



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (sedmého senátu)

30. června 2016 *

„Řízení o předběžné otázce — Článek 56 SFEU — Volný pohyb služeb — Hazardní hry — Vnitrostátní právní úprava členského státu, která při neexistenci koncese vydané příslušným orgánem pod hrozbou trestních sankcí zakazuje provozování výherních hracích přístrojů s omezenou výhrou (kleines Glücksspiel) — Omezení — Odůvodnění — Proporcionalita — Posouzení proporcionality na základě jak cíle právní úpravy v době jejího přijetí, tak na základě jejích účinků při jejím provádění — Účinky zjištěné empiricky a s určitostí“

Ve věci C-464/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Landesgericht Wiener Neustadt (Zemský soud Wiener Neustadt, Rakousko) ze dne 26. srpna 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 2. září 2015, v

Admiral Casinos & Entertainment AG

proti

Balmatic Handelsgesellschaft mbH,

Robert Schnitzer,

Suayip Polat KG,

Ülkü Polat,

Attila Juhas,

Milazim Rexha,

SOUDNÍ DVŮR (sedmý senát),

ve složení C. Toader (zpravodajka), předseda senátu, A. Prechal a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

* * Jednací jazyk: němčina.

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Admiral Casinos & Entertainment AG M. Aixbergerem, Rechtsanwalt,
- za Balmatic Handelsgesellschaft mbH a Suayip Polat KG jakož i za R. Schnitzera, Ü. Polata, A. Juhase a M. Rexhu, P. Ruthem, Rechtsanwalt,
- za rakouskou vládu C. Pesendorfer, jako zmocněnkyní,
- za belgickou vládu L. Van den Broeck a M. Jacobs, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s B. Van Vooren a P. Vlaemminck, advocaten,
- za českou vládu M. Smolkem, T. Müllerem a J. Vlácillem, jako zmocněnci,
- za estonskou vládu, K. Kraavi-Käerdi, jako zmocněnkyní,
- za řeckou vládu E. Tsaousi a A. Dimitrakopoulou, jako zmocněnkyněmi,
- za francouzskou vládu D. Colasem a R. Coesmem, jako zmocněnci,
- za portugalskou vládu L. Inez Fernandesem a M. Figueiredem, jakož i P. de Sousa Inês a A. Silva Coelho, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi G. Braun a H. Tserepa-Lacombe, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 56 SFEU.
- 2 Projednávaná žádost byla předložena v rámci sporů, v nichž stojí společnost Admiral Casinos & Entertainment AG (dále jen „Admiral Casinos“) proti společnosti Balmatic Handelsgesellschaft mbH a společnosti Suayip Polat KG, jakož i proti Robertu Schnitzerovi, Ülkü Polatovi, Attilovi Juhasovi a Milazimovi Rexhovi, ve věci návrhu na zdržení se nelegálního provozování výherních hracích přístrojů v Rakousku.

Právní rámec

Rakouské právo

Spolkový zákon o hazardních hrách

- 3 Glücksspielgesetz (spolkový zákon o hazardních hrách) ze dne 28. listopadu 1989 (BGBl. 620/1989), ve znění použitelném na spory v původním řízení (dále jen „GSpG“), v § 2, nadepsaném „Loterie“, stanoví:

„(1) Loterie jsou hazardní hry,

1. které jsou pořádány, organizovány, nabízeny nebo zpřístupňovány podnikatelem,
2. při kterých hráči nebo jiné osoby vkládají peněžní částku (sázku) v souvislosti s účastí na hře a
3. u nichž podnikatel, hráči nebo jiné osoby navozují očekávání peněžního plnění (výhry).

[...]

(3) O loterie na výherním hracím přístroji se jedná v případě, že k rozhodnutí o výsledku hry nedochází centrálně, nýbrž pomocí mechanického nebo elektronického zařízení, které se nachází v samotném výherním hracím přístroji. [...]

(4) Zakazují se loterie, pro které nebyly vydány koncese nebo povolení na základě tohoto spolkového zákona a které nejsou vyloučeny z monopolu spolkového státu na hazardní hry na základě ustanovení § 4.“

- 4 Podle ustanovení § 3 GSpG, nadepsaného „Monopol na hazardní hry“, je právo na provozování hazardních her vyhrazeno spolkovému státu.
- 5 Ustanovení § 4 a 5 GSpG však z uvedeného monopolu stanoví výjimky pro loterie s výherními hracími přístroji, jejichž úprava je vyhrazena zákonodárcům jednotlivých spolkových zemí.
- 6 Ustanovení § 5 GSpG zejména stanoví, že každá z devíti spolkových zemí může prostřednictvím koncese přenést právo na provozování loterií na výherních hracích přístrojích na třetí osobu, pokud zúčastněné osoby dodrží minimální požadavky týkající se veřejného pořádku, které jsou v koncesi stanoveny, a pokud budou dodržena konkrétní doprovodná opatření v oblasti ochrany hráčů.

Trestní zákoník

- 7 Vedle správních sankcí, které lze uložit na základě GSpG, je organizování hazardních her v Rakousku za účelem zisku osobou, která k tomu nemá koncesi, postihováno také trestně. Podle ustanovení § 168 odst. 1 Strafgesetzbuch (trestní zákoník) bude potrestán „každý, kdo pořádá výslovně zakázanou hru nebo hru, jejíž příznivý či nepříznivý výsledek závisí výlučně či převážně na náhodě, nebo kdo pořádá setkání za účelem pořádání takové hry s cílem získat pro sebe či jiného majetkový prospěch z tohoto pořádání či setkání“. Stanovenými sankcemi jsou trest odnětí svobody v trvání až šesti měsíců nebo peněžitý trest ve výši až 360násobku denní sazby. Podle ustanovení § 168 odst. 2 se stejné sankce uloží „každému, kdo se na takové hře účastní v postavení podnikatele“.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 8 Admiral Casinos, společnost rakouského práva, je ve spolkové zemi Dolní Rakousko držitelkou povolení na provozování hazardních her ve formě loterií prostřednictvím výherních hracích přístrojů.
- 9 Žalovanými v původním řízení jsou společnosti a fyzické osoby provozující kavárny a čerpací stanice nacházející se ve spolkové zemi Dolní Rakousko, ve kterých jsou instalovány zmíněné přístroje.
- 10 Provozovateli uvedených přístrojů jsou dvě společnosti se sídlem v České republice a na Slovensku, kterým žalované v původním řízení za úplaty poskytly právo instalovat výherní hrací přístroje ve svých zařízeních. Tyto žalované nejsou v Rakousku držitelkami žádného povolení na provozování hazardních her ve formě loterií prostřednictvím výherních hracích přístrojů.

- 11 Žaloby podané k Landesgericht Wiener Neustadt (zemský soud ve Wiener Neustadt, Rakousko) společností Admiral Casinos směřují k tomu, aby žalovaným v původním řízení bylo nařízeno zdržet se provozování nebo umožňování provozování výherních hracích přístrojů, jelikož nemají správné povolení, která jsou k tomu nezbytná.
- 12 Uvedené žalované v zásadě tvrdí, že jejich činnost je legální, jelikož GSpG a státní monopol na hazardní hry jsou v rozporu s unijním právem, zejména s článkem 56 SFEU, který se týká volného pohybu služeb.
- 13 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že se Landesgericht Wiener Neustadt (zemský soud Wiener Neustadt) ztotožňuje s judikaturou tří nejvyšších rakouských soudů, podle které je s ohledem na rozsudek Soudního dvora ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), GSpG slučitelný s článkem 56 SFEU, neboť uvedený zákon odpovídá skutečnému zájmu zákonodárce o omezování hazardních her a potlačování kriminality, která je jejich důsledkem.
- 14 Uvedený soud se nicméně neztotožňuje s interpretací rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281) ze strany Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud, Rakousko), podle kterého se posouzení proporcionality vnitrostátní právní úpravy musí zakládat na vývoji, ke kterému došlo v oblasti hazardních her od přijetí této právní úpravy.
- 15 Podle předkládajícího soudu mohou různé faktory, které je obtížné odhadnout, například demografický růst, hospodářská situace, imigrace apod., ovlivnit účinky uvedené právní úpravy po jejím přijetí. Uvedený soud je toho názoru, že soulad s unijním právem konstatovaný nejvyššími soudy v době přijetí této právní úpravy nemůže být zpochybněn později na základě posouzení vývoje, ke kterému od tohoto přijetí došlo, *ex post*.
- 16 Uvedený soud má pochybnosti zejména pokud jde o výklad německého výrazu „*tatsächlich*“ (skutečně) („*genuinely*“ v anglickém znění a „*véritablement*“ ve francouzském znění), použitého v bodě 56 rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), podle kterého článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, pokud tato právní úprava neodpovídá skutečně snaze o omezení herních příležitostí nebo o potírání kriminality spojené s těmito hrami soudržným a systematickým způsobem. Zamýšlí se tak nad otázkou, zda tento pojem musí být vykládán ve smyslu, který by potvrzoval výklad Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud), podle něhož je nezbytné vyhodnotit nejen cíle právní úpravy dotčené v původním řízení, nýbrž též její účinky, které musí být zjištěny empiricky a s určitostí v rámci posouzení proporcionality *ex-post*.
- 17 Za těchto podmínek se Landesgericht Wiener Neustadt (Zemský soud ve Vídni) rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že při posuzování proporcionality vnitrostátní normy, která stanoví monopol na hazardní hry, je pro posouzení přípustnosti uvedené normy z hlediska unijního práva podstatný nejen její účel, ale i její účinky, které musí být zjištěny empiricky a s určitostí?“

K předběžné otázce

K pravomoci

- 18 Rakouská vláda zpochybňuje pravomoc Soudního dvora odpovědět na položenou otázku, a to zejména z důvodu, že spory v původních řízeních nezahrnují žádný přeshraniční prvek.

- 19 V tomto ohledu je třeba připomenout, že i když je vzhledem k rozdělení pravomocí v rámci řízení o předběžné otázce k tomu, aby vymezil předmět otázek, které zamýšlí podat Soudnímu dvoru, příslušný pouze vnitrostátní soud, přísluší za výjimečných okolností Soudnímu dvoru, aby za účelem ověření své vlastní pravomoci přezkoumal podmínky, za kterých se na něj vnitrostátní soud obrátil (rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 39).
- 20 Tak je tomu zejména tehdy, jestliže problém předložený Soudnímu dvoru je čistě hypotetický nebo výklad unijního pravidla požadovaný vnitrostátním soudem nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení. Soudní dvůr tedy nemá pravomoc odpovědět na položenou otázku, pokud je zjevné, že ustanovení unijního práva, které má být předmětem výkladu Soudního dvora, nelze použít (rozsudek ze dne 1. října 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, bod 43 a citovaná judikatura).
- 21 Je přitom pravda, že se ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti volného pohybu služeb nepoužijí na situaci, jejichž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu (obdobně viz rozsudek ze dne 17. července 2008, Komise v. Francie, C-389/05, EU:C:2008:411, bod 49).
- 22 Nicméně je třeba připomenout, že i když taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení – která je použitelná bez rozdílu na rakouské subjekty státní příslušníky a na subjekty mající své sídlo nebo bydliště v jiných členských státech – může spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních svobod zaručených Smlouvou o FEU zpravidla pouze tehdy, když se použije na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy, nelze v žádném případě vyloučit, že státní příslušníci usazení na území jiných členských států, než je Rakouská republika, měli nebo mají zájem provozovat výherní hrací přístroje v posledně uvedeném členském státě (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. července 2012, Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, bod 21, a ze dne 13. února 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, bod 10).
- 23 V projednávané věci, jak vyplývá z bodů 8 až 10 tohoto rozsudku, jsou sice jak žalobkyně, tak žalované v původním řízení bezpochyby podniky nebo osoby mající své sídlo nebo bydliště na území Rakouské republiky, nic to nemění na tom, že ačkoliv provozovatelé výherních hracích přístrojů dotčených v původním řízení nejsou mezi žalovanými v původním řízení, jsou jimi dvě společnosti se sídlem v České republice a na Slovensku, kterým tyto žalované poskytly právo instalovat za úplaty výherní hrací přístroje ve svých provozovnách.
- 24 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že Soudní dvůr má pravomoc pro zodpovězení položené otázky.

K věci samé

- 25 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že při přezkumu proporcionality restriktivní vnitrostátní právní úpravy v oblasti hazardních her je třeba opírat se nejen o cíl sledovaný touto právní úpravou, který existoval v době jejího přijetí, nýbrž též o účinky uvedené právní úpravy posuzované po jejím přijetí, které musí být zjištěny empiricky a s určitostí.
- 26 V projednávané věci je tak nutné konstatovat, že formulace „účinky, které musí být zjištěny empiricky a s určitostí“ uvedená v textu předběžné otázky je založena, jak to vyplývá z předkládacího rozhodnutí, na právním významu výrazu „*tatsächlich*“ (skutečně) použitým v německém znění bodu 56 rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281).
- 27 V tomto ohledu je třeba uvést, že znění tohoto výrazu uvedeného v bodě 56 rozsudku Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281) se ve značném počtu jazyků blíží spíše významu, který má tento výraz ve francouzském znění tohoto rozsudku. Výraz „*véritablement*“ (opravdu) je rovnocenný k výrazu „

wirklich“ v němčině, a nikoliv *„tatsächlich“*, přičemž tento názor je potvrzen zejména zněním uvedeného výrazu, která jsou použita v citovaném bodě 56 ve španělštině (*„verdaderamente“*), angličtině (*„genuinely“*), litevštině (*„tikrai“*), polštině (*„rzeczywiście“*), portugalské (*„verdadeiramente“*), rumunštině (*„cu adevărat“*) a finštině (*„todellisuudessa“*).

- 28 Kromě toho je třeba uvést, že s ohledem na kontext ustálené judikatury, ve které byl německý výraz *„tatsächlich“* používán, musí být v projednávané věci chápán ve významu obdobném smyslu významu slova *„wirklich“*, jelikož tyto dva výrazy jsou v uvedeném kontextu patrně vzájemně zaměnitelné. I když Soudní dvůr bezpochyby v bodě 98 svého rozsudku ze dne 8. září 2010, Stoß a další (C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C 410/07, EU:C:2010:504) výraz *„tatsächlich“* použil, nic to nemění na tom, že uvedený bod odkazuje na ustálenou a zároveň starší judikaturu v uvedené věci na bod 37 svého rozsudku ze dne 21. října 1999, Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), a na bod 53 svého rozsudku ze dne 6. března 2007, Placanica a další (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133), které v německém jazykovém znění používají výraz *„wirklich“*. Rovněž zejména francouzské a německé znění bodu 36 rozsudku ze dne 24. ledna Stanleybet a další (C-186/11 a C-209/11, EU:C:2013:33) ve stejném kontextu používají výrazy *„wirklich“* a *„véritablement“*.
- 29 Z toho vyplývá, že pouhé použití výrazu *„véritablement“* v bodě 56 rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281) nemůže být vykládáno v tom smyslu, že představuje pokyn daný vnitrostátním soudům, aby zjišťovaly „empiricky a s určitostí“ existenci některých účinků vnitrostátní právní úpravy po přijetí takové právní úpravy.
- 30 Na druhém místě je třeba zabývat se otázkou, zda při posouzení proporcionality restriktivní vnitrostátní právní úpravy v oblasti hazardních her musí předkládající soud vzít v úvahu nejen cíl této právní úpravy, který existoval v době přijetí této právní úpravy, ale rovněž účinky uvedené právní úpravy posouzené po jejím přijetí.
- 31 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr v bodě 52 rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), vydaném ve věci stejné právní úpravy, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, rozhodl, že vnitrostátní soud musí provést celkové posouzení okolností, za kterých byla omezující právní úprava přijata a uplatňována.
- 32 Soudní dvůr tak rozhodl, že posouzení proporcionality se nemůže omezit na analýzu situace, která existovala v době přijetí dotyčné právní úpravy, ale že toto posouzení musí rovněž vzít v úvahu fázi – nutně následnou – kterou je provádění této právní úpravy.
- 33 Soudní dvůr mimoto v bodě 56 rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281) rozhodl, že bod 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, pokud tato právní úprava nesleduje skutečně cíl omezení herních příležitostí nebo potírání kriminality spojené s těmito hrami soudržným a systematickým způsobem.
- 34 Z vlastního použití slovního spojení „soudržným a systematickým způsobem“ přitom vyplývá, že dotyčná právní úprava musí odpovídat cíli omezení herních příležitostí a potírání kriminality spojené s těmito hrami nejen v době jejího přijetí, ale rovněž po jejím přijetí.
- 35 V bodech 65 a 66 rozsudku ze dne 15. září 2011, Dickinger a Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), Soudní dvůr mimo jiné konstatoval, že v rámci analýzy proporcionality předkládajícímu soudu přísluší, aby provedl ověření týkající se především vývoje obchodní politiky autorizovaných subjektů a stavu kriminálních a podvodných činností spojených s hazardními hrami v době rozhodné z hlediska skutkových okolností původního řízení.
- 36 Z toho vyplývá, že je třeba konstatovat, že při posuzování proporcionality musí být přístup předkládajícího soudu nikoliv statický, nýbrž dynamický v tom smyslu, že musí vzít v úvahu vývoj okolností, ke kterému došlo po přijetí uvedené právní úpravy.

- 37 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že při posuzování proporcionality vnitrostátní restriktivní právní úpravy v oblasti hazardních her je třeba se opřít nejen o cíl této právní úpravy v době jejího přijetí, ale i o účinky uvedené právní úpravy posuzované po jejím přijetí.

K nákladům řízení

- 38 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (sedmý senát) rozhodl takto:

Článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že při posuzování proporcionality vnitrostátní restriktivní právní úpravy v oblasti hazardních her je třeba se opřít nejen o cíl této právní úpravy v době jejího přijetí, ale i o účinky uvedené právní úpravy posuzované po jejím přijetí.

Podpisy.