



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

12. července 2012*

„Článek 56 SFEU — Omezení volného pohybu služeb — Hazardní hry — Právní úprava členského státu, která zakazuje reklamu na herny usazené v jiných státech, pokud zákonná úroveň ochrany hráčů v těchto státech není rovnocenná s úrovní ochrany zaručenou na vnitrostátní úrovni — Odůvodnění — Naléhavé důvody obecného zájmu — Proporcionalita“

Ve věci C-176/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Verwaltungsgerichtshof (Rakousko) ze dne 28. března 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 14. dubna 2011, v řízení

HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica,

HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd

proti

Bundesminister für Finanzen,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení J.-C. Bonichot, předseda senátu, A. Prechal, L. Bay Larsen, C. Toader (zpravodajka) a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: J. Mazák,

vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 9. února 2012,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica a HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd, R. Voukem, Rechtsanwalt,
- za rakouskou vládu C. Pesendorfer a J. Bauerem, jako zmocněnci,
- za belgickou vládu L. Van den Broeck a M. Jacobs, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s P. Vlaemminckem, advocaat,
- za řeckou vládu E.-M. Mamouna, jako zmocněnkyní,

* Jednací jazyk: němčina.

— za španělskou vládu S. Centeno Huerta, jako zmocněnkyní,
— za portugalskou vládu L. Inez Fernandesem, A. Barros, A. Silva Coelho a P.I. Valente, jako zmocněnci,
— za Evropskou komisi G. Braunem a I. Rogalskim, jako zmocněnci,
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 17. dubna 2012,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 56 SFEU.
- 2 Tato otázka byla vznesena v rámci sporu mezi společnostmi HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica a HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd (dále jen společně „HIT a HIT LARIX“) na straně jedné a Bundesminister für Finanzen (spolkový ministr financí, dále jen „ministerstvo“) na straně druhé, jehož předmětem jsou rozhodnutí přijatá ministerstvem, kterými byly zamítnuty žádosti společností HIT a HIT LARIX o povolení reklamy v Rakousku na jejich herny provozované ve Slovinsku.

Právní rámec

Vnitrostátní právní úprava

- 3 Ustanovení § 21 spolkového zákona o hazardních hrách (Glücksspielgesetz) ze dne 28. listopadu 1989 (BGBl. I, 620/1989, ve znění zveřejněném v BGBl. I, 54/2010, dále jen „GSpG“), nadepsaného „Herny, koncese“, upřesňuje podmínky pro udělení koncesí na provozování heren v Rakousku. Stanoví mimo jiné, že koncesionář musí být kapitálovou společností s dozorčí radou a mít sídlo v Rakousku, že musí mít základní kapitál nejméně ve výši 22 milionů eur a musí být možné u něho na základě okolností očekávat, že bude koncesovanou činnost vykonávat nejlépe a zároveň v souladu s ustanoveními GSpG o ochraně hráčů a o prevenci praní špinavých peněz.
- 4 Ustanovení § 25 GSpG, nadepsaného „Zákazníci herny“, v podstatě obsahuje řadu opatření, která mají chránit hráče před nebezpečími spojenými s hrou, jakými jsou vznik hráčské závislosti či podněcování k nadměrným výdajům (zejména vstup do herny vyhrazený pouze plnoletým osobám, povinnost vedení herny opatřit si informace o hráčích, kteří se zdají být závislími na hře, u nezávislého subjektu, který poskytuje informace o bonitě osob, rozhovor s hráčem případně za účelem určení, zda jeho účast ve hře ohrožuje jeho konkrétní existenční minimum, dočasný nebo trvalý zákaz vstupu do herny).
- 5 Tento paragraf stanoví rovněž možnost pro zákazníky heren podat přímou žalobu v občanskoprávní oblasti proti vedení herny, které nesplnilo povinnosti, které jsou mu uloženy za účelem ochrany hráče, a to ve lhůtě tří let od ztráty, kterou tito zákazníci utrpěli. Odpovědnost vedení herny ve vztahu k platnosti hráčské smlouvy nebo ke ztrátám z hry je tímto paragrafem vyčerpávajícím způsobem upravena a omezuje se na konkrétní existenční minimum.

6 Ustanovení § 56 GSpG, nadepsaného „Přípustná reklama“, stanoví:

„(1) Držitelé koncese a povolení podle tohoto zákona jsou ve své reklamě povinni zachovávat kritérium odpovědné míry. Dohled nad jejím dodržováním provádí výlučně spolkový ministr financí a není přezkoumatelný žalobou podle § 1 a násl. rakouského spolkového zákona proti nekalé soutěži. První věta tohoto odstavce nepředstavuje ochrannou normu ve smyslu § 1311 občanského zákoníku.

(2) Herny z členských států Evropské unie nebo států Evropského hospodářského prostoru mohou v tuzemsku propagovat své zahraniční provozovny umístěné v členských státech [...] Unie nebo ve státech Evropského hospodářského prostoru na základě zásad uvedených v odstavci 1, pokud [ministerstvo] udělilo provozovateli herny za tímto účelem povolení. Takové povolení musí být uděleno, prokáže-li provozovatel herny [ministerstvu], že:

1. udělená koncese pro provozování herny odpovídá § 21 tohoto zákona a tato koncesovaná činnost je provozována ve státě udělení koncese, který je členským státem [...] Unie nebo státem Evropského hospodářského prostoru, a že
2. zákonná ustanovení tohoto členského státu Evropské unie nebo státu Evropského hospodářského prostoru na ochranu hráčů přinejmenším odpovídají tuzemským zákonným ustanovením.

Pokud opatření v oblasti reklamy neodpovídají podmínkám podle odstavce 1, může [ministerstvo] provozovateli zahraniční herny reklamu zakázat.“

Skutkové okolnosti věci v původním řízení a předběžná otázka

- 7 HIT a HIT LARIX jsou dvě akciové společnosti se sídlem ve Slovinsku. Jsou v tomto státě držitelkami koncesí na organizování některých hazardních her a nabízejí tyto služby v několika hernách umístěných v témže členském státě.
- 8 Společnosti HIT a HIT LARIX požádaly na základě § 56 GSpG o povolení propagovat v Rakousku své herny umístěné ve Slovinsku, zejména kasina. Tyto žádosti byly ministerstvem zamítnuty na základě dvou rozhodnutí přijatých dne 14. července 2009 z důvodu, že společnosti HIT a HIT LARIX neprokázaly, že slovinská zákonná ustanovení v oblasti hazardních her (dále jen „slovinská právní úprava“) zajišťují úroveň ochrany hráčů srovnatelnou s úrovní stanovenou v Rakousku, přičemž splnění takové podmínky je podle § 56 odst. 2 bodu 2 GSpG nezbytné pro to, aby mohla být požadovaná povolení udělena.
- 9 Společnosti HIT a HIT LARIX podaly proti těmto zamítavým rozhodnutím žalobu, ve které v zásadě tvrdily, že uvedená rozhodnutí byla přijata v rozporu s právem na volný pohyb služeb, jež těmto společnostem svědčí podle unijního práva.
- 10 Před předkládajícím soudem ministerstvo tvrdí, že společnosti HIT a HIT LARIX neprokázaly, že slovinská právní úprava ukládá vedení heren zákonnou varovací a blokační povinnost nebo existenci monitorovacího systému, které by byly srovnatelné s povinnostmi a systémem podle rakouských právních předpisů. Neprokázaly, že slovinská právní úprava obsahuje podrobná pravidla v oblasti ochrany nezletilých v hernách, ani že zákazníci heren mohou podat přímou žalobu ke slovinským občanskoprávním soudům v případě nesplnění povinností koncesionáře.
- 11 Ministerstvo tvrdí, že povinnost Rakouské republiky chránit spotřebitele, kteří se nacházejí na jejím území, nezaniká, pokud jsou tito spotřebitelé reklamou podněcováni, aby navštívili herny umístěné v jiných členských státech, ve kterých platí ochranné normy, jež mají výrazně nižší úroveň než normy platné v Rakousku, neboť jak uvedená reklama, tak i návštěvy těchto heren rakouskými rezidenty vyvolané takovou reklamou mohou mít morálně a finančně škodlivé důsledky pro jednotlivce

i společnost, a vážně tak ohrozit osoby a rodiny usazené v Rakousku, jakož i veřejné zdraví. Mimoto nutnost ověřit existenci srovnatelných ochranných opatření vyplývá z požadavku soudržnosti zakotveného v unijním právu.

- 12 Předkládající soud odkazuje na ustálenou judikaturu Soudního dvora a uvádí, že s ohledem na ni představuje § 56 odst. 2 GSpG v podstatě omezení volného pohybu služeb ve smyslu článku 56 SFEU. Takové omezení by mohlo být nicméně odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu za podmínky, že je toto omezení přiměřené.
- 13 Předkládající soud připomíná, že podle judikatury Soudního dvora patří mezi naléhavé důvody obecného zájmu, které by mohly odůvodnit omezení volného pohybu služeb, cíle vnitrostátních právních předpisů v oblasti her a sázek, které sledují jak ochranu příjemců dotyčných služeb, tak i obecněji spotřebitelů, jakož i ochranu společenského pořádku. Dodává, že při neexistenci harmonizované právní úpravy na evropské úrovni v oblasti hazardních her je na každém členském státě, aby definoval úroveň ochrany hráčů, kterou chce zajistit.
- 14 V projednávaném případě předkládající soud nevylučuje, že důvody, z nichž vychází dotčená vnitrostátní právní úprava, mohou odůvodnit omezení volného pohybu služeb vzhledem k posuzovací pravomoci přiznané členskými státy v dané oblasti judikaturou Soudního dvora.
- 15 Za těchto podmínek se Verwaltungsgerichtshof rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je právní úprava členského státu, která v tomto členském státě povoluje reklamu na provozovny her umístěné v zahraničí pouze tehdy, pokud zákonná ustanovení na ochranu hráčů v místě těchto provozoven odpovídají tuzemské ochraně, slučitelná s volným pohybem služeb?“

K předběžné otázce

K existenci omezení volného pohybu služeb

- 16 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 (viz zejména rozsudek ze dne 4. října 2011, Football Association Premier League a další, C-403/08 a C-429/08, Sb. rozh. s. I-9083, bod 85 a citovaná judikatura).
- 17 Konkrétně, v oblasti reklamy na hazardní hry Soudní dvůr již rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, která má za následek zákaz reklamy v členském státě na hazardní hry legálně organizované v jiných členských státech, představuje omezení volného pohybu služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. července 2010, Sjöberg a Gerdin, C-447/08 a C-448/08, Sb. rozh. s. I-6921, body 33 a 34).
- 18 Stejně tak taková vnitrostátní právní úprava, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, představuje omezení volného pohybu služeb v rozsahu, v němž brání spotřebitelům usazeným v Rakousku v přístupu ke službám nabízeným v provozovnách her umístěných v jiném členském státě tím, že podrobuje reklamu na tyto činnosti režimu povolení, který zejména požaduje, aby provozovatel dotyčné herny prokázal, že zákonná ustanovení na ochranu hráčů přijatá členským státem, ve kterém je provozována uvedená herna, odpovídala přinejmenším rakouským zákonným ustanovením v dané oblasti (dále jen „sporná podmínka“).

- 19 Je tudíž třeba konstatovat, že taková právní úprava, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, představuje omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 56 SFEU.

K odůvodnění omezení volného pohybu služeb

- 20 Je třeba přezkoumat, v jaké míře může být omezení dotčené ve věci v původním řízení přijato na základě odchylných opatření výslovně stanovených v člancích 51 SFEU a 52 SFEU, které se použijí na danou oblast podle článku 62 SFEU, nebo odůvodněno podle judikatury Soudního dvora naléhavými důvody obecného zájmu.
- 21 V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že omezení hazardních herních činností mohou být 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 ze dne 8. září 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Sb. rozh. s. I-8149, bod 55 a citovaná judikatura).
- 22 Omezení uložená členskými státy však musejí splňovat podmínky, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, pokud jde o jejich přiměřenost, tedy být způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovat meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení. Kromě toho je v tomto kontextu třeba připomenout, že vnitrostátní právní předpisy jsou k tomu, aby zaručily uskutečnění dovolávaného cíle, způsobilé pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze dosáhnout jej soudržným a systematickým způsobem. Tato omezení musejí být v každém případě uplatňována nediskriminujícím způsobem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, Sb. rozh. s. I-7633, body 59 až 61, jakož i citovaná judikatura).
- 23 V projednávaném případě je nesporné, že cílem sledovaným dotčenou vnitrostátní právní úpravou, a zejména spornou podmínkou je ochrana spotřebitele před nebezpečím spojeným s hazardními hrami, což může představovat naléhavý důvod obecného zájmu, který by mohl odůvodnit omezení volného pohybu služeb, jak vyplývá z bodu 21 tohoto rozsudku.
- 24 V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že právní úprava hazardních her patří mezi oblasti, v nichž mezi členskými státy existují výrazné rozdíly morální, náboženské a kulturní povahy. Při neexistenci harmonizace v dané oblasti je na každém členském státu, aby v těchto oblastech podle svého vlastního žebříčku hodnot posoudil, jaké nároky vyžaduje ochrana dotyčných zájmů (výše uvedený rozsudek Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, bod 57, jakož i citovaná judikatura).
- 25 Samotná okolnost, že si členský stát zvolil systém ochrany odlišný od toho, který přijal jiný členský stát, tak nemůže mít vliv na posuzování přiměřenosti ustanovení přijatých v dané oblasti. Tato ustanovení musejí být posuzována pouze z hlediska cílů, které příslušné orgány dotyčného členského státu sledují, a z hlediska úrovně ochrany, kterou chtějí zajistit (výše uvedený rozsudek Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, bod 58, jakož i citovaná judikatura).
- 26 V projednávaném případě má rakouská vláda za to, že omezení volného pohybu služeb, o které se jedná ve věci v původním řízení, není nepřiměřené ve vztahu ke sledovaným cílům. Počet heren je tak v Rakousku omezen na maximálně patnáct a provozovatelé heren jsou povinni dodržovat přísná pravidla v oblasti ochrany hráčů, jakými je povinnost archivovat údaje o totožnosti těchto hráčů nejméně po dobu pěti let nebo povinnost vedení herny sledovat chování hráče za účelem zjištění, zda četnost a intenzita jeho účasti ve hře ohrožuje jeho existenční minimum.

- 27 Podlé téže vlády vedlo uplatňování těchto preventivních pravidel ke značnému omezení počtu hráčů, přičemž na více než 80 000 osob se v roce 2011 vztahovalo omezení nebo zákaz vstupu do rakouských heren. Kdyby uvedená sporná podmínka neexistovala, byli by hráči tudíž dále podněcováni k překročení hranice a k vystavení se většímu nebezpečí v hernách umístěných v jiných členských státech, ve kterých případně nejsou podobné zákonné záruky v oblasti ochrany zajištěny.
- 28 V tomto ohledu ze sporné podmínky vyplývá, že udělení povolení reklamy v Rakousku na herny usazené v zahraničí závisí na předchozím srovnání úrovně ochrany hráčů existujících v jednotlivých dotýcných právních řádech.
- 29 Takový režim povolení je v zásadě způsobilý splnit podmínku přiměřenosti, pokud se omezuje na to, že podmiňuje povolení reklamy na provozovny heren usazené v jiném členském státě tím, že právní úprava tohoto posledně uvedeného státu přináší záruky, které jsou v podstatě rovnocenné zárukám vnitrostátní právní úpravy, pokud jde o legitimní cíl ochrany svých rezidentů před nebezpečím spojeným s hazardními hrami.
- 30 Taková podmínka patrně nepředstavuje pro hospodářské subjekty nadměrnou zátěž vzhledem k cíli, uznanému Soudním dvorem jako naléhavý důvod obecného zájmu, chránit obyvatelstvo před nebezpečím, které je vlastní hazardním hrami.
- 31 Vzhledem k tomu, že členské státy mohou volně stanovit cíle své politiky v oblasti hazardních her a přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany (viz výše uvedený rozsudek Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, bod 59, jakož i citovaná judikatura), je třeba konstatovat, že taková právní úprava, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, nepřekračuje meze toho, co je nezbytné, jelikož se omezuje na požadavek, že aby bylo povolení reklamy uděleno, musí být prokázáno, že v jiném členském státě zajišťuje použitelná právní úprava úroveň ochrany před nebezpečím spojeným s hrou, která je v podstatě rovnocenná úrovni, kterou sama zaručuje.
- 32 Jinak by tomu však bylo v případě, že by tato právní úprava, která by tedy musela být považována za nepřiměřenou, požadovala, aby v jiném členském státě platila totožná pravidla, nebo kdyby ukládala pravidla, která by přímo nesouvisela s ochranou před nebezpečím hry.
- 33 V rámci řízení upraveného v článku 267 SFEU založeného na jasné dělbě činností mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem spadá posouzení skutkových okolností věci do pravomoci vnitrostátního soudu (viz rozsudek 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, Sb. rozh. s. I-8069, bod 46 a citovaná judikatura).
- 34 Je tak na předkládajícím soudu, aby se ujistil, že se sporná podmínka omezuje na to, že podmiňuje povolení reklamy na provozovny heren usazené v jiném členském státě tím, že právní úprava tohoto posledně uvedeného státu přináší záruky, které jsou v podstatě rovnocenné zárukám vnitrostátní právní úpravy, pokud jde o legitimní cíl ochrany jednotlivců před nebezpečím spojeným s hazardními hrami.
- 35 Předkládající soud bude moci zejména posoudit, zda § 56 odst. 2 bod 1 GSpG svým odkazem na § 21 neukládá jako celek podmínky, které jdou nad rámec ochrany spotřebitelů.
- 36 S ohledem na výše uvedené je třeba odpovědět na položenou otázku v tom smyslu, že článek 56 SFEU musí být vykládán tak, že nebrání právní úpravě členského státu, která podmiňuje povolení reklamy v uvedeném státě na provozovny her umístěné v jiném členském státě tím, že zákonná ustanovení na ochranu hráčů přijatá v tomto jiném členském státě přinášejí záruky, které jsou v podstatě rovnocenné se zárukami odpovídajících zákonných ustanovení, jež platí v prvním členském státě.

K nákladům řízení

- 37 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 tak, že nebrání právní úpravě členského státu, která podmiňuje povolení reklamy v uvedeném státě na provozovny her umístěné v jiném členském státě tím, že zákonná ustanovení na ochranu hráčů přijatá v tomto jiném členském státě přinášejí záruky, které jsou v podstatě rovnocenné se zárukami odpovídajících zákonných ustanovení, jež platí v prvním členském státě.

Podpisy.