



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

14. listopada 2021.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno pružanje usluga – Članak 56. UFEU-a – Igre na sreću – Stavljanje na raspolaganje zabranjenih lutrija – Kazne – Proporcionalnost – Novčane kazne u najmanjem iznosu – Kumuliranje – Nepostojanje najvišeg iznosa – Zamjenska kazna oduzimanja slobode – Proporcionalno sudjelovanje u troškovima postupka – Članak 49. stavak 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima”

U predmetu C-231/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Upravni sud, Austrija), odlukom od 27. travnja 2020., koju je Sud zaprimio 3. lipnja 2020., u postupku

**MT**

protiv

**Landespolizeidirektion Steiermark,**

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik prvog vijeća, u svojstvu predsjednika drugog vijeća, I. Ziemele (izvjestiteljica), T. von Danwitz, P. G. Xuereb i A. Kumin, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu MT, P. Ruth i D. Pinzger, *Rechtsanwälte*,
- za austrijsku vladu, A. Posch i J. Schmoll, u svojstvu agenata,
- za belgijsku vladu, L. Van den Broeck i M. Jacobs, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Vlaemincka, *advocaat*, i M. Thibault, *avocate*,

\* Jezik postupka: njemački

- za mađarsku vladu, B. R. Kissné, M. Z. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata,
  - za portugalsku vladu, P. Barros da Costa, A. Silva Coelho i L. Inez Fernandes, u svojstvu agenata,
  - za Europsku komisiju, G. Braun, L. Malferrari i L. Armati, u svojstvu agenata,
- odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,  
donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 56. UFEU-a i članka 49. stavka 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe MT i Landespolizeidirektiona Steiermark (Regionalna policijska uprava Štajerske, Austrija), u vezi s kaznama izrečenima toj osobi zbog kažnjivih djela stavljanja na raspolaganje zabranjenih lutrija u komercijalne svrhe.

### **Pravni okvir**

#### ***GSpG***

- 3 Glücksspielgesetz (Savezni zakon o igrama na sreću) od 28. studenoga 1989. (BGBl. 620/1989), u inačici primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: GSpG), u članku 2., naslovljenom „Lutrije”, propisuje:

„(1) Lutrije su igre na sreću.

1. koje provodi, organizira, nudi ili stavlja na raspolaganje poduzetnik,
2. u kojima igrači ili druge osobe, u okviru sudjelovanja u igri, uplaćuju novčani iznos (ulog), a
3. poduzetnik, igrači ili druge osobe očekuju novčanu korist (dobitak).

[...]

(4) Zabranjene lutrije su one za koje nije izdana koncesija ili dozvola na temelju ovog saveznog zakona i koje nisu isključene iz monopola savezne države nad igrama na sreću prema članku 4.

[...]”

4 Članak 52. GSpG-a, naslovljen „Odredbe o upravnim kaznama”, glasi:

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

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

[...]

(2) Ako je kažnjivo djelo iz stavka 1. točke 1. počinjeno s najviše tri automata za igre na sreću ili s najviše tri druga predmeta protivna propisima, za korištenje svakog automata za igre na sreću ili drugog predmeta protivnog propisima može se izreći novčana kazna u iznosu od 1000 do 10 000 eura, ako je riječ o prvom kažnjivom djelu, odnosno od 3000 do 30 000 eura u slučaju ponavljanja kažnjivog djela; ako je kažnjivo djelo počinjeno s više od tri automata za igre na sreću ili s više od tri druga predmeta protivna propisima, za korištenje svakog automata za igre na sreću ili drugog predmeta protivnog propisima može se izreći novčana kazna od 3000 do 30 000 eura, ako je riječ o prvom kažnjivom djelu, odnosno od 6000 do 60 000 eura u slučaju ponavljanja kažnjivog djela.”

**VStG**

5 U članku 9. Verwaltungsstrafgesetzes (Zakon o upravnim kaznama, BGBl. 52/1991), u inačici primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: VStG), naslovljenom „Posebni slučajevi odgovornosti”, određuje se:

„(1) Kad je riječ o tome poštuju li pravne osobe odredbe upravnih propisa [...] valja smatrati odgovornom onu osobu koja je pozvana da zastupa društvo prema trećima, ako nije drukčije utvrđeno u odredbama upravnih propisa te ako nisu imenovani odgovorni zastupnici (stavak 2.).

[...]

(7) Pravne osobe [...] i fizičke osobe iz stavka 3. solidarno su odgovorne za novčane kazne izrečene osobama pozvanima da zastupaju društvo prema trećima odnosno odgovornom zastupniku, za drugu štetu izraženu u novcu i za troškove postupka.”

6 U članku 16. VStG-a, naslovljenom „Zamjenska kazna oduzimanja slobode”, propisuje se:

„(1) U slučaju izricanja novčane kazne valja istodobno odrediti zamjensku kaznu oduzimanja slobode, u slučaju nemogućnosti naplate novčane kazne.

(2) Zamjenska kazna oduzimanja slobode ne može trajati dulje od maksimalne kazne oduzimanja slobode koju je moguće izreći za upravno kažnjivo djelo odnosno ne može trajati dulje od dva tjedna ako kazna oduzimanja slobode uopće nije predviđena odnosno ako ne postoji nijedna druga odredba. Nezakonita je svaka zamjenska kazna oduzimanja slobode dulja od šest tjedana. Navedena kazna mora se odrediti na temelju pravila o određivanju kazni, neovisno o članku 12.

[...]”

7 Članak 19. VStG-a, naslovljen „Određivanje kazne”, glasi:

„(1) Kazna se određuje s obzirom na važnost zaštićenog pravnog interesa i težinu povrede potonjeg proizišle iz kažnjivog djela.

[...]”

8 U članku 20. VStG-a, naslovljenom „Iznimno ublažavanje kazne”, određuje se:

„Ako je mnogo više olakotnih od otegotnih okolnosti odnosno ako je navodni počinitelj kažnjivog djela maloljetnik, najmanja kazna može se prepoloviti.”

9 U članku 64. VStG-a, naslovljenom „Troškovi postupka za izricanje kazni”, propisuje se:

„(1) U svakoj odluci kojom se izriče kazna kažnjenoj osobi nalaže se sudjelovanje u troškovima postupka za izricanje kazni.

(2) Iznos njezina doprinosa utvrđuje se, kad je riječ o [upravnom] postupku, na 10 % izrečene kazne, pri čemu on ne može biti manji od 10 eura; kad se kazna sastoji od oduzimanja slobode, dan oduzimanja slobode odgovara, za potrebe izračuna troškova postupka, iznosu od 100 eura.  
[...]

[...]”

### ***Zakon o postupku pred upravnim sudovima***

10 Članak 38. Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Zakon o postupku pred upravnim sudovima, BGBl. I, 33/2013), u inačici primjenjivoj na glavni postupak, predviđa da se u okviru postupka pred upravnim sudovima primjenjuju, među ostalim, odredbe VStG-a.

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

11 Društvo koje zastupa osoba MT stavilo je na raspolaganje u jednom objektu, u razdoblju od 30. travnja do 3. svibnja 2016., u komercijalne svrhe deset automata za igre na sreću. Igre na sreću o kojima je riječ organiziralo je društvo sa sjedištem u Slovačkoj.

12 Tužitelj u glavnom postupku upravnom je odlukom proglašen krivim, u skladu s člankom 9. VStG-a, za povrede članka 52. stavka 1. točke 1. trećeg primjera GSpG-a koje je počinilo to društvo. Na temelju članka 52. stavka 2. tog zakona upravno tijelo nadležno za progon izreklo mu je, za svako kažnjivo djelo, upravnu kaznu u iznosu od 10 000 eura i – na temelju članka 16. VStG-a, koji se u okviru postupka pred upravnim sudovima primjenjuje na temelju članka 38. Zakona o postupcima pred upravnim sudovima, u inačici primjenjivoj na glavni postupak – zamjensku kaznu oduzimanja slobode u trajanju od tri dana, što ukupno, za deset automata za igre na sreću, iznosi 100 000 eura novčane kazne i 30 dana zamjenske kazne oduzimanja slobode. Tužitelju u glavnom postupku također je, na temelju članka 64. stavka 2. VStG-a, naloženo plaćanje iznosa od 10 000 eura na ime sudjelovanja u troškovima postupka.

13 Protiv te odluke tužitelj u glavnom postupku žalio se Landesverwaltungsgerichtu Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija), koji je tu žalbu odbio.

- 14 Tužitelj u glavnom postupku podnio je protiv presude tog suda prvu reviziju Verwaltungsgerichtshofu (Upravni sud, Austrija). Potonji je potvrdio navedenu presudu u dijelu koji se odnosio na odluku o krivnji, ali je ukinuo njezin dio koji se ticao odluke o kazni.
- 15 Nakon što mu je predmet vraćen na ponovno odlučivanje, Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) za svako je kažnjivo djelo smanjio iznos izrečene novčane kazne na 4000 eura te je zamjensku kaznu oduzimanja slobode odredio na jedan dan, što ukupno, za deset automata za igre na sreću, iznosi 40 000 eura novčane kazne i deset dana zamjenske kazne oduzimanja slobode. Također je naložio plaćanje iznosa od 4000 eura na ime sudjelovanja u troškovima postupka.
- 16 Tužitelj u glavnom postupku podnio je drugu reviziju sudu koji je uputio zahtjev, koja je bila usmjerena na visinu izrečene kazne.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev napominje da je, u okviru postupka po reviziji koja mu je podnesena, Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) u prvom stupnju ispitivao povređuje li se predmetnim sustavom monopola slobodno pružanje usluga, pri čemu je proveo sveobuhvatnu ocjenu s obzirom na kriterije koje je utvrdio Sud i došao do zaključka da pravu Unije nisu protivne odredbe GSpG-a kojima se kriminalizira organiziranje igara na sreću putem automata ako nije izdana potrebna koncesija.
- 18 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da njegova ocjena zakonitosti kazne ovisi o pitanju jesu li odredbe GSpG-a, u vezi s odredbama VStG-a, koje Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) mora primijeniti prilikom određivanja kazne, u skladu s člankom 56. UFEU-a i, ako je primjenjivo, s člankom 49. stavkom 3. Povelje.
- 19 U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
  - „1. Mora li nacionalni sud u okviru postupka za izricanje kazni koji se vodi radi zaštite sustava monopola ispitati – s obzirom na slobodno pružanje usluga – odredbu o kaznama koju je dužan primijeniti ako je prethodno ispitao sustav monopola u skladu sa smjericama Suda [...] i ako je to ispitivanje pokazalo da je taj sustav opravdan?
  2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:
    - a) Treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da mu se protive nacionalni propisi u kojima se za stavljanje na raspolaganje u komercijalne svrhe lutrija zabranjenih [GSpG-om] predviđa obvezno izricanje novčane kazne za svaki automat za igre na sreću bez apsolutnog najvišeg ukupnog iznosa izrečenih novčanih kazni?
    - b) Treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da mu se protive nacionalni propisi u kojima se za stavljanje na raspolaganje u komercijalne svrhe lutrija zabranjenih [GSpG-om] predviđa obvezno izricanje najmanje novčane kazne u iznosu od 3000 eura za svaki automat za igre na sreću?
    - c) Treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da mu se protive nacionalni propisi u kojima se za stavljanje na raspolaganje u komercijalne svrhe lutrija zabranjenih [GSpG-om] predviđa izricanje zamjenske kazne oduzimanja slobode za svaki automat za igre na sreću bez apsolutnog najduljeg ukupnog trajanja izrečenih zamjenskih kazni oduzimanja slobode?

- d) Treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da mu se protive nacionalni propisi u kojima se u slučaju kažnjavanja radnje stavljanja na raspolaganje u komercijalne svrhe lutrija zabranjenih [GSpG-om] propisuje sudjelovanje u troškovima postupka za izricanje kazni u iznosu od 10 % izrečenih novčanih kazni?
3. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje:
- a) Treba li članak 49. stavak 3. [Povelje] tumačiti na način da mu se protive nacionalni propisi u kojima se za stavljanje na raspolaganje u komercijalne svrhe lutrija zabranjenih [GSpG-om] predviđa obvezno izricanje novčane kazne za svaki automat za igre na sreću bez apsolutnog najvišeg ukupnog iznosa izrečenih novčanih kazni?
- b) Treba li članak 49. stavak 3. [Povelje] tumačiti na način da mu se protive nacionalni propisi u kojima se za stavljanje na raspolaganje u komercijalne svrhe lutrija zabranjenih [GSpG-om] predviđa obvezno izricanje najmanje novčane kazne u iznosu od 3000 eura za svaki automat za igre na sreću?
- c) Treba li članak 49. stavak 3. [Povelje] tumačiti na način da mu se protive nacionalni propisi u kojima se za stavljanje na raspolaganje u komercijalne svrhe lutrija zabranjenih [GSpG-om] predviđa izricanje zamjenske kazne oduzimanja slobode za svaki automat za igre na sreću bez apsolutnog najduljeg ukupnog trajanja izrečenih zamjenskih kazni oduzimanja slobode?
- d) Treba li članak 49. stavak 3. [Povelje] tumačiti na način da mu se protive nacionalni propisi u kojima se u slučaju kažnjavanja radnje stavljanja na raspolaganje u komercijalne svrhe lutrija zabranjenih [GSpG-om] propisuje sudjelovanje u troškovima postupka za izricanje kazni u iznosu od 10 % izrečenih novčanih kazni?"

## O prethodnim pitanjima

### *Prvo pitanje*

### *Dopuštenost*

- 20 Tužitelj u glavnom postupku tvrdi da je prvo pitanje hipotetsko jer u okviru tog postupka, suprotno onomu što se navodi u tekstu tog pitanja, sud koji je uputio zahtjev nije sâm ispitao predmetni sustav monopola u skladu s kriterijima koje je utvrdio Sud.
- 21 U tom smislu valja podsjetiti na to da je, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je određena člankom 267. UFEU-a, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Slijedom toga, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje pravnog pravila Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku (presude od 13. studenoga 2018., Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, t. 20. i od 2. travnja 2020., Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 22 Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže

činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presude od 13. studenoga 2018., Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, t. 21. i od 2. travnja 2020., Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, t. 24. i navedena sudska praksa).

- 23 U ovom predmetu, kao što je to istaknuto u točki 17. ove presude, sud koji je uputio zahtjev napominje da je Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) u prvom stupnju ispitivao usklađenost s pravom Unije odredbi GSpG-a kojima se kriminalizira organiziranje igara na sreću putem automata ako nije izdana potrebna koncesija. S obzirom na navedeno utvrđenje, koje Sud ne može dovoditi u pitanje u okviru postupka koji se temelji na članku 267. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev želi znati je li posebno dužan u okviru svojeg ispitivanja zakonitosti kazne koja je izrečena tužitelju u glavnom postupku na temelju odredbi GSpG-a, u vezi s odredbama VStG-a, ocjenjivati tu kaznu s obzirom na članak 56. UFEU-a. Prema tome, nije moguće osporiti to da usklađenost odluke koju treba donijeti sud koji je uputio zahtjev s pravom Unije ovisi o odgovoru na postavljeno pitanje, koje stoga nije hipotetske naravi.
- 24 Iz toga slijedi da je prvo pitanje dopušteno.

### *Meritum*

- 25 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da u okviru postupka za izricanje kazni za povredu monopola u području igara na sreću nacionalni sud od kojega je zatražena ocjena zakonitosti kazne izrečene za navedenu povredu mora posebno ocjenjivati usklađenost kazni predviđenih u mjerodavnom propisu s člankom 56. UFEU-a, ako je već ocijenjeno da je zasnivanje sustava monopola usklađeno s tom odredbom.
- 26 Austrijska, belgijska i, u biti, mađarska vlada tvrde da nije potrebno odvojeno ispitivanje, s obzirom na članak 56. UFEU-a, nacionalnih pravila o kaznama kojima se nastoji osigurati poštovanje monopola jer su ona načelno već ispitana u okviru sveobuhvatne ocjene okolnosti donošenja i primjene ograničavajućih propisa o kojima je riječ. Suprotno tomu, portugalska vlada, Europska komisija i, u biti, osoba MT ističu da se navedena pravila moraju odvojeno ispitati s obzirom na tu odredbu i, osobito, s obzirom na načelo proporcionalnosti.
- 27 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je Sud već ocijenio da – kad je riječ o propisima države članice kojima se obavljanje u toj državi djelatnosti u sektoru igara na sreću uvjetuje, među ostalim, obvezom dobivanja koncesije i dozvole policije i u kojima se predviđaju kaznenopravne sankcije u slučaju nepoštovanja zakonodavstva o kojem je riječ – treba odvojeno ispitati za svako od ograničenja predviđenih nacionalnim zakonodavstvom, što uključuje i predviđene kazne, može li se njime osigurati postizanje jednog ili više ciljeva na koje se poziva država članica o kojoj je riječ i prekoračuje li se njime ono što je nužno za njihovo ostvarenje (vidjeti u tom smislu presudu od 6. ožujka 2007., Placanica i dr., C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 40. i 49.). Taj je zahtjev Sud potom ponovio u nekoliko navrata (presude od 8. rujna 2010., Stoß i dr., C-316/07, C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, t. 93.; od 28. veljače 2018., Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, t. 22. kao i rješenje od 18. svibnja 2021., Fluctus i dr., C-920/19, neobjavljeno, EU:C:2021:395, t. 29.).
- 28 Iz toga proizlazi da nacionalni sud koji ocjenjuje zakonitost kazne izrečene za povredu monopola u području igara na sreću mora posebno ocjenjivati usklađenost tog ograničenja s člankom 56. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 12. rujna 2019., Maksimovic i dr., C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18, EU:C:2019:723, t. 33.), čak i ako je već ocijenjeno da su druga ograničenja koja su povezana sa zasnivanjem tog monopola usklađena s navedenom odredbom.

- 29 Točno je da iz sudske prakse Suda proizlazi to da je u okviru provjere usklađenosti ograničavajućeg propisa s člankom 56. UFEU-a nacionalni sud već morao izvršiti opću ocjenu okolnosti donošenja i primjene tog propisa (vidjeti u tom smislu presude od 30. lipnja 2016., *Admiral Casinos & Entertainment*, C-464/15, EU:C:2016:500, t. 31. i od 14. lipnja 2017., *Online Games i dr.*, C-685/15, EU:C:2017:452, t. 52. i navedenu sudsku praksu), što nužno uključuje i sustav kazni koji je posebno predviđen tim propisom, a na temelju kojeg je donesena odluka o kazni.
- 30 S tim u vezi sud koji je uputio zahtjev pojasnio je da je Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) u okviru glavnog postupka ocijenio, s obzirom na kriterije koje je utvrdio Sud, da odredbe GSpG-a kojima se kriminalizira organiziranje igara na sreću putem automata ako nije izdana potrebna koncesija nisu protivne pravu Unije.
- 31 Austrijska je vlada pak naglasila da je zaključak do kojeg je došao Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) u skladu s ustaljenom sudskom praksom najviših austrijskih sudova koji, u okviru navedenog ispitivanja, sustavno vode računa o odredbama o kaznama sadržanima u članku 52. GSpG-a, cilj kojih je učinkovita borba protiv nezakonitih igara na sreću.
- 32 Međutim, s jedne strane, sud koji je uputio zahtjev nije naveo odnosi li se ta ocjena posebno na navedeni članak. S druge strane, u svakom slučaju, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi to da su kazne koje su izrečene tužitelju u glavnom postupku određene ne samo na temelju članka 52. GSpG-a nego i na temelju članaka 16. i 64. VStG-a, koji se primjenjuju na postupke pred upravnim sudovima i u kojima se predviđa to da se prilikom donošenja svake odluke o kazni određuje zamjenska kazna oduzimanja slobode i donosi odluka o sudjelovanju u troškovima postupka za izricanje upravnih kazni.
- 33 Kad je riječ o okolnosti da su kazne predviđene u općim odredbama VStG-a, a ne u GSpG-u, valja podsjetiti na to da one moraju u svakom pojedinačnom slučaju, s obzirom na konkretne načine njihova određivanja, biti usklađene s pravom Unije i poštovati njime zajamčene temeljne slobode (vidjeti u tom smislu presude od 6. ožujka 2007., *Placanica i dr.*, C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 68.; od 20. prosinca 2017., *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, t. 61. i od 11. veljače 2021., *K. M. (Sankcije izrečene zapovjedniku plovila)*, C-77/20, EU:C:2021:112, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 34 Prema tome, valja provesti posebno ispitivanje sustava kazni o kojem je riječ u glavnom postupku s obzirom na članak 56. UFEU-a.
- 35 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da u okviru postupka za izricanje kazni za povredu monopola u području igara na sreću nacionalni sud od kojega je zatražena ocjena zakonitosti kazne izrečene za navedenu povredu mora posebno ocjenjivati usklađenost kazni predviđenih u mjerodavnom propisu s člankom 56. UFEU-a, i to s obzirom na konkretne načine njihova određivanja.



## ***Drugo pitanje***

- 36 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da mu se protive nacionalni propisi u kojima se, u slučaju stavljanja na raspolaganje u komercijalne svrhe zabranjenih lutrija, predviđa obvezno:
- izricanje najmanje novčane kazne za svaki neovlašteno postavljeni automat za igre na sreću bez najvišeg ukupnog iznosa izrečenih novčanih kazni;
  - izricanje zamjenske kazne oduzimanja slobode za svaki automat za igre na sreću bez najduljeg ukupnog trajanja izrečenih zamjenskih kazni oduzimanja slobode i
  - sudjelovanje u troškovima postupka u iznosu od 10 % izrečenih novčanih kazni.
- 37 Uvodno valja podsjetiti na to da iako su propisi o kaznama u području igara na sreću u nadležnosti država članica, ustaljena je sudska praksa da pravo Unije nameće ograničenja toj nadležnosti na način da se tim propisima ne mogu ograničavati temeljne slobode zajamčene navedenim pravom (vidjeti u tom smislu presude od 8. srpnja 2010., Sjöberg i Gerdin, C-447/08 i C-448/08, EU:C:2010:415, t. 49. i od 19. studenoga 2020., ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, t. 27. i navedenu sudska praksu).
- 38 U skladu s ustaljenom sudsom praksom Suda, ograničenjima slobodnog pružanja usluga moraju se smatrati sve mjere koje zabranjuju ili ometaju korištenje tom slobodom ili umanjuju njegovu privlačnost (presuda od 12. rujna 2019., Maksimovic i dr., C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18, EU:C:2019:723, t. 30. i navedena sudska praksa).
- 39 S tim u vezi, nacionalni propis koji za dotičnog pružatelja usluga propisuje kazne u slučaju nepoštovanja obveza koje same po sebi ograničavaju slobodno pružanje usluga, poput onog u glavnom postupku, može učiniti manje privlačnim uživanje takve slobode i, prema tome, čini ograničenje slobodnog pružanja usluga (vidjeti u tom smislu presudu od 12. rujna 2019., Maksimovic i dr., C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18, EU:C:2019:723, t. 33. i 34.).
- 40 Međutim, iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da se nacionalne mjere koje bi mogle otežati ili učiniti manje privlačnim uživanje temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om ipak mogu opravdati ako odgovaraju važnim razlozima u općem interesu, ako su prikladne za osiguravanje ostvarenja cilja kojem teže i ako ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tog cilja (presuda od 12. rujna 2019., Maksimovic i dr., C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18, EU:C:2019:723, t. 35. i navedena sudska praksa).
- 41 Osim toga, Sud je pojasnio da države članice mogu slobodno postaviti ciljeve svoje politike u području kladjenja i igara na sreću te, prema potrebi, pobliže definirati željenu razinu zaštite. Međutim, ograničenja koja nameću moraju zadovoljiti uvjete koji proizlaze iz sudske prakse Suda, a tiču se njihove proporcionalnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 8. srpnja 2010., Sjöberg i Gerdin, C-447/08 i C-448/08, EU:C:2010:415, t. 39.).
- 42 Nadalje, iz sudske prakse Suda proizlazi to da kad se država članica poziva na važne razloge u općem interesu kako bi opravdala propise kojima bi se moglo spriječiti ostvarivanje slobodnog pružanja usluga, to se opravdanje, predviđeno pravom Unije, mora tumačiti u svjetlu općih načela tog prava, a osobito temeljnih prava zajamčenih Poveljom. Slijedom toga, predviđene

iznimke mogu se primijeniti na nacionalne pravne propise o kojima je riječ samo ako su oni u skladu s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava Sud (presuda od 30. travnja 2014., *Pfleger i dr.*, C-390/12, EU:C:2014:281, t. 35. i navedena sudska praksa).

- 43 U tom pogledu valja napomenuti, kao prvo, da s obzirom na to da pravo Unije dopušta državama članicama da odstupe od članka 56. UFEU-a i nametnu ograničenja pružanju usluga igara na sreću, sve dok ta ograničenja odgovaraju važnim razlozima u općem interesu, prikladna su za osiguravanje ostvarenja cilja kojem teže i ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tog cilja, treba smatrati da izricanje upravnih kazni ili kaznenopravnih sankcija kako bi se primijenila ta ograničenja odgovara istim važnim razlozima u općem interesu kao i navedena ograničenja.
- 44 Kao drugo, valja utvrditi da izricanje upravnih kazni ili kaznenopravnih sankcija za povredu ograničavajućeg propisa o pružanju usluga igara na sreću načelno može osigurati poštovanje tih propisa i prema tome prikladno je za osiguravanje ostvarenja cilja postavljenog u tu svrhu.
- 45 Kao treće, strogost izrečenih kazni mora odgovarati težini povreda koje suzbijaju i posebno osigurati stvarno odvraćajući učinak, pritom ne prekoračujući ono što je nužno za postizanje navedenog cilja (vidjeti u tom smislu presudu od 5. ožujka 2020., *OPR-Finance*, C-679/18, EU:C:2020:167, t. 26. i navedenu sudska praksu), pri čemu takav zahtjev proizlazi osobito iz načela proporcionalnosti kazni sadržanog u članku 49. stavku 3. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 2018., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, t. 55.).
- 46 Kad je riječ, kao prvo, o izricanju najmanje novčane kazne za svaki neovlašteno postavljeni automat za igre na sreću, takva kazna sama po sebi ne pokazuje se neproporcionalnom s obzirom na težinu kažnjivih djela o kojima je riječ, imajući u vidu to da ponuda nezakonitih igara na sreću posredstvom automata koji zbog svoje naravi umiču nadzoru upravnih tijela i kod kojih nije moguće provjeriti poštovanje mjera propisanih zakonom radi zaštite igrača može, kao što to ističe austrijska vlada, imati vrlo ozbiljne negativne učinke na društvo, pri čemu je Sud već istaknuo da lutrije potiču na trošenje koje može imati štetne individualne i društvene posljedice (presuda od 24. ožujka 1994., *Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119, t. 60.; vidjeti također u tom smislu presude od 6. ožujka 2007., *Placanica i dr.*, C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 47.; od 3. lipnja 2010., *Sporting Exchange*, C-203/08, EU:C:2010:307, t. 27. i od 15. rujna 2011., *Dickinger i Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, t. 45.).
- 47 Kad je riječ o iznosu te najmanje novčane kazne, na nacionalnom je sudu da prilikom ocjenjivanja njezine proporcionalnosti uzme u obzir odnos između iznosa novčane kazne koji se može izreći i ekonomske koristi koja proizlazi iz počinjenja kažnjivih djela, kako bi se počinitelji tih djela odvratili od njihova počinjenja (vidjeti u tom smislu presudu od 11. veljače 2021., *K. M. (Sankcije izrečene zapovjedniku plovila)*, C-77/20, EU:C:2021:112, t. 49.). Navedeni sud mora se, vodeći računa o svim okolnostima slučaja, uvjeriti u to da tako izrečeni najmanji iznos nije neproporcionalan u odnosu na navedenu korist.
- 48 Kad je riječ o okolnosti da se u nacionalnim propisima o kojima je riječ u glavnom postupku ne predviđa najviši ukupni iznos izrečenih novčanih kazni, valja istaknuti da je točno da izricanje najmanje novčane kazne u kombinaciji s uračunavanjem novčanih kazni bez gornje granice u slučaju u kojem se kažnjivo djelo odnosi na više neovlašteno postavljenih automata za igre na sreću može rezultirati novčanim kaznama u vrlo visokom iznosu.

- 49 Međutim, kao što su to istaknuli sud koji je uputio zahtjev – koji se oslonio na obrazloženje vladina nacrtu zakona kojim su u članak 52. stavak 2. GSpG-a uneseni iznosi kazni o kojima je riječ – austrijska i belgijska vlada te Komisija, navedena mjera omogućava, među ostalim, eliminiranje ekonomske koristi koja bi se mogla ostvariti počinjenjem sankcioniranih kažnjivih djela, čime se sve više smanjuje privlačnost nezakonite ponude tako da ta mjera, sama po sebi, ne povređuje načelo proporcionalnosti. Na nacionalnom je sudu, međutim, da se uvjeri i u to da ukupni iznos izrečenih novčanih kazni nije neproporcionalan u odnosu na tu korist.
- 50 Kad je riječ, kao drugo, o izricanju zamjenske kazne oduzimanja slobode, treba smatrati da se ni ono ne pokazuje, samo po sebi, neproporcionalnim u odnosu na vrstu i težinu kažnjivih djela o kojima je riječ s obzirom na to da, kao što ističe austrijska vlada, služi tomu da osigura učinkovito sankcioniranje tih kažnjivih djela u slučaju nemogućnosti naplate novčane kazne.
- 51 Međutim, valja istaknuti da izricanje navedene kazne mora, u svakom slučaju, biti opravdano važnim razlozima u općem interesu (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 19. siječnja 2021., Lacatus protiv Švicarske, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD001406515, t. 110.) s obzirom na to da je riječ o kazni čija se osobita strogost očituje u posljedicama koje iz nje proizlaze za dotičnu osobu (vidjeti u tom smislu presudu od 12. rujna 2019., Maksimovic i dr., C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18, EU:C:2019:723, t. 45. i navedenu sudsku praksu).
- 52 U predmetnom slučaju, iz odluke o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi to da, kad je riječ o kažnjivim djelima poput onih u glavnom postupku, zamjenska kazna oduzimanja slobode ne može biti dulja od dva tjedna za svako kažnjivo djelo.
- 53 U tom pogledu valja utvrditi da, s obzirom na to da svaki automat za igre na sreću ili predmet protivan propisima može dovesti do izricanja spomenute zamjenske kazne oduzimanja slobode i da se u primjenjivim propisima ne predviđa najdulje ukupno trajanje zamjenskih kazni oduzimanja slobode koje se mogu izreći, uračunavanje takvih kazni može rezultirati zamjenskom kaznom oduzimanja slobode u vrlo dugom trajanju, što može biti neprikladno s obzirom na težinu utvrđenih kažnjivih djela za koja primjenjivi propisi predviđaju samo novčane kazne. Na sudu je koji je uputio zahtjev da utvrdi je li to slučaj, uzimajući u obzir trajanje stvarno izrečene zamjenske kazne oduzimanja slobode.
- 54 S tim u vezi austrijska je vlada istaknula da ne postoji najmanja donja granica zamjenskih kazni oduzimanja slobode i da ta kazna mora odgovarati izrečenoj novčanoj kazni.
- 55 Međutim, navedena okolnost ne može biti presudna s obzirom na to da se usklađenost zamjenske kazne oduzimanja slobode s načelom proporcionalnosti ne može temeljiti samo na činjenici da tijela države članice mogu, po vlastitoj diskreciji, smanjiti njezino trajanje (vidjeti po analogiji presudu od 3. ožujka 2020., Google Ireland, C-482/18, EU:C:2020:141, t. 53.).
- 56 Kad je riječ, kao treće, o propisivanju sudjelovanja u troškovima postupka u iznosu od 10 % izrečenih novčanih kazni, valja podsjetiti na to da u skladu sa sudskom praksom Suda naplaćivanje sudskih troškova u načelu pridonosi dobrom funkcioniranju pravosudnog sustava s obzirom na to da čini izvor financiranja pravosudne djelatnosti država članica (presuda od 30. lipnja 2016., Toma i Biroul Executorului Judecătorească Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, t. 49. i navedena sudska praksa). Stoga se ne može smatrati da propisivanje takvog sudjelovanja, samo po sebi, povređuje načelo proporcionalnosti.

- 57 Međutim, na sudu je koji je uputio zahtjev da se uvjeri u to da spomenuto sudjelovanje u troškovima, s obzirom na to da se određuje na temelju postotka od iznosa izrečene novčane kazne, nije prekomjerno – kad je riječ o konkretnom utvrđivanju njegove visine te imajući u vidu nepostojanje najvišeg iznosa novčane kazne – u odnosu na stvarne troškove navedenog postupka i da se njime ne povređuje pravo na pristup sudu, utvrđeno u članku 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 6. studenoga 2012., Otis i dr., C-199/11, EU:C:2012:684, t. 48.).
- 58 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protive nacionalni propisi u kojima se, u slučaju stavljanja na raspolaganje u komercijalne svrhe zabranjenih lutrija, predviđa obvezno:
- izricanje najmanje novčane kazne za svaki neovlašteno postavljeni automat za igre na sreću bez najvišeg ukupnog iznosa izrečenih novčanih kazni, pod uvjetom da ukupni iznos izrečenih novčanih kazni nije neproporcionalan u odnosu na ekonomsku korist koja bi se mogla ostvariti počinjenjem sankcioniranih kažnjivih djela;
  - izricanje zamjenske kazne oduzimanja slobode za svaki neovlašteno postavljeni automat za igre na sreću bez najduljeg ukupnog trajanja izrečenih zamjenskih kazni oduzimanja slobode, pod uvjetom da trajanje stvarno izrečene zamjenske kazne oduzimanja slobode nije prekomjerno u odnosu na težinu utvrđenih kažnjivih djela i
  - sudjelovanje u troškovima postupka u iznosu od 10 % izrečenih novčanih kazni, pod uvjetom da nije prekomjerno u odnosu na stvarne troškove tog postupka i da se njime ne povređuje pravo na pristup sudu, utvrđeno u članku 47. Povelje.

### *Treće pitanje*

- 59 S obzirom na odgovor na prvo pitanje, ne treba odgovoriti na treće pitanje.

### **Troškovi**

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

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da u okviru postupka za izricanje kazni za povredu monopola u području igara na sreću nacionalni sud od kojega je zatražena ocjena zakonitosti kazne izrečene za navedenu povredu mora posebno ocjenjivati usklađenost kazni predviđenih u mjerodavnom propisu s člankom 56. UFEU-a, i to s obzirom na konkretne načine njihova određivanja.**
- 2. Članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protive nacionalni propisi u kojima se, u slučaju stavljanja na raspolaganje u komercijalne svrhe zabranjenih lutrija, predviđa obvezno:**
  - **izricanje najmanje novčane kazne za svaki neovlašteno postavljeni automat za igre na sreću bez najvišeg ukupnog iznosa izrečenih novčanih kazni, pod uvjetom da ukupni**

**iznos izrečenih novčanih kazni nije neproporcionalan u odnosu na ekonomsku korist koja bi se mogla ostvariti počinjenjem sankcioniranih kažnjivih djela;**

- **izricanje zamjenske kazne oduzimanja slobode za svaki neovlašteno postavljeni automat za igre na sreću bez najduljeg ukupnog trajanja izrečenih zamjenskih kazni oduzimanja slobode, pod uvjetom da trajanje stvarno izrečene zamjenske kazne oduzimanja slobode nije prekomjerno u odnosu na težinu utvrđenih kažnjivih djela i**
- **sudjelovanje u troškovima postupka u iznosu od 10 % izrečenih novčanih kazni, pod uvjetom da nije prekomjerno u odnosu na stvarne troškove tog postupka i da se njime ne povređuje pravo na pristup sudu, utvrđeno u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.**

Potpisi