

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

8. září 2009*

Ve věci C-42/07,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto (Portugalsko) ze dne 26. ledna 2007, došlým Soudnímu dvoru dne 2. února 2007, v řízení

Liga Portuguesa de Futebol Profissional,

Bwin International Ltd, dříve Baw International Ltd,

proti

Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa,

* Jednací jazyk: portugalština.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas a K. Lenaerts, předsedové senátů, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (zpravodaj), J. Klučka, A. Arabadžev, C. Toader a J.-J. Kasel, soudci,

generální advokát: Y. Bot,
vedoucí soudní kanceláře: K. Sztranc-Sławiczek a B. Fülöp, radové,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 29. dubna 2008,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International Ltd E. Serra Jorgem, advogado, jakož i C.-D. Ehlermannem a A. Gutermuthem, Rechtsanwälte,
- za Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa V. Rodrigues Felicianem, procurador-adjunto,
- za portugalskou vládu L. Inez Fernandesem, jakož i L. Duarte a A. Matos Barros, jako zmocněnci,

- za belgickou vládu A. Hubert a L. Van den Broeck, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s P. Vlaeminck, advocaat,

- za dánskou vládu J. Liisbergem, jako zmocněncem,

- za německou vládu M. Lummou, jako zmocněncem,

- za řeckou vládu N. Dafniou, O. Patsopoulou a M. Tassopoulou, jako zmocněnkyněmi,

- za španělskou vládu F. Díez Morenem, jako zmocněncem,

- za italskou vládu I. M. Bragugliou, jako zmocněncem, ve spolupráci s D. Del Gaizem, avvocato dello Stato,

- za nizozemskou vládu C. Wissels a M. de Gravem, jako zmocněnci,

- za rakouskou vládu C. Pesendorfer, jako zmocněnkyní,

- za slovinskou vládu T. Mihelič, jako zmocněnkyní,

- za finskou vládu J. Heliskoskim, jako zmocněncem,

- za norskou vládu P. Wenneråsem a J. A. Dalbakkem, jako zmocněnci,

- za Komisi Evropských společenství E. Traversou a M. Afonso, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. října 2008,

vydává tento

Rozsudek

¹ Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 43 ES, 49 ES a 56 ES.

- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Liga Portuguesa de Futebol Profissional (dále jen „Liga“) a Bwin International Ltd (dále jen „Bwin“), dříve Baw International Ltd, na straně jedné, a Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (dále jen „Santa Casa“) na straně druhé ohledně pokut, které jim byly uloženy vedením Santa Casa z důvodu, že se dopustily porušení portugalských právních předpisů týkajících se nabízení některých hazardních her po internetu.

Právní rámec

Právní úprava hazardních her v Portugalsku

- 3 V Portugalsku se na hazardní hry vztahuje obecná zásada zákazu s tím, že si stát vyhradil možnost povolit v režimu, který považuje za nejvhodnější, přímé provozování jedné nebo několika her státní organizací nebo organizací, která je na státu přímo závislá, anebo udělit koncesi k provozování takových her soukromým organizacím, ať založeným za účelem dosahování zisku, či nikoli, prostřednictvím výběrových řízení prováděných podle správního řádu.
- 4 Hazardní hry v podobě loterií, her loto a sportovních sázek jsou v Portugalsku známy pod názvem společenské hry („jogos sociais“) a jejich provozování je soustavně svěřováno Santa Casa.
- 5 Každá hazardní hra pořádaná Santa Casa se zřizuje samostatně prostřednictvím nařízení s mocí zákona a každé pořádání, jakož i provozování různých her, které Santa Casa nabízí, včetně výše sázek, plánu dělby výher, četosti losování, konkrétního procenta pro každou výhru, způsoby výběru sázek, způsobu výběru autorizovaných distributorů, jakož i způsobu vyplácení výher a lhůt jejich splatnosti se řídí právní úpravou stanovenou vládou.

- 6 Prvním dotčeným druhem hry byla národní loterie („Lotaria Nacional“), která byla zavedena královským ediktem ze dne 18. listopadu 1783 a jejímž koncesionářem se stala Santa Casa, přičemž koncese byla následně ustavičně obnovována. Dnes tato loterie spočívá v měsíčním losování čísel.

- 7 Po řadě legislativních změn získala Santa Casa právo pořádat další druhy hazardních her založených na losování čísel nebo na sportovních soutěžích. To vedlo k vytvoření dvou sportovních sázkových her na fotbalová utkání, nazvaných „Tobola“ a „Totogolo“, které hráčům umožňují sázet na výsledek (vítězství, nerozhodně nebo prohra) a skóre, jehož družstva dosáhnou. Existují také dvě hry loto, totiž „Totoloto“, které spočívá v tom, že se volí 6 čísel z 49, a „Euromilion“, druh evropského lota. Hráči účastníci se Totobola nebo Totoloto mají kromě toho možnost účastnit se hry zvané „Joker“, která spočívá v losování čísla. Konečně existuje rovněž „Lotaria Instantânea“, hra s okamžitou výhrou se stíracím losem, obecně zvaná „raspadinha“.

Nabídka společenských her na internetu

- 8 V průběhu roku 2003 byl právní rámec, pokud jde o loterie, hry loto a sportovní sázky přizpůsoben, aby korespondoval s technickým rozvojem, jenž umožňuje nabízet hry elektronicky, zejména na internetu. Tato opatření jsou obsažena v nařízení s mocí zákona č. 282/2003 ze dne 8. listopadu 2003 (*Diário da República* I, řada-A, č. 259, ze dne 8. listopadu 2003). Směřují v podstatě k tomu, aby Santa Casa jednal umožnila distribuovat její produkty na elektronických médiích, a jednak rozšířila její výlučné oprávnění k provozování i na hry nabízené na elektronických médiích, zejména prostřednictvím internetu, a tak aby došlo k zákazu využívání těchto prostředků všemi ostatními hospodářskými subjekty.

- 9 Článek 2 nařízení s mocí zákona č. 282/2003 stanoví, že provozování dotčených her, jakož i každé další hry, jejíž provozování bude uděleno Santa Casa, na elektronických

médiích, je Santa Casa uskutečňováno ve výlučném režimu prostřednictvím jejího Departamento de Jogos (herního oddělení), a upřesňuje, že tento režim se vztahuje na celé vnitrostátní území, a to zejména včetně internetu.

10 Ve smyslu čl. 11 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 282/2003 se za správní delikty považují následující jednání:

„a) vývoj, pořádání nebo provozování her [jejichž provozování bylo svěřeno Santa Casa] elektronickou cestou v rozporu s výlučným režimem zakotveným v článku 2 [dotčeného nařízení s mocí zákona], jakož i vydávání, distribuce nebo prodej virtuálních vstupenek a reklama na losování, která se těchto her týká, ať se konají na vnitrostátním území nebo v zahraničí;

b) vývoj, pořádání a provozování loterii nebo jiných losování obdobných Lotaria Nacional nebo Lotaria Instantânea v rozporu s výlučným režimem zakotveným v článku 2, jakož i vydávání, distribuce nebo prodej virtuálních vstupenek a reklama na losování, která se těchto her týká, ať se konají na vnitrostátním území nebo v zahraničí;

[...]“

11 Článek 12 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 282/2003 stanovuje horní a dolní výši pokut za správní delikty zakotvené zejména v čl. 11 odst. 1 písm. a) a b) téhož nařízení s mocí zákona. Ve vztahu k právnickým osobám je uvedeno, že pokuta nesmí být nižší než 2000 eur a vyšší než trojnásobek celkové částky, která měla být pořádáním dotčené hry vybrána, s tou podmínkou, že tento trojnásobek musí být vyšší než 2000 eur a nesmí přesáhnout strop 44 890 eur.

Organizace a činnosti Santa Casa

- 12 Činnosti Santa Casa byly v době rozhodné z hlediska skutečností původního řízení definovány nařízením s mocí zákona č. 322/91 ze dne 26. srpna 1991 o přijetí stanov Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (*Diário da República* I, řada A, č. 195, ze dne 26. srpna 1991), ve znění nařízení s mocí zákona č. 469/99 ze dne 6. listopadu 1999 (*Diário da República* I, řada A, č. 259, ze dne 6. listopadu 1999, dále jen „nařízení s mocí zákona č. 322/91“).
- 13 Odůvodnění nařízení s mocí zákona č. 322/91 zdůrazňuje důležitost Santa Casa v jejích mnohočetných aspektech – historickém, společenském, majetkovém a hospodářském – a vyvozuje z toho, že vláda musí věnovat „zvláštní a trvalou pozornost tomu, aby zabránila nedbalosti a dysfunkcím [...], avšak poskytla jí nejširší autonomii v oblasti řízení a provozování společenských her.“
- 14 Ve smyslu čl. 1 odst. 1 svých stanov je Santa Casa „správní, veřejně prospěšnou právnickou osobou“. Správními orgány Santa Casa jsou na základě čl. 12 odst. 1 jejích stanov ředitel a správní rada. Podle článku 13 týchž stanov je ředitel jmenován výnosem předsedy vlády, ostatní členové správní rady Santa Casa jsou jmenováni výnosem členů vlády, pod jejichž dozorem se Santa Casa nachází.
- 15 Na základě čl. 20 odst. 1 stanov jsou Santa Casa svěřeny zvláštní úkoly v oblastech souvisejících s ochranou rodiny, mateřství a dětí, s pomocí nezletilým bez ochrany a v ohrožení, s pomocí starším osobám, se společenskými situacemi závažně nemajetnosti, jakož i s poskytováním primární i specializované zdravotní péče.
- 16 Příjmy, které provozování hazardních her vynesou, jsou rozděleny mezi Santa Casa a další veřejně prospěšné instituce nebo instituce činné v oblasti sociální akce.

Ostatními dotčenými veřejně prospěšnými institucemi jsou sdružení dobrovolných hasičů, konkrétní instituce sociální solidarity, zařízení pro prevenci a pro rekvalifikaci postižených osob, jakož i fond pro kulturní rozvoj.

- 17 Oblast provozování hazardních her spadá pod herní oddělení Santa Casa. Toto oddělení se řídí provozním řádem, který byl stejně jako stanovy Santa Casa přijat nařízením s mocí zákona č. 322/91, a má své vlastní správní a kontrolní orgány.
- 18 Správní orgán herního oddělení je podle článku 5 provozního řádu tohoto oddělení složen z ředitele Santa Casa, který obligatorně zajišťuje jeho předsednictví, a ze dvou pověřených administrátorů, kteří jsou jmenováni společným výnosem ministra práce a solidarity a ministra zdravotnictví. Podle článků 8, 12 a 16 provozního řádu herního oddělení je většina členů soutěžních porot, porot pro losování a porot pro stížnosti zástupci veřejné správy, totiž Generální inspekce financí a úřadu civilního guvernéra Lisabonu. Předseda poroty pro stížnosti, který má posílené hlasovací právo, je soudcem obecného soudu jmenovaným výnosem ministra spravedlnosti. Dva ze tří členů této poroty jsou jmenováni výnosem generálního inspektora financí a civilního guvernéra (prefekta) Lisabonu, třetí člen je jmenován ředitelem Santa Casa.
- 19 Herní oddělení získalo pravomoci správního orgánu k zahajování, šetření a vedení správního řízení pro protiprávní provozování hazardních her, které jsou výlučně svěřeny Santa Casa. Nařízení s mocí zákona č. 282/2003 svěřuje vedení dotčeného oddělení zejména správní pravomoci nezbytné k ukládání pokut, které jsou stanoveny v čl. 12 odst. 1 tohoto nařízení s mocí zákona.

Spory v původním řízení a předběžná otázka

- 20 Bwin je podnikem pro hry on-line, který má sídlo v Gibraltar. Nabízí hazardní hry na internetu.
- 21 V Portugalsku nemá Bwin žádnou provozovnu. Jeho servery pro on-line nabídku jsou umístěny v Gibraltar a v Rakousku. Veškeré sázky provádí přímo spotřebitel na internetových stránkách Bwin nebo jiným prostředkem přímé komunikace. Peněžní sázky se na těchto internetových stránkách hradí zvláště bankovní kartou, ale rovněž i dalšími způsoby elektronických plateb. Hodnota případných výher je připisována na sázkový účet zřízený podnikem Bwin ve prospěch hráče. Hráč může použít tyto peníze ke hře nebo stejně tak požádat o jejich převod na svůj bankovní účet.
- 22 Bwin nabízí široké spektrum hazardních on-line her, které zahrnují sportovní sázky, kasino hry, jako je ruleta a poker, jakož i hry založené na losování čísel, které jsou obdobné Totoloto provozovanému Santa Casa.
- 23 Nabízené sportovní sázky se týkají výsledků fotbalových utkání i dalších sportovních soutěží. Mezi různé možnosti hry náleží sázky na výsledek (vítězství, nerozhodně nebo prohra) fotbalových utkání v portugalském šampionátu rovnocenné hrám Totobola a Totogolo, jejichž provozování bylo svěřeno Santa Casa. Bwin kromě toho nabízí on-line sportovní sázky v reálném čase, jejichž kurzy jsou proměnlivé a mění se podle průběhu sportovní události, na kterou jsou tyto sázky vsazovány. Informace, jako je skóre zápasu, uplynulý čas, udělené žluté a červené karty atd., jsou v reálném čase uváděny na internetových stránkách Bwin, což umožňuje hráčům sázet interaktivně v průběhu konání sportovní události.

- 24 Podle předkládacího rozhodnutí je Liga právnickou osobou soukromého práva s družstevní strukturou a neziskovou povahou, která sdružuje všechny kluby, které v Portugalsku na profesionální úrovni soutěží ve fotbalu. Pořádá zejména fotbalovou soutěž odpovídající první národní lize a je pověřena obchodním provozováním této soutěže.
- 25 Ve vyjádřeních, které Liga a Bwin předložily Soudnímu dvoru, upřesnily, že sponzorská smlouva, kterou uzavřely dne 18. srpna 2005 na čtyři sportovní sezóny, počínaje sezónou 2005/2006, učinila z Bwin hlavního institucionálního sponzora první fotbalové ligy v Portugalsku. V souladu s ustanoveními této smlouvy změnila první liga, která byla dříve označována jako „Super Liga“, název a stala se z ní nejprve „Liga betandwin.com“ a později Bwin Liga. Kromě toho byla loga Bwin uvedena na vybavení užívaném hráči a umístěna na stadionech klubů první ligy. Internetové stránky Ligy byly navíc opatřeny odkazy na internetové stránky Bwin a propojením na tyto stránky umožňujícím spotřebitelům v Portugalsku a jiných státech využívat služeb hazardních her, které jim jsou takto nabízeny.
- 26 Vedení herního oddělení Santa Casa následně při výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny nařízením s mocí zákona č. 282/2003, přijalo rozhodnutí, jimiž se Lize ukládá pokuta ve výši 75 000 eur a Bwin pokuta ve výši 74 500 eur za správní delikty uvedené v čl. 11 odst. 1 písm. a) a b) téhož nařízení s mocí zákona. Tyto částky představují souběh dvou pokut uložených Lize a Bwin jednak za vývoj, pořádání a provozování společenských her, jejichž koncesionářem je Santa Casa, nebo obdobných her prostřednictvím internetu, a jednak za reklamu na tyto hry.
- 27 Liga a Bwin podaly u předkládajícího soudu žaloby a navrhují zrušení dotčených rozhodnutí, přičemž se dovolávají zejména norem a judikatury Společenství v této oblasti.

28 Za těchto podmínek se Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„[...] představuje výlučný režim ve prospěch Santa Casa, namítaný vůči [Bwin], tj. vůči poskytovateli služeb se sídlem v jiném členském státě, v němž legálně poskytuje obdobné služby a který nemá v Portugalsku žádnou fyzickou provozovnu, překážku volnému pohybu služeb, která porušuje zásadu volného pohybu služeb, zásadu svobody usazování a zásadu volného pohybu plateb zakotvené články 49, 43 a 56 Smlouvy o ES[?]“

[...] brání právo Společenství a zejména dotčené zásady takovému vnitrostátnímu režimu, jako je režim dotčený v původním řízení, který jednak zavádí ve prospěch jediné organizace režim výlučného provozování loterií a kurzových sázek, a jednak vztahuje tento výlučný režim na celé území státu včetně [...] internetu[?]“

K návrhu na znovuotevření ústní části řízení

29 Podáním doručeným kanceláři Soudního dvora dne 30. října 2008 navrhl Bwin Soudnímu dvoru, aby podle článku 61 jednacího řádu nařídil znovuotevření ústní části řízení.

30 V souladu s dotčeným ustanovením byl ve věci tohoto návrhu vyslechnut generální advokát.

- 31 Soudní dvůr může podle článku 61 svého jednacího řádu bez návrhu nebo na návrh generálního advokáta nebo na návrh účastníků řízení nařídit znovuotevření ústní části řízení, pokud má za to, že věc není dostatečně objasněna nebo že musí být rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi účastníky řízení projednán (viz zejména rozsudek ze dne 26. června 2008, Burda, C-284/06, Sb. rozh. s. I-4571, bod 37 a citovaná judikatura).
- 32 Statut Soudního dvora ani jeho jednací řád naproti tomu nedávají účastníkům řízení možnost podat vyjádření v reakci na stanovisko přednesené generálním advokátem.
- 33 Ve svém návrhu přitom Bwin v podstatě pouze komentuje stanovisko generálního advokáta, přičemž vyzdvihuje zejména skutečnost, že generální advokát se u určitých bodů týkajících se skutkového stavu opíral o vyjádření předložená Santa Casa a portugalskou vládou, a to aniž by uvedl argumenty, kterých se dovolávají Bwin a Liga, jimiž jsou tyto body zpochybňovány, nebo aniž by poukázal na to, že tyto body byly zpochybněny.
- 34 Soudní dvůr má za to, že v projednávané věci disponuje všemi poznatky nezbytnými pro zodpovězení otázek položených předkládajícím soudem a že věc nebude muset přezkoumávat z hlediska argumentu, který nebyl mezi účastníky řízení projednán.
- 35 Proto není znovuotevření ústní části řízení třeba nařizovat.

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 36 Italská vláda ve vyjádření předloženém Soudnímu dvoru zpochybňuje přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce z důvodu, že otázka předložená předkládajícím soudem vyzývá Soudní dvůr k tomu, aby se vyslovil ke slučitelnosti ustanovení vnitrostátního práva s právem Společenství.
- 37 V tomto ohledu je třeba připomenout, že systém spolupráce zavedený článkem 234 ES je založen na jasné dělbě funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem. V rámci řízení zahajovaného na základě tohoto článku přísluší výklad vnitrostátních ustanovení vnitrostátním soudům, a nikoli Soudnímu dvoru, a Soudnímu dvoru nepřísluší, aby se 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 (rozsudek ze dne 6. března 2007, Placanica a další, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Sb. rozh. s. I-1891, bod 36).
- 38 Je třeba konstatovat, že svou otázkou předkládající soud vyzývá Soudní dvůr, aby se vyslovil nikoli ke slučitelnosti zvláštní právní úpravy hazardních her v Portugalsku s právem Společenství, nýbrž pouze k některým jejím prvkům, které jsou popsány obecně, totiž zejména k zákazu vztahujícímu se na všechny jiné poskytovatele služeb, než je Santa Casa, a to včetně poskytovatelů usazených v jiných členských státech, nabízet prostřednictvím internetu na portugalském území hazardní hry, jejichž koncesionářem je Santa Casa, a hry jim obdobné. Taková žádost je přípustná.
- 39 Kromě toho italská, nizozemská a norská vláda, jakož i Komise Evropských společenství zpochybňují přípustnost této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce z toho důvodu, že neobsahuje dostatečné údaje, pokud jde o obsah a cíle portugalské právní úpravy, jež se na spor v původním řízení vztahuje.

40 Pokud jde o informace, jež musejí být Soudnímu dvoru poskytovány v rámci předkládacího rozhodnutí, je třeba připomenout, že tyto informace neslouží pouze k tomu, aby Soudnímu dvoru umožnily podat předkládacímu soudu užitečné odpovědi, ale mají rovněž poskytnout vládám členských států, jakož i ostatním zúčastněným, možnost předložit svá 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 výše uvedený rozsudek Placanica a další, bod 34 a citovaná judikatura).

41 V tomto ohledu je pravda, že přesnost, ba dokonce užitečnost jak vyjádření předkládaných vládami členských států a ostatními zúčastněnými, tak odpovědi Soudního dvora může záviset na tom, zda údaje týkající se obsahu a cílů vnitrostátních právních předpisů vztahujících se na spor v původním řízení jsou dostatečně podrobné. Nicméně s ohledem na dělbu funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem nelze vyžadovat, aby předkládající soud předtím, než se obrátí na Soudní dvůr, přikročil ke všem skutkovým zjištěním i právním posouzením, která mu přísluší v rámci jeho soudního poslání. Stačí totiž, aby předmět sporu v původním řízení, jakož i hlavní otázky mající význam ve vztahu k právnímu řádu Společenství, o které v něm jde, vyplývaly z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a umožňovaly členským státům předkládat vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora a účinně se řízení před Soudním dvorem účastnit.

42 Ve věci v původním řízení tyto požadavky předkládací rozhodnutí splňuje. Předkládající soud vymezil skutkový i právní rámec otázky, kterou Soudnímu dvoru předložil. V rozsahu, v němž v dotčeném předkládacím rozhodnutí nejsou určeny cíle portugalské právní úpravy v oblasti hazardních her, bude muset Soudní dvůr na předběžnou otázku odpovědět zvláště s přihlédnutím k cílům, kterých se před Soudním

dvorem dovolávají účastníci původního řízení a portugalská vláda. Soudní dvůr má tudíž za to, že za těchto okolností má k dispozici veškeré údaje nezbytné k odpovědi na položenou otázku

- 43 Vzhledem ke všem těmto úvahám musí být žádost o rozhodnutí o předběžné otázce považována za přípustnou.

K předběžné otázce

- 44 Svou otázkou se předkládající soud dotazuje Soudního dvora na výklad článků 43 ES, 49 ES a 56 ES.

K použitelnosti článků 43 ES a 56 ES

- 45 Protože se otázka položená předkládajícím soudem týká nejen článku 49 ES, nýbrž rovněž článků 43 ES a 56 ES, je třeba předeslat, že ve světle informací obsažených ve spisu se nejeví, že by se oba posledně uvedené články měly ve sporu v původním řízení uplatnit.
- 46 Pokud jde o použití článku 43 ES, je nepochybné, že Bwin vykonává své činnosti v Portugalsku výlučně prostřednictvím internetu, aniž by postupoval přes prostředníky nacházející se portugalském území, a tedy aniž by v Portugalsku došlo ke zřízení hlavní nebo vedlejší provozovny. Ze spisu nevyplývá ani to, že by Bwin měl v úmyslu se v Portugalsku usadit. Nic tedy neukazuje na to, že by na spor v původním řízení mohla být uplatněna ustanovení smlouvy týkající se svobody usazování.

47 Pokud jde o použití článku 56 ES, je třeba konstatovat, že případné omezující účinky dotčené vnitrostátní právní úpravy na volný pohyb kapitálu a volný pohyb plateb by byly pouhým nutným důsledkem případných omezení volného pohybu služeb. Přitom, má-li vnitrostátní opatření současně vztah k několika základním svobodám, Soudní dvůr toto opatření v zásadě přezkoumává pouze z hlediska jediné z těchto svobod, ukáže-li se za okolností projednávaného případu, že ostatní svobody jsou zcela druhotné ve vztahu k první a mohou do ní být zahrnuty (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 3. října 2006, *Fidium Finanz*, C-452/04, Sb. rozh. s. I-9521, bod 34 a citovaná judikatura).

48 Za těchto okolností je na otázku předloženou předkládajícím soudem třeba odpovědět pouze z hlediska článku 49 ES.

K významu předběžné otázky

49 Spor v původním řízení se týká uvádění hazardních her hraných s pomocí elektronického média, totiž internetu, na trh v Portugalsku. Bwin, soukromý hospodářský subjekt, který je usazen v jiném členském státu, nabízí hazardní hry v Portugalsku výlučně prostřednictvím internetu a správní delikty zakotvené v čl. 11 odst. 1 písm. a) a b) nařízení s mocí zákona č. 282/2003, které jsou vytýkány Lize a Bwin v rámci sporu v původním řízení, se týkají výlučně jednání souvisejících s hrami pořádanými elektronickou cestou.

50 Otázku předloženou předkládajícím soudem je proto třeba chápat tak, že se tento soud jejím prostřednictvím v podstatě dotazuje na to, zda článek 49 ES brání takové právní úpravě členského státu, jako je ta, o kterou jde v původním řízení, která zakazuje hospodářským subjektům, jako je Bwin, usazeným v jiných členských státech, kde legálně poskytují obdobné služby, nabízet hazardní hry prostřednictvím internetu na území uvedeného členského státu.

K existenci omezení volného pohybu služeb

- 51 Článek 49 ES vyžaduje odstranění jakéhokoli omezení volného pohybu služeb, byť uplatňovaného bez rozdílu jak na tuzemské poskytovatele, tak na poskytovatele z jiných členských států, je-li takové povahy, že může zakazovat činnosti poskytovatele usazeného v jiném členském státě, kde legálně poskytuje obdobné služby, být na překážku těmto činnostem nebo je činit méně atraktivními (viz rozsudky ze dne 25. července 1991, Säger, C-76/90, Recueil, s. I-4221, bod 12, a rozsudek ze dne 3. října 2000, Corsten, C-58/98, Recueil, s. I-7919, bod 33). Kromě toho volný pohyb služeb svědčí jak poskytovateli, tak příjemci služeb (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 31. ledna 1984, Luisi a Carbone, 286/82 a 26/83, Recueil, s. 377, bod 16).
- 52 Je nesporné, že právní úprava členského státu, která zakazuje poskytovatelům, jako je Bwin, usazeným v jiných členských státech, nabízet služby na území uvedeného členského státu prostřednictvím internetu představuje omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 49 ES (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další, C-243/01, Recueil, s. I-13031, bod 54).
- 53 Taková právní úprava kromě toho omezuje svobodu rezidentů z dotčeného členského státu využívat prostřednictvím internetu služeb nabízených v jiných členských státech.
- 54 Je tudíž třeba konstatovat, že – jak ostatně výslovně připouští portugalská vláda – právní úprava, o kterou jde v původním řízení, vede k omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 49 ES.

K odůvodnění omezení volného pohybu služeb

- 55 Je třeba zkoumat, do jaké míry může být omezení dotčené v původním řízení připuštěno z titulu odchýlných opatření výslovně upravených v člancích 45 ES a 46 ES, které se zde použijí na základě článku 55 ES, nebo v souladu s judikaturou Soudního dvora odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu.
- 56 Článek 46 odst. 1 ES připouští omezení odůvodněná důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví. Judikatura kromě toho stanovila i určitý počet naléhavých důvodů 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 výše uvedený rozsudek Placanica a další, bod 46 a citovaná judikatura).
- 57 V tomto kontextu je třeba poznamenat, že – jak připomněla většina členských států, které Soudním dvorem předložily svá vyjádření – právní úprava hazardních her patří mezi oblasti, v nichž mezi členskými státy existují výrazné rozdíly morální, náboženské a kulturní povahy. Při neexistenci harmonizace na úrovni Společenství je na každém členském státu, aby v těchto oblastech podle svého vlastního žebříčku hodnot posoudil, jaké nároky vyžaduje ochrana dotčených zájmů (viz zejména rozsudek ze dne 14. prosince 1979, Henn a Darby, 34/79, Recueil, s. 3795, bod 15; rozsudek ze dne 24. března 1994, Schindler, C-275/92, Recueil, s. I-1039, bod 32; ze dne 20. listopadu 2001, Jany a další, C-268/99, Recueil, s. I-8615, body 56 a 60, jakož i výše uvedený rozsudek Placanica a další, bod 47).
- 58 Samotná okolnost, že si členský stát zvolil systém ochrany odlišný od toho, který přijal jiný členský stát, nemůže mít vliv na posuzování nezbytnosti a přiměřenosti ustanovení přijatých v dané oblasti. Tato ustanovení musejí být posuzována pouze z hlediska cílů, které příslušné orgány dotčeného členského státu sledují, a z hlediska úrovně ochrany, kterou chtějí zajistit (rozsudek ze dne 21. září 1999, Läärä a další, C-124/97, Recueil, s. I-6067, bod 36, a rozsudek ze dne 21. října 1999, Zenatti, C-67/98, Recueil, s. I-7289, bod 34).

- 59 Členské státy mohou tudíž volně stanovit cíle své politiky v oblasti hazardních her a případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany. Omezení, která stanoví, však musejí splňovat podmínky, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, pokud jde o jejich přiměřenost (výše uvedený rozsudek Placanica a další, bod 48).
- 60 V důsledku toho je třeba v projednávané věci zejména zkoumat, zda je omezení nabízení hazardních her prostřednictvím internetu stanovené vnitrostátními předpisy, o které jde v původním řízení, 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 uvedený rozsudek Placanica a další, bod 49).
- 61 V tomto kontextu je třeba připomenout, že vnitrostátní právní předpisy jsou k tomu, aby zaručily uskutečnění dovolávaného cíle, způsobilé pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze dosáhnout jej soudržným a systematickým způsobem (rozsudek ze dne 10. března 2009, Hartlauer, C-169/07, Sb. rozh. s. I-1721, bod 55).
- 62 Podle portugalské vlády a Santa Casa je hlavním cílem, který vnitrostátní právní úprava sleduje, potírání trestné činnosti, přesněji ochrana spotřebitelů hazardních her před podvody, jichž by se hospodářské subjekty dopouštěly.
- 63 V tomto ohledu je třeba uvést, že potírání trestné činnosti může být naléhavým důvodem obecného zájmu způsobilým odůvodnit omezení, pokud jde o hospodářské subjekty oprávněné nabízet služby v odvětví hazardních her. S ohledem na velikost částek, které tyto hry umožňují vybírat, a výhry, které mohou hráčům nabízet, s sebou nesou zvýšené riziko deliktů a podvodů.

- 64 Soudní dvůr kromě toho uznal, že omezené povolení her ve výlučném rámci má výhodu v tom, že jejich provozování usměrňuje do kontrolovaného okruhu a předchází rizikům jejich provozování pro podvodné a kriminální účely (viz výše uvedené rozsudky Läärä a další, bod 37, a Zenatti, bod 35).
- 65 Portugalská vláda uvádí, že udělení výlučných práv k pořádání hazardních her Santa Casa umožňuje zaručit kontrolované a bezpečné fungování systému. Dlouhá existence Santa Casa, která přesahuje pět století, zaprvé prokázala spolehlivost této organizace. Zadruhé tato vláda zdůrazňuje, že Santa Casa funguje ve striktní závislosti na ní. Právní rámec hazardních her, stanovy Santa Casa a role vlády při jmenování členů správních orgánů Santa Casa umožňuje státu vykonávat nad Santa Casa skutečný kontrolní vliv. Tento právní a statutární režim dává státu dostatečné záruky, pokud jde o dodržování norem na ochranu poctivosti hazardních her pořádaných Santa Casa.
- 66 V tomto ohledu z vnitrostátního právního rámce reprodukováného v bodech 12 až 19 tohoto rozsudku vyplývá, že organizace a fungování Santa Casa se řídí ohledy a požadavky směřujícími ke sledování cílů ve veřejném zájmu. Herní oddělení Santa Casa získalo pravomoci správního orgánu k zahajování, šetření a vedení správního řízení z důvodu protiprávního provozování hazardních her výlučně svěřených Santa Casa.
- 67 V tomto ohledu je třeba připustit, že udělení výlučných práv k provozování hazardních her prostřednictvím internetu jedinému hospodářskému subjektu, jako je Santa Casa, který podléhá důsledné kontrole ze strany veřejných orgánů, může za takových okolností, jako jsou ty, o které jde ve věci v původním řízení, umožňovat usměrnit provozování těchto her do kontrolovaného okruhu a lze jej považovat za způsobilé k ochraně spotřebitelů před podvody, jichž se hospodářské subjekty dopustí.
- 68 Pokud jde o přezkum toho, zda je režim, o který jde ve věci v původním řízení, nezbytný, portugalská vláda uvádí, že orgány členského státu nemají, pokud jde o hospodářské

subjekty, jež mají sídlo mimo území daného státu a k nabízení svých služeb využívají internet, stejné možnosti dohledu, jaké mají ve vztahu k takovému hospodářskému subjektu, jakým je Santa Casa.

69 V tomto ohledu je třeba uvést, že odvětví hazardních her nabízených prostřednictvím internetu není předmětem harmonizace na úrovni Společenství. Členský stát je tedy oprávněn mít za to, že pouhou skutečností, že hospodářský subjekt, jako je Bwin, nabízí legálně služby spadající do tohoto odvětví prostřednictvím internetu v jiném členském státu, v němž je usazen a v němž již v zásadě podléhá podmínkám stanoveným právními předpisy a dohledu ze strany příslušných orgánů tohoto členského státu, nelze považovat za dostatečnou záruku ochrany vnitrostátních spotřebitelů před riziky podvodu a trestné činnosti s ohledem na obtíže, na které mohou v takovém kontextu narazit orgány členského státu usazení, chtějí-li posuzovat profesionální kvality a bezúhonnost hospodářských subjektů.

70 Jelikož mezi spotřebitelem a hospodářským subjektem neexistuje přímý kontakt, hazardní hry přístupné prostřednictvím internetu s sebou krom toho nesou oproti tradičním trhům těchto her odlišná a zvýšená rizika, pokud jde o případné podvody, jichž se hospodářské subjekty dopustí vůči spotřebitelům.

71 Nelze dále vyloučit možnost, že se hospodářský subjekt, který sponzoruje sportovní soutěže, na něž přijímá sázky, jakož i některá družstva, která se těchto soutěží účastní, bude nacházet v postavení, které mu umožní přímo nebo nepřímo ovlivňovat výsledek těchto soutěží, a tak zvyšovat své zisky.

72 Z těchto úvah vyplývá, že omezení, o které jde v původním řízení, lze s ohledem na zvláštnosti související s nabízením hazardních her prostřednictvím internetu považovat za odůvodněné cílem boje proti podvodům a trestné činnosti.

- 73 Na položenou otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že článek 49 ES nebrání takové právní úpravě členského státu, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která hospodářským subjektům, jako je Bwin, usazeným v jiných členských státech, v nichž legálně poskytují obdobné služby, zakazuje nabízet hazardní hry prostřednictvím internetu na území uvedeného členského státu.

K nákladům řízení

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

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

Článek 49 ES nebrání takové právní úpravě členského státu, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která hospodářským subjektům, jako je Bwin International Ltd, usazeným v jiných členských státech, v nichž legálně poskytují obdobné služby, zakazuje nabízet hazardní hry prostřednictvím internetu na území uvedeného členského státu.

Podpisy.