

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

6. března 2007*

Ve spojených věcech C-338/04, C-359/04 a C-360/04,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podané rozhodnutími Tribunale di Larino (Itálie) (C-338/04) a Tribunale di Teramo (Itálie) (C-359/04 a C-360/04) ze dne 8. a 31. července 2004, došlými Soudnímu dvoru 6. a 18. srpna 2004, v trestních řízeních proti

Massimiliano Placanicovi (C-338/04),

Christianu Palazzesemu (C-359/04),

Angelu Sorricchiovovi (C-360/04),

* Jednací jazyk: itaština.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas a K. Lenaerts, předsedové senátů, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (zpravodaj), G. Arestis, A. Borg Barthet a M. Ilešič, soudci,

generální advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. března 2006,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za M. Placanicu a C. Palazzesa D. Agnello, avvocatessa,

— za A. Sorricchia R. A. Jacchiou, A. Terranovou, I. Piccianem a F. Ferrarem, avvocati,

- za italskou vládu I. M. Bragugliou, jako zmocněncem, ve spolupráci s A. Cingolem a F. Sclafanim, avvocati dello Stato (C-338/04, C-359/04 a C-360/04),

- za belgickou vládu původně D. Haven, poté M. Wimmerem, jako zmocněnci, ve spolupráci s P. Vlaemminckem a S. Verhulstem, advocaten (C-338/04),

- za německou vládu C.-D. Quassowskim a C. Schulze-Bahr, jako zmocněnci (C-338/04),

- za španělskou vládu F. Díez Morenem, jako zmocněncem (C-338/04, C-359/04 a C-360/04),

- za francouzskou vládu G. de Berguesem a C. Bergeot-Nunes, jako zmocněnci (C-338/04),

- za rakouskou vládu H. Dossim, jako zmocněncem (C-338/04, C-359/04 a C-360/04),

- za portugalskou vládu L. I. Fernandesem a A. P. Barros, jako zmocněnci (C-338/04, C-359/04 a C-360/04), ve spolupráci s J. L. da Cruz Vilaçou, advogado (C-338/04),

- za finskou vládu T. Pynnä, jako zmocněnkyní (C-338/04),

- za Komisi Evropských společenství E. Traversou, jako zmocněncem (C-338/04, C-359/04 a C-360/04),

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 16. května 2006,

vydává tento

Rozsudek

¹ Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článků 43 ES a 49 ES.

- 2 Tyto žádosti byly podány v rámci trestních řízení zahájených proti M. Placanicovi, C. Palazzesemu a A. Sorricchiovovi z důvodu nedodržení italských právních předpisů upravujících sběr sázek. Tyto žádosti jsou začleněny do obdobného právního a skutkového rámce jako žádosti ve věcech, ve kterých byly vydány rozsudky ze dne 21. října 1999, Zenatti (C-67/98, Recueil, s. I-7289), a ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další (C-243/01, Recueil, s. I-13031).

Právní rámec

- 3 Italské právní předpisy v zásadě stanoví, že účast na organizování hazardních her, včetně sběru sázek, podléhá získání koncese a policejního povolení. Za jakékoli porušení těchto předpisů mohou být uloženy trestní sankce až do tří let odnětí svobody.

Koncese

- 4 Udělování koncesí pro organizování sázek na sportovní události bylo do roku 2002 řízeno Italským národním olympijským výborem (Comitato olimpico nazionale italiano, dále jen „CONI“) a Národní unií pro zlepšení dostihových závodů (Unione nazionale per l'incremento delle razze equine, dále jen „UNIRE“), jež byly oprávněny organizovat sázky spojené se sportovními událostmi pořádanými nebo probíhajícími pod jejich kontrolou. To vyplývalo z ustanovení legislativního nařízení č. 496 ze dne 14. dubna 1948 (GURI č. 118 ze dne 14. dubna 1948) ve spojení s čl. 3 odst. 229 zákona č. 549 ze dne 28. prosince 1995 (běžný doplněk ke GURI č. 302 ze dne 29. prosince 1995) a čl. 3 odst. 78 zákona č. 662 ze dne 23. prosince 1996 (běžný doplněk ke GURI č. 303 ze dne 28. prosince 1996).

- 5 Zvláštní pravidla pro udělování koncesí byla stanovena nařízením č. 174 ministerstva hospodářství a financí ze dne 2. června 1998 (GURI č. 129 ze dne 5. června 1998, dále jen „nařízení č. 174/98“), pokud jde o CONI, a nařízením č. 169 prezidenta republiky ze dne 8. dubna 1998 (GURI č. 125 ze dne 1. června 1998), pokud jde o UNIRE.

- 6 Pokud jde o koncese udělované CONI, nařízení č. 174/98 stanovilo, že koncese jsou udělovány formou nabídkového řízení. Při udělování koncesí musel CONI zejména dohlížet na transparentnost vlastnické struktury koncesionářů a na rozumné rozmístění kanceláří pro sběr a příjem sázek na vnitrostátním území.

- 7 Za účelem zajištění transparentnosti vlastnické struktury čl. 2 odst. 6 nařízení č. 174/98 stanovil, že pokud je koncesionář kapitálovou společností, musejí být akcie, s nimiž je spojeno hlasovací právo, emitovány na jméno fyzických osob, veřejných obchodních společností nebo komanditních společností a nemohou být převáděny prostým rubopisem.

- 8 Ustanovení týkající se udělování koncesí UNIRE byla obdobná.

- 9 V roce 2002 byly pravomoci CONI a UNIRE v oblasti sázek na sportovní události v důsledku řady legislativních zásahů přeneseny na autonomní správu státních monopolů jednajících pod dohledem ministerstva hospodářství a financí.

- 10 Na základě změny zavedené v této souvislosti čl. 22 odst. 11 zákona č. 289 ze dne 27. prosince 2002 (běžný doplněk ke GURI č. 305 ze dne 31. prosince 2002, dále jen „finanční zákon pro rok 2003“) se nyní mohou účastnit nabídkových řízení pro udělování koncesí všechny kapitálové společnosti bez jakéhokoli omezení své formy.

Policejní povolení

- 11 Policejní povolení může být uděleno pouze držitelům koncese nebo povolení ministerstva nebo jiné entity, jíž zákon vyhrazuje možnost organizovat nebo provozovat sázky. Tyto podmínky pro udělení uvedeného povolení vyplývají z článku 88 královského nařízení č. 773 ze dne 18. června 1931 o schválení jediného znění zákonů v oblasti veřejné bezpečnosti (Regio Decreto n° 773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) ze dne 18. června 1931 (GURI č. 146 ze dne 26. června 1931), ve znění čl. 37 odst. 4 zákona č. 388 ze dne 23. prosince 2000 (běžný doplněk ke GURI č. 302 ze dne 29. prosince 2000, dále jen „královské nařízení“).
- 12 Krom toho podle ustanovení článku 11 ve spojení s článkem 14 královského nařízení nemůže být policejní povolení vydáno osobě, jež byla odsouzena k určitým trestům

nebo za určité trestné činy, zejména činy v rozporu s poctivostí a dobrými mravy nebo s činy v rozporu s právní úpravou hazardních her.

- 13 Po vydání povolení je jeho majitel povinen podle článku 16 královského nařízení umožnit pořádkovým silám kdykoli přístup na místa, kde je povolená činnost vykonávána.

Trestní sankce

- 14 Článek 4 zákona č. 401 ze dne 13. prosince 1989 o zásazích v oblasti her a ilegálních sázek a o ochraně řádného průběhu sportovních soutěží (GURI č. 294 ze dne 18. prosince 1989), ve znění čl. 37 odst. 5 zákona č. 388 (dále jen „zákon č. 401/89“), stanoví následující trestní sankce za protiprávní účast na organizování hazardních her:

„1. Kdo se protiprávně účastní organizování loterií, sázek nebo tipovacích soutěží, jež jsou zákonem vyhrazeny státu nebo jiným koncesionářům, bude potrestán trestem odnětí svobody od šesti měsíců do tří let. Stejný trest může být uložen každému, kdo organizuje sázky nebo tipovací soutěže vztahující se ke sportovním činnostem řízeným [CONI] a subjekty pod jeho záštitou nebo [UNIRE]. Kdo se protiprávně účastní veřejného organizování sázek vztahujících se k jiným soutěžím osob nebo zvířat, jakož i k dovednostním soutěžím, může být potrestán trestem odnětí svobody od tří měsíců do jednoho roku a pokutou v minimální výši jednoho milionu lir. [...]

2. Kdo propaguje soutěže, hry nebo sázky organizované způsobem popsaným v odstavci 1, aniž by byl spolupachatelem jednoho z trestných činů, které jsou tam vymezeny, bude potrestán trestem odnětí svobody do tří měsíců a pokutou od deseti tisíc do jednoho milionu lir.

3. Kdo se účastní soutěží, her nebo sázek organizovaných způsobem popsaným v odstavci 1, aniž by byl spolupachatelem jednoho z trestných činů, které jsou tam vymezeny, bude potrestán trestem odnětí svobody do tří měsíců a pokutou od deseti tisíc do jednoho milionu lir.

[...]

4a. Sankce stanovené v tomto článku se použijí na toho, kdo v Itálii bez koncese a bez povolení či licence ve smyslu článku 88 [královského nařízení] vykonává organizovanou činnost za účelem přijímání nebo sběru sázek nebo v každém případě jakkoli usnadňuje příjem či sběr, včetně prostřednictvím telefonu nebo datovým přenosem, sázek všeho druhu, uzavíraných kýmkoli v Itálii nebo v zahraničí.

[...]“

Judikatura Corte suprema di cassazione

- 15 Corte suprema di cassazione (Itálie) ve svém rozsudku č. 111/04 ze dne 26. dubna 2004 (dále jen „rozsudek Gesualdi“) zkoumal slučitelnost italských právních předpisů v oblasti hazardních her s články 43 ES a 49 ES. Na závěr své analýzy dospěl tento soud k závěru, že uvedené předpisy nejsou v rozporu s články 43 ES a 49 ES.
- 16 Corte suprema di cassazione v rozsudku Gesualdi konstatuje, že italský zákonodárce sleduje již řadu let expanzivní politiku v odvětví hazardních her se zřejmým cílem zvýšit daňové příjmy a italské právní předpisy nelze v žádném případě odůvodňovat ochranou spotřebitele nebo omezením sklonů spotřebitelů ke hře nebo omezením nabídek her. Za skutečný cíl italských právních předpisů tento soud naproti tomu označuje přání usměrnit činnosti hazardních her do kontrolovatelných kruhů, aby bylo zabráněno provozování těchto činností ke kriminálním účelům. Z tohoto důvodu italské právní předpisy podrobují kontrole a dohledu osoby provozující sázky a tipovací soutěže, jakož i místa, kde jsou tyto sázky a soutěže provozovány. Corte suprema di cassazione se domnívá, že tyto cíle jako takové mohou odůvodnit omezení svobody usazování a volného pohybu služeb.
- 17 Pokud jde o podmínky, jejichž účelem je zaručit transparentnost vlastnické struktury koncesionářů a jejichž účinkem bylo zejména vyloučení společností, jejichž akcionáře nebylo možné kdykoli identifikovat, z nabídkových řízení na koncese,

Corte suprema di cassazione v rozsudku Gesualdi konstatoval, že italská právní úprava zahraniční společnosti nediskriminuje, a to ani nepřímo, neboť v jejím důsledku jsou vyloučeny nejen zahraniční kapitálové společnosti, jejichž akcionáři nemohou být přesně identifikováni, ale i všechny italské kapitálové společnosti, jejichž akcionáři nemohou být přesně identifikováni.

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

Udělování koncesí

- 18 Ze spisů vyplývá, že dne 11. prosince 1998 vyhlásil CONI v souladu s ustanoveními italských právních předpisů nabídkové řízení pro udělení 1 000 koncesí k provozování sázek na sportovní události, přičemž tento počet koncesí byl na základě specifického odhadu považován za dostatečný pro celé vnitrostátní území. Současně bylo ministerstvem hospodářství a financí a se souhlasem ministerstva pro zemědělskou a lesní politiku organizováno nabídkové řízení týkající se 671 nových koncesí pro přijímání sázek na dostihové soutěže a 329 stávajících koncesí bylo automaticky obnoveno.
- 19 Použití ustanovení týkajících se transparentnosti vlastnické struktury v okamžiku uvedených nabídkových řízení mělo zejména za následek, že z nabídkových řízení

byly vyloučeny subjekty založené ve formě společností, jejichž akcie byly kótovány na regulovaných trzích, neboť trvalá a přesná identifikace jednotlivých akcionářů byla u těchto společností nemožná. V návaznosti na tato nabídková řízení byly v roce 1999 uděleny koncese na dobu šesti let, obnovitelné na další období šesti let.

Společnost Stanley International Betting Ltd

- 20 Stanley International Betting Ltd (dále jen „Stanley“) je společností založenou podle anglického práva patřící do skupiny Stanley Leisure plc, společnosti založené podle anglického práva kótované na Londýnské burze (Spojené království). Obě tyto společnosti mají své sídlo v Liverpoolu (Spojené království). Skupina působí v odvětví hazardních her a je čtvrtým největším bookmakerem a největším provozovatelem heren ve Spojeném království.
- 21 Stanley je jedním z operačních kanálů skupiny Stanley Leisure plc mimo území Spojeného království. Má řádné povolení k činnosti bookmakera v tomto členském státě na základě licence vydané městem Liverpool. Podléhá kontrolám veřejného pořádku a bezpečnosti ze strany britských orgánů, vnitřním kontrolám řádného provozování uvedených činností, kontrolám ze strany soukromé auditorské společnosti, jakož i kontrolám ze strany ministerstva financí a celních orgánů Spojeného království.
- 22 Stanley, která si přála získat koncesi alespoň pro 100 sběren sázek na italském území, se informovala o možnosti účastnit se nabídkových řízení, ale dozvěděla se, že nemůže splnit podmínky týkající se transparentnosti vlastnické struktury, neboť je

součástí skupiny kótované na regulovaných trzích. Nabídkového řízení se tedy neúčastnila a není držitelkou koncese pro provozování sázek.

Střediska pro přenos dat

- 23 Stanley působí v Itálii prostřednictvím více než dvou set agentur nazývaných společně „střediska pro přenos dat“ (dále jen „SPD“). Tato střediska nabízejí své služby v místech přístupných veřejnosti, v nichž sázkařům poskytují dálkový přístup k serveru Stanley umístěnému ve Spojeném království. Sázkaři mohou tímto způsobem na dálku zasílat Stanley návrhy sportovních sázek vybrané v programech událostí a hodnocení poskytovaných Stanley, jakož i obdržet přijetí těchto návrhů, platit své sázky a případně vybírat své výhry.
- 24 SPD jsou řízena nezávislými subjekty smluvně vázanými se Stanley. M. Placanica, C. Palazzese a A. Sorricchio, obvinění ve sporech v původním řízení, jsou provozovateli SPD spojených se Stanley.
- 25 Ze spisu předaného Tribunale di Teramo vyplývá, že C. Palazzese a A. Sorricchio požádali před započítáním svých činností policejní prefekturu Atri o policejní povolení v souladu s článkem 88 královského nařízení. Tyto žádosti zůstaly bez odpovědi.

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale di Larino (věc C-338/04)

- 26 Státní zástupce, který M. Placanicovi vytýkal, že se dopustil trestného činu uvedeného v čl. 4 odst. 4a zákona č. 401/89 tím, že jako provozovatel SPD na účet Stanley vykonával organizovanou činnost sběru sázek bez požadovaného policejního povolení, proti němu zahájil trestní řízení u Tribunale di Larino.
- 27 Tento soud vznáší pochybnosti ohledně opodstatněnosti závěru, k němuž dospěl Corte suprema di cassazione ve svém rozsudku Gesualdi, pokud jde o slučitelnost čl. 4 odst. 4a zákona č. 401/89 s právem Společenství. Klade si otázku, zda cíle veřejného pořádku, na něž se odvolává Corte suprema di cassazione, mohou odůvodnit dotčená omezení.
- 28 Za těchto podmínek se Tribunale di Larino rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Soudní dvůr se žádá, aby přezkoumal, zda pravidlo uvedené v čl. 4 odst. 4a zákona č. 401/89 je v souladu se zásadami zakotvenými v článku 43 [ES] a následujících a v článku 49 [ES] týkajících se usazování a volného pohybu přeshraničních služeb,

i ve světle rozdílů ve výkladu vyplývajících z rozhodnutí Soudního dvora [...] (zejména v jeho [výše uvedeném] rozsudku Gambelli a další) ve srovnání s rozhodnutím Corte suprema di cassazione, Sezioni Unite [ve věci Gesualdi]; Soudní dvůr se zejména žádá, aby rozhodl, zda je v italském státě použitelný sankční režim uvedený v obžalobě a uplatněný vůči [M.] Placanicovi.“

Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Tribunale di Teramo (věci C-359/04 a C-360/04)

29 Policejní prefektura Atri, která C. Palazzesemu a A. Sorricchioví vytýká, že vykonávali organizovanou činnost směřující k usnadnění sběru sázek bez koncese či policejního povolení, preventivně zajistila jejich prostory a vybavení na základě čl. 4 odst. 4a zákona č. 401/89. Poté, co státní zástupce toto zajištění potvrdil, podali jak C. Palazzese, tak i A. Sorricchio proti tomuto zajištění opravný prostředek k Tribunale di Teramo.

30 Tento soud se domnívá, že omezení uložená kapitálovým společností kótovaným na regulovaných trzích, která jim v roce 1999 zabránila v účasti na posledním nabídkovém řízení pro udělení koncesí k provozování sázkových činností, jsou neslučitelná se zásadami práva Společenství, neboť diskriminují neitalské subjekty. Uvedený soud tedy stejně jako Tribunale di Larino má pochybnosti o opodstatněnosti rozsudku Gesualdi.

31 Za těchto podmínek se Tribunale di Teramo rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Tribunale [di Teramo] potřebuje především vědět, zda [čl. 43 první pododstavec ES a čl. 49 první pododstavec ES] mohou být vykládány tak, že členským státům umožňují dočasně se odchýlit (po dobu šesti až dvanácti let) od režimu svobody usazování a volného pohybu služeb uvnitř Evropské unie a stanovit v rámci svých právních předpisů následující pravidla, aniž by byly porušeny výše uvedené zásady:

- udělit některým osobám koncese pro výkon činností poskytování určitých služeb po dobu šesti až dvanácti let na základě normativního režimu, který vedl k vyloučení některých (neitalských) soutěžitelů z nabídkového řízení;

- a po zjištění neslučitelnosti se zásadami uvedenými v člancích 43 [ES] a 49 [...] ES změnit tento právní režim tak, aby se nabídkových řízení mohly v budoucnu účastnit i subjekty, které z nich byly předtím vyloučeny;

- aniž by však byly zrušeny koncese k provozování činností udělené v době platnosti předchozího právního režimu, byť bylo na tento režim, jak vidno, nahlíženo tak, že byl v rozporu se zásadami svobody usazování a volného pohybu služeb, a aniž by bylo uspořádáno nové nabídkové řízení na základě nových pravidel, jež jsou v souladu s uvedenými zásadami;

- naproti tomu však pokračovat v trestním stíhání jakékoli osoby, která je ve spojení se subjekty, které, [byť] mají povolení k provozování takové činnosti v členském státě, z něhož pocházejí, však nemohly získat koncesi k provozování činnosti právě z důvodu omezení stanovených předchozím režimem udělování koncesí, jež byl následně zrušen.“

- 32 Prvním usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 14. října 2004 byly věci C-359/04 a C-360/04 spojeny pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i rozsudku. Druhým usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 27. ledna 2006 byla věc C-338/04 spojena s věcmi C-359/04 a C-360/04 pro účely ústní části řízení a rozsudku.

K přípustnosti předběžných otázek

- 33 Všechny vlády, jež předložily vyjádření, s výjimkou belgické vlády, zpochybňují ve věci C-338/04 přípustnost položené otázky. Pokud jde o věci C-359/04 a C-360/04, italská a španělská vláda si kladou otázku ohledně přípustnosti položené otázky. Pokud jde o věc C-338/04, portugalská a finská vláda uplatňují, že předkládací rozhodnutí Tribunale di Larino neobsahuje dostatečné informace, aby bylo možné dát odpověď, zatímco podle italské, německé, španělské a francouzské vlády se položená otázka týká výkladu vnitrostátního práva, a nikoli práva Společenství, a vybízí proto Soudní dvůr, aby rozhodl o slučitelnosti norem vnitrostátního práva s právem Společenství. Italská a španělská vláda vznášejí tytéž výhrady, pokud jde o přípustnost otázky položené ve věcech C-359/04 a C-360/04.

34 Pokud jde o informace, jež musejí být Soudnímu dvoru poskytnuty v rámci předkládacího rozhodnutí, je třeba připomenout, že tyto informace neslouží pouze k tomu, aby umožnily Soudnímu dvoru dát užitečné odpovědi, ale mají rovněž poskytnout vládám členských států, jakož i ostatním zúčastněným, možnost předložit jejich vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora. Z ustálené judikatury vyplývá, že za tímto účelem je jednak nezbytné, aby vnitrostátní soud vymezil skutkový a právní rámec, ze kterého vycházejí otázky, které pokládá, nebo aby alespoň vysvětlil skutkové předpoklady, na kterých jsou tyto otázky založeny. Předkládací rozhodnutí musí krom toho uvést přesné důvody, které vedly vnitrostátní soud k tomu, aby si kladl otázky ohledně výkladu práva Společenství, a usoudil, že je nezbytné položit Soudnímu dvoru předběžné otázky. V tomto kontextu je nezbytné, aby vnitrostátní soud podal alespoň určité minimální vysvětlení k důvodům výběru ustanovení práva Společenství, o jejichž výklad žádá, a k souvislosti, kterou spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými na spor v původním řízení (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 26. ledna 1993, Telemarsicabruzzo a další, C-320/90 až C-322/90, Recueil, s. I-393, bod 6; ze dne 6. prosince 2005, ABNA a další, C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Sb. rozh. s. I-10423, body 45 až 47, jakož i ze dne 19. září 2006, Wilson, C-506/04, Sb. rozh. s. I-8613, body 38 a 39).

35 Předkládací rozhodnutí Tribunale di Larino (věc C-338/04) tyto požadavky splňuje. Jelikož vnitrostátní právní rámec, jakož i argumenty dovolávané účastníky řízení, jsou v zásadě totožné s rámcem, v němž se nacházel výše uvedený rozsudek Gambelli a další, byl odkaz na uvedený rozsudek dostatečný pro to, aby jak Soudnímu dvoru, tak vládám členských států i ostatním zúčastněným umožnil určit předmět sporu v původním řízení.

36 Pokud jde o rozdělení odpovědnosti v rámci systému spolupráce stanoveného článkem 234 ES, je pravda, že výklad vnitrostátních ustanovení přísluší vnitrostátním soudům, a nikoli Soudnímu dvoru, a Soudnímu dvoru nepřisluší, aby se

v rámci řízení zahájeného na základě tohoto článku vyjadřoval ke slučitelnosti norem vnitrostátního práva s ustanoveními práva Společenství. Soudní dvůr je naproti tomu příslušný k tomu, aby vnitrostátnímu soudu poskytl veškeré poznatky k výkladu práva Společenství, které mu umožní posoudit slučitelnost norem vnitrostátního práva s právní úpravou Společenství (viz zejména rozsudky ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard, C-55/94, Recueil, s. I-4165, bod 19, jakož i výše uvedený rozsudek Wilson, body 34 a 35).

37 V tomto ohledu generální advokát v bodě 70 svého stanoviska právem poukázal na to, že doslovný obsah předběžné otázky položené Tribunale di Larino (věc C-338/04) vybízí Soudní dvůr k tomu, aby se vyjádřil ke slučitelnosti ustanovení vnitrostátního práva s právem Společenství. I když však Soudní dvůr nemůže odpovědět na tuto otázku tak, jak je formulována, nic mu nebrání v tom, aby podal předkládajícímu soudu užitečnou odpověď a poskytl mu poznatky k výkladu práva Společenství, které jemu samotnému umožní rozhodnout o slučitelnosti vnitrostátního práva s právem Společenství.

38 Předběžná otázka položená Tribunale di Teramo (věci C-359/04 a C-360/04) přesně určuje účinky řady vnitrostátních legislativních zásahů a klade Soudnímu dvoru otázku týkající se slučitelnosti těchto účinků se Smlouvou o ES. Tato otázka tedy nevybízí Soudní dvůr k tomu, aby se vyjádřil k výkladu vnitrostátního práva či jeho slučitelnosti s právem Společenství.

39 Položené otázky je tedy nutné prohlásit za přípustné.

K předběžným otázkám

⁴⁰ Ze spisů předaných Soudnímu dvoru vyplývá, že subjekt, který si přeje vykonávat v Itálii činnost v odvětví hazardních her, musí splňovat požadavky vnitrostátních právních předpisů, které jsou charakterizovány následujícími prvky:

- povinnost být držitelem koncese;

- způsob udělování uvedených koncesí prostřednictvím nabídkového řízení, které vylučuje některé druhy subjektů a zejména společnosti, jejichž jednotlivé akcionáře nebylo možné kdykoli identifikovat;

- povinnost být držitelem policejního povolení a

- trestní sankce v případě nedodržování dotčených předpisů.

⁴¹ Podstatou položených otázek předkládajících soudů, které je třeba zkoumat společně, je, zda články 43 ES a 49 ES brání takovým vnitrostátním právním

předpisům upravujícím hazardní hry, jako jsou předpisy dotčené ve věcech v původním řízení, jestliže se vyznačují výše uvedenými vlastnostmi.

- 42 Soudní dvůr již rozhodl, že vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věcech v původním řízení s sebou nesou v rozsahu, v němž pod pohrůžkou trestních sankcí zakazují výkon činností v odvětví hazardních her bez koncese nebo policejního povolení vydaného státem, omezení svobody usazování i volného pohybu služeb (výše uvedený rozsudek Gambelli a další, bod 59 a výrok).
- 43 Omezení stanovená takovým zprostředkovatelům, jako jsou obvinění v původním řízení, jednak představují překážku svobody usazování takových společností usazených v jiném členském státě, jako je Stanley, které provozují činnosti sběru sázek v jiných členských státech prostřednictvím takových agentur, jako jsou SPD řízené obviněnými v původním řízení (viz výše uvedený rozsudek Gambelli a další, bod 46).
- 44 Krom toho zákaz uložený takovým zprostředkovatelům, jako jsou obvinění v původním řízení, usnadňovat poskytování sázkových služeb týkajících se sportovních událostí organizovaných takovým poskytovatelem, jako je Stanley, usazeným v jiném členském státě, než ve kterém tito zprostředkovatelé vykonávají svou činnost, je omezením práva uvedeného poskytovatele na volný pohyb služeb, a to i tehdy, pokud jsou zprostředkovatelé usazeni v témže členském státě jako příjemci uvedených služeb (výše uvedený rozsudek Gambelli a další, bod 58).

- 45 Za těchto podmínek je třeba zkoumat, zda omezení dotčená v původním řízení mohou být připuštěna jakožto odchylná opatření výslovně uvedená v člancích 45 ES a 46 ES nebo v souladu s judikaturou Soudního dvora odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu (výše uvedený rozsudek Gambelli a další, bod 60).
- 46 V tomto ohledu byly judikaturou připuštěny některé naléhavé důvody obecného zájmu, jako jsou cíle ochrany spotřebitelů, předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru, jakož i předcházení narušením společenského pořádku obecně (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 24. března 1994, Schindler, C-275/92, Recueil, s. I-1039, body 57 až 60; ze dne 21. září 1999, Läära a další, C-124/97, Recueil, s. I-6067, body 32 a 33; výše uvedené rozsudky Zenatti, body 30 a 31, jakož i Gambelli a další, bod 67).
- 47 V tomto kontextu mohou zvláštnosti morální, náboženské nebo kulturní povahy, jakož i morálně a finančně škodlivé důsledky pro jednotlivce a společnost, které souvisejí s hrami a sázkami, odůvodnit existenci dostatečné posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů pro stanovení požadavků, které zahrnuje ochrana spotřebitele a společenského pořádku (výše uvedený rozsudek Gambelli a další, bod 63).
- 48 V tomto ohledu mají sice členské státy možnost stanovit cíle své politiky v oblasti hazardních her a případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany, avšak omezení, která stanoví, musejí splňovat podmínky, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, pokud jde o jejich přiměřenost.
- 49 V důsledku toho je třeba odděleně u každého omezení stanoveného vnitrostátními předpisy zejména zkoumat, zda je toto omezení způsobilé zaručit uskutečnění cíle

nebo cílů, jichž se dotčený členský stát dovolává, a zda nepřekračuje meze toho, co je nezbytné pro jejich dosažení. Tato omezení musejí být v každém případě uplatňována nediskriminujícím způsobem (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Gebhard, bod 37; Gambelli a další, body 64 a 65, jakož i rozsudek ze dne 13. listopadu 2003, Lindman, C-42/02, Recueil, s. I-13519, bod 25).

K požadavku koncese

- 50 Aby mohl subjekt působit v Itálii v odvětví hazardních her, musí získat koncesi. Podle uplatňovaného systému koncesí je počet subjektů omezený. Pokud jde o příjem sázek, počet koncesí k provozování sázek na jiné sportovní soutěže, než jsou dostihové soutěže, a počet koncesí k přijímání sázek na dostihové soutěže je pro každou kategorii omezen na 1 000.
- 51 Je třeba bez dalšího poukázat na to, že skutečnost, že tento počet koncesí pro obě kategorie byl, jak vyplývá ze spisů, považován za „dostatečný“ pro celé vnitrostátní území na základě specifického odhadu, nemůže sama o sobě odůvodnit překážky svobody usazování, jakož i volného pohybu služeb, jež z tohoto omezení vyplývají.
- 52 Pokud jde o cíle, jež mohou tyto překážky odůvodnit, je v tomto kontextu nutné rozlišovat jednak mezi cílem snížit příležitosti ke hře, a jednak, jsou-li hazardní hry

povoleny, cílem směřujícím k boji proti kriminalitě tím, že subjekty působící v tomto odvětví podléhají kontrole a činnosti hazardních her jsou usměrňovány do takto kontrolovaných kruhů.

- 53 Pokud jde o dříve uvedený druh cíle, z judikatury vyplývá, že omezení počtu subjektů sice v zásadě mohou být odůvodněna, tato omezení však v každém případě musejí odpovídat snaze skutečně snížit příležitosti ke hře a koherentně a systematicky omezit činnosti v této oblasti (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Zenatti, body 35 a 36, jakož i Gambelli a další, body 62 a 67).
- 54 Přitom podle judikatury Corte suprema di cassazione je nesporné, že italský zákonodárce sleduje expanzivní politiku v odvětví hazardních her s cílem zvýšit daňové příjmy a italské právní předpisy nelze v žádném případě odůvodňovat ochranou spotřebitele nebo omezením sklonů spotřebitelů ke hře nebo omezením nabídky her.
- 55 Za skutečný cíl italské právní úpravy dotčené ve věcech v původním řízení byl totiž jak Corte suprema di cassazione, tak italskou vládou v jejím vyjádření předloženém Soudnímu dvoru označen druhý druh cíle, a sice cíl předcházet provozování těchto činností ke kriminálním nebo podvodným účelům tím, že tyto činnosti budou usměrňovány do kontrolovatelných kruhů. Z tohoto pohledu může být kontrolovaná

expanzivní politika v odvětví hazardních her veskrze koherentní s cílem přilákat hráče provozující zakázané činnosti ilegálních her a sázek k povoleným a regulovaným činnostem. Jak zdůraznila zejména belgická a francouzská vláda, k dosažení tohoto cíle musejí subjekty s povolením představovat spolehlivou, ale zároveň i atraktivní alternativu k zakázané činnosti, což může samo o sobě znamenat rozšířenou nabídku her, reklamu v určitém rozsahu a využití nových technik distribuce.

56 Italská vláda ostatně uvedla skutkové okolnosti, jako zejména šetření provedené v odvětví her a sázek šestým stálým výborem (finance a rozpočet) italského senátu. Toto šetření dospělo k závěru, že zakázané činnosti ilegálních her a sázek jako takové jsou v Itálii závažným problémem, který by mohlo vyřešit rozšíření povolených a regulovaných činností. Podle uvedeného šetření tak polovina celkového obratu odvětví hazardních her v Itálii pochází z těchto ilegálních činností. Krom toho se považovalo za možné, že rozšířením činností her a sázek povolených zákonem bude z uvedených ilegálních činností získána zpět část obratu ve výši odpovídající alespoň částce pocházející z činností povolených zákonem.

57 Systém koncesí může za těchto okolností skutečně představovat účinný mechanismus umožňující kontrolu subjektů působících v odvětví hazardních her s cílem předcházet provozování těchto činností ke kriminálním nebo podvodným účelům. Soudní dvůr naproti tomu nemá k dispozici dostatečné skutkové poznatky, aby mohl posoudit samotné omezení celkového počtu koncesí ve vztahu k požadavkům vyplývajícím z práva Společenství.

- 58 Předkládajícím soudům přísluší ověřit, zda vnitrostátní právní úprava v rozsahu, v němž omezuje počet subjektů působících v odvětví hazardních her, skutečně odpovídá cíli uplatňovanému italskou vládou, tedy cíli předcházet provozování činností v tomto odvětví ke kriminálním nebo podvodným účelům. Předkládajícím soudům rovněž přísluší ověřit, zda tato omezení splňují podmínky, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, pokud jde o jejich přiměřenost.

K nabídkovým řízením

- 59 Tribunale di Teramo (věci C-359/04 a C-360/04) výslovně zdůrazňuje vyloučení kapitálových společností, jejichž jednotlivé akcionáře nelze kdykoli identifikovat, a tudíž veškerých společností kótovaných na regulovaných trzích, z nabídkových řízení pro udělení koncesí. Komise Evropských společenství poukázala na to, že toto omezení mělo za následek, že z těchto nabídkových řízení byly vyloučeny nejvýznamnější subjekty, které ve Společenství působí v odvětví hazardních her, tedy subjekty, které jsou založeny ve formě kapitálových společností, jejichž akcie jsou kótovány na regulovaných trzích.
- 60 Úvodem je třeba podotknout, že otázka, zda byly podmínky stanovené v rámci nabídkových řízení uskutečněných v roce 1999 v souladu s právem, se zdaleka nestala bezpředmětnou po legislativních změnách, ke kterým došlo v roce 2002 a které nyní umožňují účast na nabídkových řízeních pro udělení koncesí všem kapitálovým společnostem bez jakéhokoli omezení, pokud jde o jejich formu. Jak totiž podotýká Tribunale di Teramo, existuje hrozba, že účinky vyloučení kapitálových společností kótovaných na kapitálových trzích a takových zprostřed-

kovatelů, jako jsou obvinění v původním řízení, kteří mohou jednat na účet takových společností, z odvětví hazardních her potrvají až do roku 2011, neboť koncese udělené v roce 1999 byly platné po dobu šesti let a obnovitelné na nové období šesti let a mezitím nebylo plánováno žádné nové nabídkové řízení.

61 Soudní dvůr již rozhodl, že i když se vyloučení z nabídkových řízení použije bez rozdílu na všechny kapitálové společnosti kótované na regulovaných trzích, které by mohly mít o koncese zájem, ať jsou usazeny v Itálii, nebo v jiném členském státě, pokud je skutečnost, že mezi koncesionáři nejsou zahraniční subjekty, dána tím, že italská právní úprava v oblasti nabídkových řízení v praxi vylučuje možnost kapitálových společností kótovaných na regulovaných trzích ostatních členských států získat koncese, představuje právní úprava v oblasti nabídkových řízení *prima facie* omezení svobody usazování (výše uvedený rozsudek Gambelli a další, bod 48).

62 Bez ohledu na otázku, zda vyloučení kapitálových společností kótovaných na regulovaných trzích se ve skutečnosti použije stejným způsobem na subjekty usazené v Itálii a na subjekty pocházející z jiných členských států, překračuje toto úplné vyloučení meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle směřujícího k zabránění tomu, aby se subjekty působící v odvětví hazardních her podílely na kriminálních nebo podvodných činnostech. Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 125 svého stanoviska, existují jiné prostředky ke kontrole účtů a činností subjektů v odvětví hazardních her, které jsou méně omezující pro svobodu usazování a volný pohyb služeb, jako například opatření spočívající ve shromažďování informací o jejich zástupcích nebo jejich hlavních akcionářích. Toto zjištění je potvrzeno skutečností, že italský zákonodárce usoudil, že uvedené vyloučení může úplně zrušit finančním zákonem pro rok 2003, aniž by je nahradil jinými omezujícími opatřeními.

63 Pokud jde o důsledky plynoucí z protiprávnosti vyloučení některých subjektů z nabídkových řízení na udělení stávajících koncesí, přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu stanovit procesní podmínky, které zajistí ochranu práv, která subjektům vyplývají z přímého účinku práva Společenství, ovšem za předpokladu, že tyto podmínky nejsou méně příznivé než ty, které se týkají obdobných situací na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a že v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných právním řádem Společenství (zásada efektivity) (viz rozsudky ze dne 20. září 2001, Courage a Crehan, C-453/99, Recueil, s. I-6297, bod 29, jakož i ze dne 19. září 2006, i-21 Germany a Arcor, C-392/04 a C-422/04, Sb. rozh. s. I-8559, bod 57). Jak zrušení a opětovné rozdělení předchozích koncesí, tak případné nabídnutí odpovídajícího počtu nových koncesí v nabídkovém řízení by mohlo být v tomto ohledu vhodným řešením. Nicméně je třeba v každém případě konstatovat, že v případě neexistence řízení směřujícího k udělování koncesí, jež by bylo otevřené subjektům, které byly protiprávně vyloučeny z možnosti získat koncesi během posledního nabídkového řízení, nemohou být takové subjekty za chybějící koncesi předmětem sankcí.

64 Články 43 ES a 49 ES tudíž musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věcech v původním řízení, která vylučuje, a navíc i nadále bude vylučovat subjekty založené ve formě kapitálových společností, jejichž akcie jsou kótovány na regulovaných trzích, z odvětví hazardních her.

K požadavku policejního povolení

65 Požadavek, aby subjekty působící v odvětví hazardních her, jakož i jejich prostory byly podrobeny počáteční kontrole a trvalému dohledu, jednoznačně přispívá k cíli

předcházet tomu, aby se tyto subjekty podílely na kriminálních nebo podvodných činnostech, a jeví se jako opatření veskrze tomuto cíli přiměřené.

66 Ze spisu však vyplývá, že obvinění v původním řízení byli ochotni opatřit si policejní povolení a podrobit se takové kontrole a takovému dohledu. Jelikož jsou totiž policejní povolení vydávána pouze držitelům koncese, neměli by obvinění v původním řízení možnost taková povolení získat. V tomto ohledu ze spisu rovněž vyplývá, že C. Palazzese a A. Sorricchio před započítím svých činností požádali o policejní povolení v souladu s článkem 88 královského nařízení, avšak jejich žádosti zůstaly bez odezvy.

67 Jak přitom uvedl generální advokát v bodě 123 svého stanoviska, postup udělování policejních povolení je za těchto okolností stížen výše uvedenými vadami, které postihují udělování koncesí. Neexistence povolení tudíž nemůže být v žádném případě vytýkána takovým osobám, jako jsou obvinění v původním řízení, které neměly možnost si taková povolení opatřit z toho důvodu, že předpokladem pro udělení takového povolení bylo udělení koncese, již uvedené osoby nemohly v rozporu s právem Společenství získat.

K trestním sankcím

68 I když trestněprávní předpisy spadají v zásadě do pravomoci členských států, je ustálenou judikaturou, že právo Společenství stanoví meze této pravomoci, neboť

takové předpisy nemohou omezovat základní svobody zaručené právem Společenství (viz rozsudek ze dne 19. ledna 1999, Calfa, C-348/96, Recueil, s. I-11, bod 17).

69 Z judikatury mimoto vyplývá, že členský stát nemůže uplatnit trestní sankci za nesplněnou administrativní formalitu, pokud splnění této formality bylo odepřeno nebo znemožněno dotyčným členským státem v rozporu s právem Společenství (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 15. prosince 1983, Rienks, 5/83, Recueil, s. 4233, body 10 a 11).

70 Přitom se jeví, že takové osoby, jako jsou obvinění v původním řízení, jakožto provozovatelé SPD spojení se společností organizující sázky, která je kótována na regulovaných trzích a je usazena v jiném členském státě, neměly žádnou možnost získat koncese a policejní povolení vyžadované italskými předpisy, neboť Italská republika v rozporu s právem Společenství podmiňuje udělení policejního povolení držením koncese a v době posledního nabídkového řízení ve věcech v původním řízení tento členský stát odepřel udělit koncese společností kótovaným na regulovaných trzích. Za těchto okolností nemůže Italská republika uplatnit trestní sankce za výkon organizované činnosti sběru sázek bez koncese nebo policejního povolení takovým osobám, jako jsou obvinění v původním řízení.

71 V důsledku toho je třeba konstatovat, že články 43 ES a 49 ES musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věcech v původním řízení, která ukládá trestní sankci takovým osobám, jako jsou obvinění v původním řízení, za výkon organizované činnosti sběru sázek

bez koncese nebo policejního povolení, vyžadovaných vnitrostátními právními předpisy, pokud tyto osoby nemohly získat uvedené koncese či uvedená povolení z toho důvodu, že tento členský stát jim je v rozporu s právem Společenství odmítl udělit.

72 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je namístě odpovědět na položené otázky takto:

- 1) Vnitrostátní právní úprava, která zakazuje výkon činností sběru, přijímání, registrace a předávání návrhů sázek, zejména na sportovní události, bez koncese nebo policejního povolení vydaných dotyčným členským státem, je omezením svobody usazování, jakož i volného pohybu služeb upravených v článku 43 ES, respektive v článku 49 ES.
- 2) Předkládajícím soudům přísluší ověřit, zda vnitrostátní právní úprava v rozsahu, v němž omezuje počet subjektů působících v odvětví hazardních her, skutečně odpovídá cíli předcházet provozování činností v tomto odvětví ke kriminálním nebo podvodným účelům.
- 3) Články 43 ES a 49 ES musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věcech v původním řízení, která vylučuje, a navíc i nadále bude vylučovat subjekty založené ve formě kapitálových společností, jejichž akcie jsou kótovány na regulovaných trzích, z odvětví hazardních her.

- 4) Články 43 ES a 49 ES musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věcech v původním řízení, která ukládá trestní sankci takovým osobám, jako jsou obvinění v původním řízení, za výkon organizované činnosti sběru sázek bez koncese nebo policejního povolení vyžadovaných vnitrostátními právními předpisy, pokud tyto osoby nemohly získat uvedené koncese či uvedená povolení z toho důvodu, že tento členský stát jim je v rozporu s právem Společenství odmítl udělit.

K nákladům řízení

- ⁷³ Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem 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 (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Vnitrostátní právní úprava, která zakazuje výkon činností sběru, přijímání, registrace a předávání návrhů sázek, zejména na sportovní události, bez koncese nebo policejního povolení vydaných dotyčným členským státem, je**

omezením svobody usazování, jakož i volného pohybu služeb upravených v článku 43 ES, respektive v článku 49 ES.

- 2) **Předkládajícím soudům přísluší ověřit, zda vnitrostátní právní úprava v rozsahu, v němž omezuje počet subjektů působících v odvětví hazardních her, skutečně odpovídá cíli předcházet provozování činností v tomto odvětví ke kriminálním nebo podvodným účelům.**

- 3) **Články 43 ES a 49 ES musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věcech v původním řízení, která vylučuje, a navíc i nadále bude vylučovat subjekty založené ve formě kapitálových společností, jejichž akcie jsou kótovány na regulovaných trzích, z odvětví hazardních her.**

- 4) **Články 43 ES a 49 ES musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věcech v původním řízení, která ukládá trestní sankci takovým osobám, jako jsou obvinění v původním řízení, za výkon organizované činnosti sběru sázek bez koncese nebo policejního povolení vyžadovaných vnitrostátními právními předpisy, pokud tyto osoby nemohly získat uvedené koncese či uvedená povolení z toho důvodu, že tento členský stát jim je v rozporu s právem Společenství odmítl udělit.**

Podpisy.