



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

30. dubna 2014*

„Článek 56 SFEU — Volný pohyb služeb — Listina základních práv Evropské unie — Články 15 až 17, 47 a 50 — Právo svobodné volby povolání a právo pracovat, svoboda podnikání, právo na vlastnictví, právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, zásada ne bis in idem — Článek 51 — Oblast působnosti — Uplatňování unijního práva — Hazardní hry — Omezující právní úprava členského státu — Správní a trestní sankce — Naléhavé důvody obecného zájmu — Přiměřenost“

Ve věci C-390/12,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (nyní Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, Rakousko) ze dne 10. srpna 2012, došlým Soudnímu dvoru dne 20. srpna 2012, v řízeních

Robert Pflieger,

Autoart as,

Mladen Vučićević,

Maroxx Software GmbH,

Hans-Jörg Zehetner,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader (zpravodajka)
a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 17. června 2013,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za M. Vučićeviće A. Rablem a A. Auerem, Rechtsanwälte,
- za Maroxx Software GmbH F. Wennigem a F. Maschkem, Rechtsanwälte,
- za H. J. Zehetnera P. Ruthem, Rechtsanwalt,

* Jednací jazyk: němčina.

- za rakouskou vládu C. Pesendorfer, jako zmocněnkyní,
- za belgickou vládu M. Jacobs a L. Van den Broeck, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s P. Vlaemminckem, advocaat,
- za nizozemskou vládu M. K. Bulterman a C. Wissels, jako zmocněnkyněmi,
- za polskou vládu B. Majczynou a M. Szpunarem, jako zmocněnci,
- za portugalskou vládu L. Inez Fernandesem, jakož i A. Silva Coelho a P. de Sousa Inês, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi B.-R. Killmannem a I. Rogalskim, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 14. listopadu 2013,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 56 SFEU, jakož i článků 15 až 17, 47 a 50 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporů zahájených na návrh R. Pflgera, společnosti Autoart a.s (dále jen „Autoart“), M. Vučičeviče, společnosti Maroxx Software GmbH (dále jen „Maroxx“) a H. J. Zehetnera ve věci správních pokut, které jim byly uloženy z důvodu provozování výherních hracích přístrojů bez povolení.

Rakouský právní rámec

Spolkový zákon o hazardních hrách

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

„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).

(2) Podnikatelem je osoba, která nezávisle vykonává soustavnou činnost za účelem získání peněžitých příjmů z organizování hazardních her, i když tato činnost není určena k získání výhry. Pokud se několik osob mezi sebou dohodne, že bude na určitém místě nabízet částečná plnění k organizování hazardních her s peněžitými plněními ve smyslu výše uvedeného odst. 1 bodů 2 a 3, považují se všechny tyto osoby, které se bezprostředně účastní na organizování hazardní hry, za podnikatele, a to včetně těch, které nemají v úmyslu dosahovat peněžitých příjmů, a těch, které se pouze účastní na pořádání, organizování nebo nabízení hazardní hry.

(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) Zakázané loterie jsou loterie, pro které nebylo vydáno povolení nebo schválení na základě tohoto spolkového zákona a které nejsou vyloučeny z monopolu spolkového státu na hazardní hry upraveného v článku 4.“

- 4 Podle § 3 GSpG, nadepsaného „Monopol na hazardní hry“, je právo na provozování hazardních her vyhrazeno spolkovému státu.
- 5 Podle § 5 GSpG jsou však loterie na výherních hracích přístrojích upraveny právními předpisy spolkových zemí. Toto ustanovení navíc stanoví, že každá z devíti spolkových zemí může prostřednictvím povolení 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 těchto předpisech upraveny, a pokud budou dodržena specifická opatření na ochranu hráčů, která doplňují tyto požadavky. Tyto loterie nazvané „malé hazardní hry“ lze provozovat buď v hernách s alespoň deseti a maximálně 50 hracími přístroji, přičemž maximální výše sázky může činit 10 eur a maximální výherní částka 10 000 eur za hru, anebo ve formě odděleného zpřístupnění maximálního počtu tří hracích přístrojů s možností sázky v maximální výši 1 eura a s maximální výherní částkou 1 000 eur za hru, přičemž každá spolková země může udělit nejvýše tři povolení k provozování hracích přístrojů na maximální dobu patnácti let.
- 6 Ustanovení § 52 GSpG, ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení, nadepsané „Správní sankce“, stanoví:

„(1) Správního přestupku, za který mu správní orgán uloží pokutu, která může činit až 22 000 eur, se dopustí:

1. každý, kdo za účelem účasti z vnitrostátního území 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) Jestliže v souvislosti s účastí na loteriích platí hráči nebo jiné osoby částky, které přesahují 10 eur za hru, nejedná se u těchto částek o minimální částky a případná odpovědnost, která plyne z tohoto spolkového zákona, je proto subsidiární ve vztahu k odpovědnosti plynoucí z § 168 trestního zákona [(Strafgesetzbuch)].

(3) Jestliže správní přestupky ve smyslu prvního odstavce uvedeného výše nejsou spáchány na vnitrostátním území, má se za to, že k nim došlo v místě, odkud dochází k účasti na hře na vnitrostátním území.

(4) Účast na elektronických loteriích, pro které nebylo uděleno povolení spolkového ministra financí, je sankcionováno v případě, že potřebné sázky byly zaplacený z vnitrostátního území. Za porušení tohoto zákazu se v případě, že k němu došlo úmyslně, uloží pokuta až do výše 7 500 eur a v ostatních případech pokuta až do výše 1 500 eur.

[...]“

- 7 V souladu s ustanoveními § 53, 54 a 56a GSpG se tato pravomoc správy ukládat sankce pojí s širokými pravomocemi přijímat bezpečnostní opatření určená k prevenci jiných porušování monopolu na hazardní hry ve smyslu § 3 GSpG. Tyto pravomoci spočívají v dočasném nebo konečném zajištění

výherních hracích přístrojů a jiných předmětů, jimiž došlo k zásahu do monopolu, v jejich zabavení a poté v jejich zničení a uzavření provozovny, v nichž byly tyto výherní přístroje zpřístupňovány veřejnosti, což je upraveno v § 53 odst. 1 a 2, 54 odst. 1 a 3, jakož i § 56a GSpG.

Trestní zákon

- 8 Kromě správních sankcí, které lze uložit na základě GSpG, je organizování hazardních her v Rakousku za účelem zisku osobou, která k tomu nemá povolení, postihováno také trestně. Podle § 168 odst. 1 trestního zákona bude potrestán „každý, kdo pořádá úředně zakázanou hru nebo hru, jejíž příznivý či nepříznivý výsledek závisí výlučně či převážně na náhodě, nebo kdo napomáhá 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 peněžité trest ve výši až 360násobku denní pokuty.

Spory v původním řízení a předběžné otázky

- 9 Z předkládacího rozhodnutí, jakož i ze spisu, který má k dispozici Soudní dvůr, vyplývá, že předložená žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se váže ke čtyřem sporům projednávaným předkládajícím soudem, které pojí skutečnost, že v návaznosti na kontroly provedené na různých místech ve spolkové zemi Horní Rakousko byly dočasně zajištěny výherní hrací přístroje provozované bez povolení, jež údajně sloužily k provozování hazardních her zakázaných podle GSpG.
- 10 V rámci první věci v původním řízení provedli příslušníci finanční policie dne 29. března 2012 kontrolu v provozovně „Cash-Point“ nacházející se v Pergu (Rakousko), v návaznosti na kterou bylo dočasně zajištěno šest výherních hracích přístrojů provozovaných bez správního povolení. Dne 12. června 2012 přijal Bezirkshauptmannschaft (okresní správní orgán) v Pergu rozhodnutí, jimiž potvrdil dočasné zajištění, namířené proti R. Pflegerovi jakožto organizátorovi protiprávních hazardních her a proti společnosti Autoart se sídlem v České republice, jakožto údajnému vlastníkovi zabavených přístrojů.
- 11 Ve druhé věci v původním řízení provedli příslušníci finanční policie dne 8. března 2012 kontrolu v provozovně SJ-Bet Sportbar ve Welsu (Rakousko), po jejímž skončení bylo dočasně zajištěno osm výherních hracích přístrojů provozovaných bez správního povolení. Dne 4. července 2012 přijalo Bundespolizeidirektion (ředitelství spolkové policie) ve Welsu vůči M. Vučičevićovi, srbskému státnímu příslušníkovi a domnělému vlastníkovi dvou z osmi zajištěných přístrojů rozhodnutí potvrzující dočasné zajištění.
- 12 Ve třetím řízení provedli příslušníci finanční policie dne 30. listopadu 2010 kontrolu na čerpací stanici v Regau (Rakousko), po níž byly dočasně zajištěny dva výherní hrací přístroje provozované bez správního povolení patřící společnosti Maroxx založené podle rakouského práva. Dne 16. prosince 2010 přijal Bezirkshauptmannschaft ve Vöcklabrucku vůči J. Baumeister, německé státní příslušnici, která je provozovatelkou uvedené čerpací stanice a podnikatelkou ve smyslu GSpG, rozhodnutí potvrzující dočasné zajištění. Předkládající soud zamítl žalobu podanou J. Baumeister proti tomuto rozhodnutí jako opožděnou. Rozhodnutím ze dne 31. května 2012 nařídil Bezirkshauptmannschaft ve Vöcklabrucku rovněž zabavení dvou zajištěných přístrojů.
- 13 Ve čtvrté věci v původním řízení provedli příslušníci finanční policie dne 13. listopadu 2010 kontrolu na čerpací stanici v Ennsu (Rakousko), v návaznosti na níž byly dočasně zajištěny tři výherní hrací přístroje provozované bez správního povolení. Rozhodnutí potvrzující zajištění přijal Bezirkshauptmannschaft ve Vöcklabrucku vůči vlastníkovi přístrojů, jímž je společnost Maroxx.

- 14 Rozhodnutím ze dne 3. července 2012 uložil uvedený orgán provozovateli čerpací stanice H. J. Zehetnerovi, rakouskému státnímu příslušníkovi, pokutu ve výši 1 000 eur, kterou lze v případě nezaplacení přeměnit na trest 15 hodin vězení, a stejným rozhodnutím uložil vlastníkovi a pronajímateli hracích přístrojů, společnosti Maroxx, pokutu ve výši 10 000 eur, kterou lze nahradit trestem vězení v délce 152 hodin.
- 15 Proti všem těmto rozhodnutím byly u předkládajícího soudu podány žaloby.
- 16 Podle názoru tohoto soudu neprokázaly rakouské orgány skutečnost, že v rozhodné době představovaly kriminalita a závislost na hře skutečně významný problém ve smyslu rozsudku Dickinger a Ömer (C 347/09, EU:C:2011:582). Tyto orgány podle uvedeného soudu také neprokázaly, že skutečným cílem režimu monopolu hazardních her je potírání kriminality a ochrana hráčů, a nikoli pouhá maximalizace státních příjmů. Uvedený soud má rovněž za to, že v rámci „agresivní“ kampaně jsou vynakládány „kolosální reklamní výdaje“, takže obchodní politika držitelů tohoto monopolu není omezena na kontrolovanou expanzi doplněnou o přiměřenou reklamu.
- 17 Předkládající soud má tedy za to, že právní režim analyzovaný v projednávaném případě chápaný jako celek neumožňuje zaručit soudržnost požadovanou judikaturou Soudního dvora (viz zejména rozsudek Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, body 69 a 71), a není tedy slučitelný s volným pohybem služeb zaručeným článkem 56 SFEU.
- 18 V případě, že by Soudní dvůr nicméně shledal, že článek 56 SFEU a články 15 až 17 Listiny nebrání z důvodů uvedených výše takové vnitrostátní právní úpravě, přeje si předkládající soud vědět, zda článek 56 SFEU a články 15 až 17, 47 a 50 Listiny v každém případě nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle níž je pojem „podnikatel“ jakožto osoba potenciálně postížitelná v případě provozování výherních hracích přístrojů bez povolení definován velmi široce a je pro něj z důvodu neexistujících jasných právních pravidel charakteristická nepředvídatelnost uložení správních a trestních sankcí.
- 19 Za těchto podmínek se Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Brání zásada proporcionality, která vyplývá z článků 56 SFEU a 15 až 17 Listiny takovým vnitrostátním právním předpisům, jako jsou ustanovení § 3 až § 5, jakož i § 14 a § 21 GSpG, která jsou relevantní v původních řízeních, jež umožňují provozování hazardních her na výherních hracích přístrojích pouze za podmínky udělení předchozího povolení, které je udělováno v omezeném počtu (přičemž nesplnění této podmínky je postihováno sankcemi a zajišťovacími opatřeními), ačkoli dosud, pokud je známo, nebylo ze strany státu v žádném soudním ani správním řízení prokázáno, že s hazardními hrami spojená trestná činnost nebo závislost představují skutečně významný problém, který nelze odstranit kontrolovaným rozšířením povolených her na velký počet jednotlivých provozovatelů, nýbrž pouze kontrolovaným šířením držitelem monopolu (anebo velmi nízkým počtem oligopolních provozovatelů), které je spojené pouze s uměřenou reklamou?
- 2) V případě záporné odpovědi na první otázku: brání zásada proporcionality, která vyplývá z článků 56 SFEU a článků 15 až 17 Listiny vnitrostátním právním předpisům, jako jsou ustanovení § 52 až § 54 GSpG, § 56a a § 168 StGB, které v důsledku neurčitých právních definic zakládají téměř plnou trestnost dopadající na různé kategorie osob (které mohou být případně usazeny v jiných členských státech), jejichž účast na protiprávním jednání je jen velmi vzdálená (jako jsou pouzí distributoři, propachtovatelé nebo pronajímatelé výherních hracích přístrojů)?
- 3) V případě záporné odpovědi i na druhou otázku: brání požadavky demokratického právního státu, které jsou zjevně základem článku 16 Listiny, požadavek na spravedlivý proces a účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny nebo povinnost transparentnosti, která vyplývá z článku 56 SFEU, nebo zákaz být dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejný trestný čin podle

článku 50 Listiny vnitrostátním právním předpisům, jako jsou § 52 až § 54 GSpG, § 56a GSpG a § 168 StGB, jejichž vzájemné vymezení je z důvodu nejednoznačné zákonné úpravy pro občana *ex ante* stěží předvídatelné a určitelné, je objasnitelné jen v každém konkrétním případě vždy až prostřednictvím nákladného formálního řízení a z uvedených ustanoveních vyplývají značné rozdíly, pokud jde o pravomoci (správního orgánu nebo soudu), pravomoci k zásahu, s tím v každém případě spojenou stigmatizaci a procesní postavení (například převrácení důkazního břemene)?

- 4) V případě kladné odpovědi na jednu ze tří prvních otázek: brání článek 56 SFEU, články 15 až 17 Listiny nebo její článek 50 trestání osob, které mají úzkou vazbu k výhernímu hracímu přístroji (uvedenému v § 2 odst. 1 bodu 1 a § 2 odst. 2 GSpG), zajištění či zabavení těchto přístrojů nebo uzavření celého podniku vlastněného těmito osobami?“

K předběžným otázkám

K pravomoci Soudního dvora

- 20 Rakouská vláda vznáší námitku nedostatečné pravomoci Soudního dvora vzhledem ke skutečnosti, že se položené otázky týkají čistě interní situace a nevykazují žádný vztah k unijnímu právu, neboť v projednávaném případě nelze identifikovat přeshraniční prvek.
- 21 V této souvislosti ohledně výkladu článku 56 SFEU platí, že pokud se veškeré skutkové okolnosti sporu omezují na jediný členský stát, je třeba ověřit, zda má Soudní dvůr pravomoc vyjádřit se k poslednímu uvedenému ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudek *Duomo Gpa a další*, C-357/10 až C-359/10, EU:C:2012:283, bod 25, jakož i citovaná judikatura).
- 22 Jak však vyplývá z předkládacího rozhodnutí, okresní správní orgán v Pergu přijal dne 12. června 2012 rozhodnutí potvrzující dočasné zajištění i vůči společnosti *Autoart* jakožto domnělému vlastníkovi zajištěných hracích přístrojů.
- 23 Skutečnost, že ve sporech v původních řízeních vystupuje společnost *Autoart*, která má sídlo v České republice, tak prokazuje, že se tyto spory každopádně netýkají čistě interní situace.
- 24 Je tedy nutno konstatovat, že Soudní dvůr má pravomoc odpovědět na položené otázky.

K přípustnosti

- 25 Rakouská vláda má rovněž za to, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce musí být odmítnuta jako nepřípustná, neboť předkládací rozhodnutí nepopisuje dostatečným způsobem skutkový rámec, který by Soudnímu dvoru umožnil poskytnout užitečnou odpověď.
- 26 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí ze strany Soudního dvora rozhodnout o žádosti podané vnitrostátním soudem je možné pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 10. června 2010, *Melki a Abdeli*, C-188/10 a C-189/10, EU:C:2010:363, bod 27, jakož i citovaná judikatura).

- 27 Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že nutnost dospět k výkladu unijního práva, který bude vnitrostátnímu soudu užitečný, vyžaduje, aby uvedený soud vymezil skutkový a právní rámec, do něhož jsou otázky, které pokládá, zasazeny, nebo alespoň vysvětlil skutkové okolnosti, na nichž jsou tyto otázky založeny. Předkládací rozhodnutí musí kromě toho uvést přesné důvody, které vedly vnitrostátní soud k tomu, že si klade otázky ohledně výkladu unijního práva a má za to, že je nezbytné položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku (rozsudek Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, bod 28 a citovaná judikatura).
- 28 Předkládací rozhodnutí přitom v projednávaném případě dostatečně popisuje právní i skutkový rámec sporů v původních řízeních a údaje poskytnuté tímto soudem umožňují určit rozsah položených otázek.
- 29 Za těchto okolností musí být žádost o rozhodnutí o předběžné otázce považována za přípustnou.

K použitelnosti Listiny

- 30 Belgická, nizozemská, polská a rakouská vláda jsou toho názoru, že se Listina ve sporech v původních řízeních nepoužije, jelikož v oblasti hazardních her, která není harmonizována, nepředstavují vnitrostátní právní předpisy upravující tuto oblast uplatnění unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.
- 31 V tomto ohledu je třeba připomenout, že působnost Listiny je s ohledem na jednání členských států definována v jejím čl. 51 odst. 1, podle něhož jsou ustanovení Listiny určena členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie (rozsudek Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 17).
- 32 Tento článek Listiny tak potvrzuje judikaturu Soudního dvora týkající se míry, v níž musí jednání členských států splňovat požadavky vyplývající ze základních práv zaručených v právním řádu Unie (rozsudek Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, bod 18).
- 33 Z ustálené judikatury Soudního dvora totiž v podstatě vyplývá, že základní práva zaručená v právním řádu Unie se uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace. V tomto rámci již Soudní dvůr připomněl, že vnitrostátní právní úpravu, která nespadá do rámce unijního práva, nemůže posoudit z hlediska Listiny. Naproti tomu, spadá-li taková vnitrostátní právní úprava do působnosti tohoto práva, Soudní dvůr rozhodující o předběžné otázce je povinen poskytnout všechny prvky výkladu nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud mohl posoudit soulad této právní úpravy se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje (rozsudek Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, bod 19).
- 34 Vzhledem k tomu, že v případě, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti unijního práva, musí být tedy respektována základní práva, nemůže nastat případ, který by spadl pod unijní právo, avšak uvedená práva by se neuplatnila. Použitelnost unijního práva s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou (rozsudek Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, bod 21).
- 35 V této souvislosti již Soudní dvůr judikoval, že pokud se členský stát dovolává naléhavých důvodů obecného zájmu k odůvodnění právní úpravy, která může narušit výkon svobodného poskytování služeb, musí být toto odůvodnění, které je upravené unijním právem, vykládáno v souladu s obecnými zásadami unijního práva, a zejména základními právy, která jsou nyní zaručena Listinou. Výjimky se mohou na dotčenou právní úpravu vztahovat pouze tehdy, je-li v souladu se základními právy, jejichž dodržování zajišťuje Soudní dvůr (v tomto smyslu viz rozsudek ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, bod 43).

36 Z této judikatury tedy vyplývá, že pokud vyjde najevo, že určitá právní úprava může narušit výkon jedné nebo několika základních svobod zaručených Smlouvou, mohou se na ni vztahovat výjimky upravené unijním právem k odůvodnění tohoto narušení pouze tehdy, je-li v souladu se základními právy, jejichž dodržování zajišťuje Soudní dvůr. Tato povinnost slučitelnosti se základními právy spadá nepopíratelně do působnosti unijního práva, a tedy do působnosti Listiny. Uplatnění výjimek členským státem, které unijní právo upravuje k odůvodnění porušení základní svobody zaručené Smlouvou, musí být proto považováno, jak uvedla generální advokátka v bodě 46 svého stanoviska, za „uplatňování práva Unie“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.

37 Ve světle těchto zásad je třeba odpovědět na předložené předběžné otázky.

K věci samé

K první otázce

38 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda články 56 SFEU a 15 až 17 Listiny musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, o kterou se jedná v původních řízeních.

– Posouzení z hlediska článku 56 SFEU

39 Taková právní úprava členského státu, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která zakazuje provozování výherních hracích přístrojů bez předchozího povolení správních orgánů, představuje omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 56 SFEU (v tomto smyslu viz zejména rozsudek Placanica a další, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 42).

40 Je však třeba posoudit, zda takové omezení může být připuštěno v rámci odchýlných opatření z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví, o nichž se výslovně hovoří v člancích 51 SFEU a 52 SFEU, které jsou použitelné rovněž v oblasti volného pohybu služeb na základě článku 62 ES, nebo v souladu s judikaturou Soudního dvora odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu (rozsudek Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, bod 35 a citovaná judikatura).

41 Podle ustálené judikatury Soudního dvora mohou být omezení hazardních her odůvodněna takovými naléhavými důvody obecného zájmu, jako jsou ochrana spotřebitele a předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru (v tomto smyslu viz rozsudek Carmen Media Group, EU:C:2010:505, bod 55 a citovaná judikatura).

42 V projednávaném případě je nutno ohledně cílů uvedených jako cíle sledované rakouskou právní úpravou dotčenou v původních řízeních, tedy ochrany hráčů omezením nabídky hazardních her a boje s trestnou činností související s těmito hrami tím, že jsou nasměrovány v rámci kontrolované expanze, připomenout, že náleží mezi cíle, které jsou judikaturou Soudního dvora uznány jako cíle, které mohou odůvodnit omezení základních svobod v odvětví hazardních her (v tomto smyslu viz rozsudek Costa a Cifone, C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80, bod 61, jakož i citovaná judikatura).

43 Kromě toho je třeba připomenout, že omezení, která stanoví členské státy, musejí splňovat příslušné podmínky přiměřenosti a zákazu diskriminace, jak je vyžaduje judikatura Soudního dvora. Vnitrostátní právní předpisy jsou k tomu, aby zaručily uskutečnění tvrzeného cíle, způsobilé pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze dosáhnout jej soudržným a systematickým způsobem (v tomto smyslu viz rozsudek Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, body 59 až 61, jakož i citovaná judikatura).

- 44 Pouhá okolnost, že si jeden členský stát zvolil jiný systém ochrany než jiný členský stát, nemůže mít vliv na posouzení přiměřenosti ustanovení přijatých v dané oblasti. Tato ustanovení musí být posuzována pouze z hlediska cílů, které příslušné orgány dotčeného členského státu sledují, a z hlediska úrovně ochrany, kterou chtějí zajistit (rozsudek HIT a HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, bod 25, jakož i citovaná judikatura).
- 45 V konkrétní oblasti pořádání hazardních her mají totiž vnitrostátní orgány dostatečnou posuzovací pravomoc k tomu, aby stanovily požadavky, které obnáší ochrana spotřebitele a společenského pořádku, a jsou-li podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora jinak dodrženy, přísluší každému členskému státu, aby posoudil, zda je v kontextu jím sledovaných legitimních cílů nezbytné zakázat úplně nebo částečně herní a sázkové činnosti, nebo je pouze omezit a stanovit k tomuto účelu více či méně přísné způsoby kontroly (v tomto smyslu viz rozsudky 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 76, jakož i Carmen Media Group, EU:C:2010:505, bod 46).
- 46 Je rovněž nesporné, že na rozdíl od zavedení volné a nenarušené hospodářské soutěže na tradičním trhu může uplatnění takové hospodářské soutěže na velmi specifickém trhu s hazardními hrami, tj. mezi několika hospodářskými subjekty, které jsou oprávněny provozovat stejné hazardní hry, vést ke škodlivému účinku spojenému se skutečností, že jsou tyto subjekty vedeny k soupeření ve vynalézavosti, aby svou nabídku učinily atraktivnější, než je nabídka jejich konkurentů, a tímto způsobem zvýšily výdaje spotřebitelů související se hrou, jakož i riziko závislosti těchto spotřebitelů (rozsudek Stanleybet International a další, C-186/11 a C-209/11, EU:C:2013:33, bod 45).
- 47 Zjištění cílů, které vnitrostátní právní úprava skutečně sleduje, však spadá v rámci věci, která byla předložena Soudnímu dvoru na základě článku 267 SFEU, do pravomoci předkládajícího soudu (v tomto smyslu viz rozsudek Dickinger a Ömer, EU:C:2011:582, bod 51).
- 48 Předkládající soud kromě toho musí za současného zohlednění vodítek poskytnutých Soudním dvorem rovněž ověřit, zda omezení, která ukládá dotčený členský stát, splňují podmínky přiměřenosti, které vyžaduje judikatura Soudního dvora (viz rozsudek Dickinger a Ömer, EU:C:2011:582, bod 50).
- 49 Především se musí zejména s ohledem na konkrétní způsoby použití dotčené omezující právní úpravy ujistit, že tato právní úprava skutečně odpovídá snaze o omezení herních příležitostí, omezení činností v této oblasti a potírání kriminality spojené s těmito hrami soudržným a systematickým způsobem (viz rozsudek Dickinger a Ömer, EU:C:2011:582, body 50 a 56).
- 50 V této souvislosti již Soudní dvůr judikoval, že členský stát, který se hodlá dovolávat cíle, jenž je způsobilý ospravedlnit překážku volného pohybu služeb, musí poskytnout soudu, který má o této otázce rozhodnout, všechny informace, které mu umožní ověřit, že uvedené opatření splňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality (viz rozsudek Dickinger a Ömer, EU:C:2011:582, bod 54, jakož i citovaná judikatura).
- 51 Z této judikatury však nelze vyvodit, že možnosti prokázat, že vnitrostátní omezující opatření splňuje takové požadavky, je členský stát zbaven pouze z důvodu, že není schopen předložit studie, které by sloužily jako základ pro přijetí dotčené právní úpravy (v tomto smyslu viz rozsudek Stoß a další, EU:C:2010:504, bod 72).
- 52 Z toho vyplývá, že vnitrostátní soud musí provést celkové posouzení okolností, za kterých byla přijata a uplatňována taková omezující právní úprava, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení.
- 53 Předkládající soud shledává, že vnitrostátní orgány v projednávaném případě neprokázaly, že kriminalita nebo závislost na hře představovaly v rozhodné době skutečně významný problém.

- 54 Navíc má tento soud podle všeho za to, že skutečným cílem dotčeného omezujícího režimu není boj proti kriminalitě a ochrana hráčů, ale pouhá maximalizace příjmů státu, třebaže podle judikatury Soudního dvora samotný cíl maximalizace příjmů státního rozpočtu nemůže takové omezení volného pohybu služeb umožnit (viz rozsudek Dickinger a Ömer, EU:C:2011:582, bod 55). Takový režim by se každopádně jevil jako nepřiměřený, jelikož by nebyl způsobilý zaručit soudržnost požadovanou judikaturou Soudního dvora a překračoval by meze toho, co je nezbytné k dosažení cílů uvedených jako sledované cíle.
- 55 Pokud se předkládající soud ztotožní s tímto posouzením, bude muset učinit závěr, že režim dotčený ve věci v původním řízení je neslučitelný s unijním právem.
- 56 S ohledem na všechny tyto úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, pokud tato právní úprava nesleduje skutečně cíl ochrany hráčů nebo boje proti kriminalitě a neodpovídá skutečně snaze o omezení herních příležitostí nebo o potírání kriminality spojené s těmito hrami soudržným a systematickým způsobem.

– Posouzení z hlediska článků 15 až 17 Listiny

- 57 Taková právní úprava, která je omezující z hlediska článku 56 SFEU, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, je také způsobilá omezit právo svobodné volby povolání, svobodu podnikání a právo na vlastnictví, které jsou zakotveny v člancích 15 až 17 Listiny.
- 58 Podle čl. 52 odst. 1 Listiny se k přípustnosti takového omezení vyžaduje, aby bylo stanoveno zákonem a respektovalo podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality může být navíc omezení zavedeno pouze tehdy, pokud je nezbytné a pokud skutečně odpovídá cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.
- 59 Jak přitom uvedla generální advokátka v bodech 63 až 70 svého stanoviska, neodůvodněné nebo nepřiměřené omezení volného pohybu služeb zaručeného podle článku 56 SFEU není za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, ve vztahu k článkům 15 až 17 Listiny přípustné ani na základě uvedeného čl. 52 odst. 1.
- 60 Z toho vyplývá, že posouzení omezení článku 56 SFEU, které zakládá vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, zahrnuje v projednávaném případě rovněž případná omezení výkonu práv a svobod upravených v člancích 15 až 17 Listiny, takže samostatné posouzení z tohoto hlediska není nezbytné.

Ke druhé a třetí otázce

- 61 Druhá a třetí otázka byly Soudnímu dvoru položeny pouze pro případ, že odpověď na první otázku bude záporná.
- 62 S ohledem na odpověď na první otázku není třeba na druhou a třetí položenou otázku odpovídat.

Ke čtvrté otázce

- 63 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda články 56 SFEU a 15 až 17, jakož i článek 50 Listiny musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takovým sankcím, jako jsou sankce upravené ve vnitrostátní právní úpravě dotčené ve věci v původním řízení, které zahrnují zabavení a zničení výherních hracích přístrojů, jakož i uzavření provozovny, ve které byly tyto přístroje zpřístupňovány veřejnosti.

- 64 V kontextu věcí v původních řízeních je třeba zdůraznit, že pokud byl v oblasti hazardních her zaveden omezující režim a tento režim je neslučitelný s článkem 56 SFEU, nemůže být porušení uvedeného režimu ze strany hospodářského subjektu postihováno sankcemi (v tomto smyslu viz rozsudky Placanica a další, EU:C:2007:133, body 63 a 69, jakož i Dickinger a Ömer, EU:C:2011:582, bod 43).

K nákladům řízení

- 65 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 (třetí senát) rozhodl takto:

Článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, pokud tato právní úprava nesleduje skutečně cíl ochrany hráčů nebo boje proti kriminalitě a neodpovídá skutečně snaze o omezení herních příležitostí nebo o potírání kriminality spojené s těmito hrami soudržným a systematickým způsobem.

Podpisy.