Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 14 czerwca 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Artykuł 49 TFUE — Swoboda przedsiębiorczości — Artykuł 56 TFUE — Swobodne świadczenie usług — Gry hazardowe — Ograniczające przepisy państwa członkowskiego — Sankcje administracyjne o charakterze karnym — Nadrzędne względy interesu ogólnego — Proporcjonalność — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej — Artykuł 47 — Prawo do skutecznej ochrony sądowej — Przepisy krajowe nakładające na sądy obowiązek ustalenia z urzędu okoliczności rozpatrywanych w ramach postępowań w przedmiocie wykroczeń administracyjnych o charakterze karnym — Zgodność

W sprawie C-685/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (regionalny sąd administracyjny Górnej Austrii, Austria) postanowieniem z dnia 14 grudnia 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 grudnia 2015 r., w postępowaniu:

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

przeciwko

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (sprawozdawca) i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 listopada 2016 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Online Games Handels przez P. Rutha oraz D. Pinzgera, Rechtsanwälte,

* Język postępowania: niemiecki.

— w imieniu F. Breuera, N. Enter oraz A. Walden przez F. Maschkego, Rechtsanwalt,

— w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, F. Herbsta oraz G. Trefila, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu belgijskiego przez L. Van den Broeck oraz M. Jacobs, działające w charakterze pełnomocników, wspieranych przez P. Vlaemmincka oraz R. Verbeke, advocaten,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez H. Tserepę-Lacombe oraz G. Brauna, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 9 marca 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 i 56 TFUE, w rozumieniu nadanym im w szczególności w wyroku z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281), interpretowanych w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporów między spółką Online Games Handels GmbH (zwaną dalej „Online Games"), Frankiem Breuerem, Nicole Enter i Astrid Walden a Landespolizeidirektion Oberösterreich (regionalną dyrekcją policji Górnej Austrii) dotyczących sankcji administracyjnych o charakterze karnym nałożonych na te osoby przez wymieniony organ z powodu użytkowania bez zezwolenia automatów do gier.

Prawo austriackie

Federalna ustawa konstytucyjna

3 Część trzecia Bundes-Verfassungsgesetz (federalnej ustawy konstytucyjnej, BGBl. 1/1930), ze zmianami (BGBl. I, 102/2014) (zwanej dalej „B-VG"), zatytułowana „Wykonawstwo federacji", zawiera w szczególności art. 90 i 94 i B-VG. Zgodnie z art. 90 B-VG:

„1. Postępowanie przed sądem orzekającym w sprawach cywilnych i karnych jest ustne i jawne. Wyjątki określa ustawa.

2. W postępowaniu karnym obowiązuje zasada skargowości".

4 Artykuł 94 ust. 1 B-VG ma następujące brzmienie:

„Sądownictwo jest we wszystkich instancjach oddzielone od administracji".

5 Część siódma B-VG jest zatytułowana „Gwarancje konstytucji i administracji". Zawiera ona art. 130 B-VG, który stanowi:

« 1. Sądy administracyjne [Verwaltungsgerichte] rozpoznają:

1) skargi o stwierdzenie nieważności z powodu naruszenia prawa decyzji organów administracyjnych;

[…]

4. Sądy administracyjne rozpoznają co do istoty sprawy skargi określone w ust. 1 pkt 1 w sprawach administracyjnych o charakterze karnym. […]

[…]”.

Federalna ustawa o grach losowych

6 Paragraf 50 Glücksspielgesetz (federalnej ustawy o grach losowych, BGBl. 620/1989), w brzmieniu opublikowanym w BGBl. I, 76/2011 (zwanej dalej „GSpG 2011”) stanowił:

„1. W przedmiocie procedury karnej oraz zamknięcia przedsiębiorstwa na podstawie przepisów niniejszej ustawy federalnej właściwe są, w pierwszej instancji, organy administracyjne kantonu (Bezirk) […], a w drugiej instancji – niezależne sądy administracyjne, o których mowa w § 51 ust. 1 Verwaltungsstrafgesetz [(ustawy o karach administracyjnych)].

2. Organy te mogą współpracować z organami kontroli publicznej i dla celów wyjaśnienia kwestii dotyczących okoliczności faktycznych związanych z postanowieniami niniejszej ustawy federalnej z urzędowymi rzeczoznawcami, o których mowa w § 1 ust. 3. Do organów kontroli publicznej należą w każdym razie organy bezpieczeństwa publicznego i organy fiskalne.

[…]”.

7 Paragraf 52 GSpG 2011, zatytułowany „Przepisy w przedmiocie sankcji administracyjnych”, stanowił:

„1. Wykroczenie administracyjne zagrożone grzywną nakładaną przez organ administracyjny w wysokości do 22 000 EUR popełnia:

1) każdy, kto w celu umożliwienia udziału na terytorium kraju urządza, organizuje lub udostępnia jako przedsiębiorca nielegalne loterie w rozumieniu § 2 ust. 4 lub uczestniczy w nich jako przedsiębiorca w rozumieniu § 2 ust. 2;

[…].

2. Jeżeli w ramach udziału w loteriach gracze lub inne osoby wpłacają stawki wyższe niż 10 EUR za grę, nie są one uznawane za drobne kwoty i w rezultacie ewentualna odpowiedzialność wynikająca z niniejszej ustawy federalnej jest subsydiarna względem odpowiedzialności w oparciu o § 168 Strafgesetzbuch [(kodeksu karnego)]. […]

[…]”.

8 Paragraf 53 GSpG 2011 miał następujące brzmienie:

„1. Organ administracyjny może nakazać zajęcie automatów do gier hazardowych, […] jeżeli:

1) istnieje podejrzenie:
   a) powstania trwałego naruszenia jednej lub kilku norm § 52 ust. 1 poprzez automaty do gier, przy pomocy których naruszono monopol państwa federalnego w dziedzinie gier losowych lub

[…]”.

9 Nowa wersja federalnej ustawy o grach losowych została opublikowana w BGBl. I, 13/2014 (zwana dalej, w wersji zmienionej, „GSpG 2014”).

10 Zgodnie z § 50 ust. 1 GSpG 2014:

„W przedmiocie procedury karnej oraz zamknięcia przedsiębiorstwa na podstawie przepisów niniejszej ustawy federalnej właściwe są organy administracyjne kantonu (Bezirk) […]. Decyzje tych organów podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego kraju związkowego”.

11 Paragraf 52 GSpG 2014 ma następujące brzmienie:

„1. Wykroczenie administracyjne zagrożone grzywną nakładaną przez organ administracyjny w wysokości, w przypadkach określonych w pkt 1, do 60 000 EUR i, w przypadkach określonych w pkt 2–11, do 22 000 EUR popełnia:

1) każdy, kto w celu umożliwienia udziału z terytorium kraju urządza, organizuje lub udostępnia jako przedsiębiorca nielegalne loterie w rozumieniu § 2 ust. 4 lub uczestniczy w nich jako przedsiębiorca w rozumieniu § 2 ust. 2;

[…].

3. Czyn wypełniający jednocześnie przesłanki wykroczenia administracyjnego w rozumieniu § 52 i przesłanki określone w § 168 kodeksu karnego podlega wyłącznie sankcjom administracyjnym, o których mowa w § 52.

[…]”.

Ustawa o postępowaniu sądowo-administracyjnym

12 Paragraf 18 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (ustawy o postępowaniu sądowo-administracyjnym, BGBl. I, 33/2013), w wersji opublikowanej w BGBl. I, 122/2013 (zwanej dalej „VwGVG”), stanowi:

„Pozwany organ jest również stroną”.

13 Zgodnie z § 38 VwGVG:

„Do postępowań dotyczących skarg złożonych zgodnie z art. 130 ust. 1 B-VG w sprawach karno-administracyjnych stosuje się analogicznie przepisy ustawy o karach administracyjnych z 1991 r. […], a w pozostałych przypadkach przepisy prawa procesowego ustanowione w ustawach federalnych lub ustawach krajów związkowych, które organ administracyjny zastosował lub powinien był zastosować w postępowaniu poprzedzającym postępowanie przed Verwaltungsgericht [(sądem administracyjnym)], chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej”.

14 Paragraf 46 ust. 1 VwGVG ma następujące brzmienie:

„Verwaltungsgericht [(sąd administracyjny)] gromadzi dowody konieczne do rozstrzygnięcia sporu”.

15 Zgodnie z § 50 VwGVG:

„Verwaltungsgericht [(sąd administracyjny)] orzeka co do istoty w sprawach odwołań, o których mowa w art. 130 ust. 1 pkt 1 B-VG, chyba że odwołanie podlega odrzuceniu lub postępowanie podlega zawieszeniu”.

Ustawa powszechna o postępowaniu administracyjnym

16 Zgodnie z § 8 Allgemeines Verwaltungsverfahrengesetz (ustawy powszechnej o postępowaniu administracyjnym, BGBl. I, 51/1991), w wersji opublikowanej w BGBl. I, 161/2013 (zwanej dalej „AVG").

„Osoby korzystające z działania organu lub osoby, których dotyczy działanie organu, są uczestnikami, a w zakresie, w jakim uczestniczą one w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub interesu prawnego, są stronami.

[…]".

17 Paragraf 37 AVG stanowi:

„Celem postępowania rozpoznawczego jest ustalenie stanu faktycznego istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy i umożliwienie stronom podniesienia swych praw i interesów prawnych.

[…]".

18 Paragraf 39 AVG ma następujące brzmienie:

„1. Przeprowadzenie postępowania rozpoznawczego podlega przepisom administracyjnym.

2. O ile przepisy administracyjne nie stanowią inaczej, organ działa z urzędu i prowadzi postępowanie rozpoznawcze na podstawie przepisów zawartych w niniejszym dziale. Może on w szczególności przeprowadzać z urzędu lub na wniosek rozprawy i łączyć sprawy administracyjne dla celów łącznego rozpoznania lub je ponownie rozłączyć. Przy wszelkich tego rodzaju zarządzeniach w ramach postępowania organ uwzględnia zasady celowości, szybkości, prostoty i oszczędności.

[…]".

Ustawa o karach administracyjnych

19 Paragraf 24 Verwaltungsstrafgesetz (ustawy o karach administracyjnych, BGBl. 52/1991), w brzmieniu opublikowanym w BGBl. I, 33/2013) (zwanej dalej „VStG") stanowi:

„O ile niniejsza ustawa federalna nie stanowi inaczej, [AVG] stosuje się również do postępowań karno-administracyjnych […]"

20 Zgodnie z § 25 VStG:

„1. Wykroczenia administracyjne ścigane są z urzędu […].

2. Okoliczności łagodzące brane są pod uwagę w ten sam sposób jak okoliczności obciążające.

[…]".

Spory w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

21 Przed Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (regionalnym sądem administracyjnym Górnej Austrii) zawisłe są dwie sprawy. Pierwsza z nich dotyczy zgodności z prawem zajęcia automatów do gry, których wykorzystywanie może stanowić naruszenie przysługującego państwu monopolu w dziedzinie gier losowych, druga zaś – zgodności z prawem grzywien nałożonych za organizację gier losowych przy użyciu takich automatów lub umożliwienie ich organizacji.

22 Pierwsza sprawa jest następstwem kontroli przeprowadzonej w dniu 8 marca 2012 r. przez organy podatkowe na żądanie dyrekcji regionalnej policji Górnej Austrii w lokalu „SJ-Bet Sportbar" znajdującym się w mieście Wels (Austria).

23 Stwierdziwszy obecność ośmiu automatów do gry, co do których zachodziło podejrzenie, że były wykorzystywane z naruszeniem obowiązującego w Austrii federalnego monopolu gier losowych, wspomniane służby dokonały zajęcia tych automatów. Podczas kontroli utrzymywano, że jeden z tych automatów należał do spółki Online Games.

24 Decyzją z dnia 17 kwietnia 2012 r. dyrekcja regionalna policji Górnej Austrii nakazała, zgodnie z § 53 ust. 1 pkt 1 lit. a) GSpG 2011, zajęcie na czas nieokreślony automatów, co do których przypuszczano, iż należały do Online Games.

25 Online Games odwołała się od tej decyzji do Unabhängiger Verwaltungssenat Oberösterreich (niezależnego sądu administracyjnego Górnej Austrii), zwanego obecnie Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (regionalnym sądem administracyjnym Górnej Austrii). Wyrokiem z dnia 21 maja 2012 r. odwołanie to zostało oddalone jako bezzasadne.

26 Orzeczeniem z dnia 1 października 2015 r. Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) uwzględnił odwołanie spółki Online Games od wyroku z dnia 21 maja 2012 r. i uchylił go, stwierdziwszy, że w wyroku tym nie została sprecyzowana wystarczająco wysokość maksymalnych stawek zakładów, które mogły być czynione przez graczy przy użyciu zajętych automatów, a tym samym nie określono, czy rozpatrywana sprawa należała do właściwości powszechnych sądów karnych czy do właściwości sądów administracyjnych. Sąd ten przekazał zatem sprawę do Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (regionalnego sądu administracyjnego Górnej Austrii).

27 Okazało się, że w pierwszej sprawie organizatorem gier hazardowych, w których gracze mogli uczestniczyć za pośrednictwem zajętego automatu, była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Brnie w Republice Czeskiej.

28 W drugiej sprawie, w dniu 14 sierpnia 2014 r., organy podatkowe przeprowadziły kontrolę w lokalu „Café Vegas", znajdującym się w Linzu (Austria).

29 Stwierdziwszy obecność ośmiu automatów do gry i uznawszy, że były one wykorzystywane z naruszeniem federalnego monopolu gier losowych, organy te dokonały ich zajęcia.

30 Decyzją z dnia 24 września 2015 r. dyrekcja regionalna policji Górnej Austrii, zgodnie z § 52 ust. 1 pkt 1 GSpG 2014, nałożyła grzywny w kwocie 24 000 EUR każda odpowiednio na F. Breuera, N. Enter i A. Walden, za organizację lub uczestnictwo w grach hazardowych w lokalu „Café Vegas".

31 F. Breuer oraz N. Enter i A. Walden odwołali się od powyższych wyroków do sądu odsyłającego. W ramach tego odwołania sprecyzowali, że automaty do gry były obsługiwane za pomocą serwera znajdującego się na Słowacji.

32 Jak wskazano w postanowieniu odsyłającym, przedmiot spraw w postępowaniu głównym ogranicza się do kwestii, czy ostateczne zajęcie automatu do gier należącego do Online Games oraz grzywny nałożone na F. Breuera, N. Enter i A. Walden są zgodne z prawem, w tym z prawem Unii.

33 Sąd odsyłający przeprowadził dwie rozprawy, jedną, dotyczącą pierwszej sprawy, w dniu 11 listopada 2015 r. i drugą, dotyczącą drugiej sprawy, w dniu 11 grudnia 2015 r.

34 W rozprawie przeprowadzonej w dniu 11 listopada 2015 r. uczestniczył przedstawiciel spółki Online Games i przedstawiciel organów podatkowych miasta Linz. Dyrekcja regionalna policji Górnej Austrii nie była reprezentowana. Rozprawa z dnia 11 grudnia 2015 r. została przeprowadzona w obecności dyrekcji regionalnej policji Górnej Austrii i organów podatkowych. Pełnomocnik F. Breuera oraz N. Enter i A. Walden, nieobecny na tejże rozprawie, przekazał jednak sądowi odsyłającemu dowody na poparcie ich obrony. Zarówno w ramach pierwszej, jak i w ramach drugiej sprawy organy podatkowe i dyrekcja regionalna policji Górnej Austrii podniosły argumenty mające na celu wykazanie zgodności z prawem Unii rozpatrywanego ustawodawstwa krajowego, tj. GspG 2011 i GSpG 2014.

35 Z postanowienia odsyłającego wynika, że sąd odsyłający i Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) spierają się w kwestii interpretacji zasady regulującej postępowanie administracyjne o charakterze karnym, która przyznaje sądowi rozpatrującemu istotę sprawy aktywną rolę w ujawnieniu prawdy i zgodnie z którą do sądu tego należy naprawienie uchybień i przeoczeń popełnionych przez organy ścigania.

36 Sąd odsyłający precyzuje w tym względzie, że po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281), sąd krajowy rozpatrujący sprawę, w ramach której wyrok ten został wydany, stwierdził, orzeczeniem z dnia 9 maja 2014 r., niezgodność obowiązującego w Austrii państwowego monopolu w dziedzinie gier hazardowych z art. 56 TFUE. Na skutek skargi rewizyjnej wniesionej przez federalne ministerstwo finansów w dniu 15 grudnia 2014 r. Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) uchylił ten wyrok i przekazał sprawę do sądu odsyłającego. W dniu 29 maja 2015 r. sąd ten potwierdził niezgodność monopolu, którym dysponuje państwo austriackie w dziedzinie gier hazardowych, z prawem Unii. Ten wyrok ponownie stał się przedmiotem odwołania wniesionego do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego).

37 Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności z art. 47 karty oraz art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC") zasady, zgodnie z którą do sądu rozpatrującego sprawę należy ustalenie z urzędu okoliczności faktycznych mogących stanowić wykroczenie administracyjne o charakterze karnym, takiej jak zasada ustanowiona w § 38 VwGVG w związku z §§ 24 i 25 VStG i z § 39 ust. 1 AVG.

38 Zdaniem sądu odsyłającego obowiązek taki może wpłynąć na bezstronność sądu, którego rola zmieszałaby się z rolą organu, do którego należy uzasadnienie oskarżenia. Obowiązek taki byłby zatem niezgodny z art. 47 karty interpretowanym w świetle art. 6 EKPC.

39 Sąd ten jest zdania, że z orzecznictwa wypracowanego na gruncie wyroku z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281) wynika, iż do właściwych organów należy wykazanie, że środki krajowe mające na celu udzielenie państwu monopolu w dziedzinie gier hazardowych są uzasadnione dbałością o zmniejszenie możliwości gier lub zwalczaniem przestępczości oraz dostarczenie w tym względzie sądowi rozpatrującemu istotę sprawy dowodów, z których wynika, że przestępczość lub uzależnienie od hazardu rzeczywiście stanowiły poważny problem w czasie właściwym dla wystąpienia okoliczności faktycznych, co oznacza, że nałożenie na sąd administracyjny jakiegokolwiek obowiązku przeprowadzenia szczegółowego badania w tym zakresie byłoby niezgodne z tym orzecznictwem.

40 W tych okolicznościach Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (regionalny sąd administracyjny Górnej Austrii) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 56 TFUE i art. 49 i nast. TFUE w świetle art. 6 EKPC w związku z art. 47 [karty] należy rozumieć w ten sposób, że przepisy te w obliczu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego wymogów w zakresie obiektywności oraz bezstronności sądu (zob. w szczególności wyrok z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie Ozerov przeciwko Rosji, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, pkt 54), stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi dowody, jakie należy przedstawić w ramach postępowania administracyjnego o charakterze karnym, mające uzasadnić chroniony prawem karnym quasi-monopol w ramach krajowego rynku gier losowych, w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w szczególności z uwzględnieniem wyroku z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in., C-390/12, EU:C:2014:281) nie mają być opisane i określone przez organ karny (albo inny państwowy organ ścigania) w ramach ich funkcji jako przedstawicieli oskarżenia, lecz mają najpierw zostać opisane i określone raczej z własnej inicjatywy i niezależnie od aktywności stron postępowania przez sąd powołany (w postaci tej samej osoby lub funkcji) do rozstrzygnięcia o zgodności z prawem zaskarżonych środków karnych, a następnie przez ten sam sąd dowody te mają zostać w autonomiczny sposób śledczy przeprowadzone i ocenione?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

41 Rząd austriacki podnosi zarzut niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, twierdząc, po pierwsze, że pytanie prejudycjalne jest hipotetyczne, ponieważ wynika z błędnej interpretacji prawa krajowego i, po drugie, że postanowienie odsyłające nie przedstawia ram prawnych sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym w sposób wystarczający do tego, aby pozwolić Trybunałowi na udzielenie użytecznej odpowiedzi.

42 W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania znaczenia dla sprawy. Trybunał może odmówić wydania orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy, w rozumieniu art. 267 TFUE, w szczególności tylko w razie niespełnienia wymogów dotyczących treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym uregulowanych w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, lub też gdy jest oczywiste, że wykładnia lub ocena ważności normy prawa Unii, o którą wnioskuje sąd krajowy, nie ma żadnego związku z okolicznościami lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub gdy problem jest natury hipotetycznej (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że konieczność dokonania wykładni prawa Unii, która będzie użyteczna dla sądu odsyłającego, wymaga, aby sąd ten określił okoliczności faktyczne i prawne, na tle których wyłoniły się przedstawione przezeń pytania, albo co najmniej wyjaśnił stan faktyczny stanowiący podstawę tych pytań. Postanowienie odsyłające musi ponadto wskazywać dokładne powody, dla których sąd odsyłający ma wątpliwości co do wykładni prawa Unii i uznaje za konieczne przedstawienie pytań prejudycjalnych Trybunałowi (wyrok z dnia 18 kwietnia 2013 r., Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 W niniejszej sprawie natomiast postanowienie odsyłające opisuje w wystarczający sposób okoliczności faktyczne i prawne spraw rozpatrywanych w postępowania głównym, a wskazówki dostarczone przez sąd odsyłający pozwalają na ustalenie zakresu przedstawionego pytania.

45 W odniesieniu do argumentu dotyczącego hipotetycznej natury pytania prejudycjalnego, należy stwierdzić, że opiera się on na założeniu, zgodnie z którym wykładnia przepisów prawa krajowego dokonana przez sąd odsyłający jest błędna. W tym względzie należy jednak przypomnieć, że do Trybunału nie należy orzekanie w przedmiocie wykładni przepisów krajowych, gdyż taka wykładnia należy do wyłącznej właściwości sądów krajowych. Trybunał powinien także – w przypadku gdy sąd krajowy zwrócił się do niego z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – trzymać się wykładni prawa krajowego, która została mu przedstawiona przez ten sąd (zob. w szczególności wyrok z dnia 27 października 2009 r., ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto nie sposób zaprzeczyć temu, że zgodność wyroków, które mają być wydane przez sąd odsyłający, z prawem Unii zależy od odpowiedzi udzielonej na postawione pytanie.

46 W tych okolicznościach wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za dopuszczalny.

Co do istoty

47 Poprzez pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy, biorąc pod uwagę art. 47 karty, art. 49 i 56 TFUE, w rozumieniu nadanym im w szczególności przez wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281), powinny być interpretowane w ten sposób, że sprzeciwiają się one krajowym przepisom proceduralnym, zgodnie z którymi w ramach postępowania administracyjnego o charakterze karnym sąd rozpatrujący sprawę zgodności z prawem Unii przepisów ograniczających jedną z podstawowych swobód unijnych, takich jak swoboda przedsiębiorczości lub swoboda świadczenia usług wewnątrz Unii, jest zobowiązany do ustalenia z urzędu okoliczności zawisłej przed nim sprawy w ramach badania istnienia wykroczenia administracyjnego.

48 W tym zakresie należy zauważyć na wstępie, że w wyroku z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281), Trybunał rozpatrzył postawione mu pytania jedynie z punktu widzenia swobody świadczenia usług ustanowionej w art. 56 TFUE i nie zbadał ich z punktu widzenia swobody przedsiębiorczości ustanowionej przez art. 49 TFUE. Jednakże, jak zauważyła rzecznik generalna E. Sharpston w pkt 34 opinii, mając na uwadze art. 62 TFUE, rozumowanie przeprowadzone w tym wyroku na gruncie swobody świadczenia usług może zostać zastosowane również na gruncie swobody przedsiębiorczości.

49 Następnie należy przypomnieć, że z wyroku z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281) wynika, że art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się on przepisom krajowym zakazującym użytkowania automatów do gry w braku uprzedniego zezwolenia organów administracyjnych, w sytuacji gdy przepisy te nie dążą w rzeczywistości do realizacji celu w postaci ochrony graczy lub zwalczania przestępczości i nie są one rzeczywiście podyktowane troską o ograniczenie okazji do gry lub chęcią zwalczania przestępczości związanej z takimi grami w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 56).

50 W tym względzie Trybunał orzekł, że jeżeli właściwe organy państwa członkowskiego zamierzają powołać się na cel odpowiedni do uzasadnienia ograniczenia swobody świadczenia usług, na tych organach ciąży obowiązek przedstawienia sądowi, który ma rozstrzygnąć tę kwestię, wszystkich dowodów, które mogłyby temu sądowi pozwolić na ustalenie, że rzeczony środek spełnia wszystkie

określone przez Trybunał wymogi pozwalające na uznanie, że ograniczenie to jest uzasadnione (zob. podobnie wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 Do sądu krajowego należy następnie ustalenie, jakie cele są w rzeczywistości realizowane przez przepisy krajowe oraz czy ograniczenia nałożone przez te przepisy spełniają sformułowane w orzecznictwie Trybunału wymogi wynikające z zasady proporcjonalności. Do tego sądu należy w szczególności zapewnienie, w świetle konkretnych warunków stosowania danych przepisów przewidujących ograniczenia, że są one rzeczywiście podyktowane troską o ograniczenie okazji do gry i działalności w tej dziedzinie oraz chęcią zwalczania przestępczości związanej z takimi grami w sposób spójny i systematyczny (wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 47–49 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 Trybunał sprecyzował, że sąd krajowy powinien dokonać ogólnej oceny okoliczności, w których przyjęto i wdrożono przepisy zawierające ograniczenia (wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 52).

53 Ponadto, w ramach kontroli proporcjonalności podejście przyjęte przez sąd krajowy powinno mieć charakter dynamiczny, a nie statyczny, w tym znaczeniu, że powinno ono uwzględniać zmianę okoliczności faktycznych następującą po przyjęciu rzeczonych przepisów (wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, pkt 36).

54 Należy również przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, na mocy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE zasady lojalnej współpracy, sądy państw członkowskich są zobowiązane do zapewnienia ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii. Artykuł 19 ust. 1 TUE nakłada ponadto na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, w szczególności rozumieniu art. 47 karty, w dziedzinach objętych prawem Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 Zakres zastosowania tego postanowienia karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został bowiem określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich tylko w sytuacji, gdy państwa te stosują prawo Unii, tak że przepis ten potwierdza utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie poza takimi sytuacjami (wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 51).

56 Natomiast, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 30 opinii, w przypadku gdy państwo członkowskie przyjmuje środek stanowiący odstępstwo od podstawowej swobody zagwarantowanej przez traktat FUE, takiej jak swoboda przedsiębiorczości lub swoboda świadczenia usług wewnątrz Unii, środek ten jest objęty zakresem prawa Unii.

57 Z kolei art. 47 akapit pierwszy karty stanowi, że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule.

58 Bezsporne jest natomiast, że w sprawach stanowiących przedmiot postępowań głównych skarżący utrzymują, że ich prawo do swobodnego świadczenia usług i do swobody przedsiębiorczości, wynikające, odpowiednio, z art. 56 i 49 TFUE, zostało naruszone przez zastosowane wobec nich przepadek mienia i sankcje, których uchylenia domagają się oni przed sądem odsyłającym. Artykuł 47 karty znajduje zatem zastosowanie w niniejszej sprawie.

59 O ile obowiązki ciążące na sądach krajowych dotyczące badania uzasadnienia przepisów ograniczających jedną z podstawowych swobód Unii zostały określone przez orzecznictwo Trybunału, należy zauważyć, że do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy określenie zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych, które mają zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii. W przypadku braku uregulowań Unii to na państwach członkowskich ciąży odpowiedzialność za zapewnienie, w każdym wypadku, skutecznej ochrony tych uprawnień, a w szczególności zagwarantowanie poszanowania prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu zgodnie z art. 47 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 65).

60 W odniesieniu do prawa dostępu do niezawisłego sądu, wyrażonego w art. 47 akapit drugi, pojęcie „niezawisłości", które stanowi integralny element sądzenia, ma dwa aspekty. Pierwszy – zewnętrzny – zakłada ochronę organu przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków przy rozpatrywaniu przez nich sporów (wyrok z dnia 9 października 2014 r., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 Drugi aspekt – wewnętrzny – łączy się z pojęciem „bezstronności" i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten, którego zapewnienie jest zdaniem sądu odsyłającego zagrożone w niniejszej sprawie, wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (wyrok z dnia 9 października 2014 r., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 Takie gwarancje niezawisłości i bezstronności zakładają istnienie zasad – w szczególności zasad statutowych i proceduralnych – pozwalających wykluczyć, w przekonaniu podmiotów prawa, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz co do neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów (zob. podobnie wyrok z dnia 9 października 2014 r., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 W rozpatrywanej sprawie z przepisów prawa krajowego przytoczonych w pkt 3–5 i 12–20 niniejszego wyroku wynika, że decyzje organów administracyjnych mogą być przedmiotem skargi o naruszenie prawa wnoszonej do sądów administracyjnych, które orzekają co do istoty sprawy. W wykonywaniu swych zadań sąd ma obowiązek ustalenia okoliczności faktycznych zawisłej przed nim sprawy w ramach zaskarżenia i biorąc pod uwagę w taki sam sposób okoliczności łagodzące i okoliczności obciążające. W ramach tych postępowań organ administracyjny, który nałożył sankcję administracyjną o charakterze karnym, występuje w charakterze strony.

64 Na podstawie tych tylko informacji nie ma podstaw do tego, by uznać, że taki system proceduralny może budzić wątpliwości co do bezstronności sądu krajowego w zakresie, w jakim sąd ten zobowiązany jest do dokonania ustaleń faktycznych w zawisłej przed nim sprawie nie w celu uzasadnienia oskarżenia, ale w celu ujawnienia prawdy. Zresztą postępowania sądowe takie jak postępowanie główne opierają się w swej istocie na założeniu, że sędzia nie jest jedynie arbitrem w sporze między stronami, ale że działa on w ogólnym interesie społeczeństwa. To właśnie działając w tym interesie, sąd krajowy będzie również zobowiązany do zbadania uzasadnienia przepisów krajowych ograniczających jedną z podstawowych swobód Unii, tak jak wynika to z orzecznictwa Trybunału.

65 W odniesieniu do kwestii wzajemnej relacji między wynikającym z prawa krajowego nałożonym na sąd krajowy obowiązkiem ustalenia z urzędu okoliczności faktycznych zawisłych przed nim spraw i wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281), w pkt 50–52 niniejszego wyroku przypomniano już, że zgodnie z prawem Unii do sądu krajowego należy dokonanie ogólnej oceny okoliczności, w których przyjęto i wdrożono przepisy zawierające ograniczenie, na

podstawie dowodów przedstawionych przez właściwe organy państwa członkowskiego, zmierzających do wykazania istnienia celu odpowiedniego do uzasadnienia ograniczenia jednej z podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat FUE oraz proporcjonalności tego ograniczenia.

66 O ile sąd krajowy może być zobowiązany przez krajowe przepisy proceduralne do zastosowania koniecznych środków mających na celu ułatwienie przedstawienia takich dowodów, o tyle, jak zauważyła rzecznik generalna E. Sharpston w pkt 51–56 i 68 swej opinii, nie można od niego wymagać, aby zastąpił wspomniane organy w zadaniu przedstawienia uzasadnienia, które, zgodnie z wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281), to właśnie one mają obowiązek przedstawić. Jeśli uzasadnienie takie nie zostanie przedstawione ze względu na nieobecność lub pasywność tychże organów, sąd krajowy powinien mieć możliwość wyciągnięcia wszelkich konsekwencji z jego braku.

67 Mając na uwadze powyższe rozważania, na przedłożone pytanie należy odpowiedzieć, że, biorąc pod uwagę art. 47 karty, art. 49 i 56 TFUE, w rozumieniu nadanym im w szczególności przez wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281), powinny być interpretowane w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one krajowym przepisom proceduralnym, zgodnie z którymi w ramach postępowań administracyjnych o charakterze karnym sąd rozpatrujący sprawę zgodności z prawem Unii przepisów ograniczających jedną z podstawowych swobód unijnych, takich jak swoboda przedsiębiorczości lub swoboda świadczenia usług wewnątrz Unii, jest zobowiązany do ustalenia z urzędu okoliczności zawisłej przed nim sprawy w ramach badania istnienia wykroczenia administracyjnego, pod warunkiem że przepisy takie nie prowadzą do sytuacji, w której sąd ten jest zobowiązany do zastąpienia właściwych organów danego państwa członkowskiego, których zadaniem jest przedstawienie koniecznych dowodów pozwalających wspomnianemu sądowi na sprawdzenie, czy to ograniczenie swobód jest uzasadnione.

W przedmiocie kosztów

68 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Biorąc pod uwagę art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 49 i 56 TFUE, w rozumieniu nadanym im w szczególności przez wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281), powinny być interpretowane w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one krajowym przepisom proceduralnym, zgodnie z którymi w ramach postępowań administracyjnych o charakterze karnym sąd rozpatrujący sprawę zgodności z prawem Unii przepisów ograniczających jedną z podstawowych swobód unijnych, takich jak swoboda przedsiębiorczości lub swoboda świadczenia usług wewnątrz Unii, jest zobowiązany do ustalenia z urzędu okoliczności zawisłej przed nim sprawy w ramach badania istnienia wykroczenia administracyjnego, pod warunkiem że przepisy takie nie prowadzą do sytuacji, w której sąd ten jest zobowiązany do zastąpienia właściwych organów danego państwa członkowskiego, których zadaniem jest przedstawienie koniecznych dowodów pozwalających wspomnianemu sądowi na sprawdzenie, czy to ograniczenie swobód jest uzasadnione.

Podpisy