



## Сборник съдебна практика

### РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

19 юли 2012 година\*

„Член 49 ЕО — Ограничаване на свободното предоставяне на услуги — Равно третиране — Задължение за прозрачност — Хазартни игри — Казина, игрални зали и бинго зали — Задължение да се получи предварително съгласие от общината по мястото на установяване — Право на преценка — Съществено засягане на интересите на държавата и на жителите на съответния административен район — Обосновки — Пропорционалност“

По дело C-470/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Augstākās tiesas Senāts (Латвия) с акт от 6 декември 2010 г., постъпил в Съда на 14 септември 2011 г., в рамките на производство по дело

**SIA Garkalns**

срещу

**Rīgas dome,**

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н J.-С. Bonichot, председател на състав, г-н К. Schieman, г-н L. Bay Larsen, г-жа С. Toader (докладчик) и г-н Е. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,

секретар: г-н А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за латвийското правителство, от г-н I. Kalniņš, в качеството на представител,

— за португалското правителство, от г-н L. Inez Fernandes, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-н Е. Kalniņš и г-н I. Rogalski, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

\* Език на производството: латвийски.

## Решение

- 1 Настоящото преюдициално запитване се отнася до тълкуването на член 49 ЕО.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между SIA Garkalns (наричано по-нататък „Garkalns“), със седалище в Латвия, и Rīgas dome (общинският съвет на Рига), представляващ Rīgas pilsētas pašvaldības (Община Рига, наричана по-нататък „Общината“), по повод отказа на Rīgas dome да издаде на Garkalns разрешение да отвори зала за хазартни игри в търговски център в Рига.

### Правна уредба

#### *Латвийското право*

- 3 Член 26, параграф 1 от латвийския Закон за хазартните игри и лотариите (azartspēļu un izložu likums, наричан по-нататък „Законът за хазартните игри“) предвижда, че за отварянето на казино, игрална зала или бинго зала е необходимо специално разрешение. Това разрешение се издава на капиталовите дружества, които притежават общо разрешение за организиране на игри с игрални автомати, рулетки, карти и зарове или на игри бинго.
- 4 Съгласно член 26, параграф 2 от Закона за хазартните игри организаторът на хазартни игри, който иска да получи специално разрешение за отваряне на казино, игрална зала или бинго зала, следва да подаде до Комисията по лотариите и хазартните игри (Izložu un azartspēļu uzraudzības inspekcija, del Azartspēļu un izložu likums) заявление, към което се прилагат редица документи, включително разрешително от общината за отваряне на такова заведение и за организиране в него на съответните хазартни игри.
- 5 Член 41, параграф 2 от този закон забранява организирането на хазартни игри в:
  - „1) държавни и общински учреждения,
  - 2) църкви и обредни сгради,
  - 3) учебни, лечебни и здравни заведения,
  - 4) аптеки, пощи или кредитни институции,
  - 5) места, в които се провеждат обществени мероприятия, докато траят същите, с изключение на организирането на залагания,
  - 6) места, които са отредени за пазари по реда на установената процедура,
  - 7) магазини, културни центрове, жп или автогари и пристанища, с изключение на игралните зали или залите за залагания, които са обособени в затворено помещение, достъпът до което е възможен само отвън през отделен вход,
  - 8) барове и кафенета, с изключение на организирането на залагания,
  - 9) студентски или работнически общежития или други подобни сгради,
  - 10) жилищни сгради, които имат общ външен вход с помещенията, в които се организират хазартни игри“.

- 6 В член 42, параграф 3 от посочения закон се уточнява, че ако се предвижда организиране на хазартни игри в помещения, спрямо които не се прилагат ограниченията по член 41, параграф 2 от същия закон, общинският съвет се произнася по конкретния случай, като проверява дали организирането на хазартни игри в тези помещения не води до „съществено засягане на интересите на държавата и на жителите на съответния административен район“.

### **Фактите по главното производство и преюдициалният въпрос**

- 7 Garkalns иска от общината разрешение да отвори зала за хазартни игри в търговски център в Рига. С решение от 12 октомври 2006 г. Rīgas dome отказва да издаде такова разрешение, тъй като приема, че това би засегнало съществено интересите на жителите на общината.
- 8 Garkalns подава жалба до Administratīvā rajona tiesa (районният административен съд). С решение от 29 октомври 2008 г. този съд отхвърля жалбата.
- 9 С решение от 13 април 2010 г. Administratīvā apgabaltiesa (окръжният административен съд) отхвърля подадената срещу първоинстанционното решение жалба.
- 10 Всъщност последната юрисдикция приема, че организирането на хазартни игри в посоченото място би засегнало не само интересите на жителите на квартала, но и тези на жителите на други квартали, тъй като въпросният търговски център, който е много посещаван, се намира в близост до основна пътна артерия. Планираният обект би се оказал, от една страна, в непосредствена близост до жилищен комплекс, а от друга — на разстояние от около 500 метра до средно училище. Поради това според тази юрисдикция общината отказва да издаде разрешение, за да предпази жителите от изкушението да изберат хазартните игри пред други възможности за прекарване на свободното време.
- 11 Garkalns подава пред запитващата юрисдикция касационна жалба срещу решението на Administratīvā apgabaltiesa. То между другото поддържа, че този съд е изтъквал неправилно член 42, параграф 3 от Закона за хазартните игри.
- 12 В подкрепа на касационната си жалба Garkalns се позовава на Решение на Съда от 3 юни 2010 г. по дело Sporting Exchange (C-203/08, Сборник, стр. I-4695, точки 50 и 51), като твърди, че макар държавата членка да може да определи необходимата степен на защита в областта на хазартните игри, правото ѝ на преценка не може да засегне свободното предоставяне на услуги. Разрешителният режим за хазартните игри трябвало да се основава на обективни, недискриминационни и предварително известни критерии.
- 13 Rīgas dome иска касационната жалба да бъде отхвърлена и посочва, че спорното решение е в съответствие с практиката на общината да не се издават разрешения за организиране на хазартни игри, за да се намали броят на игралните зали в Рига.
- 14 Запитващата юрисдикция смята, че непрецизният текст на член 42, параграф 3 от Закона за хазартните игри може да се окаже в противоречие с принципа на равно третиране и на произтичащото от него задължение за прозрачност, като същевременно се пита дали подобна законова разпоредба не е необходима, за да могат местните власти да проявяват известна гъвкавост при прилагането на режима относно организирането на хазартни игри и при планирането на териториалното устройство и социалното развитие на общината, което не би било възможно, ако в закона бяха предвидени по-строги критерии.

- 15 При тези обстоятелства Augstākās tiesas Senāts решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли член 49 ЕО и свързаното с него задължение за прозрачност да се тълкуват в смисъл, че е съвместимо с допустимите ограничения на свободното предоставяне на услуги използването в публично и предварително оповестен закон на неопределено правно понятие като „съществено засягане на интересите на държавата и на жителите на съответния административен район“, на което следва да се даде конкретно съдържание във всеки отделен случай на прилагане посредством указания за тълкуване, но което същевременно позволява известна гъвкавост при преценката дали е налице засягане на свободата?“.

### **По преюдициалния въпрос**

#### *По допустимостта*

- 16 Латвийското правителство оспорва допустимостта на преюдициалното запитване, с мотива че фактите по спора в главното производство са свързани с една-единствена държава членка. Според това правителство при липсата на международен елемент поставеният въпрос е хипотетичен и няма никаква връзка с правото на Съюза.
- 17 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени, предвид особеностите на делото, както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (Решение от 10 март 2009 г. по дело Hartlauer, C-169/07, Сборник, стр. I-1721, точка 24).
- 18 Оттук следва, че въпросите, които се отнасят до правото на Съюза, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси. (вж. по-специално Решение от 1 юни 2010 г. по дело Blanco Pérez и Chao Gómez, C-570/07 и C-571/07, Сборник, стр. I-4629, точка 36).
- 19 В настоящото производство случаят обаче не е такъв. Всъщност в акта за преюдициално запитване правната и фактическата обстановка по спора са достатъчно подробно описани и предоставените от запитващата юрисдикция данни позволяват да се определи обхватът на поставения въпрос.
- 20 В случая наистина е безспорно, че Garkalns е латвийско дружество, учредено в Латвия, и че фактите по спора в главното производство имат връзка само с тази държава членка. Същевременно, както е видно от практиката на Съда, отговорът на Съда може да бъде полезен на запитващата юрисдикция дори в подобни случаи, и по-конкретно когато националното право изисква от нея да даде възможност на местния гражданин да се ползва от същите права, които гражданин на друга държава членка, намиращ се в същото положение, би могъл да получи въз основа на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение по дело Blanco Pérez и Chao Gómez, посочено по-горе, точка 39 и Решение от 10 май 2012 г. по дело Duomo Gra и др., C-357/10—C-359/10, точка 28).

21 Освен това, ако национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която се прилага без разлика между латвийските граждани и гражданите на другите държави членки, по принцип може да се отнесе към разпоредбите относно основните свободи, гарантирани с Договора за функционирането на Европейския съюз, само доколкото се прилага към положения, които имат връзка с търговията между държавите членки, то по никакъв начин не може да се изключи, че стопански субекти, установени в държави членки, различни от Република Латвия, са били или биха били заинтересовани да отворят зали за хазартни игри на латвийска територия (вж. в този смисъл Решение по дело Blanco Pérez и Chao Gómez, посочено по-горе, точка 40 и цитираната съдебна практика).

22 При тези обстоятелства преюдициалното запитване трябва да се приеме за допустимо.

*Определяне на разпоредбите от правото на Съюза, които следва да бъдат тълкувани*

23 Латвийското правителство изразява съмнения във връзка с релевантността на посочения в преюдициалния въпрос член 49 ЕО, като поддържа, че в случай като разглеждания в главното производство е приложим само член 43 ЕО.

24 В това отношение следва да се напомни, че както е видно от постоянната съдебна практика, дейностите, чрез които на потребителите се дава възможност да участват срещу възнаграждение в игра с парична печалба, представляват дейности по предоставяне на услуги по смисъла на член 49 ЕО (Решение от 8 септември 2010 г. по дело Stoß и др., C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 и C-410/07, Сборник, стр. I-8069, точка 56 и цитираната съдебна практика).

25 Поради това услуги като разглежданите в главното производство могат да попадат в приложното поле на член 49 ЕО, освен ако е приложим член 43 ЕО.

26 Що се отнася до разграничаването на съответните приложни полета на принципите на свободно предоставяне на услуги и на свободно установяване, от значение е да се определи дали икономическият оператор е установен в държавата членка, в която предлага разглежданата услуга (вж. в този смисъл Решение от 30 ноември 1995 г. по дело Gebhard, C-55/94, Recueil, стр. I-4165, точка 22). Когато е установен в държавата членка, в която предлага тази услуга, той попада в приложното поле на свободата на установяване съгласно нейното определение в член 43 ЕО. За сметка на това, когато икономическият оператор не е установен в държавата членка по местоназначението, той е трансграничен доставчик, който попада в приложното поле на принципа на свободното предоставяне на услуги, предвиден в член 49 ЕО (вж. Решение по дело Duomo Гра и др., посочено по-горе, точка 30 и цитираната съдебна практика).

27 В този контекст понятието за установяване предполага, че операторът предлага услугите си трайно и продължително от място на стопанска дейност в държавата членка по местоназначението. За сметка на това „предоставяне на услуги“ по смисъла на член 49 ЕО е всяко предоставяне на услуги, което не се осъществява трайно и продължително от място на стопанска дейност в държавата членка по местоназначението (вж. Решение по дело Duomo Гра и др., посочено по-горе, точка 31 и цитираната съдебна практика).

28 От практиката на Съда следва също така, че нито една разпоредба на Договора за ЕО не дава възможност да се определи по абстрактен начин каква е необходимата продължителност или честота, за да може доставянето на услуга или на определен вид услуги вече да не се приема за предоставяне на услуги, поради което понятието „услуга“ по смисъла на посочения договор може да включва услуги от много различно естество, включително услуги, чието предоставяне обхваща продължителен период от време, дори и от няколко години (вж. Решение по дело Duomo Гра и др., посочено по-горе, точка 32 и цитираната съдебна практика).

- 29 От гореизложеното следва, че разпоредба като разглежданата в главното производство по принцип може да попада в приложното поле както на член 43 ЕО, така и на член 49 ЕО.
- 30 Във всички случаи следва да се напомни, че в рамките на производството по член 267 ДФЕС, което се основава на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, преценката на фактите по главното производство е от компетентността на националния съд (Решение по дело *Stoß* и др., посочено по-горе, точка 62 и цитираната съдебна практика).
- 31 Така запитващата юрисдикция следва да прецени с оглед на обстоятелствата по случая в чие приложно поле попада разглежданото в главното производство положение — в това на член 43 ЕО или в това на член 49 ЕО.
- 32 Доколкото запитващата юрисдикция е формулирала преюдициалния въпрос на основата на член 49 ЕО, този въпрос следва да бъде преценен от гледна точка на посочената разпоредба.

*По съществуващото на спора*

- 33 С преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предоставя на местните власти широко право на преценка, като им позволява да откажат да издадат разрешение за отваряне на казино, игрална зала или бинго зала, по съображение че е налице „съществено засягане на интересите на държавата и на жителите на съответния административен район“.
- 34 Като начало следва да се припомни, че правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, която забранява извършването на дейности в отрасъла на хазартните игри без предварително разрешение от административните органи, ограничава свободното предоставяне на услуги, гарантирано с член 49 ЕО (в този смисъл вж. по-специално Решение от 6 март 2007 г. по дело *Placanica* и др., C-338/04, C-359/04 и C-360/04, Сборник, стр. I-1891, точка 42).
- 35 В случая следва все пак да се провери дали подобно ограничение може да се счита за допустимо — като част от дерогиращите мерки, основани на съображения за обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве, изрично предвидени в членове 45 ЕО и 46 ЕО и приложими в тази област по силата на член 55 ЕО — или в съответствие с практиката на Съда за обосновано от императивни съображения от общ интерес (вж. в този смисъл Решение от 8 септември 2009 г. по дело *Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International*, C-42/07, Сборник, стр. I-7633, точка 55 и Определение от 28 октомври 2010 г. по дело *Bejan*, C-102/10, точка 44).
- 36 В това отношение Съдът многократно се е произнасял, че правната уредба на хазартните игри е една от областите, в които между държавите членки съществуват значителни различия от морално, религиозно и културно естество. При липсата на хармонизация в това отношение всяка държава членка трябва да прецени в тези области и в съответствие със собствената си ценностна система изискванията, които включва защитата на съответните интереси (Решение по дело *Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International*, посочено по-горе, точка 57 и цитираната съдебна практика).
- 37 Налаганите от държавите членки ограничения обаче следва да удовлетворяват условията за пропорционалност, очертани в практиката на Съда, и трябва да се прилагат по недискриминационен начин. Поради това националното законодателство е в състояние да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел единствено ако действително отговаря на

грижата за съгласуването и систематичното ѝ постигане (вж. в този смисъл Решение по дело *Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International*, посочено по-горе, точки 59—61 и цитираната съдебна практика).

- 38 Както Съдът вече се е произнесъл, в този особен контекст националните органи разполагат с достатъчно право на преценка, за да могат да определят изискванията, които включва защитата на потребителите и на обществения ред, и доколкото са изпълнени условията, установени в съдебната ѝ практика, всяка държава членка трябва да прецени дали в контекста на преследваните от нея законни цели хазартните дейности е необходимо да се забранят изцяло или отчасти, или трябва само да бъдат ограничени и да се предвидят повече или по-малко стриктни правила за контрол (вж. в този смисъл Решение по дело *Stoß* и др., посочено по-горе, точка 76 и Решение от 8 септември 2010 г. по дело *Carmen Media Group*, C-46/08, Сборник, стр. I-8149, точка 46).
- 39 В това отношение следва да се напомни, че съгласно постоянната практика на Съда ограниченията на хазартната дейност могат да бъдат обосновани с императивни съображения от общ интерес, каквито са защитата на потребителите и предотвратяването на измамите и на подтикването на гражданите към прекомерни разходи за хазартни игри (вж. в този смисъл Решение по дело *Carmen Media Group*, посочено по-горе, точка 55 и цитираната съдебна практика).
- 40 В случая не се оспорва, че целта, преследвана с разглежданата в главното производство национална правна уредба — а именно интересите на жителите на района и на евентуалните потребители да бъдат защитени от свързаните с хазартните игри рискове, — може да съставлява императивно съображение от общ интерес, които да обоснове въпросното ограничаване на свободното предоставяне на услуги.
- 41 При тези обстоятелства следва да се провери дали ограничението на свободното предоставяне на услуги, наложено с разглежданата в главното производство правна уредба, може да гарантира постигането на целта за защита на потребителите от свързаните с хазартните игри рискове и дали не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.
- 42 Освен това, за да бъдат спазени принципът на равно третиране и произтичащото от него задължение за прозрачност, разрешителният режим по отношение на хазартните игри трябва да се основава на обективни, недискриминационни и предварително известни критерии, така че да регламентира упражняването на правото на преценка на органите по начин, който не им позволява да го използват произволно (вж. в този смисъл Решение по дело *Sporting Exchange*, посочено по-горе, точка 50).
- 43 За да може да се осъществи контрол за безпристрастността на разрешителните процедури, освен това е необходимо компетентните органи да обосновават всяко едно свое решение с достъпни за обществеността съображения, като точно посочват причините, поради които отказват да издадат разрешение, ако случаят е такъв.
- 44 В това отношение Съдът вече се е произнесъл, че националните юрисдикции трябва да гарантират по-специално с оглед на конкретните начини за прилагане на съответната ограничителна правна уредба, че тя действително отговаря на грижата да се намалят възможностите за игра и да се ограничат дейностите в тази област по последователен и систематичен начин (вж. в този смисъл Решение по дело *Carmen Media Group*, посочено по-горе, точка 65 и цитираната съдебна практика).
- 45 В случая не може да се отрече, че видно от акта за преюдициално запитване, като допуска разрешения за отваряне на зали за хазартни игри да не се издават по съображение, че е налице съществено засягане на интересите на държавата и на жителите на съответния административен

район, въпросното национално законодателство предоставя на административните органи широко право на преценка, що се отнася в частност до естеството на интересите, които това законодателство цели да защити.

- 46 Право на преценка като разглежданото в главното производство би могло да бъде обосновано, ако самата правна уредба действително е насочена към това да се намалят възможностите за игра и да се ограничат дейностите в тази област по съгласуван и систематичен начин или да се осигури спокойствието на жителите на района или по-общо обществения ред, като предоставя за тази цел на местните власти известна гъвкавост при прилагането на режима относно организирането на хазартни игри.
- 47 За да прецени дали разглежданата правна уредба е пропорционална, запитващата юрисдикция следователно трябва да провери, че държавата упражнява строг контрол върху хазартните дейности, че с отказа си да разрешат отварянето на нови хазартни заведения местните власти действително преследват твърдяната цел за защита на потребителите и че критерият за „съществено засягане на интересите на държавата и на жителите на съответния административен район“ е приложен по недискриминационен начин.
- 48 С оглед на изложеното по-горе на поставения въпрос следва да се отговори, че член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, която предоставя на местните власти широко право на преценка, като им позволява да откажат да издадат разрешение за отваряне на казино, игрална зала или бинго зала по съображение, че е налице „съществено засягане на интересите на държавата и на жителите на съответния административен район“, ако — като това трябва да се провери от запитващата юрисдикция — тази правна уредба действително има за цел да намали възможностите за игра и да ограничи дейностите в тази област по съгласуван и систематичен начин или да осигури обществения ред и ако компетентните органи упражняват правото на преценка по прозрачен начин, който дава възможност да се осъществи контрол за безпристрастността на разрешителните процедури.

### **По съдебните разноски**

- 49 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

**Член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, която предоставя на местните власти широко право на преценка, като им позволява да откажат да издадат разрешение за отваряне на казино, игрална зала или бинго зала по съображение, че е налице „съществено засягане на интересите на държавата и на жителите на съответния административен район“, ако — като това трябва да се провери от запитващата юрисдикция — тази правна уредба действително има за цел да намали възможностите за игра и да ограничи дейностите в тази област по съгласуван и систематичен начин или да осигури обществения ред и ако компетентните органи упражняват правото на преценка по прозрачен начин, който дава възможност да се осъществи контрол за безпристрастността на разрешителните процедури.**

Подписи