

Věc C-231/20**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

3. června 2020

Předkládající soud:

Verwaltungsgerichtshof (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

27. dubna 2020

Navrhovatel v řízení o opravném prostředku „Revision“:

Josef Ziri

Žalovaný orgán:

Landespolizeidirektion Steiermark

Předmět původního řízení

Trestní sankce za porušení Glücksspielgesetz (zákon o hazardních hrách), otázka neomezeného souběhu trestů v případě vysokých minimálních sankcí

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Slučitelnost neomezeného souběhu peněžitých sankcí (včetně náhradních trestů odnětí svobody a příspěvku na náklady řízení) s článkem 56 SFEU a čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv v případě nikoli čistě formálních porušení

Předběžné otázky

1. Musí vnitrostátní soud v rámci trestního řízení, které je vedeno za účelem ochrany právní úpravy monopolu, zkoumat ustanovení o trestní sankci, které má uplatnit, s ohledem na volný pohyb služeb, pokud předtím již zkoumal danou úpravu monopolu v souladu s pokyny Soudního dvora a tento přezkum ukázal, 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 zákona o hazardních hrách v rámci podnikatelské činnosti stanoví povinné uložení pokuty za každý výherní automat 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 zákona o hazardních hrách v rámci podnikatelské činnosti stanoví povinné uložení minimální pokuty za každý výherní automat 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 zákona o hazardních hrách v rámci podnikatelské činnosti stanoví uložení náhradního trestu odnětí svobody za každý výherní automat bez absolutního omezení celkové délky odnětí svobody?

d) Musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která stanovuje v případě uložení sankce za zpřístupňování loterií zakázaných na základě zákona o hazardních hrách v rámci podnikatelské činnosti uložení povinnosti zaplatit příspěvek na úhradu nákladů řízení ve výši 10 % uložených pokut?

3. V případě záporné odpovědi na první otázku:

a) Musí být čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která za zpřístupňování loterií zakázaných na základě zákona o hazardních hrách v rámci podnikatelské činnosti stanoví povinné uložení pokuty za každý výherní automat 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 zákona o hazardních hrách v rámci podnikatelské činnosti stanoví povinné uložení minimální pokuty za každý výherní automat 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 zákona o hazardních hrách v rámci podnikatelské činnosti stanoví uložení náhradního trestu odnětí svobody za každý výherní automat bez absolutního omezení celkové délky odnětí svobody?

d) Musí být čl. 49 odst. 3 Listiny vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která stanovuje v případě uložení sankce za zpřístupňování loterií zakázaných na základě zákona o hazardních hrách v rámci podnikatelské činnosti uložení povinnosti zaplatit příspěvek na úhradu nákladů řízení ve výši 10 % uložených pokut?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 56 SFEU a čl. 49 odst. 3 Listiny

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Ustanovení § 2 odst. 1 a 4, § 19 odst. 1 a 7, jakož i § 52 zákona o hazardních hrách (Glücksspielgesetz, dále jen „GSpG“)

Ustanovení § 9 odst. 1 a 7, § 16 odst. 1 a 2, § 19 odst. 1 a 2, § 20, jakož i § 64 odst. 1 a 2 zákona o správních sankcích z roku 1991 (Verwaltungsstrafgesetz 1991, dále jen „VStG“)

Ustanovení § 38 zákona o správním řízení (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, dále jen „VwGVG“)

Uplatňovaná judikatura Soudního dvora

Rozsudky ze dne 30. dubna 2014, Pflieger, C-390/12; ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary, C-98/14, a ze dne 12. září 2019, Maksimovic a další, C-64/18; usnesení ze dne 19. prosince 2019, NE v. Bezirkshauptmannschaft Hartberg, C-645/18, a rozsudky ze dne 8. září 2010, Markus Stoß a další, C-316/07, a ze dne 25. dubna 2013, Jyske Baak Gibraltar Ltd., C-212/11

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Položené otázky souvisejí s přezkumem sankcí uložených v rozhodnutí příslušného správního orgánu, jímž byl navrhovatel uznán vinným z deseti porušení GSpG a které tento poté, co Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrska, Rakousko) jen částečně vyhověl jeho žalobě, podané ohledně výše sankcí, a snížil sankci za každé porušení, nyní napadl opravným prostředkem „Revision“ podaným k předkládajícímu soudu. Otázky týkající se unijního práva položené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou významné pro další řízení o opravných prostředcích „Revision“ vedených u předkládajícího soudu.
- 2 Správní orgán rozhodnutím o uložení sankcí navrhovatele uznal vinným, že společnost A GmbH, jejímž byl jednatelem, zpřístupňovala od 30. dubna do května 2016 v rámci podnikatelské činnosti zakázané loterie v místnosti s celkem deseti výherními automaty, čímž se dopustila deseti porušení § čl. 52 odst. 1 bodu 1 třetí části věty GSpG. Správní orgán uložil za každé porušení, tady každý automat, správní sankci ve výši 10 000 eur, jakož i náhradní trest odnětí svobody v délce tří dnů (tedy za deset přístrojů celkem 100 000 eur a 30 dnů náhradního trestu) a uložil navrhovateli povinnost zaplatit příspěvek na úhradu nákladů řízení ve výši 10 000 eur. Jako provozovateli loterie na těchto deseti automatech byla pravomocně uložena sankce na Slovensku usazené společnosti F s.r.o. Zabavení

automatů bylo nařízeno vůči společnosti A GmbH i vůči (slovenské) společnosti F s.r.o.

- 3 Verwaltungsgesicht (správní soud), k němuž navrhovatel podal žalobu proti rozhodnutí o uložení sankce, provedl celkové posouzení okolností přijetí a provádění GSpG, přičemž dospěl k závěru, že dané omezení volného pohybu služeb je odůvodněné. Navrhovatelem podanou žalobu zamítl, pokud šlo o rozhodnutí o vině i o rozhodnutí o sankci. Navrhovatel tak proti tomuto rozhodnutí podal opravný prostředek „Revision“ k předkládajícímu soudu.
- 4 V rámci prvního řízení o daném opravném prostředku předkládající soud potvrdil rozhodnutí Verwaltungsgesicht (správní soud), pokud jde o vinu, ale zrušil ho, pokud jde o sankci. Následně Verwaltungsgesicht (správní soud) rozhodnutím vydaným v řízení o žalobě navrhovatele této vyhověl, pokud jde o sankci, takže na základě § 52 odst. 2 třetí věty GSpG uložil deset pokut po 4 000 eurech, jakož i deset dnů náhradního trestu odnětí svobody v trvání jednoho dne (tedy celkem 40 000 eur a deset dnů odnětí svobody). Příspěvek na úhradu nákladů správního řízení byl stanoven na 4 000 eur. Navrhovatel podal proti tomuto stanovení sankcí k předkládajícímu soudu nyní projednávaný opravný prostředek „Revision“.

Stručné uvedení důvodů žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 5 Posouzení legality stanovení sankcí provedené Verwaltungsgesicht (správní soud) ze strany předkládajícího soudu závisí na tom, zda ustanovení GSpG, která upravují stanovení sankcí, ve spojení s ustanoveními VStG, která musí být správním soudem při stanovení sankcí použita, jsou v souladu s unijním právem (základní zásadou volného pohybu služeb, jakož i čl. 49 odst. 3 Listiny). Rozhodnutí Verwaltungsgesichtshof (Nejvyšší správní soud, Rakousko) o projednávaném opravném prostředku „Revision“ závisí na odpovědích na otázky týkající se výkladu unijního práva formulované v projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které budou dále podrobněji rozebrány.
- 6 Soudní dvůr rozhodl, že ustanovení unijního práva, zejména Listina, jakož i článek 56 SFEU se uplatní v případě, kdy pořadatel protiprávních hazardních her pobývá v Rakousku a údajný majitel zařízení je společnost se sídlem v České republice (viz rozsudek Pfleger, C-390/12, body 10 a 33 až 36). Ve správním řízení, které je základem původního řízení, je pořadatelem hazardních her společnost usazená na Slovensku. A GmbH, zastoupená navrhovatelem, tyto hry zpřístupnila v kavárně. Krom toho Soudní dvůr rovněž založil existenci přeshraniční situace také na tom, že nelze vyloučit, že provozovatelé usazení v jiných členských státech měli nebo mají zájem otevřít herny pro provozování hazardních her například v Maďarsku (rozsudek Berlington Hungary, C-98/14, bod 27).
- 7 Podle judikatury Soudního dvora právní úprava, která mj. zakazuje provozování výherních hracích přístrojů bez předchozího povolení správních orgánů, představuje omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 56 SFEU (viz

zejména rozsudek Pfleger, bod 39), přičemž přípustnost takového omezení volného pohybu stanoveného GSpG musí být vnitrostátním soudem zkoumána na základě celkového posouzení vyžadovaného unijním právem (viz rozsudek Pfleger, bod 50). Na základě konstatování viny je třeba v souvislosti s původním řízením zkoumat z hlediska unijního práva pouze přiměřenost uložení sankcí, které je třeba učinit v případě konstatovaného protiprávního zásahu do monopolu.

- 8 Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 12. září 2019, Maksimovic a další, C-64/18, rozhodl o několika žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se přiměřenosti rakouských ustanovení v oblasti přeshraniční pracovní činnosti, která stanovovala uložení pokuty v určité minimální výši za každého pracovníka, aniž by stanovovala horní hranici celkové výše takových pokut, a dále náhradní tresty odnětí svobody. Soudní dvůr rozhodl, že článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako byla právní úprava dotčená v dané věci, která za porušení povinností v oblasti pracovního práva týkajících se získání správních povolení a uchovávání mzdové dokumentace, stanoví pokuty, které nemohou být nižší než určitá částka, které se uplatní kumulativně a neomezeně za každého dotčeného pracovníka, k nimž se v případě zamítnutí žaloby podané proti rozhodnutí, kterým byly tyto pokuty uloženy, připočítává příspěvek na náklady řízení ve výši 20 % z částky pokut a které budou v případě neuhrazení stanovených částek změněny na tresty odnětí svobody (viz rovněž usnesení ze dne 19. prosince 2019, NE v. Bezirkshauptmannschaft Hartberg, C-645/18).
- 9 Ve věci v původním řízení vyvstává při zkoumání uložení sankcí za několikeré porušení GSpG otázka výkladu čl. 56 SFEU, nebo přinejmenším čl. 49 odst. 3 Listiny, za účelem posouzení slučitelnosti § 52 odst. 2 třetí části věty GSpG, jakož i § 16 a § 64 odst. 2 VStG s unijním právem.

Přezkum stanovení sankce s ohledem na článek 56 SFEU (otázka 1):

- 10 Ve věci v původním řízení provedl Verwaltungsgericht (správní soud) v řízení v prvním stupni první fázi přezkumu zásahu do volného pohybu služeb ve formě celkového posouzení s ohledem na kritéria Soudního dvora (viz rozsudky Stoß, C-316/07, bod 79; Pfleger, C-390/12, body 41, 45 56 a 62, a Jyske Baak Gibraltar Ltd., C-212/11, body 62 a 64) a dospěl k závěru, že ustanovení GSpG stanovující možnost uložení sankcí za provozování výherních automatů bez požadované koncese nejsou v rozporu s unijním právem.
- 11 Při přezkumu stanovení sankcí provedeného Verwaltungsgericht (správní soud) ve druhé fázi musí předkládající soud nejprve posoudit, zda otázka přiměřenosti sankcí stanovených zákonem za takový zásah do monopolu musí být zkoumána rovněž z hlediska volného pohybu služeb, nebo zda musí být posuzována (pouze) s ohledem na vnitrostátní ústavní pořádek.

Přezkum stanovení sankcí s ohledem na článek 49 Listiny:

- 12 V případě záporné odpovědi na první otázku musí předkládající soud následně zkoumat, zda právní ustanovení použitelná při přezkumu stanovení sankcí ze strany Verwaltungsgericht (správní soud) musí být považována za přiměřená ve smyslu čl. 49 odst. 3 Listiny.

V případě kladné odpovědi na první otázku (otázky 2a) až 2d)), jakož i v případě záporné odpovědi na první otázku (otázky 3a) až 3d)):

- 13 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) je podle GSpG každé z protiprávních jednání uvedených v § 52 odst. 1 samostatným správním deliktem, za který je třeba ve smyslu § 22 VStG uložit samostatnou sankci. V projednávaném případě Verwaltungsgericht (správní soud) uplatnil v rámci stanovení sankcí sazby stanovené v § 52 odst. 2 třetí části věty GSpG, který v případě prvního zpřístupnění zakázaných loterií v rámci podnikání prostřednictvím více než tří výherních automatů stanoví sankci v rozsahu 3 000 do 30 000 eur za každý automat.
- 14 Stanovení konkrétní sankce v rámci zákonné sazby je diskreční volbou, která musí být provedena podle kritérií definovaných zákonodárcem v § 19 VStG (význam chráněného právního zájmu a zásah do něj, přitěžující a polehčující okolnosti, zavinění, majetkové poměry). V tomto ohledu je třeba rovněž uvést, že v projednávané věci může být minimální sankce ve výši 3 000 eur stanovená GSpG za každé porušení v konkrétním případě v souladu s § 20 VStG snížena až na polovinu (tj. 1 500 eur za automat), pokud polehčující okolnosti značně převažují nad okolnostmi přitěžujícími.
- 15 Na základě výše uvedené judikatury Soudního dvora týkající se nepřipustnosti uložení minimálních sankcí, kumulativních pokut a jejich přeměny na náhradní tresty odnětí svobody v případě porušení povinností vyplývajících z pracovního práva (viz rozsudek Maksimovic) vyvstává v projednávané věci otázka, zda musí být článek 56 SFEU (jakož i, v případě rozhodnutí o jeho nepoužitelnosti v původní věci, čl. 49 odst. 3 Listiny) vykládán v tom smyslu, že brání rovněž takové právní úpravě, jako je § 52 odst. 2 třetí část věty GSpG, jinými slovy, zda úvahy Soudního dvora ve věci Maksimovic lze vztáhnout na právní úpravu, která tak jako čl. 52 odst. 1 bod 1 GSpG umožňuje sankcionovat provozování hazardních her bez koncese, a tedy i bez dohledu například ohledně ochrany hráčů.
- 16 Takové ustanovení, jak již několikrát uvedl Verwaltungsgerichtshof ve světle judikatury Soudního dvora týkající se legality monopolu v oblasti hazardních her, dostatečně zajišťuje, zejména vymezením normativního rámce správní kontroly v § 50 GSpG, aby cíle zákonodárce byly skutečně sledovány soudržným a systematickým způsobem: porušení GSpG musí být účinně sankcionována, aby tak byl podporován systém monopolu kombinovaného se systémem koncesí, neboť jinak by byly neúčinné. Naopak je třeba zajistit respektování monopolu (jeho účinnost) (viz rozsudek Stoß, body 84 a násl.).

- 17 Předkládající soud má za to, že porušení uvedená v § 52 odst. 1 bodě 1 GSpG nejsou porušením pouhých ustanovení zákonné povahy, která slouží ke správním účelům. Naopak, cílem monopolu legitimně vytvořeného z pohledu unijního práva je ochrana před osobami, které nedodržují pravidla na ochranu hráčů a nepodléhají žádné kontrole (například za účelem zabránění praní špinavých peněz, viz § 19 odst. 7 GSpG). Sankcionuje se například pořádání zakázaných loterií prostřednictvím výherních automatů, o kterých je obecně známo, že mají vysoký potenciál závislosti, a vykazují tedy mimořádnou nebezpečnost. Sazby stanovené v čl. 52 odst. 2 GSpG se při protiprávním jednání přitom vztahují na celkové množství výherních automatů.
- 18 V této souvislosti je třeba připomenout, že řízení o udělení koncese, resp. povolení není podle GSpG pouze aktem, při kterém by musel žadatel splňovat pouze formální požadavky. Naopak, z důvodu velmi nízkého počtu koncesí nebo povolení, které je možno udělit, a požadavků kladených na žadatele je třeba v konečném důsledku mít za to, že provozování hazardních her je obecně zakázané a nelze ho považovat za výkon činnosti zaručený základními svobodami. Uložení přísných sankcí tedy nemůže činit méně atraktivním výkon svobody přiznané všem osobám, ale vzhledem ke svému účelu má zabránit pořádání všech druhů hazardních her osobami bez koncese nebo povolení a negativním důsledkům, které z toho vyplývají pro obecný zájem společnosti.
- 19 Vystává tedy otázka, zda článek 56 SFEU (jakož i čl. 49 odst. 3 Listiny) brání rovněž právní úpravě, jejímž cílem je předcházet protiprávnímu jednání s vysokou společenskou nebezpečností. Skutky popsané v § 52 odst. 1 GSpG nejsou jen porušením ohlašovací povinnosti, ale představují zásah do významných veřejných zájmů, na jejichž ochranu je dle rakouského zákonodárce třeba citelných sankcí k zajištění obecné a zvláštní prevence.
- 20 V tomto ohledu má předkládající soud za to, že je třeba samostatně zkoumat, zda článek 56 SFEU (jakož i čl. 49 odst. 3 Listiny) brání v kontextu tohoto regulačního rámce právnímu mechanismu určení sankce, který je popsán níže:

Uložení pokut bez stanovené maximální výše pokut a minimální sankce (otázky 2a a 2b), případně 3a) a 3b))

- 21 Nejprve je třeba za každé protiprávní jednání, tedy za každý automat, uložit pokutu ve výši nejméně 3 000 eur (která může být za zvláštních okolností podle § 20 VStG snížena na polovinu). Celková výše pokuty uložené obviněnému vyplývá v konečném důsledku z počtu protiprávních jednání, tedy z počtu použitých výherních automatů. Tento postup má v souladu s vůlí rakouského zákonodárce za cíl eliminovat hospodářské výhody, které by mohly z tohoto jednání plynout, a tak dosáhnout toho, aby nelegální nabídka byla čím dál méně atraktivní a stále menší. V důsledku toho v typickém případě stanovení pokut v téže výši za každé porušení je celková výše pokuty výsledkem vynásobení počtu výherních automatů výší individuální pokuty.

- 22 Vzhledem k minimální výše sankce, kterou je možné v projednávané věci uplatnit (3 000 eur za každý automat), povede vysoký počet takových automatů, jako například v projednávané věci, k minimální pokutě ve výši 30 000 eur a v případě „herny“ s přibližně 50 automaty by to již představovalo 150 000 eur. V důvodové zprávě k návrhu rakouského zákona se upřesňuje, že sankce rozlišují škodlivost tím, že v případě použití více než tří automatů je stanovena trojnásobná minimální sankce. Tím se postihuje jednak organizované porušování zákona, které je s tím zpravidla spojeno, a jednak se eliminuje hospodářský prospěch z postižitelného jednání, který z něj obvykle vyplývá. Celková výše pokut je v tomto sankčním modelu samozřejmě neomezená, jelikož nutně závisí na počtu instalovaných výherních automatů a zákon nestanoví žádnou maximální celkovou výši.

Uložení náhradních trestů odnětí svobody (otázka 2c, případně 3c))

- 23 Dále vyvstává otázka, zda vysoký stupeň závažnosti a společenské škodlivosti protiprávního jednání odůvodňují uložení náhradních trestů odnětí svobody. Tyto tresty jsou vykonány pouze tehdy, pokud osoba, které byla uložena sankce, ani společnost, která ručí za zaplacení, uložené pokuty neuhradí.
- 24 Je-li uložena pokuta, je třeba pro případ jejího nezaplacení rovněž stanovit náhradní trest odnětí svobody (§ 16 odst. 1 VStG), který může v projednávaném případě činit maximálně dva týdny za každé porušení. Podle ustálené judikatury předkládajícího soudu existuje vnitřní spojitost mezi stanovením náhradního trestu odnětí svobody a pokutou v tom smyslu, že při stanovení náhradního trestu je třeba vzít v úvahu, zda obviněný spáchal trestný čin úmyslně, nebo pouze z nedbalosti. Pokud existuje významný rozdíl mezi výší pokuty a náhradním trestem odnětí svobody (ve vztahu k nejvyšší sazbě), je za tímto účelem nezbytné dostatečné odůvodnění.
- 25 Systém náhradního trestu odnětí svobody má za cíl zajistit, aby zjištěné protiprávní jednání nebylo beztrestné ani v případě nemožnosti zaplatit pokutu. Stejně jako u uložených pokut není stanovena žádná zákonná horní hranice z důvodu souběhu výše uložených náhradních trestů odnětí svobody. Celková délka uloženého náhradního trestu (za pokuty v totožné výši) vyplývá rovněž z vynásobení uloženého náhradního trestu počtem protiprávních jednání (výherních automatů).

Příspěvek na náklady řízení (otázka 2d, případně 3d))

- 26 A konečně, předkládající soud se zabývá tím, zda unijní právo musí být vykládáno v tom smyslu, že brání uložení povinnosti zaplatit povinný příspěvek na náklady trestního řízení ve výši 10 % uložených pokut (§ 64 odst. 2 VStG).