



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 14. septembra 2023 \*

„Predhodno odločanje – Člen 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Načelo *ne bis in idem* – Pravnomočna ustavitev prvega postopka, začetega zaradi kršitve določbe nacionalne zakonodaje o igrah na srečo – Upravna sankcija kazenske narave, naložena za ista dejanja zaradi kršitve druge določbe te zakonodaje – Prvi postopek, ustavljen zaradi napačne pravne opredelitve storjene kršitve“

V zadevi C-55/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Landesverwaltungsgericht Vorarlberg (deželno upravno sodišče v Vorarlbergu, Avstrija) z odločbo z dne 18. januarja 2022, ki je na Sodišče prispela 28. januarja 2022, v postopku

**NK**

proti

**Bezirkshauptmannschaft Feldkirch,**

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi P. G. Xuereb (poročevalec), predsednik senata, A. Kumin, sodnik, in I. Ziemele, sodnica,

generalni pravobranilec: A. M. Collins,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za avstrijsko vlado J. Schmoll in C. Leeb, agentki,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo S. Grünheid in M. Wasmeier, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

\* Jezik postopka: nemščina.

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med NK in Bezirkshauptmannschaft Feldkirch (upravni organ okrožja Feldkirch, Avstrija) glede upravnih sankcij, ki jih je ta organ naložil NK zaradi kršitev avstrijske zakonodaje s področja iger na srečo.

### Pravni okvir

- 3 Člen 2 Glücksspielgesetz (zakon o igrah na srečo) z dne 21. decembra 1989 (BGBl. 620/1989) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje iz postopka v glavni stvari (v nadaljevanju: GSpG), naslovljen „Loterije“, določa:

„(1) Loterije so igre na srečo,

1. ki jih prireja, organizira, ponuja ali zagotavlja izvajalec,
2. pri katerih igralci ali druge osebe vplačajo denarni vložek (stavo) za sodelovanje v igri in
3. v katerih izvajalec, igralci ali druge osebe pričakujejo denarno korist (dobitek oziroma dobiček).

(2) Izvajalec je oseba, ki neodvisno opravlja trajajočo dejavnost z namenom doseganja dohodka od prirejanja iger na srečo, tudi če namen te dejavnosti ni doseganje dobička.

Če se več oseb dogovori, da na določenem kraju ponujajo posamezne storitve z namenom prirejanja iger na srečo z denarnim vložkom v smislu zgornjega odstavka 1, točki 2 in 3, se vse osebe, ki neposredno sodelujejo pri prirejanju iger na srečo, štejejo za izvajalce, čeprav nimajo namena doseganja dohodka ali sodelujejo le pri prirejanju, organiziranju ali ponujanju iger na srečo.

[...]

(4) Prepovedane loterije so tiste, za katere ni bila izdana koncesija ali dovoljenje na podlagi tega zveznega zakona in ki niso izključene iz monopola zvezne države nad igrami na srečo na podlagi člena 4.“

- 4 Člen 52 GSpG, naslovljen „Upravne kazenske določbe“, določa:

„(1) Prekršek, za katerega lahko upravni organ naloži globo v znesku [...] do 60.000 EUR [...], stori:

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

[...]

(2) V primeru kršitve odstavka 1, točka 1, z do tremi prepovedanimi igralnimi avtomati ali drugimi predmeti se za vsak prepovedan igralni avtomat ali drug prepovedan predmet naloži globa od 1000 EUR do 10.000 EUR, v primeru prve in naslednje ponovne kršitve pa od 3000 EUR do 30.000 EUR. V primeru kršitve, storjene z več kot tremi prepovedanimi igralnimi avtomati ali drugimi prepovedanimi predmeti, globa znaša od 3000 EUR do 30.000 EUR za vsak prepovedan igralni avtomat ali drug prepovedan predmet, v primeru prve ponovne kršitve pa od 6000 do 60.000 EUR.“

### **Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

- 5 NK je upravljavec lokala, imenovanega I.
- 6 Pri nadzoru, ki je bil 29. decembra 2017 opravljen v tem lokalu, je bilo ugotovljeno, da so bili v njem nameščeni štiri delujoči igralni avtomati, čeprav za njihovo uporabo ni bila izdana nobena koncesija.
- 7 Upravni organ okrožja Feldkirch je z odločbo z dne 19. februarja 2018 NK naložil upravno sankcijo, sestavljeno iz štirih glob, skupaj z nadomestnimi kaznimi odvzema prostosti, za kršitve člena 52(1), točka 1, tretji dejanski stan, GSpG v povezavi s členom 2(2) in (4) ter členom 4 tega zakona, ker je kot upravljavec lokala I zagotavljal, kot izvajalec, igre na srečo v obliki prepovedanih loterij.
- 8 Landesverwaltungsgericht Vorarlberg (deželno upravno sodišče v Vorarlbergu, Avstrija), ki je predložitveno sodišče v obravnavani zadevi, je z odločbo z dne 13. avgusta 2018 odpravilo odločbo z dne 19. februarja 2018 in ustavilo postopek z obrazložitvijo, da NK na podlagi ugotovljenih dejstev ni zagotavljal iger na srečo v smislu člena 52(1), točka 1, tretji dejanski stan, GSpG, temveč je take igre prirejal v smislu prvega dejanskega stanu iz člena 52(1), točka 1. Po mnenju tega sodišča bi sprememba odločbe upravnega organa okrožja Feldkirch v smislu, da mora NK kot upravljavec lokala I odgovarjati za prirejanje prepovedanih iger, pomenila „nedopustno spremembo opredelitve prekrška“.
- 9 Niti upravni organ okrožja Feldkirch niti Bundesminister für Finanzen (zvezni minister za finance, Avstrija) nista vložila revizije zoper odločbo z dne 13. avgusta 2018, čeprav sta pravno imela to možnost.
- 10 Upravni organ okrožja Feldkirch je z odločbo z dne 30. novembra 2018 NK naložil upravno sankcijo, sestavljeno iz štirih glob, skupaj z nadomestnimi kaznimi odvzema prostosti, za kršitve člena 52(1), točka 1, prvi dejanski stan, GSpG, v povezavi s členom 2(2) in (4) ter členom 4 tega zakona, ker je kot lastnik aparatov za igre na srečo in kot upravljavec lokala I v tem lokalu 29. decembra 2017 prirejal igre na srečo v obliki prepovedanih loterij.
- 11 Predložitveno sodišče je z odločbo z dne 4. julija 2019 odpravilo odločbo z dne 30. novembra 2018. Navedlo je, da je upravni organ okrožja Feldkirch NK kaznoval ponovno za ista dejanja, storjena na istem mestu in v istem obdobju, pri čemer je zgolj uporabil drugačno pravno opredelitev. Po mnenju tega sodišča gre za dvakratno oziroma večkratno kaznovanje v smislu člena 4(1) Protokola št. 7 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisani v Rimu 4. novembra 1950. Zato je menilo, da je treba zadnje navedeno odločbo odpraviti in da je treba upravni prekrškovni postopek ustaviti.

- 12 Upravni organ okrožja Feldkirch je pri Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) vložil revizijo zoper odločbo z dne 4. julija 2019.
- 13 Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) je z odločbo z dne 14. junija 2021 odpravilo odločbo z dne 4. julija 2019 z obrazložitvijo, da pravno močna ustavitev kazenskega postopka z odločbo z dne 13. avgusta 2018 ne preprečuje nadaljevanja kazenskega postopka, ki je bil začel z namenom, da se ugotovi storitev prvega dejanskega stanu iz člena 52(1), točka 1, GSpG, in da se tako NK obsodi zaradi zadnjenevedenega kaznivega dejanja.
- 14 Predložitveno sodišče, ki mora na podlagi odločbe z dne 14. junija 2021 znova odločiti, pojasnjuje, da je v skladu s členom 63(1) Verwaltungsgerichtshofgesetz (zakon o vrhovnem upravnem sodišču) načeloma vezano na pravno analizo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče), vendar da v skladu s sodno prakso zadnjenevedenega sodišča ta obveznost ne velja, če Sodišče po izdaji odločbe Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) izda drugačno odločbo.
- 15 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali člen 50 Listine nasprotuje novemu pregonu, če je bil kazenski postopek, ki je bil na podlagi GSpG uveden za ista dejanja, kot so tista, ki so predmet tega novega pregona, vendar na podlagi druge določbe GSpG, ustavljen po obravnavi, na kateri so bila preučena ta dejanja.
- 16 Predložitveno sodišče glede uporabe Listine najprej poudarja, da če se država članica sklicuje na nujne razloge v splošnem interesu, da bi upravičila zakonodajo, ki bi lahko ovirala uresničevanje svobode opravljanja storitev, je treba to utemeljitev razlagati ob upoštevanju splošnih načel prava Unije in zlasti temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Listina.
- 17 Predložitveno sodišče nato ob opiranju zlasti na sodbo z dne 30. aprila 2014, Pflieger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281, točki 35 in 36), izdano na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo avstrijsko sodišče, ki je prav tako moralo uporabiti avstrijsko zakonodajo na področju iger na srečo, poudarja, da je treba sklicevanje države članice na odstopanja, ki jih določa pravo Unije za utemeljitev omejitve temeljne svoboščine, zagotovljene s Pogodbo DEU, šteti za „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine.
- 18 Nazadnje navaja, da so stranke lokala, ki ga upravlja NK, državljani Evropske unije in da je zaposleni v tem lokalu državljan Republike Bolgarije, torej državljan druge države članice.
- 19 Predložitveno sodišče v zvezi z načelom *ne bis in idem* najprej opozarja, da to načelo ni določeno le v členu 50 Listine, ampak med drugim tudi v členu 54 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9), ki je bila podpisana 19. junija 1990 v Schengnu in je začela veljati 26. marca 1995 (v nadaljevanju: KISS).
- 20 V nadaljevanju navaja, da je Sodišče v sodbi z dne 9. marca 2006, Van Esbroeck, (C-436/04, EU:C:2006:165, točka 27 in naslednje), navedlo, da se člen 54 KISS, v katerem je uporabljen izraz „ista dejanja“, nanaša le na obstoj obravnavanih dejanj in ne na njihovo pravno opredelitev.
- 21 Predložitveno sodišče navaja tudi, da je Sodišče v sodbi z dne 20. marca 2018, Garlsson Real Estate in drugi (C-537/16, EU:C:2018:193, točki 37 in 38), pojasnilo, da je upošteveno merilo za presojo obstoja istega kaznivega dejanja merilo istovetnosti materialnih dejstev, ki se razume kot vse konkretne okoliščine, ki so neločljivo medsebojno povezane in ki so pripeljale do pravno močne

oprostitve ali obsodbe zadevne osebe, ter da pravna opredelitev dejstev v nacionalnem pravu in pravno zavarovani interes nista upoštevna za ugotovitev obstoja istega kaznivega dejanja, saj se obseg varstva, podeljenega v členu 50 Listine, ne sme razlikovati od ene države članice do druge.

- 22 Nazadnje navaja, da je Sodišče v sodbi z dne 29. junija 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483), navedlo, da je treba za ugotovitev, ali odločba, kot je ta v postopku v glavni stvari, pomeni odločbo, s katero je bil sodni postopek zoper osebo pravnomočno končan v smislu člena 54 KISS, preveriti, ali je bila ta odločba izdana po vsebinski presoji zadeve.
- 23 Predložitveno sodišče v zvezi s primerom, o katerem odloča, najprej navaja, da ni treba razjasniti, ali je bila ustavitev prvega postopka upravičena, ker je bil ta postopek pravnomočno končan.
- 24 Nato pojasnjuje, da se je načeloma prvi kazenski postopek, v katerem so bila ugotovljena dejanja, končal z oprostitvijo tožeče stranke iz postopka v glavni stvari in da se je drugi kazenski postopek nanašal na ista dejanja. Meni pa, da pri uporabi načela *ne bis in idem* ni pomembna pravna opredelitev teh dejanj in da je treba člen 50 Listine zato razlagati tako, da nasprotuje ponovnemu izreku kazni NK, čeprav je bilo v prvi oprostilni odločbi navedeno, da je šlo pri obravnavanih igrah za prepovedane igre na srečo. Vendar meni, da ta razlaga zaradi zadnje navedene okoliščine ni tako očitna, da ne bi dopuščala nobenega dvoma.
- 25 V teh okoliščinah je Landesverwaltungsgericht Vorarlberg (deželno upravno sodišče v Vorarlbergu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba načelo *ne bis in idem*, kot je zagotovljeno s členom 50 Listine, razlagati tako, da nasprotuje temu, da pristojni upravni prekrškovni organ države članice osebi naloži globo zaradi kršitve določbe zakonodaje o igrah na srečo, kadar je bil pred tem upravni prekrškovni postopek zoper isto osebo zaradi kršitve druge določbe zakonodaje o igrah na srečo (ali splošneje: ureditve z istega pravnega področja), ki je temeljil na istem dejanskem stanju, po opravljeni obravnavi, ki je vključevala dokazni postopek, pravnomočno ustavljen?“

### **Pristojnost Sodišča**

- 26 Avstrijska vlada in Komisija trdita, da Sodišče ni pristojno, ker naj predložitveno sodišče ne bi dovolj konkretno navedlo niti tega, v kolikšnem obsegu so bile zadevne določbe nacionalnega prava sprejete za izvajanje prava Unije, niti zakaj je spor, o katerem odloča, kljub povsem notranji naravi povezan z določbami prava Unije o temeljnih svoboščinah, zaradi česar bi bila razlaga, ki se zahteva v okviru predhodnega odločanja, potrebna za rešitev tega spora.
- 27 Člen 51(1) Listine določa, da se njene določbe uporabljajo za države članice samo, ko izvajajo pravo Unije.
- 28 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, v drugih položajih pa ne. S tega vidika je Sodišče že opozorilo, da glede na Listino ne more presojati nacionalne ureditve, ki ne spada v okvir prava Unije. Če pa, nasprotno, taka ureditev spada na področje uporabe tega prava, mora Sodišče, pri katerem je vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, podati vse elemente razlage, ki jih nacionalno sodišče potrebuje za presojo skladnosti te ureditve

s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja (sodbi z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točka 19, in z dne 5. maja 2022, BPC Lux 2 in drugi, C-83/20, EU:C:2022:346, točka 26 in navedena sodna praksa).

- 29 Sodišče je tudi razsodilo, da če se izkaže, da nacionalna ureditev lahko ovira uresničevanje ene ali več temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba, je to nacionalno ureditev mogoče uvrstiti med izjeme, ki jih pravo Unije določa za utemeljitev te omejitve, le če je to v skladu s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče. Ta obveznost skladnosti s temeljnimi pravicami očitno spada na področje uporabe prava Unije in zato tudi na področje uporabe Listine. Sklicevanje države članice na izjeme, ki jih določa pravo Unije, za utemeljitev omejevanja temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba, je treba zato šteti za „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine (sodba z dne 30. aprila 2014, Pflieger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 36).
- 30 Poleg tega je Sodišče že razsodilo, da gre pri storitvah, ki jih ponudnik s sedežem v eni od držav članic ponuja prejemniku s sedežem v drugi državi članici, ne da bi pri tem vanjo potoval, za čezmejno opravljanje storitev v smislu člena 56 PDEU (sodbi z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 26, in z dne 3. decembra 2020, BONVER WIN, C-311/19, EU:C:2020:981, točka 19).
- 31 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče meni, da se člen 50 Listine uporablja, ker bi v skladu s sodbo z dne 30. aprila 2014, Pflieger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281, točki 35 in 36), ki je bila izdana na podlagi predloga avstrijskega sodišča, ki je prav tako moralo uporabiti avstrijsko zakonodajo na področju iger na srečo, ta zakonodaja lahko ovirala uresničevanje svobode opravljanja storitev, zagotovljene s členom 56 PDEU. Predložitveno sodišče je poleg tega navedlo, da so stranke lokala, ki je v lasti NK, državljani Unije, namreč državljani drugih držav članic in ne državljani Republike Avstrije, in da je lokal na območju, ki je v jurisdikciji Landesverwaltungsgericht Vorarlberg (deželno upravno sodišče v Vorarlbergu) v Avstriji ter je od meje z Nemčijo oddaljen le 40 km.
- 32 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je Sodišče pristojno za odločanje o predlogu za sprejetje predhodne odločbe.

## **Dopustnost**

- 33 Avstrijska vlada meni, da je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe zavreči kot nedopusten, ker ne omogoča določitve določb nacionalnega prava, na katere se konkretno sklicuje predložitveno sodišče, niti obsega, v katerem se predložitveno sodišče glede na take določbe sprašuje o razlagi prava Unije. Komisija meni, da ta predlog ni dopusten, ker v obravnavanem primeru manjkajo dejanski in pravni elementi, potrebni za koristen odgovor na vprašanje za predhodno odločanje in za dokaz upoštevnosti vprašanja za rešitev spora.
- 34 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, uvedenega s členom 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki bo izdana, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po predhodni odločbi, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato Sodišče, kadar se zastavljena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma mora odločiti (sodba z dne 5. maja 2022, Universiteit Antwerpen in drugi, C-265/20, EU:C:2022:361, točka 22 in navedena sodna praksa).

- 35 Iz tega izhaja, da za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, za opredelitev katerega so odgovorna sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preverja, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko predlog nacionalnega sodišča zavrže le, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 5. maja 2022, *Universiteit Antwerpen* in drugi, C-265/20, EU:C:2022:361, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 36 Ker je predložitvena odločba podlaga za postopek predhodnega odločanja pred Sodiščem, je torej nujno, da nacionalno sodišče v tej odločbi pojasni dejanski in pravni okvir, v katerega se umešča spor o glavni stvari, in vsaj minimalno pojasni razloge, zaradi katerih je izbralo določbe prava Unije, katerih razlago zahteva, ter zvezo, ki jo je ugotovilo med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu pred njim (sodba z dne 5. maja 2022, *Universiteit Antwerpen* in drugi, C-265/20, EU:C:2022:361, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 37 Te kumulativne zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe so izrecno navedene v členu 94 Poslovnika Sodišča. Iz tega člena zlasti izhaja, da mora predlog za sprejetje predhodne odločbe vsebovati „razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom glede razlage ali veljavnosti nekaterih določb prava Unije, in pojasnitev zveze, ki po mnenju predložitvenega sodišča obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari“.
- 38 Predložitveno sodišče pa je navedlo, da mora odločiti o zakonitosti druge odločbe o sankciji, ki je bila za ista dejanja naložena isti osebi zaradi kršitve člena 52(1), točka 1, prvi dejanski stan, GSpG, in sicer prirejanja iger na srečo v obliki prepovedanih loterij, po ustavitvi prvega kazenskega postopka na podlagi člena 52(1), točka 1, tretji dejanski stan, GSpG, in sicer zagotavljanja takih iger na srečo. Pojasnilo je, da se zato sprašuje o razlagi načela *ne bis in idem*, določenega v členu 50 Listine, za katero meni, da se uporabi, ker v skladu s sodbo z dne 30. aprila 2014, *Pfleger* in drugi ((C-390/12, EU:C:2014:281, točki 35 in 36), zakonodaja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, lahko ovira uresničevanje svobode opravljanja storitev, zagotovljene s členom 56 PDEU. V zvezi z razlago tega načela je predložitveno sodišče med drugim navedlo, da – čeprav meni, da se je načeloma prvi kazenski postopek, v katerem so bila preučena dejanja, končal z oprostivijo NK in da se načelo *ne bis in idem* iz člena 50 Listine uporablja ne glede na pravno opredelitev teh dejanj, ker je bilo v prvi odločbi navedeno, da so zadevne igre prepovedane igre na srečo – se odgovor, ki ga je treba dati na postavljeno vprašanje, ne zdi tako očitno, da ne bi dopuščal nobenega dvoma.
- 39 Zato je predložitveno sodišče izpostavilo razloge, ki so mu vzbudili dvom glede razlage nekaterih določb prava Unije, in zvezo, ki po njegovem mnenju obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari.
- 40 Predlog za sprejetje predhodne odločbe je torej dopusten.

### Vprašanje za predhodno odločanje

- 41 Predložitveno sodišče z edinim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 50 Listine v delu, v katerem določa načelo *ne bis in idem*, razlagati tako, da nasprotuje temu, da se osebi naloži kazenska sankcija zaradi kršitve določbe nacionalne zakonodaje, ki lahko ovira uresničevanje

svobode opravljanja storitev v smislu člena 56 PDEU, kadar je bila v zvezi s to osebo po obravnavi, ki je vključevala dokazni postopek, že izdana sodna odločba, ki je postala pravnomočna in na podlagi katere je bila navedena oseba oproščena glede kršitve druge določbe te zakonodaje za ista dejanja.

- 42 Člen 50 Listine, naslovljen „Pravica, da se za isto kaznivo dejanje kazensko ne preganja ali kaznuje dvakrat“, določa, da „[n]ihče ne sme biti ponovno v kazenskem postopku ali kaznovan zaradi kaznivega dejanja, za katero je bil v Uniji v skladu z zakonom s pravnomočno sodbo že oproščen ali obsojen.“
- 43 Najprej je treba poudariti, da načelo *ne bis in idem* prepoveduje kumulacijo tako postopkov pregona kot sankcij kazenske narave v smislu tega člena za ista dejanja in proti isti osebi (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 44 V zvezi s presojo kazenske narave zadevnih postopkov in sankcij je iz sodne prakse razvidno, da so v okviru te presoje upoštevana tri merila. Prvo merilo je pravna opredelitev kršitve v nacionalnem pravu, drugo je narava kršitve, tretje pa je teža sankcije, ki se lahko izreče kršitelju (sodbi z dne 4. maja 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, točka 38 in navedena sodna praksa, in z dne 14. septembra 2023, Volkswagen Group Italia in Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, [...], točka 45).
- 45 Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju teh meril presoditi, ali imajo postopki in sankcije iz postopka v glavni stvari kazensko naravo v smislu člena 50 Listine.
- 46 V zvezi s tem je treba opozoriti, da uporaba člena 50 Listine ni omejena le na postopke in sankcije, ki so v nacionalnem pravu opredeljeni kot „kazenski“, ampak – neodvisno od take opredelitve v nacionalnem pravu – zajema postopke in sankcije, za katere je treba šteti, da imajo kazensko naravo na podlagi drugih dveh meril iz točke 44 te sodbe (sodbi z dne 4. maja 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, točka 41 in navedena sodna praksa, in z dne 14. septembra 2023, Volkswagen Group Italia in Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, [...], točka 48).
- 47 Ker predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe navaja, da imajo postopki in sankcije iz postopka v glavni stvari na podlagi meril, na katera je bilo opozorjeno v točki 44 te sodbe, kazensko naravo v smislu člena 50 Listine, je treba preučiti, ali so izpolnjeni pogoji za uporabo načela *ne bis in idem*.
- 48 Iz sodne prakse je namreč razvidno, da sta za uporabo načela *ne bis in idem* potrebna dva pogoja, in sicer, prvič, da obstaja prejšnja pravnomočna odločba (pogoj „bis“), in drugič, da se prejšnja odločba in poznejši postopek pregona ali poznejše odločbe nanašajo na ista dejanja (pogoj „idem“) (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 28).
- 49 V zvezi s pogojem „bis“ se je treba za ugotovitev, ali sodna odločba pomeni odločbo, s katero je bil sodni postopek zoper osebo pravnomočno končan, med drugim prepričati, da je bila ta odločba izdana po vsebinski presoji zadeve (sodba z dne 16. decembra 2021, AB in drugi (Razveljavitev amnestije), C-203/20, EU:C:2021:1016, točka 56 in navedena sodna praksa).
- 50 To razlago potrjuje besedilo člena 50 Listine, saj pojma „obsodba“ in „oprostitev“, na katera se sklicuje ta določba, nujno pomenita, da je bila preizkušena kazenska odgovornost zadevne osebe in da je bila v zvezi s tem sprejeta odločba (sodba z dne 16. decembra 2021, AB in drugi (Razveljavitev amnestije), C-203/20, EU:C:2021:1016, točka 57).



- 51 Namen načela *ne bis in idem* kot posledice načela *res iudicata* je, da se zagotovita pravna varnost in pravičnost s tem, da zagotavlja, da je lahko zadevna oseba, če je bil zoper njo uveden pregon in je bila, odvisno od okoliščin primera, obsojena, prepričana, da za isto kršitev ne bo ponovno preganjana (sodba z dne 22. marca 2022, Nordzucker in drugi, C-151/20, EU:C:2022:203, točka 62).
- 52 V obravnavanem primeru je iz ugotovitev predložitvenega sodišča razvidno, najprej, da je bila prva sankcija, ki je bila NK naložena zaradi kršitve zakonodaje o igrah na srečo, odpravljena z odločbo navedenega sodišča z dne 13. avgusta 2018, ki je postala pravnomočna in ki je bila sprejeta po obravnavi, na kateri so bila dejstva preučena. Dalje, predložitveno sodišče je navedlo, da je na podlagi dokaznega postopka lahko v tej odločbi ugotovilo, da NK kot izvajalec ni zagotavljal prepovedanih iger na srečo v smislu tretjega dejanskega stanu iz člena 52(1), točka 1, GSpG, in da ima navedena odločba po nacionalnem pravu učinke oprostilne sodne odločbe. Nazadnje, navedeno sodišče je ugotovilo, da je NK prirejal take igre v smislu prvega dejanskega stanu iz tega člena 52(1), točka 1, vendar v zvezi s tem ni izreklo sankcije.
- 53 Iz elementov, navedenih v prejšnji točki, izhaja, da je predložitveno sodišče v okviru prvega postopka izdalo odločbo po vsebinski presoji zadeve in se je lahko izreklo o kazenski odgovornosti obdolženca, kar pa mora preveriti navedeno sodišče.
- 54 V zvezi s pogojem „idem“ v skladu s sodno prakso Sodišča iz samega člena 50 Listine izhaja, da je prepovedan večkratni kazenski pregon ali kazensko sankcioniranje iste osebe za isto kaznivo dejanje (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 31).
- 55 V obravnavanem primeru ni sporno, da se zadevna kazenska postopka nanašata na isto osebo, in sicer NK.
- 56 V skladu s sodno prakso Sodišča je upošteveno merilo za presojo obstoja istega kaznivega dejanja merilo istovetnosti materialnih dejstev, ki se razume kot obstoj celote konkretnih okoliščin, ki so neločljivo medsebojno povezane in ki so pripeljale do pravnomočne oprostitve ali obsodbe zadevne osebe. Člen 50 Listine tako prepoveduje, da bi se za ista dejanja naložilo več sankcij kazenske narave v različnih postopkih, ki v ta namen potekajo (sodbi z dne 20. marca 2018, Garlsson Real Estate in drugi, C-537/16, EU:C:2018:193, točka 37, in z dne 2. septembra 2021, LG in MH (Lastno pranje denarja), C-790/19, EU:C:2021:661, točka 78).
- 57 Pri določanju, ali obstaja taka celota konkretnih okoliščin, morajo nacionalni pristojni organi določiti, ali materialna dejanja iz obeh postopkov pomenijo celoto dejanj, ki so med seboj časovno, prostorsko in glede predmeta neločljivo povezana (sodba z dne 2. septembra 2021, LG in MH (Lastno pranje denarja), C-790/19, EU:C:2021:661, točka 79 in navedena sodna praksa).
- 58 Poleg tega glede na sodno prakso, na katero je opozorjeno v točki 56 te sodbe, pogoj „idem“ zahteva, da so materialna dejstva enaka. Načelo *ne bis in idem* pa se ne uporablja, kadar zadevni dejanski stanji nista identični, temveč le podobni (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 36).
- 59 Sodišče je poleg tega razsodilo, da pravna opredelitev v nacionalnem pravu glede dejstev in pravno zavarovanega interesa ni upoštevena za ugotovitev obstoja istega kaznivega dejanja, ker se obseg varstva, podeljenega s členom 50 Listine, ne sme razlikovati od ene države članice do druge (sodbi z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 36, in z dne

2. septembra 2021, LG in MH (Lastno pranje denarja), C-790/19, EU:C:2021:661, točka 80) niti se, razen če pravo Unije ne določa drugače, ne sme razlikovati od enega do drugega področja tega prava (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 35).

- 60 Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za odločanje o dejanskem stanju, mora ugotoviti, ali se spor, o katerem odloča, nanaša na dejansko stanje, ki je enako tistemu, na podlagi katerega je bila izdana odločba z dne 13. avgusta 2018, navedena v točki 52 te sodbe.
- 61 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da sta se po mnenju predložitvenega sodišča oba zadevna kazenska postopka nanašala na preiskavo v bistvu enakih materialnih dejstev, zlasti zaradi njihovih časovnih in prostorskih povezav. Pri nadzoru 29. decembra 2017 v lokalu, ki je v lasti NK, naj bi bilo ugotovljeno, da so bili v njem nameščeni štirje delujoči igralni avtomati, čeprav za njihovo uporabo ni bila izdana nobena koncesija. V teh okoliščinah je na podlagi sodne prakse, navedene v točki 59 te sodbe, mogoče šteti, da okoliščina, da je bil zoper NK kot izvajalca uveden pregon najprej zaradi zagotavljanja loterij, ki so prepovedane, v okviru prvega kazenskega postopka in nato zaradi prirejanja takih loterij v okviru drugega kazenskega postopka, ne vpliva na ugotovitev obstoja „istega kaznivega dejanja“.
- 62 V zvezi s tem je treba navesti, da bi nadaljevanje postopka za naložitev sankcije kazenske narave, ki temelji na istih dejstvih, pomenilo omejitev temeljne pravice, določene v členu 50 Listine.
- 63 Vendar je omejitev temeljne pravice, določene v členu 50 Listine, mogoče upravičiti na podlagi člena 52(1) Listine (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 64 Člen 52(1), prvi stavek, Listine določa, da mora biti kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. V skladu z drugim stavkom navedenega odstavka so ob upoštevanju načela sorazmernosti omejitve navedenih pravic in svoboščin dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.
- 65 Na prvem mestu, v obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da sta bila oba postopka, ki ju je začel upravni organ okrožja Feldkirch ter ki sta pripeljala do izdaje odločb z dne 13. avgusta 2018 in z dne 30. novembra 2018 ter do kumulacije pregona, določena z zakonom.
- 66 Na drugem mestu, v zvezi s spoštovanjem bistvene vsebine temeljne pravice iz člena 50 Listine je treba opozoriti, da možnost kumulacije postopkov in sankcij spoštuje bistveno vsebino člena 50 Listine, če nacionalna ureditev ne omogoča pregona in sankcioniranja istega dejanskega stanja na podlagi iste kršitve ali zaradi uresničevanja istega cilja, temveč določa le možnost kumulacije postopkov in sankcij na podlagi različnih ureditev (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 43).
- 67 Oba postopka, ki ju je začel upravni organ okrožja Feldkirch in v katerih je prišlo do kumulacije, pa imata isti namen, namreč sankcioniranje nezakonitega ponujanja iger na srečo z igralnimi avtomati, in temeljita na isti ureditvi.
- 68 Glede na zgornje preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 50 Listine v delu, v katerem določa načelo *ne bis in idem*, razlagati tako, da nasprotuje temu, da se osebi naloži kazenska sankcija zaradi kršitve določbe nacionalne zakonodaje, ki bi lahko ovirala

uresničevanje svobode opravljanja storitev v smislu člena 56 PDEU, kadar je bila v zvezi s to osebo po obravnavi, ki je vključevala dokazni postopek, že izdana sodna odločba, ki je postala pravnomočna in na podlagi katere je bila navedena oseba oproščena glede kršitve druge določbe te zakonodaje za ista dejanja.

### **Stroški**

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

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

**Člen 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v delu, v katerem določa načelo *ne bis in idem*, je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da se osebi naloži kazenska sankcija zaradi kršitve določbe nacionalne zakonodaje, ki bi lahko ovirala uresničevanje svobode opravljanja storitev v smislu člena 56 PDEU, kadar je bila v zvezi s to osebo po obravnavi, ki je vključevala dokazni postopek, že izdana sodna odločba, ki je postala pravnomočna in na podlagi katere je bila navedena oseba oproščena glede kršitve druge določbe te zakonodaje za ista dejanja.**

Podpisi