a szóban forgó ügy elbírálására a rendes büntető bíróságok vagy közigazgatási bíróságok rendelkeznek hatáskörrel. Az említett ügyet tehát visszautalták a Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (felső-ausztriai tartományi közigazgatási bíróság) elé.

27 Kiderült, hogy az említett első ügyben azon szerencsejátékok szervezője, amelyekben a játékosok az elkobzott készülék útján részt vehettek egy olyan korlátolt felelősségű társaság, amely Brnóban, a Cseh Köztársaságban rendelkezik székhellyel.

28 A második ügy keretében 2014. augusztus 14-én az adóhatóság ellenőrzést végzett a Linzben (Ausztria) található „Café Vegas” létesítményben.

29 Annak megállapítását követően, hogy ott nyolc készülék található, és azokat úgy használták, hogy azzal megsértették a szövetségi kormányt a szerencsejátékok területén megillető monopóliumot, az említett hatóság elkobozta őket.

30 2015. szeptember 24-i határozatával a felső-ausztriai tartományi rendőrkapitányság a GSpG 2014 52. §-a (1) bekezdésének 1. pontjával összhangban 24 000 euró összegű bírságokat szabott ki egyrészt F. Breuerre, másrészt N. Enterre és A. Waldenre szerencsejátékoknak a „Café Vegas” létesítményben történő szervezése vagy abban való részvétel miatt.

31 F. Breuer, valamint N. Enter és A. Walden keresetet indított e határozatokkal szemben a kérdést előterjesztő bíróság előtt. Ennek alkalmával előadták, hogy a szóban forgó készülékeket egy Szlovákiában található játékprogramszerver látta el tartalommal.

32 Az alapügyek tárgya tehát, ahogyan az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szerepel, azon kérdésre korlátozódik, hogy az Online Games tulajdonában lévő készülék végleges elkobzása, valamint az F. Breuer, N. Enter és A. Walden esetében kiszabott bírságok összhangban vannak-e a joggal, az uniós jogot is beleértve.

33 A kérdést előterjesztő bíróság két tárgyalást tartott, az egyiket 2015. november 11-én az első ügy keretében, a másikat 2015. december 11-én a második ügy keretében.

34 A 2015. november 11-i tárgyaláson az Online Games képviselője és Linz város adóhatóságának képviselője vett részt. A felső-ausztriai tartományi rendőrkapitányság képviselője a tárgyaláson nem volt jelen. A 2015. december 11-i tárgyalásra a felső-ausztriai tartományi rendőrkapitányság, valamint az adóhatóság részvételével került sor. F. Breuer, valamint N. Enter és A. Walden jogi képviselője az utóbbi tárgyaláson nem volt jelen, viszont benyújtotta a kérdést előterjesztő bíróság részére azokat a bizonyítékokat, amelyeken a védekezésük alapul. Mind az első, mind a második ügy keretében az adóhatóság és a felső-ausztriai tartományi rendőrkapitányság különböző jogalapokat hozott fel az érintett nemzeti szabályozások, azaz a GspG 2011 és a GSpG 2014 uniós joggal való összeegyeztethetőségének igazolására.

35 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság és a Verwaltungsgerichtshof (közigazgatási bíróság) álláspontja ellentétes a közigazgatási büntetőeljárásokat rendező azon elv tartalmát illetően, amely az érdemben eljáró bíróságnak aktív szerepet biztosít az igazság kiderítésében, és amely szerint az utóbbi feladata a bűnüldöző hatóságok eljárása hiányosságainak és mulasztásainak orvoslása.

36 A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben rámutat, hogy a Bíróság által 2014. április 30-án meghozott Pfleger és társai ítéletet (C-390/12, EU:C:2014:281) követően az említett ítélet alapjául szolgáló ügyben eljáró nemzeti bíróság 2014. május 9-i határozatában megállapította az osztrák állam szerencsejátékok területén fennálló monopóliumának az EUMSZ 56. cikkel való összeegyeztethetetlenségét. A szövetségi pénzügyminisztérium által benyújtott felülvizsgálati kérelem alapján a Verwaltungsgerichtshof (közigazgatási bíróság) e határozatot 2014. december 15-én hatályon kívül helyezte, és az ügyet a kérdést előterjesztő bíróság elé utalták. 2015. május 29-én az utóbbi megerősítette az osztrák államot a szerencsejátékok területén megillető monopóliumnak az uniós joggal való összeegyeztethetetlenségét. E határozattal szemben ismét keresetet nyújtottak be a Verwaltungsgerichtshof (közigazgatási bíróság) előtt.

37 A kérdést előterjesztő bíróság kételkedik abban, hogy a Charta 47. cikkével és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 6. cikkével összeegyeztethető azon elv, amely szerint az eljáró bíróság feladata, hogy hivatalból vizsgálja azon tényállási elemeket, amelyek olyan büntetőjogi jellegű közigazgatási jogsértéseket valósíthatnak meg, mint amelyeket a VwGVG-nek a VStG 24. és 25. §-ával és az AVG. 39. §-ának (1) bekezdésével együttesen értelmezett 38. §-a szabályoz.

38 A kérdést előterjesztő bíróság szerint az ilyen kötelezettség hatással lehet a bíróság pártatlanságára, amelynek a szerepe összemosódhat azon hatóságéval, amelynek a vád alátámasztása a feladata. E kötelezettség tehát összeegyeztethetetlen a Chartának az EJEE 6. cikkével összefüggésben értelmezett 47. cikkével.

39 E bíróság úgy véli, hogy a 2014. április 30-i Pfleger és társai ítéletből (C-390/12, EU:C:2014:281) eredő ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok feladata annak megállapítása, hogy a tagállamnak a szerencsejátékok területén monopóliumot biztosító nemzeti

intézkedéseket igazolja-e a szerencsejátékban való részvétel lehetőségeinek csökkentése vagy az e játékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelem, továbbá az, hogy az érdemben eljáró bíróság részére e tekintetben az arra utaló bizonyítékokat szolgáltassa, hogy a bűnözés vagy a játékfüggőség a tényállás időpontjában ténylegesen jelentős problémát jelentett, ezért a közigazgatási bíróság minden arra irányuló kötelezettsége, hogy e tekintetben konkrét kutatásokat folytasson, ellentétes ezen ítélkezési gyakorlattal.

40 E körülmények között a Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (felső-ausztriai tartományi közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„A [Charta] 47. cikkével összefüggésben értelmezett EJEE 6. cikke alapján úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 56. cikket, illetve az EUMSZ 49. és azt követő cikkeket, hogy a bíróságoknak az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján (lásd különösen: 2010. május 18-i Ozerov kontra Oroszország ítélet, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, 54. §) megkövetelt objektivitására és elfogulatlanságára tekintettel e rendelkezésekkel ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely szerint egy szabálysértési eljárás keretében a nemzeti szerencsejáték piacra vonatkozó, büntetőjogilag védett kvázi monopóliumrendszer igazolása céljából szolgáltatandó bizonyítékokat az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerint (lásd különösen: [2014. április 30-i] Pfleger és társai ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281) nem a vádképviseleti funkciója keretében eljáró bűnügyi hatóságnak (vagy más állami bűnüldöző szervnek), hanem sokkal inkább a keresettel megtámadott büntetőjogi intézkedés jogszerűségéről dönteni hivatott bíróságnak (egy és ugyanazon személyben, illetve funkcióban) kell hivatalból és a felek eljárásától függetlenül először teljesen önállóan megjelölnie és elhatárolnia, majd ezt követően autonóm vizsgálattal felderítenie és megítélnie?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

Az elfogadhatóságról

41 Az osztrák kormány az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlanságára hivatkozik azzal az indokkal, hogy először is a kérdés hipotetikus, mivel a nemzeti jog téves értelmezéséből következik, másodszor pedig az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem fejti ki kellőképpen az alapügyek ténybeli hátterét ahhoz, hogy a Bíróság hasznos választ adhasson.

42 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróság által saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor tagadhatja meg a nemzeti bíróság által az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elbírálását, ha különösen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmát illetően az eljárási szabályzat 94. cikkében meghatározott követelményeket nem tartják tiszteletben, vagy ha nyilvánvalóan kitűnik, hogy az uniós szabálynak a nemzeti bíróság által kért értelmezése vagy érvényességének vizsgálata semmilyen módon nem függ össze az alapeljárás tárgyával, vagy ha a probléma elméleti jellegű (2017. március 28-i Rosneft ítélet, C-72/15, EU:C:2017:236, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Ugyancsak az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az uniós jognak a nemzeti bíróság számára hasznos értelmezése megköveteli, hogy a nemzeti bíróság meghatározza az általa feltett kérdések ténybeli és jogszabályi hátterét, vagy legalább kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyeken e kérdések alapulnak. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatnak ezenkívül pontosan meg kell jelölnie azon okokat, amelyek arra indították a nemzeti bíróságot, hogy felvesse az uniós jog

értelmezésének kérdését, és amelyek alapján szükségesnek tartotta előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjeszteni a kérdését (2013. április 18-i Mulders ítélet, C-548/11, EU:C:2013:249, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

44 Márpedig a jelen ügyben az előzetes döntéshozatalra utaló határozat elégségesen írja le az alapeljárás jogi és ténybeli hátterét, a kérdést előterjesztő bíróság által rendelkezésre bocsátott információk pedig lehetővé teszik az előterjesztett kérdés hatókörének meghatározását.

45 Azon érvet illetően, amely szerint a kérdés elméleti jellegű, az azon az előfeltevésen alapul, hogy a kérdést előterjesztő bíróság tévedett a nemzeti szabályozás értelmezése során. E tekintetben fontos emlékeztetni arra, hogy a Bíróságnak nem az a feladata, hogy értelmezze a nemzeti jogszabályokat, mivel az ilyen értelmezés a nemzeti bíróságok kizárólagos hatáskörébe tartozik. A Bíróságnak, amikor valamely nemzeti bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordul hozzá, tartania kell magát a nemzeti jognak az említett bíróság által elé terjesztett értelmezéséhez (lásd különösen: 2009. október 27-i ČEZ ítélet, C-115/08, EU:C:2009:660, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezenkívül nem vitatható, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által hozandó ítéleteknek az uniós joggal való összeegyeztethetősége az előterjesztett kérdésre adott választól függ.

46 Ilyen körülmények között az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet elfogadhatónak kell tekinteni.

Az ügy érdeméről

47 Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy különösen a Bíróság által a 2014. április 30-i Pfleger és társai ítéletben (C-390/12, EU:C:2014:281) foglaltak szerint értelmezett EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket a Charta 47. cikkére figyelemmel úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti eljárásjogi szabályozás, amely szerint közigazgatási szabálysértési eljárások keretében az a bíróság, amelynek határoznia kell olyan szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségéről, amely az Európai Unió egyik alapszabadságát, így az Unión belüli letelepedés vagy szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozza, köteles az elé terjesztett ügy tényállását a közigazgatási szabálysértések megvalósulásának vizsgálata keretében hivatalból vizsgálni.

48 Elöljáróban meg kell jegyezni, hogy a 2014. április 30-i Pfleger és társai ítéletben (C-390/12, EU:C:2014:281) a Bíróság az előterjesztett kérdéseket kizárólag az EUMSZ 56. cikkben előírt szolgáltatásnyújtás szabadságára tekintettel elemezte, anélkül hogy azokat az EUMSZ 49. cikkben kimondott letelepedés szabadsága vonatkozásában is vizsgálta volna. Mindazonáltal, ahogyan a főtanácsnok az indítványának 34. pontjában megjegyezte, az EUMSZ 62. cikkre tekintettel az említett ítéletnek a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos indokolása a letelepedés szabadsága vonatkozásában is alkalmazható.

49 Ezt követően emlékeztetni kell arra, hogy a 2014. április 30-i Pfleger és társai ítéletből (C-390/12, EU:C:2014:281) következik, hogy az EUMSZ 56. cikkel ellentétes a játékautomaták előzetes hatósági engedély nélküli üzemeltetését tiltó nemzeti szabályozás, mivel e szabályozás valójában nem a játékosok védelmének vagy a bűnözés elleni küzdelemnek a célját követi, és ténylegesen nem felel meg a szerencsejátékban való részvétel lehetőségeinek csökkentése vagy az e játékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelem koherens és szisztematikus megvalósítására irányuló állítólagos törekvésnek (lásd ebben az értelemben: 2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281, 56. pont).

50 E tekintetben a Bíróság megállapította, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága akadályozásának igazolására alkalmas célra hivatkozni szándékozó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságainak feladata az e kérdést elbíráló nemzeti bíróság számára minden olyan információt rendelkezésre bocsátani, amelyek alapján e bíróság megbizonyosodhat arról, hogy az említett intézkedés valóban

megfelel a Bíróság által kimondott, ahhoz szükséges követelményeknek, hogy az igazoltnak legyen tekinthető (lásd ebben az értelemben: 2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281, a 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

51 Ezt követően az említett nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy melyek a szóban forgó nemzeti szabályozás által ténylegesen követett célok, és hogy az általa előírt korlátozások megfelelnek-e azon feltételeknek, amelyek az arányosságuk vonatkozásában a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következnek. Közelebbről az ő feladata, hogy az érintett korlátozó szabályozás alkalmazásának konkrét részletszabályaira tekintettel bizonyosodjon meg afelől, hogy e szabályozás valóban megfelel a szerencsejátékban való részvétel lehetőségeinek a csökkentésére, az e területen folytatott tevékenységek korlátozására, valamint az e játékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelem koherens és szisztematikus megvalósítására irányuló törekvésnek (2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281, 47. és 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

52 A Bíróság kimondta, hogy a nemzeti bíróságnak a korlátozó szabályozás elfogadását és végrehajtását kísérő körülményeket átfogóan kell értékelnie (2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281, 52. pont)

53 Egyébiránt az arányosság e vizsgálata során a nemzeti bíróság által követett megközelítésnek nem statikusnak, hanem dinamikusnak kell lennie, abban az értelemben, hogy figyelembe kell vennie a körülményeknek az említett szabályozás elfogadását követő változásait (2016. június 30-i Admiral Casinos & Entertainment ítélet, C-464/15, EU:C:2016:500, 36. pont).

54 Ezt követően szintén emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében előírt lojális együttműködés elve értelmében a tagállamok bíróságainak feladata a jogalanyok számára az uniós jogból eredő jogok bírói védelmének a biztosítása. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése ezenfelül előírja, hogy a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken különösen a Charta 47. cikkének értelmében vett hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükségesek (lásd ebben az értelemben: 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet, C-243/15, EU:C:2016:838, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 A tagállamok eljárását illetően a Charta e cikkének alkalmazási körét a Charta 51. cikkének (1) bekezdése határozza meg, amelynek értelmében a Charta rendelkezéseinek a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre, és ez a rendelkezés megerősíti a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatát, amely szerint az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi helyzetre alkalmazni kell, az ilyen helyzeteken kívül azonban nem (lásd ebben az értelemben: 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet, C-243/15, EU:C:2016:838, 51. pont).

56 Márpedig ahogyan arra a főtanácsnok az indítványának 30. pontjában rámutatott, ha valamely tagállam olyan intézkedést hoz, amely eltér az EUM-Szerződés által biztosított valamely alapvető szabadságtól, így az Unión belüli letelepedés vagy szolgáltatásnyújtás szabadságától, akkor ez az intézkedés az uniós jog hatálya alá tartozik.

57 A Charta 47. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az említett cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

58 Márpedig az is kétségtelen, hogy az alapügyek keretében a felperesek azt állítják, hogy az őket egyenként az EUMSZ 56. és EUMSZ 49. cikk alapján megillető, letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadságának jogát megsértették az elkobzásra irányuló intézkedések és a szankciók, amelyek hatályon kívül helyezését ezért a kérdést előterjesztő bíróság előtt kérik. A Charta 47. cikke ezért a jelen ügyben alkalmazható.

59 Noha a valamely uniós alapvető szabadságot korlátozó szabályozás igazolásának vizsgálata vonatkozásában a nemzeti bíróságokat terhelő kötelezettségeket a Bíróság ítélkezési gyakorlata ily módon meghatározta, meg kell jegyezni, hogy minden tagállam belső jogrendjének feladata meghatározni az azon jogorvoslati kérelmekre vonatkozó eljárási szabályokat, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyokat az uniós jog alapján megillető jogok védelmét. Uniós jogi szabályozás hiányában ugyanis minden egyes esetben a tagállamok felelőssége e jogok hatékony védelmének biztosítása, különösen a Charta 47. cikkében szereplő hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog tiszteletben tartásának biztosítása (lásd ebben az értelemben: 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet, C-243/15, EU:C:2016:838, 65. pont).

60 A független és pártatlan bírósághoz való fordulásnak a Charta 47. cikkének második bekezdésében kimondott joga kapcsán a „függetlenség” fogalma, amely elválaszthatatlan a bíróság feladatától, két szempontból vizsgálható. Az első, külső szempont azt feltételezi, hogy a fórum védve van az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai ítéletalkotásának függetlenségét az eléjük kerülő jogvitákat illetően (2014. október 9-i TDC ítélet, C-222/13, EU:C:2014:2265, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

61 A második, belső szempont a pártatlanság fogalmát öleli fel, és egyenlő távolságtartást jelent a jogvitában részt vevő felektől, illetve e felek azon érdekeitől, amelyek a jogvita tárgyát képezik. E szempont, amelynek a megsértésétől a kérdést előterjesztő bíróság a jelen ügyben tart, megköveteli az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során a jogszabály szigorú alkalmazásán kívül semmilyen más érdek ne érvényesüljön (2014. október 9-i TDC ítélet, C-222/13, EU:C:2014:2265, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

62 Ezek a függetlenségi és pártatlansági garanciák különösen olyan, jogállásra vonatkozó és eljárási szabályok meglétét igénylik, amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett fórum külső tényezők általi befolyásolhatóságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességére vonatkozó jogos kétség kizárását (lásd ebben az értelemben: 2014. október 9-i TDC ítélet, C-222/13, EU:C:2014:2265, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

63 A jelen ügyben a nemzeti jognak a jelen ítélet 3–5. és 12–20. pontjában idézett rendelkezéseiből következik, hogy a közigazgatási hatóságok határozatai jogellenesség jogcímén a közigazgatási bíróságok előtt megsemmisítés iránti keresettel megtámadhatók, és ez utóbbiak e kereseteket érdemben bírálják el. A bíróság köteles a kereseti kérelmek korlátai között hivatalból megvizsgálni az elé terjesztett ügy tényállását, azonos módon figyelembe véve az enyhítő és súlyosító körülményeket. Ezen eljárások keretében a büntetőjogi jellegű közigazgatási szankciót alkalmazó közigazgatási hatóság félnek minősül.

64 Kizárólag ezen információk alapján nem állapítható meg, hogy az ilyen eljárásjogi rendszer kétségeket vethet fel a nemzeti bíróság pártatlanságával kapcsolatban, mivel az utóbbi feladata az elé terjesztett ügynek nem abból a célból történő vizsgálata, hogy a vádat támogassa, hanem hogy kiderítse az igazságot. Egyébiránt e rendszer alapvetően azon az elgondoláson alapul, hogy a bíróság nem csupán a felek közötti jogvita bírája, hanem a társadalom közérdekét is képviseli. Ezen érdek megvalósulása érdekében kell a nemzeti bíróságnak megvizsgálnia a valamely uniós alapvető szabadságot korlátozó szabályozásnak a Bíróság ítélkezési gyakorlatának értelmében vett igazolását is.

65 Azon kapcsolat kérdését illetően, amely a nemzeti jog által a bíróságok részére az eléjük terjesztett lévő ügyek tényállásának hivatalból való vizsgálata vonatkozásában előírt kötelezettség és a 2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281) között áll fenn, a jelen ítélet 50–52. pontja emlékeztetett arra, hogy az uniós jog alapján e bíróságoknak a korlátozó szabályozás elfogadását és végrehajtását kísérő körülményeket a tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai által annak bizonyítása érdekében szolgáltatott bizonyítékok alapján kell átfogóan értékelniük, hogy az EUM-Szerződés által biztosított valamely alapvető szabadság akadályozásának igazolására alkalmas célok állnak fenn, és hogy ezen akadályozás arányos.

66 Noha e bíróságok a nemzeti eljárási szabályok alkalmazásával kötelezhetők a szükséges intézkedések meghozatalára annak érdekében, hogy előmozdítsák ilyen bizonyítékok benyújtását, nem kötelezhetők – ahogyan azt a főtanácsnok az indítványának 51–56. és 68. pontjában megállapította – arra, hogy az említett hatóságok helyébe lépjenek azon igazolások megadása érdekében, amelyet a 2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281) szerint az említett hatóságok kötelesek megadni. Amennyiben ilyen indokolást nem adnak az említett hatóságok távolmaradása vagy passzivitása miatt, a nemzeti bíróság minden olyan következtetést levonhat, amely az ilyen mulasztásból következik

67 A fenti megfontolásokra tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a különösen a 2014. április 30-i Pfleger és társai ítéletben (C-390/12, EU:C:2014:281) foglaltak szerint értelmezett EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket a Charta 47. cikkére figyelemmel úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti eljárásjogi szabályozás, amely szerint közigazgatási szabálysértési eljárások keretében az a bíróság, amelynek határoznia kell olyan szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségéről, amely az Európai Unió egyik alapszabadságát, így az Európai Unión belüli letelepedés vagy szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozza, köteles az elé terjesztett ügy tényállását a büntetőjogi jellegű közigazgatási jogsértések megvalósulásának vizsgálata keretében hivatalból vizsgálni, feltéve hogy az ilyen szabályozás nem jár azzal a következménnyel, hogy az említett bíróság köteles az érintett tagállam azon hatáskörrel rendelkező hatóságainak helyébe lépni, amelyek feladata azon bizonyítékok szolgáltatása, amelyek e korlátozás igazoltsága felülvizsgálatának az említett bíróság részére történő lehetővé tételéhez szükségesek.

A költségekről

68 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

A különösen a 2014. április 30-i Pfleger és társai ítéletben (C-390/12, EU:C:2014:281) foglaltak szerint értelmezett EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkére figyelemmel úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti eljárásjogi szabályozás, amely szerint a büntetőjogi jellegű közigazgatási jogsértési eljárások keretében az a bíróság, amelynek határoznia kell olyan szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségéről, amely az Európai Unió egyik alapszabadságát, így az Európai Unión belüli letelepedés vagy szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozza, köteles az elé terjesztett ügy tényállását a közigazgatási szabálysértések megvalósulásának vizsgálata keretében hivatalból vizsgálni, feltéve hogy az ilyen szabályozás nem jár azzal a következménnyel, hogy az említett bíróság köteles az érintett tagállam azon hatáskörrel rendelkező hatóságainak helyébe lépni, amelyek feladata azon bizonyítékok szolgáltatása, amelyek e korlátozás igazoltsága felülvizsgálatának az említett bíróság részére történő lehetővé tételéhez szükségesek.

Aláírások