



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

14. října 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb služeb – Článek 56 SFEU – Hazardní hry – Zpřístupňování zakázaných loterií – Sankce – Proporcionalita – Pokuty se stanovenou minimální výší – Kumulace – Neexistence horní hranice – Náhradní trest odnětí svobody – Příspěvek úměrný nákladům řízení – Článek 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie“

Ve věci C-231/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud, Rakousko) ze dne 27. dubna 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 3. června 2020, v řízení

MT

proti

Landespolizeidirektion Steiermark

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení A. Arabadžev, předseda prvního senátu vykonávající funkci předsedy druhého senátu, I. Ziemele (zpravodajka), T. von Danwitz, P. G. Xuereb a A. Kumin, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za MT P. Ruthem a D. Pinzgerem, Rechtsanwälte,
- za rakouskou vládu A. Poschem a J. Schmoll, jako zmocněnci,
- za belgickou vládu L. Van den Broeck a M. Jacobs, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s P. Vlaeminckem, advocaat, a M. Thibault, avocate,
- za maďarskou vládu B. R. Kissné jakož i M. Z. Fehérem a G. Koósem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: němčina.

- za portugalskou vládu P. Barros da Costa a A. Silva Coelho jakož i L. Inez Fernandesem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi G. Braunem a L. Malferrarim, jakož i L. Armatim, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 56 SFEU a čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi MT a Landespolizeidirektion Steiermark (policejní ředitelství spolkové země Štýrska, Rakousko) ve věci sankcí, které mu byly uloženy za protiprávní jednání spočívající v poskytování zakázaných loterií pro komerční účely.

Právní rámec

GSpG

- 3 Glücksspielgesetz (spolkový zákon o hazardních hrách) ze dne 28. listopadu 1989 (BGBl. 620/1989), ve znění použitelném na spor 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).

[...]

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

[...]“

4 Ustanovení § 52 GSpG, nadepsané „Správní sankce“, stanoví:

„1) Správního deliktu, za který mu správní orgán uloží pokutu, která může v případech uvedených v bodě 1 činit až 60 000 eur a v případech uvedených v bodech 2 až 11 činit až 22 000 eur, se dopustí:

1. každý, kdo za účelem účasti z tuzemska pořádá, organizuje nebo jako podnikatel zpřístupňuje zakázané loterie ve smyslu § 2 odst. 4 nebo se jich účastní jakožto podnikatel ve smyslu § 2 odst. 2;

[...]

2) V případě porušení odst. 1 bodu 1 prostřednictvím nejvýše tří výherních hracích přístrojů nebo jiných předmětů, které jsou v rozporu s právními předpisy, lze za použití každého výherního hracího přístroje nebo jiného předmětu, který je v rozporu s právními předpisy, uložit pokutu ve výši 1 000 až 10 000 eur, jde-li o první porušení, nebo 3 000 až 30 000 eur v případě opakovaného protiprávního jednání. V případě protiprávního jednání, k němuž došlo s využitím více než tří výherních hracích přístrojů nebo jiných předmětů, které jsou v rozporu s právními předpisy, lze za každý výherní hrací přístroj nebo jiný předmět, který je v rozporu s právními předpisy, uložit pokutu ve výši 3 000 až 30 000 eur, jedná-li se o první porušení, nebo pokutu od 6 000 do 60 000 eur v případě opakovaného protiprávního jednání.“

VStG

5 Ustanovení § 9 Verwaltungsstrafgesetz (zákon o správním trestání, BGBl. 52/1991), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „VStG“), nadepsané „Zvláštní případy odpovědnosti“, stanoví:

„1) Pokud jde o dodržování správních předpisů právními osobami [...], není-li stanoveno jinak a nejsou-li určeni odpovědní zástupci (odstavec 2), za odpovědnou osobu je považován ten, kdo má společnost zastupovat vůči třetím osobám.

[...]

7) Právníké osoby [...] a fyzické osoby uvedené v odstavci 3 jsou společně a nerozdílně odpovědné za pokuty uložené osobám, které mají zastupovat společnost vůči třetím osobám, nebo odpovědnému zástupci, za další peněžní škody a náklady řízení.“

6 Ustanovení § 16 VStG, nadepsané „Náhradní trest odnětí svobody“, stanoví:

„1) Je-li pokuta uložena, je třeba v případě nemožnosti ji vymoci současně stanovit náhradní trest odnětí svobody.

2) Náhradní trest odnětí svobody nesmí přesáhnout horní hranici trestu odnětí svobody, který lze uložit za správní delikt, a v případě, že není stanoven trest odnětí svobody a není stanoveno jinak, nesmí přesáhnout dobu dvou týdnů. Náhradní trest odnětí svobody v délce nad šest týdnů je protiprávní. Takový trest musí být stanoven na základě úpravy pro určení sankce bez ohledu na ustanovení § 12.

[...]“

7 Ustanovení § 19 VStB, nadepsané „Určení sankce“, zní následovně:

„1) Sankce se určí v závislosti na významu chráněného právního zájmu a závažnosti zásahu do tohoto zájmu vyplývajícího z protiprávního jednání.

[...]“

8 Ustanovení § 20 VStG, nadepsané „Mimořádné snížení sankce“, stanoví:

„Je-li polehčujících okolností jednoznačně více než přitěžujících okolností nebo pokud je domnělý pachatel protiprávního jednání nezletilý, může být minimální sankce snížena na polovinu.“

9 Ustanovení § 64 VStG, nadepsané „Náklady trestně-správního řízení“, stanoví:

„1) Každé rozhodnutí ukládající sankci musí uložit trestané osobě povinnost přispět na náklady řízení.

2) Výše tohoto příspěvku na náklady řízení představuje 10 % z uložené sankce, nejméně však 10 eur; v případě, že sankce spočívá v trestu odnětí svobody, se pro výpočet nákladů řízení rovná jeden den trestu odnětí svobody částce 100 eur. [...]

[...]“

Zákon o soudním řádu správním

10 Ustanovení § 38 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (zákon o soudním řádu správním, BGBl. I, 33/2013), ve znění použitelném na spor v původním řízení, stanoví použití ustanovení VStG na soudní řízení správní.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

11 Od 30. dubna do 3. května 2016 zpřístupňovala společnost zastoupená MT pro obchodní účely v určitém zařízení deset výherních hracích přístrojů. Organizátorem dotčených hazardních her je společnost usazená na Slovensku.

12 Správním rozhodnutím byl žalobce v původním řízení v souladu s § 9 VStG uznán vinným z protiprávního jednání podle § 52 odst. 1 bodu 1 třetího případu GSpG, kterého se dopustila tato společnost. Podle § 52 odst. 2 tohoto zákona mu správní represivní orgán uložil za každé protiprávní jednání správní sankci ve výši 10 000 eur a na základě § 16 VStG, který se použije na sporné soudní řízení správní na základě § 38 správního řádu soudního, ve znění použitelném na spor v původním řízení, mu uložil náhradní trest odnětí svobody v délce tří dnů, tedy za deset výherních hracích přístrojů celkem náhradní trest odnětí svobody v délce 30 dní a pokutu ve výši 100 000 eur. Na základě § 64 odst. 2 VStG mu rovněž uložila povinnost zaplatit částku 10 000 eur jako příspěvek na náklady řízení.

13 Proti tomuto rozhodnutí byla podána žaloba k Landesverwaltungsgericht Steiermark (správní soud spolkové země Štýrsko, Rakousko), která byla zamítnuta.

- 14 Žalobce v původním řízení podal proti rozsudku tohoto soudu první opravný prostředek *Revision* k Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud, Rakousko). Tento soud tento rozsudek potvrdil, pokud jde o rozhodnutí o vině, ale zrušil jej v rozsahu, v němž se týká rozhodnutí o sankci.
- 15 Po vrácení věci Landesverwaltungsgericht Steiermark (správní soud spolkové země Štýrska) snížil výši pokuty uložené za každé protiprávní jednání na 4 000 eur a stanovil náhradní trest odnětí svobody v délce jednoho dne, tedy za deset výherních hracích přístrojů celkem pokutu ve výši 40 000 eur a náhradní trest odnětí svobody v délce deseti dnů. Příspěvek na náklady řízení rovněž stanovil na 4 000 eur.
- 16 Žalobce v původním řízení podal proti rozhodnutí určujícím tuto sankci nový opravný prostředek *Revision* k předkládajícímu soudu.
- 17 Předkládající soud poukazuje na to, že v rámci řízení o opravném prostředku *Revision*, který mu byl předložen, Landesverwaltungsgericht Steiermark (správní soud spolkové země Štýrska) zkoumal v prvním stupni zásah dotčené úpravy monopolu do volného pohybu služeb, přičemž celkové posouzení provedl z hlediska kritérií formulovaných Soudním dvorem a dospěl k závěru, že ustanovení GSpG, která postihují provozování automatizovaných hazardních her bez požadované koncese, nejsou v rozporu s unijním právem.
- 18 Předkládající soud nicméně uvádí, že posouzení legality sankce z jeho strany závisí na tom, zda jsou ustanovení GSpG ve spojení s ustanoveními VStG, která musí Landesverwaltungsgericht Steiermark (správní soud spolkové země Štýrska) aplikovat pro účely stanovení trestu, v souladu s článkem 56 SFEU a případně s čl. 49 odst. 3 Listiny.
- 19 Za těchto podmínek se Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
 - „1) Musí vnitrostátní soud v rámci sankčního řízení, které je vedeno za účelem ochrany právní úpravy monopolu, zkoumat ustanovení o sankci, které má uplatnit, s ohledem na volný pohyb služeb, pokud již předtím zkoumal danou úpravu monopolu v souladu s kritérii stanovenými Soudním dvorem [...] a toto posouzení ukázalo, že tato úprava je odůvodněná?
 - 2) V případě kladné odpovědi na první otázku:
 - a) Musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která za zpřístupňování loterií zakázaných na základě [GSpG] stanoví povinné uložení pokuty za každý výherní hrací přístroj bez absolutního omezení celkové výše uložených pokut?
 - b) Musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která za zpřístupňování loterií zakázaných na základě [GSpG] stanoví povinné uložení minimální pokuty za každý výherní hrací přístroj ve výši 3 000 eur?
 - c) Musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která za zpřístupňování loterií zakázaných na základě [GSpG] stanoví uložení náhradního trestu odnětí svobody za každý výherní hrací přístroj bez absolutního omezení celkové délky trestu odnětí svobody?
 - d) Musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která stanoví v případě uložení sankce za zpřístupňování loterií zakázaných na základě [GSpG] uložení povinnosti zaplatit příspěvek na úhradu nákladů řízení ve výši 10 % z uložených pokut?
 - 3) V případě záporné odpovědi na první otázku:

- a) Musí být čl. 49 odst. 3 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která za zpřístupňování loterií zakázaných na základě [GSpG] stanoví povinné uložení pokuty za každý výherní hrací přístroj bez absolutního omezení celkové výše uložených pokut?
- b) Musí být čl. 49 odst. 3 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která za zpřístupňování loterií zakázaných na základě [GSpG] stanoví povinné uložení minimální pokuty za každý výherní hrací přístroj ve výši 3 000 eur?
- c) Musí být čl. 49 odst. 3 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která za zpřístupňování loterií zakázaných na základě [GSpG] stanoví uložení náhradního trestu odnětí svobody za každý výherní hrací přístroj bez absolutního omezení celkové délky trestu odnětí svobody?
- d) Musí být čl. 49 odst. 3 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která stanoví v případě uložení sankce za zpřístupňování loterií zakázaných na základě [GSpG] uložení povinnosti zaplatit příspěvek na úhradu nákladů řízení ve výši 10 % z uložených pokut?“

K předběžným otázkám

K první otázce

K přípustnosti

- 20 Žalobce ve věci v původním řízení tvrdí, že první otázka je hypotetická, neboť sám předkládající soud v rámci původního řízení a na rozdíl od toho, co naznačuje znění této otázky, nezkoumal dotčenou úpravu monopolu v souladu s kritérii zakotvenými Soudním dvorem.
- 21 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rámci spolupráce Soudního dvora a vnitrostátních soudů, zavedené článkem 267 SFEU, je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu normy unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudky ze dne 13. listopadu 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, bod 20, a ze dne 2. dubna 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, bod 23 a citovaná judikatura).
- 22 Z toho vyplývá, že se na otázky týkající se unijního práva vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr smí rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem odmítnout pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudky ze dne 13. listopadu 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, bod 21, a ze dne 2. dubna 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, bod 24 a citovaná judikatura).
- 23 Jak bylo uvedeno v bodě 17 tohoto rozsudku, předkládající soud v projednávané věci uvádí, že Landesverwaltungsgericht Steiermark (správní soud spolkové země Štýrsko) zkoumal v prvním stupni slučitelnost ustanovení GSpG, která postihují provozování automatizovaných hazardních her bez požadované koncese, s unijním právem. Vzhledem k tomuto konstatování, které

Soudnímu dvoru nepřísluší zpochybňovat v rámci řízení na základě článku 267 SFEU, se předkládající soud táže, zda v rámci zkoumání legality sankce uložené žalobci v původním řízení na základě ustanovení GSpG ve spojení s ustanoveními VStG musí posoudit tuto sankci z hlediska článku 56 SFEU. Je tedy nepochybné, že slučitelnost rozhodnutí, které má být vydáno předkládajícím soudem, s unijním soudem, závisí na odpovědi na položenou otázku, která tedy není čistě hypotetická.

- 24 Z toho plyne, že první otázka je přípustná.

K věci samé

- 25 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že v rámci řízení o uložení sankcí za porušení monopolu v oblasti hazardních her musí vnitrostátní soud, který rozhoduje o legalitě sankce uložené za takové porušení posoudit konkrétně slučitelnost sankcí stanovených použitelnou právní úpravou s článkem 56 SFEU, pokud již bylo rozhodnuto, že zavedení takové úpravy monopolu je slučitelné s tímto ustanovením.
- 26 Rakouská a belgická vláda, jakož i v podstatě maďarská vláda tvrdí, že vnitrostátní úpravu sankcí, jež má zaručit dodržování monopolu, není třeba zkoumat zvlášť z hlediska článku 56 SFEU, jelikož tato úprava již byla v zásadě zkoumána v rámci celkového posouzení okolností, které provázely přijetí a provedení dotčené omezující právní úpravy. Naproti tomu portugalská vláda, Evropská komise a v podstatě i MT tvrdí, že taková úprava musí být zkoumána odděleně z hlediska tohoto ustanovení, a konkrétně z hlediska zásady proporcionality.
- 27 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, pokud jde o právní úpravu členského státu, která výkon činnosti v odvětví hazardních her v tomto státě podřizuje konkrétně povinnosti být držitelem koncese a pořádkově-správního povolení a stanoví trestní sankce v případě nedodržení dotčené právní úpravy, že je třeba odděleně u každého omezení stanoveného vnitrostátními předpisy – včetně sankcí, které stanoví – zkoumat, zda je toto omezení způsobilé zaručit uskutečnění cíle nebo cílů, jichž se dotčený členský stát dovolává, a zda nepřekračuje meze toho, co je nezbytné pro jejich dosažení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. března 2007, Placanica a další, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, body 40 a 49). Tento požadavek byl následně Soudním dvorem opakovaně připomenut (rozsudky 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, bod 93; Ze dne 28. února 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, bod 22, jakož i usnesení ze dne 18. května 2021, Fluctus a další, C-920/19, nezveřejněné, EU:C:2021:395, bod 29).
- 28 Z toho vyplývá, že vnitrostátní soud, který je žádán o posouzení legality sankce uložené za porušení monopolu v oblasti hazardních her, musí posoudit konkrétně slučitelnost tohoto omezení s článkem 56 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. září 2019, Maksimovic a další, C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18, EU:C:2019:723, bod 33), i když ostatní omezení týkající se zřízení tohoto monopolu již byla shledána slučitelnými s uvedeným ustanovením.
- 29 Z judikatury Soudního dvora zajisté vyplývá, že v rámci ověřování slučitelnosti omezující právní úpravy s článkem 56 SFEU má vnitrostátní soud již povinnost provést celkové posouzení okolností, které provázely nejen přijetí, ale i provedení této právní úpravy (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. června 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500,

bod 31, a ze dne 14. června 2017, Online Games a další, C-685/15, EU:C:2017:452, bod 52 a citovaná judikatura), což nutně zahrnuje sankční režim stanovený konkrétně touto právní úpravou, na jehož základě bylo přijato rozhodnutí o uložení sankce.

- 30 Předkládající soud v tomto ohledu upřesnil, že Landesverwaltungsgericht Steiermark (správní soud spolkové země Štýrska) v rámci původního řízení s ohledem na kritéria zakotvená Soudním dvorem konstatoval, že ustanovení GSpG, která postihují provozování automatizovaných hazardních her bez požadované koncese, nejsou v rozporu s unijním právem.
- 31 Rakouská vláda zdůraznila, že závěr, ke kterému dospěl Landesverwaltungsgericht Steiermark (správní soud spolkové země Štýrska), je v souladu s ustálenou judikaturou rakouských nejvyšších soudů, které v rámci takového posouzení systematicky zohledňují ustanovení týkající se sankcí stanovená v § 52 GSpG, jejichž předmětem je účinný boj proti nelegálním hazardním hrám.
- 32 Předkládající soud však neuvedl, zda se toto posouzení konkrétně týkalo tohoto ustanovení. Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, v každém případě vyplývá, že sankce uložené žalobci ve věci v původním řízení byly určeny nejen na základě § 52 GSpG, ale i na základě §§ 16 a 64 VStG použitelných na soudní řízení správní, které současně s každým rozhodnutím ukládajícím sankci vyžadují uložení náhradního trestu odnětí svobody a příspěvku na náklady řízení o správní sankci.
- 33 Pokud jde o to, že sankce nestanoví GSpG, ale obecná ustanovení VStG, je třeba připomenout, že takové sankce musí být v každém jednotlivém případě s ohledem na konkrétní způsob jejich určení v souladu s unijním právem a musí respektovat základní svobody zaručené tímto právem [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. března 2007, Placanica a další, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 68; ze dne 20. prosince 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, bod 61, a ze dne 11. února 2021, K. M. (Sankce uložené veliteli plavidla), C-77/20, EU:C:2021:112, bod 36 a citovaná judikatura].
- 34 Úpravu sankcí dotčenou ve věci v původním řízení je tedy třeba zkoumat z hlediska článku 56 SFEU.
- 35 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na první otázku odpovědět tak, že článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že v rámci řízení o uložení sankcí za porušení monopolu v oblasti hazardních her musí vnitrostátní soud, který rozhoduje o legalitě sankce uložené za takové porušení, posoudit konkrétně slučitelnost sankcí stanovených použitelnou právní úpravou s článkem 56 SFEU, a to se zřetelem na konkrétní způsob jejich určení.

K druhé otázce

- 36 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která v případě zpřístupňování zakázaných loterií pro obchodní účely autoritativně stanoví:
- uložení určité minimální pokuty za každý nepovolený výherní hrací přístroj bez omezení celkové výše uložených pokut;
 - uložení náhradního trestu odnětí svobody za každý výherní hrací přístroj bez omezení celkové délky uloženého náhradního trestu odnětí svobody a
 - příspěvek na náklady řízení ve výši 10 % z uložených pokut.

- 37 Úvodem je třeba připomenout, že i když právní úprava sankcí u hazardních her spadá do pravomoci členských států, podle ustálené judikatury unijní právo stanoví meze této pravomoci, přičemž takové právní předpisy nemohou omezovat základní svobody zaručené tímto právem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. července 2010, Sjöberg a Gerdin, C-447/08 a C-448/08, EU:C:2010:415, bod 49, a ze dne 19. listopadu 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, bod 27 a citovaná judikatura).
- 38 Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být za omezení volného pohybu služeb považována všechna opatření, která výkon této svobody zakazují, brání tomuto výkonu nebo jej činí méně atraktivním (rozsudek ze dne 12. září 2019, Maksimovic a další, C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18, EU:C:2019:723, bod 30 a citovaná judikatura).
- 39 V tomto ohledu může taková vnitrostátní právní úprava, která stanoví sankce pro dotčené poskytovatele služeb za nedodržení povinností, jež samy o sobě omezují volný pohyb služeb, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, činit výkon takové svobody méně atraktivním, a tudíž představuje omezení volného pohybu služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. září 2019, Maksimovic a další, C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18, EU:C:2019:723, body 33 a 34).
- 40 Z ustálené judikatury také vyplývá, že vnitrostátní opatření, která mohou bránit využití základních svobod zaručených Smlouvou o FEU nebo jej činit méně atraktivním, mohou být přípustná za podmínky, že jsou odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu, jsou způsobilá zaručit uskutečnění jimi sledovaného cíle a nepřekračují meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné (rozsudek ze dne 12. září 2019, Maksimovic a další, C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18, EU:C:2019:723, bod 35 a citovaná judikatura).
- 41 Soudní dvůr ostatně upřesnil, že členské státy mohou volně vytyčit cíle své politiky v oblasti hazardních her a případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany. Omezení, která stanoví, však musí splňovat podmínky, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, pokud jde o jejich přiměřenost (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. července 2010, Sjöberg a Gerdin, C-447/08 a C-448/08, EU:C:2010:415, bod 39).
- 42 Z judikatury Soudního dvora kromě toho vyplývá, že pokud se členský stát dovolává naléhavých důvodů obecného zájmu k odůvodnění právní úpravy, která může narušit svobodné poskytování služeb, musí být toto odůvodnění, které vyžaduje unijní právo, vykládáno v souladu s obecnými zásadami unijního práva, a zejména základními právy, která jsou nyní zaručena Listinou. Výjimky se mohou na dotčenou vnitrostátní právní úpravu vztahovat pouze tehdy, je-li v souladu se základními právy, jejichž dodržování zajišťuje Soudní dvůr (rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 35 a citovaná judikatura).
- 43 V tomto ohledu je třeba zaprvé konstatovat, že vzhledem k tomu, že unijní právo umožňuje členským státům odchýlit se od článku 56 SFEU a omezit poskytování služeb v oblasti hazardních her, a pokud jsou tato omezení vedena naléhavými důvody obecného zájmu, umožňují zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a pokud nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné, je třeba mít za to, že ukládání správních nebo trestních sankcí za účelem jejich prosazování je vedeno týmiž důvody veřejného zájmu jako uvedená omezení.
- 44 Zadruhé je nutno konstatovat, že uložení správních nebo trestních sankcí za porušení omezující právní úpravy poskytování služeb v oblasti hazardních her může v zásadě zaručit, že bude tato právní úprava dodržována, a tudíž je způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který je v tomto ohledu sledován.

- 45 Zatřetí je ještě třeba, aby uložené sankce odpovídaly závažnosti porušení, která postihují, zejména tak, že bude zajištěn skutečně odrazující účinek a nebudou překročeny meze toho, co je k dosažení uvedeného cíle nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. března 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, bod 26 a citovaná judikatura), přičemž takový požadavek vyplývá zejména ze zásady přiměřenosti trestů zakotvené v čl. 49 odst. 3 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 55).
- 46 Pokud jde zaprvé o uložení pokuty v určité minimální výši za každý nepovolený výherní hrací přístroj, taková sankce se sama o sobě nejeví jako nepřiměřená v poměru k závažnosti dotčených protiprávních jednání, jelikož nelegální poskytování hazardních her na výherních hracích přístrojích, které se z povahy unikají kontrole ze strany správních orgánů a nelze u nich ověřit dodržování opatření stanovených zákonem na ochranu hráčů, může mít, jak uvádí rakouská vláda, zvláště závažné negativní společenské důsledky, přičemž Soudní dvůr již dříve konstatoval, že loterie mohou podněcovat k výdajům, které mohou mít škodlivé individuální a sociální důsledky (rozsudek ze dne 24. března 1994, Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, bod 60; v tomto smyslu viz i rozsudky ze dne 6. března 2007, Placanica a další, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 47; ze dne 3. června 2010, Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, bod 27, jakož i ze dne 15. září 2011, Dickinger a Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, bod 45).
- 47 Pokud jde o výši této minimální pokuty, přísluší vnitrostátnímu soudu, aby pro účely posouzení její přiměřenosti zohlednil výši pokuty, která může být uložena, v poměru k hospodářské výhodě plynoucí z protiprávního jednání, aby pachatele od takového protiprávního jednání odradil [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. února 2021, K. M. (Sankce uložené veliteli plavidla), C-77/20, EU:C:2021:112, bod 49]. Musí se nicméně s ohledem na všechny okolnosti projednávaného případu ujistit, že takto uložená minimální částka není nepřiměřená ve vztahu k tomuto zvýhodnění.
- 48 Pokud jde o to, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení neomezuje maximální celkovou výši uložených pokut, je třeba uvést, že kombinace minimální stanovené výše pokuty s tím, že pokuty mohou být neomezeně kumulovány v případě, že se protiprávní jednání týká více nepovolených hracích přístrojů, může skutečně vést k uložení značně vysokých peněžitých sankcí.
- 49 Jak však uvedl jak předkládající soud, který se opírá o důvody uvedené v návrhu vládního zákona, kterým byly stanoveny výše sankcí dotčených v § 52 odst. 2 GSpG, tak rakouská a belgická vláda, jakož i Komise, takové opatření konkrétně umožňuje negovat hospodářskou výhodu, kterou by mohla přinést sankcionovaná protiprávní jednání, a učinit tak nelegální poskytování hazardních her postupně méně atraktivním, takže samo o sobě zásadu proporcionality neporušuje. Je však rovněž věcí vnitrostátního soudu, aby se ujistil, že celková výše uložených pokut není nepřiměřená ve vztahu k tomuto zvýhodnění.
- 50 Pokud jde zadruhé o uložení náhradního trestu odnětí svobody, je třeba konstatovat, že uložení takové sankce se samo o sobě nejeví být nepřiměřené v poměru k povaze a závažnosti dotčeného protiprávního jednání, jelikož tato sankce má zajistit, jak uvádí rakouská vláda, že bude toto protiprávní jednání skutečně sankcionováno v případě nemožnosti vymoci pokutu.
- 51 Je však třeba uvést, že uložení takové sankce musí být v každém případě odůvodněno pádnými důvody veřejného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 19. ledna 2021, Lacatus v. Švýcarsko, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD001406515, bod 110), přičemž tato sankce je

obzvláště přísná z hlediska důsledků, které z toho pro dotyčnou osobu vyplývají (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. září 2019, Maksimovic a další, C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18, EU:C:2019:723, bod 45 a citovaná judikatura).

- 52 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že pokud jde o takové protiprávní jednání, jako je protiprávní jednání dotčené ve věci v původním řízení, nemůže být náhradní trest odnětí svobody delší než dva týdny za každé protiprávní jednání.
- 53 V tomto ohledu je nutno konstatovat, že vzhledem k tomu, že každý výherní hrací přístroj nebo předmět porušující právní úpravu může odůvodňovat uložení takového trestu odnětí svobody a použitelná právní úprava nestanoví horní hranici pro celkovou délku náhradních trestů odnětí svobody, které lze uložit, může kumulace takových sankcí vést k uložení značně dlouhého trestu odnětí svobody, který nemusí odpovídat závažnosti zjištěných protiprávních jednání, za něž použitelná právní úprava stanoví pouze pokutu. Předkládající soud musí určit, zda tomu tak je, s ohledem na délku skutečně uloženého náhradního trestu odnětí svobody.
- 54 V této souvislosti rakouská vláda tvrdila, že pro náhradní tresty odnětí svobody neexistuje obecná minimální hranice a takový trest musí odpovídat uložené pokutě.
- 55 Taková okolnost však nemůže být rozhodující, jelikož náhradní trest odnětí svobody nemůže být v souladu se zásadou proporcionality pouze z toho důvodu, že orgány členského státu mohou čistě na základě svého uvážení zkrátit jeho délku (obdobně viz rozsudek ze dne 3. března 2020, Google Ireland, C-482/18, EU:C:2020:141, bod 53).
- 56 Zatřetí, pokud jde o uložení příspěvku na náklady řízení ve výši 10 % z uložených pokut, je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora výběr soudních poplatků v zásadě přispívá k řádnému fungování soudního systému, jelikož představuje zdroj financování soudní činnosti členských států (rozsudek ze dne 30. června 2016, Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, bod 49). Nelze tedy mít za to, že uložení takového příspěvku samo o sobě porušuje zásadu proporcionality.
- 57 Je však na předkládajícím soudu, aby se ujistil, že v rozsahu, v němž je příspěvek na uvedené náklady stanoven na základě procentního podílu z částky uložené pokuty, takový příspěvek v konkrétní částce a s ohledem na to, že není dána horní hranice této pokuty, není nepřiměřený v poměru ke skutečným nákladům takového řízení a neporušuje právo na přístup k soudům zakotvené v článku 47 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2012, Otis a další, C-199/11, EU:C:2012:684, bod 48).
- 58 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která v případě zpřístupnění zakázaných loterií za obchodními účely povinně stanoví:
- uložení minimální pokuty za každý nepovolený výherní hrací přístroj bez omezení celkové výše uložených pokut, pokud celková výše uložených pokut není nepřiměřená ve srovnání s hospodářskou výhodou, kterou by mohlo přinést sankcionované protiprávní jednání;
 - uložení náhradního trestu odnětí svobody za každý nepovolený výherní hrací přístroj bez omezení horní hranice délky uložených náhradních trestů odnětí svobody, pokud délka skutečně uloženého trestu odnětí svobody není nepřiměřená v poměru k závažnosti zjištěného protiprávního jednání, a

- příspěvek na náklady řízení ve výši 10 % z uložených pokut, pokud tento příspěvek není nepřiměřený v poměru ke skutečným nákladům takového řízení ani neporušuje právo na přístup k soudům zakotvené v článku 47 Listiny.

K třetí otázce

- 59 S ohledem na odpověď na první otázku není důvodné odpovídat na třetí otázku.

K nákladům řízení

- 60 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 (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že v rámci řízení o uložení sankcí za porušení monopolu v oblasti hazardních her musí vnitrostátní soud, který rozhoduje o legalitě sankce uložené za takové porušení, posoudit konkrétně slučitelnost sankcí stanovených použitelnou právní úpravou s článkem 56 SFEU, a to se zřetelem na konkrétní způsob jejich určení.**
- 2) Článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která v případě zpřístupnění zakázaných loterií pro obchodní účely povinně stanoví:**
 - **uložení minimální pokuty za každý nepovolený výherní hrací přístroj bez omezení celkové výše uložených pokut, pokud celková výše uložených pokut není nepřiměřená ve srovnání s hospodářskou výhodou, kterou by mohlo přinést sankcionované protiprávní jednání;**
 - **uložení náhradního trestu odnětí svobody za každý nepovolený výherní hrací přístroj bez omezení horní hranice délky uložených náhradních trestů odnětí svobody, pokud délka skutečně uloženého trestu odnětí svobody není nepřiměřená v poměru k závažnosti zjištěného protiprávního jednání, a**
 - **příspěvek na náklady řízení ve výši 10 % z uložených pokut, pokud tento příspěvek není nepřiměřený v poměru ke skutečným nákladům takového řízení ani neporušuje právo na přístup k soudům zakotvené v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie.**

Podpisy