



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 12. júla 2012*

„Článok 56 ZFEÚ — Obmedzenie slobodného poskytovania služieb — Hazardné hry — Právna úprava členského štátu zakazujúca propagáciu herní nachádzajúcich sa v iných členských štátoch, ak úroveň zákonnej ochrany hráčov v týchto štátoch nie je rovnocenná s tou zabezpečenou na vnútroštátnej úrovni — Odôvodnenie — Naliehavé dôvody všeobecného záujmu — Proporcionalita“

Vo veci C-176/11,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Verwaltungsgerichtshof (Rakúsko) z 28. marca 2011 a doručený Súdnemu dvoru 14. apríla 2011, ktorý súvisí s konaním:

HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica,

HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd

proti

Bundesminister für Finanzen,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory J.-C. Bonichot, sudcovia A. Prechal, L. Bay Larsen, C. Toader (spravodajkyňa) a E. Jarašiūnas,

generálny advokát: J. Mazák,

tajomník: K. Malaček, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 9. februára 2012,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica a HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd, v zastúpení: R. Vouk, Rechtsanwalt,
- rakúska vláda, v zastúpení: C. Pesendorfer a J. Bauer, splnomocnení zástupcovia,
- belgická vláda, v zastúpení: L. Van den Broeck a M. Jacobs, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci P. Vlaemminck, advocaat,
- grécka vláda, v zastúpení: E.-M. Mamouna, splnomocnená zástupkyňa,

* Jazyk konania: nemčina.

- španielska vláda, v zastúpení: S. Centeno Huerta, splnomocnená zástupkyňa,
 - portugalská vláda, v zastúpení: L. Inez Fernandes, A. Barros, A. Silva Coelho a P.I. Valente, splnomocnení zástupcovia,
 - Európska komisia, v zastúpení: G. Braun a I. Rogalski, splnomocnení zástupcovia,
- po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 17. apríla 2012,
- vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 56 ZFEÚ.
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi HIT hoteli, igrálnice, turizem dd Nova Gorica a HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd (ďalej len spolu „HIT a HIT LARIX“) na jednej strane a Bundesminister für Finanzen (spolkový minister financií, ďalej len „ministerstvo“) na druhej strane vo veci rozhodnutí prijatých týmto ministerstvom, ktorými sa zamietli žiadosti o povolenia na reklamu v Rakúsku pre herne, ktoré sa nachádzajú v Slovinsku.

Právny rámec

Vnútroštátna právna úprava

- 3 § 21 spolkového zákona o hazardných hrách (Glücksspielgesetz) z 28. novembra 1989 (BGBl. I, 620/1989, v znení uverejnenom v BGBl. I, 54/2010, ďalej len „GSpG“) s názvom „Herne, koncesia“ spresňuje podmienky udelenia koncesií na prevádzkovanie herní v Rakúsku. Tento paragraf stanovuje najmä, že koncesionár musí mať právnu formu kapitálovej spoločnosti s dozornou radou a sídlom v Rakúsku, že musí disponovať základným imanom vo výške najmenej 22 miliónov eur a že vzhľadom na okolností možno očakávať, že koncesiu bude vykonávať čo najlepšie a zároveň v súlade s ustanoveniami GSpG o ochrane hráčov a o prevencii prania špinavých peňazí.
- 4 § 25 GSpG s názvom „Návštevníci herní“ v podstate stanovuje sériu opatrení s cieľom ochrániť hráčov pred nebezpečenstvami spojenými s hazardnými hrami, akými sú vznik hráčskej závislosti alebo podnecovanie na neprimerané výdavky (predovšetkým je vstup do herne vyhradený výlučne plnoletým osobám, povinnosť pre vedenie herne zaobstarať si od nezávislej inštitúcie, ktorá poskytuje informácie o solventnosti, informácie o hráčoch, ktorí sa zdajú byť závislí na hazardných hrách, v prípade potreby poradenský rozhovor s hráčom na určenie, či jeho účasť na hre neohrozuje jeho konkrétne životné minimum, dočasný alebo trvalý zákaz vstupu).
- 5 Tento paragraf tiež upravuje možnosť pre návštevníkov herní podať priamo v lehote troch rokov odo dňa, keď im vznikla strata, občianskoprávnu žalobu voči herniam, ktoré nedodrжали im uložené povinnosti na ochranu hráčov. Zodpovednosť vedenia herne vo vzťahu k platnosti zmluvy o hre alebo stratám, ktoré vznikli z dôvodu hry, je v tomto paragrafe upravená taxatívne a obmedzuje sa na konkrétne životné minimum.

6 § 56 GSpG s názvom „Zákonná reklama“ uvádza:

„1. Koncesionári a držiteľia povolení podľa tohto zákona majú vo svojich reklamách povinnosť zachovať dostatočnú mieru zodpovednosti. Povinnosť dohliadať na dodržanie tejto dostatočnej miery zodpovednosti má výlučne spolkový minister financií a nemožno ju napadnúť žalobou podľa § 1 a nasl. rakúskeho spolkového zákona proti nekalej hospodárskej súťaži. Povinnosť stanovená v odseku 1 prvej vete nepredstavuje ochrannú normu v zmysle § 1311 rakúskeho Občianskeho zákonníka.

2. Herne z členských štátov Európskej únie alebo zo štátov Európskeho hospodárskeho priestoru môžu v tuzemsku propagovať svoje zahraničné prevádzkarne nachádzajúce sa v členských štátoch Únie... alebo v štátoch Európskeho hospodárskeho priestoru podľa zásad uvedených v odseku 1, pokiaľ [ministerstvo] vydalo prevádzkovateľovi herne povolenie na tento účel. Takéto povolenie sa udelí, ak prevádzkovateľ herne [ministerstvu] preukázal, že:

- (1) udelená koncesia na prevádzku herne zodpovedá § 21 tohto zákona a prevádzkuje sa v krajine, kde bola koncesia udelená, ktorá je členským štátom Únie... alebo štátom Európskeho hospodárskeho priestoru, a že
- (2) zákonné ustanovenia tohto členského štátu na ochranu hráčov prinajmenšom zodpovedajú tuzemským ustanoveniam.

Ak opatrenia v oblasti reklamy nespĺňajú požiadavky podľa odseku 1, môže [ministerstvo] prevádzkovateľovi zahraničnej herne akúkoľvek reklamu zakázať.“

Skutkový stav vo veci samej a prejudiciálna otázka

- 7 HIT a HIT LARIX sú dve akciové spoločnosti so sídlom v Slovinsku. Obe sú držiteľkami koncesíí na prevádzkovanie určitých hazardných hier v Slovinsku a skutočne ponúkajú svoje služby vo viacerých zariadeniach nachádzajúcich sa v tomto členskom štáte.
- 8 HIT a HIT LARIX požiadali v zmysle § 56 GSpG o povolenie propagovať v Rakúsku svoje zariadenia hazardných hier, najmä herne, nachádzajúce sa na Slovinsku. Dvoma rozhodnutiami zo 14. júla 2009 boli tieto žiadosti ministerstvom zamietnuté z dôvodu, že HIT a HIT LARIX nepreukázali, že ustanovenia slovinského právneho poriadku v oblasti hazardných hier (ďalej len „slovinská právna úprava“) poskytujú hráčom úroveň ochrany, ktorá je porovnateľná s ochranou v Rakúsku, pričom splnenie tejto podmienky je v zmysle § 56 ods. 2 bodu 2 GSpG nevyhnutné na udelenie požadovaných povolení.
- 9 HIT a HIT LARIX podali proti týmto rozhodnutiam o zamietnutí žalobu, pričom tvrdia, že pri ich prijatí bolo v podstate porušené právo na slobodné poskytovanie služieb, ktorým tieto spoločnosti podľa práva Únie disponujú.
- 10 Ministerstvo pred vnútroštátnym súdom uviedlo, že HIT a HIT LARIX nepreukázali, že slovinská právna úprava stanovuje na úkor vedenia kasín zákonnú varováciu a blokačnú povinnosť alebo monitorovací systém, ktoré by boli porovnateľné s tými požadovanými rakúskou právnou úpravou. Rovnako nebolo preukázané, že slovinská právna úprava obsahuje podrobné pravidlá týkajúce sa ochrany mladistvých v herniach, ani že návštevníci herní môžu konať priamo pred slovinským občianskoprávnym súdom v prípade nesplnia povinností zo strany koncesionára.
- 11 Ministerstvo uvádza, že povinnosť Rakúskej republiky chrániť spotrebiteľov nachádzajúcich sa na jej území nezaniká v prípade, ak sa títo spotrebiteľia ovplyvnení reklamou vyberú do herní nachádzajúcich sa v inom členskom štáte, ktorý uplatňuje právne normy s výrazne nižšou úrovňou

ochrany v porovnaní s tými, ktoré sú v platnosti v Rakúsku, pretože tak uvedená reklama, ako aj skutočná návštevnosť týchto zariadení rakúskymi rezidentmi prilákanými touto reklamou by mohli prinášať morálne a finančné škodlivé dôsledky pre jednotlivca, ako aj pre spoločnosť a tým by mohli výrazne ohrozovať osoby a rodiny s bydliskom v Rakúsku, ako aj verejné zdravie. Navyše nevyhnutnosť preveriť existenciu porovnateľných ochranných opatrení vyplýva z povinnosti koherencie upravenej v práve Únie.

- 12 Vnútroštátny súd sa odvoláva na ustálenú judikatúru Súdneho dvora a uvádza, že vzhľadom na ňu predstavuje § 56 ods. 2 GSpG v zásade obmedzenie slobodného poskytovania služieb podľa článku 56 ZFEÚ. Takéto obmedzenie však môže byť odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu pod podmienkou jeho proporcionality.
- 13 Vnútroštátny súd tak pripomína, že podľa judikatúry Súdneho dvora sa medzi naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, ktoré môžu odôvodňovať obmedzenie slobodného poskytovania služieb, nachádzajú aj ciele vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti hazardných hier a stávok, ktoré sa týkajú tak ochrany príjemcov dotknutých služieb a všeobecnejšie spotrebiteľov, ako aj ochrany verejného poriadku. Vnútroštátny súd dopĺňa, že v prípade neexistencie na európskej úrovni harmonizovanej právnej úpravy týkajúcej sa hazardných hier, prináleží členskému štátu určiť úroveň ochrany hráčov, ktorú si praje zabezpečiť.
- 14 Vzhľadom na voľnú úvahu, ktorú judikatúra Súdneho dvora priznala v danej oblasti členským štátom, vnútroštátny súd v tomto prípade nevylučuje, že dôvody tvoriace základ predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy môžu oprávňovať obmedzenie slobodného poskytovania služieb.
- 15 Za týchto podmienok rozhodol Verwaltungsgerichtshof prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Je právna úprava členského štátu, ktorá povoľuje v tomto členskom štáte reklamu na prevádzky herne nachádzajúce sa v zahraničí iba v prípade, že zákonné ustanovenia na ochranu hráčov v miestach týchto prevádzok zodpovedajú vnútroštátnym zákonným ustanoveniam, zlučiteľná so slobodným poskytovaním služieb?“

O prejudiciálnej otázke

O existencii obmedzení slobodného poskytovanie služieb

- 16 Článok 56 ZFEÚ vyžaduje odstránenie akýchkoľvek obmedzení slobodného poskytovania služieb, dokonca aj keď sa uplatňujú bez rozdielu na vnútroštátnych poskytovateľov a poskytovateľov z iných členských štátov, pokiaľ môžu zabráňovať činnosti poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte, kde legálne poskytuje obdobné služby, sťažovať túto činnosť alebo ju robiť menej atraktívnou. Okrem toho slobodné poskytovanie služieb je tak na prospech poskytovateľa, ako aj príjemcu služieb (pozri najmä rozsudok zo 4. októbra 2011, Football Association Premier League a i., C-403/08 a C-429/08, Zb. s. I-9083, bod 85 a citovanú judikatúru).
- 17 Konkrétnejšie v oblasti reklamy na hazardné hry Súdny dvor už rozhodol, že vnútroštátna právna úprava, ktorá v členskom štáte zakazuje propagáciu hazardných hier organizovaných v súlade s právnymi predpismi v inom členskom štáte, predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. júla 2010, Sjöberg a Gerdin, C-447/08 a C-448/08, Zb. s. I-6921, body 33 a 34).

- 18 Rovnako vnútroštátna právna úprava, ako je tá vo veci samej, predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb v rozsahu, v akom zabraňuje prístupu spotrebiteľov s bydliskom v Rakúsku k službám ponúkaným v herniach nachádzajúcich sa v inom členskom štáte tým, že propagáciu týchto aktivít v Rakúsku podriaďuje systému schválenia, ktorý požaduje najmä, aby prevádzkovateľ predmetnej herne preukázal, že zákonné ustanovenia o ochrane hráčov prijaté v členskom štáte, v ktorom sa daná herňa prevádzkuje, zodpovedajú ustanoveniam rakúskej právnej úpravy v danej oblasti (ďalej len „sporná podmienka“).
- 19 Z toho vyplýva, že je potrebné konštatovať, že právna úprava, ako je tá vo veci samej, predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb, ktoré je zaručené článkom 56 ZFEÚ.

O odôvodnení obmedzenia slobodného poskytovania služieb

- 20 Je potrebné preskúmať, v akom rozsahu možno obmedzenie vo veci samej pripustiť na základe výnimiek výslovne stanovených v článkoch 51 ZFEÚ a 52 ZFEÚ, ktoré sa na túto oblasť vzťahujú na základe článku 62 ZFEÚ, alebo odôvodniť naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu v súlade s judikatúrou Súdneho dvora.
- 21 V tejto súvislosti z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že obmedzenia činností týkajúcich sa hazardných hier možno odôvodniť naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, ako sú ochrana spotrebiteľa a prevencia pred podvodmi a nabádaním občanov na neprimerané výdavky spojené s hrou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. septembra 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Zb. s. I-8149, bod 55 a citovanú judikatúru).
- 22 Obmedzenia uložené členskými štátmi však musia spĺňať podmienky vyplývajúce z judikatúry Súdneho dvora týkajúce sa ich proporcionality, t. j. musia byť vhodné na zabezpečenie dosiahnutia cieľa a nemôžu ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie. V tomto kontexte treba okrem toho pripomenúť, že vnútroštátna právna úprava je spôsobilá zaručiť dosiahnutie uvedeného cieľa len vtedy, ak skutočne zodpovedá úsiliu dosiahnuť ho koherentne a systematicky. V každom prípade treba tieto obmedzenia uplatňovať nediskriminujúcim spôsobom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, Zb. s. I-7633, body 59 až 61, ako aj citovanú judikatúru).
- 23 V danom prípade je zrejmé, že cieľom predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy a predovšetkým spornej podmienky je ochrana spotrebiteľov proti nebezpečenstvám spojeným s hazardnými hrami, čo, tak ako to vyplýva z bodu 21 tohto rozsudku, môže predstavovať naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý odôvodňuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb.
- 24 V tejto súvislosti Súdny dvor opakovane rozhodol, že právna úprava o hazardných hrách je súčasťou tých oblastí, v ktorých existujú významné rozdiely morálneho, náboženského a kultúrneho charakteru medzi členskými štátmi. Ak v tejto oblasti neexistuje harmonizácia, prináleží každému členskému štátu v týchto oblastiach určiť na základe vlastnej stupnice hodnôt požiadavky, ktoré si vyžaduje ochrana predmetných záujmov (rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, bod 57 a citovaná judikatúra).
- 25 Samotná skutočnosť, že členský štát si zvolil odlišný systém ochrany, ako je ten, ktorý prijal iný členský štát, nemôže mať vplyv na posúdenie proporcionality vnútroštátnych ustanovení prijatých v predmetnej oblasti. Tie sa musia posúdiť iba vzhľadom na ciele sledované príslušnými orgánmi dotknutého členského štátu a na úroveň ochrany, ktorú zamýšľajú zabezpečiť (rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, bod 58 a citovaná judikatúra).

- 26 V danom prípade rakúska vláda zastáva názor, že obmedzenie slobodného poskytovania služieb je primerané v porovnaní so sledovanými cieľmi. Počet herní v Rakúsku je tak limitovaný na pätnásť a prevádzkovatelia herní sú povinní dodržiavať prísne pravidlá na ochranu hráčov, ako je povinnosť uchovávať údaje o ich totožnosti počas najmenej piatich rokov alebo povinnosť vedenia herne pozorovať správanie hráča, aby bolo možné určiť, či frekvencia a intenzita jeho účasti na hre neohrozujú jeho životné minimum.
- 27 Podľa uvedenej vlády by v praxi malo uplatnenie preventívnych opatrení viesť k značnému zníženiu počtu hráčov, v roku 2011 bol viac ako 80 000 osobám obmedzený alebo zakázaný vstup do rakúskych herní. Pri neexistencii uvedenej spornej podmienky tak budú hráči viac ovplyvnení prekročiť hranice a vystaviť sa väčšiemu nebezpečenstvu v herniach v inom členskom štáte, kde v danom prípade nebude zabezpečená podobná zákonná ochrana.
- 28 V tejto súvislosti zo spornej podmienky vyplýva, že udelenie povolenia propagovať v Rakúsku herne nachádzajúce sa v cudzine závisí od predbežného porovnania úrovni ochrany hráčov v rôznych dotknutých právnych poriadkoch.
- 29 Takýto systém schválenia v zásade spĺňa podmienku proporcionality, ak podriaďuje udelenie povolenia na reklamu na zariadenia hazardných hier nachádzajúcich sa v inom členskom štáte podmienke, že právna úprava tohto štátu poskytne v podstate zabezpečenie rovnocenné zabezpečeniu uvedenému vo vnútroštátnej právnej úprave, pokiaľ ide o legitímny cieľ ochrany rezidentov pred nebezpečenstvami spojenými s hazardnými hrami.
- 30 Nezdá sa, že by takáto podmienka predstavovala pre ekonomické subjekty neprimerané zaťaženie vzhľadom na cieľ ochrany obyvateľstva pred nebezpečenstvami spojenými s hazardnými hrami, ktorý Súdny dvor uznáva za naliehavý dôvod všeobecného záujmu.
- 31 Keďže členské štáty môžu slobodne určiť ciele svojej politiky v oblasti hazardných hier a definovať úroveň požadovanej ochrany (pozri rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, bod 59 a citovanú judikatúru), je potrebné konštatovať, že právna úprava, ako je tá vo veci samej, nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné, keďže sa pri udelení povolenia na reklamu obmedzuje na požiadavku preukázať, že právna úprava uplatniteľná v inom členskom štáte zabezpečuje ochranu pred nebezpečenstvami hazardných hier na úrovni v podstate rovnocennej s tou, ktorú sama poskytuje.
- 32 Inak by to bolo v prípade, a táto právna úprava by bola považovaná za neprimeranú, ak by vyžadovala, aby pravidlá iného členského štátu boli identické, alebo ak by ukladala pravidlá, ktoré nemajú priamy vzťah s ochranou pred nebezpečenstvami hazardných hier.
- 33 V rámci konania podľa článku 267 ZFEÚ, ktoré je založené na jednoznačnom rozdelení úloh medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom, patrí posúdenie predmetného skutkového stavu do právomoci vnútroštátneho súdu (pozri rozsudok z 8. septembra 2010, Stoß a i., C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, Zb. s. I-8069, bod 46 a citovanú judikatúru).
- 34 Prináleží tak vnútroštátnemu súdu sa ubezpečiť, či sporná podmienka podriaďuje udelenie povolenia na reklamu na zariadenia hazardných hier nachádzajúcich sa v inom členskom štáte podmienke, že právna úprava tohto štátu poskytne zabezpečenie v podstate rovnocenné zabezpečeniu uvedenému vo vnútroštátnej právnej úprave, pokiaľ ide o legitímny cieľ ochrany osôb pred nebezpečenstvami spojenými s hazardnými hrami.
- 35 Vnútroštátny súd sa môže najmä pýtať, či odkazom na celý § 21 a § 56 ods. 2 bod 1 GSpG nevyžaduje podmienky, ktoré idú nad rámec ochrany spotrebiteľov.

- 36 Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné na položenú otázku odpovedať, že článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej reklama na prevádzky herní nachádzajúce sa v inom členskom štáte je povolená len pod podmienkou, že zákonné ustanovenia na ochranu hráčov prijaté v inom členskom štáte prinášajú zabezpečenia v podstate rovnocenné príslušným platným zákonným ustanoveniam prvého členského štátu.

O trovách

- 37 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol takto:

Článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej reklama na prevádzky herní nachádzajúce sa v inom členskom štáte je povolená len pod podmienkou, že zákonné ustanovenia na ochranu hráčov prijaté v inom členskom štáte prinášajú zabezpečenia v podstate rovnocenné príslušným platným zákonným ustanoveniam prvého členského štátu.

Podpisy