



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

3. prosince 2020 *

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb služeb – Omezení – Vnitrostátní právní úprava zakazující provozování sázkových her na určitých místech – Použitelnost článku 56 SFEU – Existence přeshraničního prvku“

Ve věci C-311/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (Česká republika) ze dne 21. března 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 16. dubna 2019, v řízení

BONVER WIN, a.s.

proti

Ministerstvu financí ČR,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení M. Vilaras, předseda senátu, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin (zpravodaj) a K. Jürimäe, soudci,
generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: M. Longar, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. března 2020,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za českou vládu M. Smolkem, O. Serdulou, J. Vláčilem a T. Machovičovou, jako zmocněnci,
- za maďarskou vládu M. Z. Fehérem, G. Koósem a Zs. Wagner, jako zmocněnci,
- za nizozemskou vládu J. M. Hoogveldem a M. K. Bulterman, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi L. Armati, P. Němečkovou a K. Walkerovou, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 3. září 2020,

vydává tento

* Jednací jazyk: čeština.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 56 SFEU.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností BONVER WIN, a.s., a Ministerstvem financí ČR (Česká republika) týkajícího se legality rozhodnutí, jímž bylo této společnosti zrušeno její povolení k provozování sázkových her na území města Děčín (Česká republika).

Právní rámec

- 3 Ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, stanoví:
„Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry [...] a loterie a jiné podobné hry [...] mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.“
- 4 Článek 1 odst. 1 obecně závazné vyhlášky města Děčín č. 3/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 3/2013“), vydané zastupitelstvem města Děčín na základě § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, zní:
„Na celém území města Děčín, vyjma kasin nacházejících se na místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky, se zakazuje provozování:
a) sázkových her podle § 2 písm. i), l), m) a n) zákona o loteriích,
b) loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích,
c) loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 5 BONVER WIN je obchodní společnost, která má sídlo v České republice a provozuje sázkové hry.
- 6 Rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 22. října 2013 bylo společnosti BONVER WIN v souladu s obecně závaznou vyhláškou č. 3/2013 zrušeno její povolení k provozování sázkových her v provozovně nacházející se na území města Děčín, protože tato provozovna nebyla umístěna na některé z adres uvedených v příloze 1 této vyhlášky.
- 7 Rozklad, který BONVER WIN podala proti tomuto rozhodnutí, ministr financí rozhodnutím ze dne 22. července 2014 zamítl.
- 8 BONVER WIN poté podala správní žalobu k Městskému soudu v Praze (Česká republika), který tuto žalobu zamítl. Uvedený soud k námitce rozporu vnitrostátní právní úpravy s unijním právem podotkl, že řečené právo na případ společnosti BONVER WIN nedopadá, neboť tato společnost není osobou, která by v daném případě využívala volný pohyb služeb.

- 9 BONVER WIN podala k předkládajícímu soudu kasační stížnost, ve které namítá, že Městský soud v Praze pochybil, když dospěl k závěru, že unijní právo není ve věci v původním řízení aplikovatelné. Tvrdí, že skutečnost – doložená čestným prohlášením svědka – že část klientely, která navštěvovala její provozovnu v Děčíně nacházejícím se cca 25 km od německých hranic, byla tvořena občany jiných členských států, aktivuje použitelnost článku 56 SFEU.
- 10 Předkládající soud zmiňuje rozpor ve své judikatuře k použitelnosti ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu služeb v situacích obdobných té, která nastala ve věci v původním řízení, a zdůrazňuje, že takové právní předpisy, jako jsou předpisy dotčené ve věci v původním řízení, mohou vést k omezení svobody příjemců služeb. Poznává, že – jak vyplývá z judikatury Soudního dvora – služby, které poskytovatel usazený v jednom členském státě poskytuje, aniž se přemístí, příjemci usazenému v jiném členském státě, představují přeshraniční poskytnutí služeb a že mezi tyto příjemce mohou patřit rovněž turisté nebo osoby cestující za účelem studia.
- 11 Dále má za to, že takové právní předpisy, které jsou použitelné bez rozdílu ve vztahu k domácím občanům i občanům ostatních členských států, mohou spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních svobod zaručených Smlouvou o FEU zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použijí na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy.
- 12 Předkládající soud má nicméně za to, že i když Soudní dvůr objasnil použitelnost článku 56 SFEU na situace, kdy poskytovatel nabízí své služby telefonicky nebo prostřednictvím internetu, a na situace týkající se skupin turistů, kteří jsou příjemci služeb, doposud jasně neurčil, zda se tento článek použije jen proto, že skupina státních příslušníků jiného členského státu Evropské unie může využívat nebo využívá v daném státě službu, která je primárně poskytována domácím občanům. V tomto ohledu vyjadřuje předkládající soud pochybnosti o tom, že by nahodilá návštěva byt' jen jednoho jediného občana jiného členského státu Unie v provozovně poskytující nějaké služby automaticky aktivovala použitelnost článku 56 SFEU ve vztahu k jakékoliv vnitrostátní právní úpravě obecně regulující toto vnitrostátní odvětví služeb.
- 13 Kromě toho si předkládající soud klade otázku, zda by také v rámci svobody poskytování služeb nemělo být stanoveno pravidlo *de minimis*, existující kupříkladu v oblasti volného pohybu zboží, založené na existenci dostatečné spojitosti mezi dotčenou právní úpravou a volným pohybem služeb. Kdyby takové pravidlo bylo stanoveno, nespádaly by vnitrostátní právní předpisy použitelné bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území dotčeného členského státu, které mají jen marginální dopad na obchod mezi členskými státy, do rozsahu působnosti článku 56 SFEU. Předkládající soud se dále táže, zda je namístě uplatnit závěry vyplývající z rozsudku ze dne 24. listopadu 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905), na volný pohyb služeb a vyloučit ze sféry aplikovatelnosti článku 56 SFEU předpisy regulující stejným způsobem, právně i fakticky, všechny subjekty poskytující služby na vnitrostátním území.
- 14 Za těchto podmínek se Nejvyšší správní soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Použije se článek 56 a násl. [SFEU] na vnitrostátní právní předpis (obecně závaznou vyhlášku obce), který v části jedné obce zakazuje určitou službu, jen proto, že část zákazníků tímto předpisem dotčeného poskytovatele služby může pocházet či pochází z jiného členského státu Evropské unie?
- Pokud ano, postačuje pro aplikovatelnost článku 56 [SFEU] pouhé tvrzení možnosti výskytu zákazníků z jiného členského státu, anebo je poskytovatel služby povinen dokázat reálné poskytování služeb zákazníkům pocházejícím z jiných členských států?
- 2) Je pro odpověď na první položenou otázku jakkoliv relevantní, že:
- a) potenciální omezení svobody poskytování služeb je výrazně limitováno, a to jak geograficky, tak i věcně (potenciální aplikovatelnost výjimky *de minimis*);

- b) není patrné, že by vnitrostátní právní předpis upravoval odlišným způsobem, právně nebo fakticky, postavení subjektů poskytujících služby především občanům jiných členských států Evropské unie, na straně jedné, a subjektů zaměřujících se na domácí klientelu, na straně druhé?“

K předběžným otázkám

- 15 Podstatou předběžných otázek předkládajícího soudu, jimiž je třeba se zabývat společně, je, zda a případně za jakých podmínek musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když tato společnost tvrdí, že část jejích zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.
- 16 Pro účely odpovědi na tyto otázky je třeba připomenout, že takové vnitrostátní právní předpisy, jako jsou předpisy dotčené v původním řízení – které jsou použitelné bez rozdílu ve vztahu ke státním příslušníkům různých členských států – mohou spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních svobod zaručených Smlouvou o FEU zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použijí na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy (rozsudek ze dne 11. června 2015, *Berlington Hungary* a další, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 24, a usnesení ze dne 4. června 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, nezveřejněné, EU:C:2019:477, bod 17).
- 17 Ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti volného pohybu služeb se totiž nepoužijí na situaci, jejichž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, bod 47 a citovaná judikatura).
- 18 Zároveň je třeba připomenout, že článek 56 SFEU vyžaduje odstranění jakéhokoli omezení volného pohybu služeb, byť uplatňovaného bez rozdílu jak na tuzemské poskytovatele, tak na poskytovatele z jiných členských států, je-li takové povahy, že může zakazovat činnosti poskytovatele usazeného v jiném členském státě, kde legálně poskytuje obdobné služby, být na překážku těmto činnostem nebo je činit méně atraktivními. Kromě toho volný pohyb služeb svědčí jak poskytovateli, tak příjemci služeb (rozsudek ze dne 8. září 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, bod 51 a citovaná judikatura). Zahrnuje svobodu příjemců služeb vydat se bez omezení do jiného členského státu, aby jim tam byla poskytnuta služba, přičemž turisté musí být považováni za příjemce služeb (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 31. ledna 1984, *Luisi a Carbone*, 286/82 a 26/83, EU:C:1984:35, bod 16; ze dne 2. února 1989, *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47, bod 15, jakož i ze dne 2. dubna 2020, *Ruska Federacija*, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, bod 52).
- 19 V této souvislosti Soudní dvůr již rozhodl, že služby, které poskytovatel usazený v jednom členském státě dodá, aniž se přemístí, příjemci usazenému v jiném členském státě, představují přeshraniční poskytnutí služeb ve smyslu článku 56 SFEU (rozsudek ze dne 11. června 2015, *Berlington Hungary* a další, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 26 a citovaná judikatura).
- 20 Je dále nerozhodné, že omezení je ve vztahu k poskytovateli služeb uloženo členským státem jeho původu. Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že volný pohyb služeb se týká nejen omezení stanovených hostitelským státem, ale rovněž omezení stanovených státem původu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. května 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, bod 30).

- 21 Je nutno poukázat na to, jak zdůraznil generální advokát v bodě 50 svého stanoviska, že Smlouva přistupuje k omezením uloženým poskytovatelům služeb a omezením uloženým příjemcům služeb stejným způsobem. Jakmile tedy daná situace spadá do působnosti článku 56 SFEU, může se jej dovolávat jak příjemce, tak poskytovatel služby.
- 22 Soudní dvůr v této souvislosti již rozhodl, že právo volného pohybu služeb může být podnikem uplatněno vůči státu, kde je podnik usazen, jestliže jsou služby poskytovány příjemcům usazeným v jiném členském státě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. května 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, bod 30 a citovaná judikatura).
- 23 Je nicméně třeba připomenout, že Soudní dvůr, na nějž se obrátí vnitrostátní soud v situaci, jejíž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu, nemůže – pokud mu uvedený soud nesdělí kromě toho, že se předmětná právní úprava uplatní bez rozdílu jak na státní příslušníky dotčeného členského státu, tak na státní příslušníky jiných členských států, i jiné informace – mít za to, že žádost o výklad ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se základních svobod podaná v rámci řízení o předběžné otázce je nezbytná k tomu, aby soud vyřešil spor, který mu byl předložen. Konkrétní skutečnosti, na jejichž základě lze konstatovat vazbu mezi předmětem či okolnostmi sporu, jehož všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř dotyčného členského státu, a článkem 56 SFEU, musí totiž vyplývat z předkládacího rozhodnutí (rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, bod 54, a usnesení ze dne 4. června 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, nezveřejněné, EU:C:2019:477, bod 21).
- 24 Z judikatury Soudního dvora také vyplývá, že přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností služeb (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 4. června 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, nezveřejněné, EU:C:2019:477, bod 24).
- 25 Pro projednávanou věc z toho plyne, že pouhé tvrzení poskytovatele služeb, podle něhož část jeho klientely pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazen, nestačí pro konstatování přeshraniční situace, jež by mohla spadat do rozsahu působnosti článku 56 SFEU. Vnitrostátní soud může předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se situace tohoto poskytovatele jen tehdy, když opodstatněnost tohoto tvrzení osvědčí v předkládacím rozhodnutí.
- 26 V souvislosti s případnou relevancí počtu klientů pocházejících z jiného členského státu je nutno odmítnout, jak navrhuje generální advokát v bodě 82 svého stanoviska, myšlenku zavedení pravidla *de minimis* do oblasti volného poskytování služeb.
- 27 V tomto ohledu je třeba podotknout, že takové okolnosti, jako je počet zahraničních zákazníků, kteří využili dané služby, objem poskytnutých služeb nebo skutečnost, že potenciální omezení svobody poskytování služeb je ze zeměpisného či věcného hlediska limitované, nemají na použitelnost článku 56 SFEU žádný vliv.
- 28 Z ustálené judikatury konkrétně vyplývá, že svobody upravené v tomto článku se lze dovolávat jak v situacích, kdy existuje jen jeden jediný příjemce služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. února 1989, *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47, body 15 a 20), tak v situacích, kdy existuje neurčitý počet příjemců služeb využívajících neurčité množství služeb poskytovaných poskytovatelem usazeným v jiném členském státě (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. května 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, bod 22, jakož i ze dne 6. listopadu 2003, *Gambelli a další*, C-243/01, EU:C:2003:597, body 54 a 55).
- 29 Jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 80 svého stanoviska, podmínění použitelnosti článku 56 SFEU množstevním kritériem by ohrozilo jednotné uplatňování tohoto článku v rámci Unie, takže takové kritérium nelze přijmout.

- 30 Přijmout nelze ani názor předkládajícího soudu, podle něhož obecně závazné opatření, které až na výjimky v něm stanovené zakazuje provozování hazardních her na území jedné obce členského státu a má právně nebo fakticky stejný dopad na všechny poskytovatele usazené na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, nespadá do věcné působnosti článku 56 SFEU.
- 31 Soudní dvůr již totiž v tomto ohledu rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, která omezuje provozování hazardních nebo sázkových her na určitých místech, může představovat omezení volného pohybu služeb, na které se vztahuje článek 56 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. září 2003, Anomar a další, C-6/01, EU:C:2003:446, body 65 a 66).
- 32 V projednávané věci z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce plyne, že město Děčín, které se nachází cca 25 km od německých hranic, je místem vyhledávaným německými státními příslušníky a že BONVER WIN ve vnitrostátním řízení předložila důkazy k doložení toho, že část její klientely byla tvořena osobami pocházejícími z jiných členských států, takže nelze důvodně tvrdit, že by existence zahraniční klientely byla čistě hypotetická.
- 33 Z výše rozvedených úvah tedy vyplývá – s výhradou ověření důkazů předložených společností BONVER WIN, které musí provést předkládající soud – že článek 56 SFEU se na takovou situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, použije.
- 34 Tímto konstatováním není ovšem nijak dotčena případná slučitelnost vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení s uvedeným článkem. Soudnímu dvoru nebyla položena otázka, zda tento článek brání takovým právním předpisům, ani nedisponuje relevantními informacemi, které by mu umožnily poskytnout předkládajícímu soudu v tomto ohledu užitečná vodítka.
- 35 S ohledem na tyto úvahy je třeba na otázky položené předkládajícím soudem odpovědět, že článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.

K nákladům řízení

- 36 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 (čtvrtý senát) rozhodl takto:

Článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.

Vilaras

Piçarra

Šváby

Rodin

Jürimäe

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 3. prosince 2020.

Vedoucí soudní kanceláře
A. Calot Escobar

Předseda čtvrtého senátu
M. Vilaras