Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

14. června 2017 *

„Řízení o předběžné otázce — Článek 49 SFEU — Svoboda usazování — Článek 56 SFEU — Volný pohyb služeb — Hazardní hry — Omezující právní úprava členského státu — Správní sankce trestněprávní povahy — Naléhavé důvody obecného zájmu — Přiměřenost — Listina základních práv Evropské unie — Článek 47 — Právo na účinnou soudní ochranu — Vnitrostátní právní úprava, jež soudu ukládá zkoumat skutkové okolnosti, s nimiž se seznámí v rámci stíhání správních přestupků trestněprávní povahy, z moci úřední — Slučitelnost“

Ve věci C-685/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (zemský správní soud Horního Rakouska, Rakousko) ze dne 14. prosince 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 18. prosince 2015, v řízení

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

proti

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (zpravodajka) a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. listopadu 2016,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Online Games Handels GmbH P. Ruthem a D. Pinzgerem, Rechtsanwälte,

— za F. Breuera, jakož i N. Enter a A. Walden F. Maschkem, Rechtsanwalt,

* Jednací jazyk: němčina.

— za rakouskou vládu C. Pesendorfer, jakož i F. Herbstem a G. Trefilem, jako zmocněnci,

— za belgickou vládu L. Van den Broeck a M. Jacobs, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s P. Vlaemminckem a R. Verbekem, advocaten,

— za Evropskou komisi H. Tserepa-Lacombe a G. Braunem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 9. března 2017,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 49 a 56 SFEU, tak jak jsou vyloženy zejména v rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), ve světle článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Online Games Handels GmbH (dále jen „Online Games“), Frankem Breuerem, Nicole Enter a Astrid Walden na straně jedné a Landespolizeidirektion Oberösterreich (zemské policejní ředitelství Horního Rakouska) na straně druhé ve věci sankcí uložených jim tímto ředitelstvím v přestupkovém řízení z důvodu provozování herních automatů bez povolení.

Rakouské právo

Spolkový ústavní zákon

3 Kapitola 3 Bundes-Verfassungsgesetz (spolkový ústavní zákon, BGBl. 1/1930) ve znění pozdějších předpisů (BGBl. I, 102/2014) (dále jen „B-VG“), nadepsaná „Spolkové pravomoci“, obsahuje mimo jiné články 90 a 94. Článek 90 stanoví:

„1) S výhradou odlišných ustanovení zákona jsou věci v oblasti občanského a trestního práva před obecnými soudy projednávány ústně a veřejně.

2) Trestněprávní řízení jsou vedena na základě zásady obžalovací.“

4 Ustanovení čl. 94 odst. 1 B-VG zní následovně:

„Soudy všech stupňů jsou odděleny od státní správy.“

5 Kapitola 7 B-VG je nadepsána „Ústavní a správní záruky“. Obsahuje článek 130, který stanoví:

„1) Správní soudy [(Verwaltungsgerichte)] rozhodují o:

1. žalobách na neplatnost z důvodu protiprávnosti rozhodnutí správních orgánů;

[…]

4) Správní soudy musí meritorně rozhodovat o žalobách uvedených v odst. 1 bodě 1) týkajících se věcí, v nichž se ukládá správní sankce. […]

[…]“

Spolkový zákon o hazardních hrách

6 Glücksspielgesetz (zákon o hazardních hrách, BGBl. 620/1989) ve znění po změně vyhlášeném v BGBl. I, 76/2011 (dále jen „GSpG 2011“) v § 50 stanovoval:

„1) Ve věcech trestních řízení a zákazů činnosti plynoucích z tohoto zákona jsou příslušné v prvním stupni okresní správní orgány […] a v druhém stupni nezávislé správní soudy uvedené v § 51 odst. 1 Verwaltungsstrafgesetz [(zákon o správním trestání)].

2) Tyto orgány mohou využít spolupráce orgánů veřejné kontroly a pro rozhodování o faktických aspektech upravených ustanoveními tohoto spolkového zákona i autorizovaných znalců uvedených v § 1 odst. 3. Mezi orgány veřejné kontroly patří bez dalšího orgány veřejné bezpečnosti a daňové orgány.

[…]“

7 Ustanovení § 52 GSpG z roku 2011, nadepsané „Správní sankce“, stanovovalo:

„1) 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 vydávají hráči nebo jiné osoby částky, které přesahují deset 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 Strafgesetzbuch [(trestní zákoník)]. […]

[…]“

8 Článek 53 GSpG 2011 zněl takto:

„1) Správní orgán může uložit zabavení herních automatů […], jestliže

1. má podezření na
   a) trvalé porušování ustanovení § 52 odst. 1 jejich prostřednictvím […], kterým je ohrožen státní monopol v oblasti hazardních her, nebo

[…]“

9 Nové znění spolkového zákona o hazardních hrách bylo vyhlášeno v BGBl. I, 13/2014 (dále v pozměněném znění jen „GSpG 2014“).

10 Ustanovení § 50 odst. 1 GSpG 2014 zní takto:

„Ve věcech trestních řízení a zákazů činnosti plynoucích z tohoto zákona jsou příslušné v prvním stupni okresní správní orgány […]. Proti jejich rozhodnutím lze podat odvolání k příslušnému zemskému správnímu soudu.“

11 Znění § 52 GSpG 2014 je následující:

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

1. každý, kdo za účelem účasti z 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;

[…]

3) Na jednání, které splňuje znaky přestupku ve smyslu § 52 a znaky jednání uvedeného v § 168 trestního zákoníku, se uplatní pouze správní sankce stanovené v § 52.

[…]“

Soudní řád správní

12 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (soudní řád správní, BGBl. I, 33/2013) ve znění po změně vyhlášeném v BGBl. I, 122/2013 (dále jen „VwGVG“), v § 18 stanoví:

„Žalovaný orgán je rovněž účastníkem řízení.“

13 Ustanovení § 38 VwGVG zní:

„S výhradou odlišných ustanovení tohoto zákona se na řízení o žalobách podaných podle § 130 odst. 1 B-VG v řízeních o správních sankcích použijí ustanovení zákona o správním trestání z roku 1991 […] a ve zbývající části ustanovení procesního práva uvedená ve spolkových nebo zemských zákonech, které orgán uplatnil nebo měl uplatnit v řízení předcházejícím řízení před Verwaltungsgericht [(správní soud)].“

14 Ustanovení § 46 odst. 1 VwGVG zní následovně:

„Verwaltungsgericht [(správní soud)] musí shromáždit důkazy nezbytné pro řešení sporu.“

15 Ustanovení § 50 VwGVG uvádí:

„Nedojde-li k zamítnutí stížnosti nebo přerušení řízení, musí Verwaltungsgericht [(správní soud)] sám rozhodnout o stížnostech uvedených v § 130 odst. 1 bodě 1 BVG.“

Obecný zákon o správních řízeních

16 Podle § 8 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (obecný zákon o správních řízeních, BGBl. I, 51/1991) ve znění po změně vyhlášeném v BGBl. I, 161/2013 (dále jen „AVG“).

„Osoby, které se obracejí na orgán nebo kterým je určen jeho akt, se účastní řízení, a pokud se v něm jedná o jejich právo nebo právní zájem, mají postavení jeho účastníka.“

17 Ustanovení §37 AVG zní:

„Cílem šetření je umožnit soudu zjistit skutkový stav, jehož znalost je nezbytná pro řešení správní věci, a účastníkům řízení poskytnout možnost uplatnit jejich práva a právní zájmy.

[…]“

18 Ustanovení § 39 AVG zní takto:

„1) Šetření se řídí správními předpisy.

2) Neobsahují-li správní předpisy v tomto ohledu žádné ustanovení, musí orgán jednat z moci úřední a rozhodnout o postupu šetření s ohledem na ustanovení této kapitoly. Může přitom zejména předvolat účastníky na jednání konané bez návrhu nebo na návrh jednoho z nich a spojit několik správních věcí za účelem jejich společného projednání nebo je opětovně rozdělit. Při přijímání takových organizačních procesních rozhodnutí musí být veden snahou o vytvoření co možná nejlepších podmínek pro zajištění účinného, rychlého, jednoduchého a hospodárného řízení.

[…]“

Zákon o správním trestání

19 Ustanovení § 24 Verwaltungsstrafgesetz (zákon o správním trestání, BGBl. 52/1991) ve znění po změně vyhlášeném v BGBl. I, 33/2013, dále jen „VStG“), stanoví:

„S výjimkou odlišných ustanovení tohoto zákona se [AVG] použije rovněž v řízeních o přestupcích. […]“

20 Ustanovení § 25 VStG zní:

„1) Přestupky musí být stíhány i bez návrhu […].

2) Polehčující okolnosti je třeba zohlednit stejně jako okolnosti přitěžující.

[…]“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

21 Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (zemský správní soud Horního Rakouska) byly předloženy dvě věci. První se týká zákonnosti zabavení přístrojů, jejichž používání může narušovat státní monopol spolkového státu v oblasti hazardních her, a druhá zákonnosti pokut uložených za pořádání hazardních her pomocí takovýchto přístrojů nebo za umožnění těchto her.

22 První věc je výsledkem kontroly uskutečněné dne 8. března 2012 na žádost zemského policejního ředitelství Horního Rakouska daňovými orgány v provozovně „SJ-Bet Sportbar“ ve Welsu (Rakousko).

23 Jelikož uvedené orgány zjistily přítomnost osmi přístrojů, u nichž existovalo podezření, že jsou používány v rozporu s monopolem rakouského spolkového státu v oblasti hazardních her, přistoupily k jejich zabavení. Při uvedené kontrole bylo tvrzeno, že jeden z přístrojů patří společnosti Online Games.

24 Rozhodnutím ze dne 17. dubna 2012 zemské policejní ředitelství Horního Rakouska nařídilo na základě § 53 odst. 1 bodu 1 písm. a) GSpG 2011 zabavení přístroje, který měl patřit společnosti Online Games, na dobu neurčitou.

25 Online Games proti tomuto rozhodnutí podala žalobu k Unabhängiger Verwaltungssenat Oberösterreich (nezávislý správní senát Horního Rakouska), nyní Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (zemský správní soud Horního Rakouska). Rozhodnutím ze dne 21. května 2012 byla tato žaloba zamítnuta jako neopodstatněná.

26 Rozhodnutím ze dne 1. října 2015 Verwaltungsgerichtshof (správní soudní dvůr, Rakousko) vyhověl odvolání společnosti Online Games podanému proti rozhodnutí ze dne 21. května 2012 a posledně uvedené rozhodnutí zrušil z důvodu, že v něm nebyly dostatečně přesně uvedeny maximální vklady, které mohli hráči prostřednictvím zabavených přístrojů vsadit, tak aby bylo možné určit, zda jsou k rozhodování o dotčené věci příslušné obecné trestní soudy, nebo soudy správní. Věc tak byla vrácena Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (zemský správní soud Horního Rakouska).

27 Ukázalo se, že v první z obou věcí byla pořadatelem hazardních her, jichž se mohli hráči účastnit prostřednictvím zabaveného přístroje, společnost s ručením omezeným usazená v Brně (Česká republika).

28 V rámci druhé věci uskutečnily dne 14. srpna 2014 daňové orgány kontrolu v provozovně „Café Vegas“ v Linci (Rakousko).

29 Jelikož tyto orgány zjistily přítomnost osmi přístrojů, u nichž měly za to, že jsou používány v rozporu se státním monopolem v oblasti hazardních her, přistoupily k jejich zabavení.

30 Rozhodnutím ze dne 24. září 2015 uložilo zemské policejní ředitelství Horního Rakouska na základě § 52 odst. 1 bodu 1 GSpG 2014 F. Breuerovi, N. Enter a A. Walden pokuty ve výši 24 000 eur z důvodu pořádání nebo účasti na pořádání hazardních her v provozovně „Café Vegas“.

31 F. Breuer, N. Enter i A. Walden podali proti těmto rozhodnutím žalobu k předkládajícímu soud. V jejím rámci upřesnili, že sporné přístroje byly napojeny na herní server nacházející se na Slovensku.

32 Předmět věcí v původních řízeních se, jak je uvedeno v předkládajícím rozhodnutí, omezuje na to, zda propadnutí přístroje patřícího společnosti Online Games, jakož i pokuty uložené F. Breuer, N. Enter a A. Walden jsou v souladu s právem, a to i unijním.

33 U předkládajícího soudu se konala dvě jednání, v rámci první věci dne 11. listopadu 2015 a v rámci druhé věci dne 11. prosince 2015.

34 Jednání konaného dne 11. listopadu 2015 se zúčastnil zástupce společnosti Online Games a zástupce daňových orgánů v Linci. Zemské policejní ředitelství Horního Rakouska se ho nezúčastnilo. Jednání konaného dne 11. prosince 2015 se zúčastnilo zemské policejní ředitelství Horního Rakouska i daňové orgány. Právní poradce F. Breuera, N. Enter a A. Walden se na posledně uvedené jednání nedostavil, nicméně poskytl předkládajícímu soudu důkazy, na nichž je založena jejich obhajoba. V rámci první i druhé věci uplatnily daňové orgány i zemské policejní ředitelství Horního Rakouska různé argumenty odůvodňující slučitelnost dotčených vnitrostátních právních úprav, tedy GspG 2011 a GSpG 2014, s unijním právem.

35 Z předkládacího rozhodnutí plyne, že mezi správními soudy prvního stupně a Verwaltungsgerichtshof (správní soudní dvůr) panují rozpory ohledně dosahu zásady, jíž se řídí soudní řízení správní trestněprávní povahy a která poskytuje soudu rozhodujícímu ve věci samé aktivní úlohu při nalézání pravdy, jelikož mu přísluší odstraňovat nedbalostní pochybení a opomenutí represivních orgánů.

36 Předkládající soud v tomto ohledu upřesňuje, že na základě rozsudku vydaného Soudním dvorem dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), vnitrostátní soud rozhodující ve věci, která vedla k vydání uvedeného rozsudku, rozhodnutím ze dne 9. května 2014 konstatoval neslučitelnost monopolu rakouského státu v oblasti hazardních her s článkem 56 SFEU. Na základě opravného

prostředku „Revision“ podaného spolkovým ministerstvem financí Verwaltungsgerichtshof (správní soudní dvůr) dne 15. prosince 2014 uvedené rozhodnutí zrušil a věc byla vrácena předkládajícímu soudu. Ten dne 29. května 2015 potvrdil neslučitelnost monopolu rakouského státu v oblasti hazardních her s unijním právem. Toto rozhodnutí bylo znovu předmětem odvolání podaného k Verwaltungsgerichtshof (správní soudní dvůr).

37 Předkládající soud má pochybnosti o slučitelnosti zásady, podle níž soudu, jemuž je věc předložena, přísluší šetřit z moci úřední skutečnosti, které by mohly představovat přestupky trestněprávní povahy, tak jak jsou zakotveny v § 38 VwGVG ve spojení s § 24 a 25 VStG a § 39 odst. 1 AVG, s článkem 47 Listiny a článkem 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“).

38 Podle předkládajícího soudu může taková povinnost ohrozit nestrannost soudu, jelikož by jeho úloha splývala s úlohou orgánu, jenž podává obžalobu. Tato povinnost by proto byla neslučitelná s článkem 47 Listiny vykládaným ve světle článku 6 EÚLP.

39 Uvedený soud má za to, že z judikatury vzešlé z rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), plyne, že příslušným orgánům přísluší prokázat, že vnitrostátní opatření, která mají státu poskytnout monopol v oblasti hazardních her, jsou odůvodněna snahou o omezení příležitostí ke hře nebo o boj s kriminalitou, a poskytnout v tomto ohledu soudu rozhodujícímu ve věci samé důkazy prokazující, že kriminalita nebo závislost na hře v době rozhodné z hlediska skutkového stavu projednávané věci skutečně představovaly značný problém, takže povinnost správního soudu provádět v tomto ohledu zvláštní šetření je v rozporu s uvedenou judikaturou.

40 Za těchto podmínek se Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (zemský správní soud Horního Rakouska) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Mají být článek 56 a články 49 a násl. SFEU ve světle článku 6 EÚLP vykládaného ve spojení s článkem 47 [Listiny] vykládány v tom smyslu, že s ohledem na objektivitu a nestrannost soudu požadovanou v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (viz zejména rozsudek ESLP ze dne 18. května 2010, Ozerov v. Rusko, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, bod 54) tato ustanovení ve světle judikatury Soudního dvora Evropské unie (viz zejména [rozsudek ze dne 30. dubna 2014] Pfleger a další, C-390/12, EU:C:2014:281) brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž má v soudním řízení správním trestněprávní povahy důkazy odůvodňující trestněprávní ochranu kvazimonopolní podoby vnitrostátního trhu v oblasti hazardních her bez návrhu a nezávisle na jednání účastníků řízení zcela nestranně určit a vymezit a následně samostatně vyšetřit a posoudit soud, jenž je (v témže obsazení/téže funkci) příslušný rozhodovat o zákonnosti trestního opatření, jež je předmětem žaloby, a nikoli represivní orgán (nebo jiný státní orgán podílející se na trestním stíhání) ve funkci zástupce obžaloby?“

K předběžné otázce

K přípustnosti

41 Rakouská vláda namítá nepřípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce z důvodu, že zaprvé je otázka hypotetická, jelikož vyplývá z chybného výkladu vnitrostátního práva, a zadruhé že předkládací rozhodnutí neosvětluje skutkové okolnosti věci v původním řízení dostatečně přesně na to, aby mohl Soudní dvůr poskytnout užitečnou odpověď.

42 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. Soudní dvůr může odmítnout rozhodnout o předběžné otázce podané vnitrostátním soudem ve smyslu článku 267 SFEU mimo jiné pouze tehdy, nejsou-li dodrženy požadavky na obsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které jsou uvedeny v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora, nebo pokud je zjevné, že výklad nebo posouzení platnosti unijního pravidla, o které vnitrostátní soud žádá, nemají žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení nebo jestliže se jedná o hypotetický problém (rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosněft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 50 a citovaná judikatura).

43 Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že potřeba dospět k výkladu unijního práva, který bude vnitrostátnímu soudci k užitku, vyžaduje, aby tento soudce vymezil skutkový a právní rámec, ze kterého vychází otázky, které pokládá, nebo aby alespoň vysvětlil skutkové předpoklady, na kterých jsou tyto otázky založeny. Předkládací rozhodnutí musí kromě toho uvést přesné důvody, které vedly vnitrostátní soud k tomu, aby si kladl otázky ohledně výkladu unijního práva a usoudil, že je nezbytné položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku (rozsudek ze dne 18. dubna 2013, Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, bod 28 a citovaná judikatura).

44 Předkládací rozhodnutí přitom v projednávaném případě dostatečně popisuje právní i skutkový rámec věcí v původních řízeních a údaje poskytnuté tímto soudem umožňují určit dosah položené otázky.

45 Co se týče argumentu, podle něhož je otázka hypotetická, ten spočívá na předpokladu, že se předkládající soud při výkladu vnitrostátní právní úpravy dopustil pochybení. V tomto ohledu je však třeba připomenout, že Soudnímu dvoru nepřísluší, aby se vyjadřoval k výkladu vnitrostátních ustanovení, jelikož takový výklad je ve výlučné pravomoci vnitrostátních soudů. Proto musí Soudní dvůr, pokud je mu vnitrostátním soudem předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, vycházet z výkladu vnitrostátního práva, který mu byl poskytnut uvedeným soudem (viz zejména rozsudek ze dne 27. října 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, bod 57 a citovaná judikatura). Mimoto nelze zpochybnit, že slučitelnost rozsudků, které mají být vydány předkládajícím soudem, s unijním soudem je odvislá od odpovědi na položenou otázku.

46 Za těchto podmínek musí být žádost o rozhodnutí o předběžné otázce považována za přípustnou.

K věci samé

47 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda články 49 a 56 SFEU, tak jak byly vyloženy zejména v rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), musí být ve světle článku 47 Listiny vykládány tak, že brání vnitrostátní procesní úpravě, podle níž je v rámci soudních řízení správních trestněprávní povahy soud, který má rozhodovat o slučitelnosti právní úpravy omezující výkon jedné ze základních svobod Evropské unie, jako je svoboda usazování nebo volný pohyb služeb uvnitř Unie, povinen z moci úřední šetřit skutkové okolnosti věci, která mu byla předložena v rámci přezkumu existence přestupků.

48 Úvodem je třeba podotknout, že v rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), Soudní dvůr analyzoval položené otázky pouze s ohledem na volný pohyb služeb, zakotvený v článku 56 SFEU, aniž je posuzoval z pohledu svobody usazování, zakotvené v článku 49 SFEU. Jak však uvedla generální advokátka v bodě 34 svého stanoviska, na základě článku 62 SFEU lze odůvodnění uvedeného rozsudku týkající se volného pohybu služeb vztáhnout i na svobodu usazování.

49 Dále je třeba připomenout, že z rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), plyne, že článek 56 SFEU brání vnitrostátní právní úpravě, která zakazuje provozování hracích automatů bez předchozího povolení správních orgánů, pokud tato právní úprava ve skutečnosti nesleduje uváděný 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 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 56).

50 V této souvislosti již Soudní dvůr judikoval, že příslušné orgány členského státu, které se hodlají dovolávat cíle, jenž umožňuje ospravedlnit překážku volnému pohybu služeb, musí poskytnout vnitrostátnímu soudu, který má o této otázce rozhodnout, všechny informace, které mu umožní ověřit, že uvedené opatření skutečně splňuje požadavky stanovené Soudním dvorem k tomu, aby mohlo být považováno za odůvodněné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 50 a citovaná judikatura).

51 Předkládajícímu soudu následně musí ověřit, jaké cíle ve skutečnosti dotčená vnitrostátní právní úprava sleduje a zda omezení, která ukládá, splňují podmínky přiměřenosti, které vyžaduje judikatura Soudního dvora. Především se musí s ohledem na konkrétní způsoby použití dotčené omezující právní úpravy ujistit, že tato skutečně odpovídá snaze o omezení herních příležitostí, omezení činností v této oblasti a potírání kriminality spojené s těmito hrami soudržným a systematickým způsobem (rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, body 47 až 49 a citovaná judikatura).

52 Soudní dvůr upřesnil, že vnitrostátní soud musí provést celkové posouzení okolností, za kterých byla omezující právní úprava přijata a uplatňována (rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 52).

53 Kromě toho při posuzování přiměřenosti musí být přístup vnitrostátního soudu nikoliv statický, nýbrž dynamický v tom smyslu, že musí vzít v úvahu vývoj okolností, ke kterému došlo po přijetí uvedené právní úpravy (rozsudek ze dne 30. června 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, bod 36).

54 Rovněž je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury musí soudy členských států na základě zásady loajální spolupráce uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU zajistit soudní ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva. Článek 19 odst. 1 SEU kromě toho členským státům ukládá povinnost zajistit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany ve smyslu, zejména, článku 47 Listiny v oblastech pokrytých unijním právem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, bod 50 a citovaná judikatura).

55 Působnost uvedeného článku Listiny je v souvislosti s jednáním členských států definována v jejím čl. 51 odst. 1, podle kterého jsou ustanovení Listiny určena členským státům, pokud uplatňují unijní právo, přičemž toto ustanovení potvrzuje ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž se základní práva zaručená v právním řádu Unie uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace (rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, bod 51).

56 Jak přitom uvedla generální advokátka v bodě 30 svého stanoviska, pokud členský stát přijme opatření, které se odchyluje od základní svobody zaručené Smlouvou o FEU, jako je například svoboda usazování nebo volný pohyb služeb uvnitř Unie, spadá toto opatření do oblasti působnosti unijního práva.

57 Podle čl. 47 odst. 1 Listiny každý, jehož práva a svobody přiznané unijním právem byly porušeny, má za podmínek stanovených uvedeným článkem právo na účinný prostředek nápravy před soudem.

58 Není přitom rovněž sporu o tom, že v rámci věcí v původních řízeních žalobci tvrdí, že práva na volný pohyb služeb a na svobodu usazování, která jim příslušejí na základě článků 56 a 49 SFEU, byla porušena zabaveními a sankcemi, jejichž zrušení proto u předkládajícího soudu požadují. Článek 47 Listiny se proto v projednávaných případech uplatní.

59 I když byly takto judikaturou Soudního dvora definovány povinnosti týkající se přezkumu odůvodnění právní úpravy omezující jednu ze základních unijních svobod, jež musí vnitrostátní soudy dodržovat, je třeba připomenout, že přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva. V případě neexistence unijní právní úpravy jsou totiž členské státy v každém případě zodpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv, a zejména za zajištění dodržení práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, zakotveného v článku 47 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, bod 65).

60 Co se týče práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, uvedeného v čl. 47 druhém pododstavci Listiny, pojem „nezávislost“ související s prací soudu má dva aspekty. První, vnější aspekt předpokládá, že je orgán chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly ohrozit nezávislost rozhodování jeho členů ve sporech, které jim jsou předloženy (rozsudek ze dne 9. října 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, bod 30 a citovaná judikatura).

61 Druhý, vnitřní aspekt souvisí s pojmem „nestrannost“ a týká se rovného odstupu ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu. Tento aspekt, v souvislosti s nímž se předkládající soud obává, že nebyl v projednávaných případech zohledněn, vyžaduje objektivitu a absenci jakéhokoliv zájmu na výsledku sporu nad rámec striktního použití právního předpisu (rozsudek ze dne 9. října 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, bod 31 a citovaná judikatura).

62 Tyto záruky nezávislosti a nestrannosti vyžadují existenci pravidel, zejména pravidel týkajících se fungování soudu a procesních otázek, která umožní rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců, pokud jde o neovlivnitelnost uvedeného orgánu vnějšími skutečnostmi a jeho neutralitu ve vztahu k zájmům, které se ve věci střetávají (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. října 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, bod 32 a citovaná judikatura).

63 V projednávaných případech z ustanovení vnitrostátního práva uvedených v bodech 3 až 5 a 12 až 20 tohoto rozsudku plyne, že rozhodnutí správních orgánů mohou být předmětem žaloby na neplatnost podané z důvodu protiprávnosti ke správním soudům, které o nich meritorně rozhodnou. Soud je při výkonu své funkce povinen šetřit skutkové okolnosti věci, která mu byla předložena, v mezích podání, přičemž má stejným způsobem zohlednit polehčující i přitěžující okolnosti. V rámci těchto řízení má správní orgán, který uložil správní sankci trestněprávní povahy, postavení účastníka řízení.

64 Není namístě mít pouze na základě těchto poznatků za to, že taková podoba řízení by mohla vzbuzovat pochybnosti o nestrannosti vnitrostátního soudu, jelikož ten má ve věci, o níž má rozhodnout, vést šetření nikoliv za účelem podpory obžaloby, ale proto, aby nalezl pravdu. Ostatně uvedený režim spočívá především na myšlence, že soudce není pouze arbitrem sporu účastníků řízení, ale rovněž zastupuje obecný zájem společnosti. Při naplňování tohoto zájmu bude muset vnitrostátní soud rovněž zkoumat odůvodnění právní úpravy omezující jednu ze základních unijních svobod ve smyslu judikatury Soudního dvora.

65 Co se týče skloubení povinnosti vnitrostátních soudů šetřit z moci úřední skutkové okolnosti věci, která jim byla předložena, stanovené vnitrostátním právem, a rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), v bodech 50 až 52 rozsudku v projednávané věci bylo připomenuto, že podle unijního práva těmto soudům přísluší provést celkové posouzení okolností přijetí a provádění omezující právní úpravy na základě důkazů předložených příslušnými orgány členského státu, které směřují k prokázání cílů, jež umožňují ospravedlnit překážku některé ze základních svobod zaručených Smlouvou o FEU a její přiměřenost.

66 Třebaže tyto soudy mohou být podle vnitrostátních procesních pravidel povinny přijmout opatření nezbytná k usnadnění předkládání takových důkazů, nemohou být naopak povinny, jak uvedla generální advokátka v bodech 51 až 56 a 68 svého stanoviska, nahradit uvedené orgány v otázce

odůvodnění, které jsou podle rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), tyto orgány povinny poskytnout. Není-li toto odůvodnění z důvodu neúčasti nebo nečinnosti uvedených orgánů poskytnuto, musí mít vnitrostátní soudy možnost z toho vyvodit veškeré související důsledky.

67 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že články 49 a 56 SFEU, tak jak byly vyloženy zejména v rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), musí být ve světle článku 47 Listiny vykládány tak, že nebrání vnitrostátní procesní úpravě, podle níž je v rámci soudních řízení správních trestněprávní povahy soud, který má rozhodovat o slučitelnosti právní úpravy omezující výkon jedné ze základních svobod Evropské unie, jako je svoboda usazování nebo volný pohyb služeb uvnitř Evropské unie, povinen z moci úřední šetřit skutkové okolnosti věci, která mu byla předložena v rámci přezkumu existence přestupků, pokud nemá takový režim za důsledek, že uvedený soud je povinen zastoupit příslušné orgány dotčeného členského státu, kterým přísluší předložit důkazy nezbytné k tomu, aby uvedený soud mohl ověřit, zda je dané omezení odůvodněné.

K nákladům řízení

68 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původních řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporům probíhajícím před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

Články 49 a 56 SFEU, tak jak byly vyloženy zejména v rozsudku ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), musí být ve světle článku 47 Listiny základních práv Evropské unie vykládány tak, že nebrání vnitrostátní procesní úpravě, podle níž je v rámci soudních řízení správních trestněprávní povahy soud, který má rozhodovat o slučitelnosti právní úpravy omezující výkon jedné ze základních svobod Evropské unie, jakou jsou svoboda usazování nebo volný pohyb služeb uvnitř Evropské unie, povinen z moci úřední šetřit skutkové okolnosti věci, která mu byla předložena v rámci přezkumu existence přestupků, pokud nemá takový režim za důsledek, že uvedený soud je povinen zastoupit příslušné orgány dotčeného členského státu, kterým přísluší předložit důkazy nezbytné k tomu, aby uvedený soud mohl ověřit, zda je dané omezení odůvodněné.

Podpisy.