



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 5. dubna 2017¹

Věc C-49/16

**Unibet International Limited
proti
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatal**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovní soud v Budapešti, Maďarsko)]

„Volný pohyb služeb — Článek 56 SFEU — Internetové hazardní hry — Omezení —
Slučitelnost požadavku na získání povolení se zásadami rovného zacházení a transparentnosti —
Správní sankce“

1. Společnost Unibet International Limited (dále jen „Unibet“), která je žalobkyní v původním řízení, má sídlo na Maltě a je držitelkou povolení k provozování hazardních her, která vydaly orgány různých členských států. V Maďarsku nabízí internetové hazardní hry, aniž získala k jejich provozování odpovídající povolení, což je důvod, proč maďarské správní orgány přijaly dvě správní rozhodnutí, na základě kterých je v Maďarsku blokován přístup na internetové stránky této společnosti.

2. Soudní dvůr je tedy žádán, aby rozhodl, zda je vnitrostátní právní úprava, na základě které byla přijata tato správní rozhodnutí, slučitelná s volným pohybem služeb zakotveným v článku 56 SFEU. Jádrem problému, který je předložen Soudnímu dvoru v této souvislosti, tedy je, zda by společnost se sídlem na Maltě, jež má v úmyslu nabízet internetové hazardní hry na maďarském trhu, neměla podléhat požadavku na získání povolení, jestliže je od začátku jasné, že účast v řízení pro získání takového povolení by byla neúspěšná.

Právní rámec

3. Ustanovení maďarského práva v kontextu projednávané věci vycházejí ze dvou právních nástrojů: szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV törvény (zákon XXXIV z roku 1991 o provozování hazardních her; dále jen „zákon o hazardních hrách“) a koncesszióról szóló 1991. évi XVI törvény (zákon XVI o koncesích z roku 1991; dále jen „zákon o koncesích“). Vzhledem k tomu, že se zde jedná, jak bude dále vysvětleno, o dvě napadená správní rozhodnutí blokující přístup k internetovým stránkám společnosti Unibet v Maďarsku, jež byla vydána v kontextu dvou různých právních situací, je nutné popsat právní úpravu ve znění platném v době, ve které byla tato rozhodnutí přijata, tedy ke dni 25. června 2014 a 29. srpna 2014.

¹ — Původní jazyk: angličtina.

Maďarská právní úprava ke dni 25. června 2014

Zákon o hazardních hrách

4. Podle § 1 odst. 1 zákona o hazardních hrách se hazardními hrami rozuměly hry, v nichž může hráč výměnou za zaplacení peněžní částky nebo poskytnutí jiné protihodnoty získat peněžitou odměnu nebo jinou odměnu ekonomické hodnoty za předpokladu, že nastane určitá okolnost nebo je splněna určitá podmínka. Prohra či výhra závisí výlučně či převážně na náhodě. Odstavec 2 téhož paragrafu zákona o hazardních hrách stanovil, že za hazardní hry se pro účely tohoto zákona považují rovněž sázky a v určitých případech konkrétně stanovených v tomto zákoně se tento zákon použije i na hrací automaty a výherní soutěže.

5. Podle § 1 odst. 3 písm. e) zákona o hazardních hrách bylo provozování internetových hazardních her také považováno za činnost provozování hazardních her ve smyslu § 1 odst. 1 bodu i) zákona o koncesích.

6. Podle § 1 odst. 4 a 5 zákona o hazardních hrách platilo, že provozování hazardních her, jichž se lze z území Maďarska zúčastnit prostřednictvím telekomunikačních systémů nebo zařízení, je povoleno pouze pod podmínkou, že je v souladu s ustanoveními tohoto zákona, že nabídky k účasti na hazardních hrách provozovaných prostřednictvím telekomunikačních systémů nebo zařízení se mohou zveřejňovat pouze na základě povolení vydaného státními daňovými orgány a finanční instituce a poskytovatelé telekomunikačních služeb se nesmí podílet na zveřejňování nebo přijímání nabídek k účasti na hazardních hrách, pro něž nebylo vydáno povolení, ani jim poskytovat technickou podporu.

7. Podle maďarské právní úpravy ve znění platném ke dni přijetí prvního správního rozhodnutí bylo provozování loterií a sázek, s výjimkou dostihových sázek a přijímání sázek, podle § 3 odst. 1 písm. a) a § 3 odst. 3 zákona o hazardních hrách vyhrazeno státnímu provozovateli hazardních her.

8. Stát byl však oprávněn dočasně převést právo provozovat hazardní hry na třetí osoby prostřednictvím koncesní smlouvy.

9. Taková koncesní smlouva mohla být získána buď poté, co příslušný ministr vyhlásil veřejné výběrové řízení (§ 4 odst. 1 zákona o hazardních hrách, ve spojení s § 5 odst. 1 zákona o koncesích), nebo bez vyhlášení výběrového řízení uzavřena s „důvěryhodným provozovatelem hazardních her“ (§ 4 odst. 6 zákona o hazardních hrách, ve spojení s § 10/C odst. 2 zákona o koncesích).

10. Podle zjištění předkládajícího soudu nebylo nikdy takové výběrové řízení vyhlášeno.

11. „Důvěryhodný provozovatel hazardních her“, jak stanovil § 37 odst. 30 písm. d) zákona o hazardních hrách, musel vykonávat činnost provozování hazardních her v Maďarsku po dobu nejméně 10 let. Navíc musel mít minimální základní kapitál ve výši 200 milionů maďarských forintů (HUF) (§ 29/D zákona o hazardních hrách).

Zákon o koncesích

12. Ustanovení § 10/C odst. 3 zákona o koncesích vyžadovalo, aby důvěryhodný provozovatel hazardních her podal nabídku, ve které uvede umístění organizačních jednotek, které má v úmyslu provozovat, a zaváže se, že za každou z nich zaplatí příslušný roční koncesní poplatek, a to nejméně ve výši dvojnásobku koncesního poplatku stanoveného v platném zákoně o státním rozpočtu.

Maďarská právní úprava ke dni 29. srpna 2014

Zákon o hazardních hrách

13. V důsledku nově zformulovaného § 3 odst. 3 zákona o hazardních hrách nebylo již provozování internetových hazardních her vyhrazeno výlučně státnímu provozovateli hazardních her.

14. Podle § 37 odst. 30 písm. d) zákona o hazardních hrách musel „důvěryhodný provozovatel hazardních her“ vykonávat činnost provozování her ve státě, který vydal povolení k provozování hazardních her, po dobu nejméně 3 let. Navíc musel mít minimální základní kapitál ve výši 50 milionů HUF (§ 29/D zákona o hazardních hrách).

15. Tyto změny zákona o hazardních hrách nabyly účinnosti dne 15. července 2014.

Zákon o koncesích

16. Ustanovení § 10/C odst. 3a písm. b) zákona o koncesích vyžadovalo, aby důvěryhodný provozovatel hazardních her ve své nabídce pro každý druh hry uvedl roční koncesní poplatek, který vychází z referenčního koncesního poplatku stanoveného v zákoně o státním rozpočtu, s přihlédnutím ke druhu hry.

Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

17. Společnost Unibet, která je žalobkyní v původním řízení, má sídlo na Maltě a je držitelkou povolení k provozování hazardních her, která vydaly orgány různých členských států.

18. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (maďarské ústředí pro daňovou a celní správu, dále jen „daňový orgán“), který je žalovaným v původním řízení, provedl jako dozorčí orgán pro hazardní hry kontroly obsahu internetových stránek společnosti Unibet v létě 2014.

19. V návaznosti na tyto kontroly daňový orgán konstatoval, že společnost Unibet zpřístupňuje hazardní hry ve smyslu maďarských právních předpisů o hazardních hrách, aniž má příslušná povolení.

20. Daňový orgán vydal dne 25. dubna a 29. srpna 2014 vůči společnosti Unibet dvě rozhodnutí, kterými dočasně zakázal přístup na zkontrolované internetové stránky z maďarského území. Poté na základě dalších rozhodnutí, která nejsou podle mého názoru předmětem tohoto konkrétního případu před předkládajícím soudem, daňový orgán uložil pokutu za opakované porušování právních předpisů.

21. Společnost Unibet napadá rozhodnutí daňového orgánu ze dne 25. dubna a 29. srpna 2014, kterými bylo nařízeno dočasné zablokování přístupu, a domáhá se jejich zrušení. Podle jejího názoru byla přijata na základě právní úpravy, která je v rozporu s článkem 56 SFEU. Společnost Unibet tvrdí, že požadavky uvedené v této právní úpravě jsou natolik omezující, že jí prakticky znemožňují získat koncesi, která je předběžnou podmínkou pro získání povolení k provozování internetových hazardních her.

22. Pokud jde o první rozhodnutí, tvrdí, že zaprvé nebylo vyhlášeno žádné výběrové řízení za účelem udělení koncese a zadruhé nebyla oprávněna podat nabídku, neboť nesplňovala zákonné požadavky pro to, aby mohla být důvěryhodným provozovatelem hazardních her.

23. Pokud jde o druhé rozhodnutí, tvrdí, že změny zákona o hazardních hrách byly provedeny jen zhruba šest týdnů před přijetím druhého správního rozhodnutí, což byla příliš krátká lhůta pro podání podrobné nabídky.

24. Právě v kontextu tohoto řízení položil Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovní soud v Budapešti, Maďarsko) usnesením ze dne 9. prosince 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 27. ledna 2016, následující otázky k rozhodnutí o předběžné otázce:

- „1) Musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu opatření, podle něhož vnitrostátní právo členského státu, které vyhlášením výběrového řízení za účelem získání koncese nebo přijetím nabídky podané za účelem získání takové koncese zaručuje teoretickou možnost, že kterýkoliv hospodářský subjekt splňující zákonem stanovené požadavky – včetně hospodářských subjektů usazených v jiném členském státě – může získat koncesi k provozování neliberalizovaných internetových hazardních her, a to buď prostřednictvím veřejného výběrového řízení nebo podáním nabídky, avšak ve skutečnosti tento členský stát nevyhlásí žádné výběrové řízení za účelem získání koncese a poskytovatel služby rovněž nemá v praxi žádnou možnost podat nabídku, a navzdory výše uvedenému orgány členského státu prohlásí, že poskytovatel služby porušil právní předpisy, neboť poskytoval danou službu bez povolení opírajícího se o koncesi, a uloží mu správní sankci stanovenou v právních předpisech (dočasné zablokování přístupu a pokutu v případě opakovaného porušování právních předpisů)?
- 2) Brání článek 56 SFEU tomu, aby členský stát zavedl předpisy, které mají z hlediska jeho vnitrostátního práva vyšší právní sílu a provozovatelům internetových hazardních her teoreticky umožňují přeshraniční provozování internetových hazardních her, avšak vzhledem k tomu, že v tomto členském státě neexistují žádné prováděcí předpisy nižší právní síly, tito provozovatelé ve skutečnosti nemají možnost získat od orgánů povolení nezbytná k poskytování dané služby?
- 3) Pokud soud, který rozhoduje ve sporu v původním řízení, s ohledem na odpovědi poskytnuté na výše uvedené otázky určí, že je zmíněné opatření členského státu v rozporu s článkem 56 SFEU, bude tento soud postupovat v souladu s unijním právem, pokud bude mít za to, že nejen porušení právních předpisů, které bylo konstatováno v rozhodnutích orgánu členského státu z důvodu poskytování služeb bez povolení, ale i správní sankce uložená za toto porušení (dočasné zablokování přístupu a pokuta), jsou v rozporu s článkem 56 SFEU?“

25. Písemná vyjádření předložily společnost Unibet, maďarská, belgická a portugalská vláda, jakož i Evropská komise. Všichni tito zúčastnění přednesli svá vyjádření na jednání konaném dne 15. prosince 2016.

Analýza

Předběžné poznámky

26. Projednávanou věc je třeba zkoumat s ohledem na ustanovení Smlouvy. Směrnice 2000/31/ES² a směrnice 2006/123/ES³ se na hazardní hry nevztahují. Vzhledem k tomu, že z informací dostupných Soudnímu dvoru vyplývá, že společnost Unibet není usazena v Maďarsku, jsou relevantními ustanoveními Smlouvy ustanovení týkající se volného pohybu služeb podle článku 56 SFEU a následujících.

2 — Viz čl. 1 odst. 5 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu („směrnice o elektronickém obchodu“) (Úř. věst. 2000, L 178, s. 1; Zvl. vyd. 13/25, s. 399).

3 — Viz čl. 2 odst. 2 písm. h) směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

27. Předkládající soud žádá o poskytnutí vodítek k tomu, jak má rozhodnout v situaci, kdy provozovatel hazardních her, jenž je legálně usazený v jiném členském státě a má povolení v řadě členských států, nabízí hazardní hry v Maďarsku, aniž má povolení vydané maďarskými orgány a aniž podnikl kroky k získání takového povolení.

28. Ze znění otázek předkládajícího soudu nevyplývá, že by tento soud ve skutečnosti žádal Soudní dvůr o poskytnutí vodítek ohledně slučitelnosti vnitrostátních právních předpisů uvedených v právním rámci tohoto stanoviska s článkem 56 SFEU. Spíše se zdá, že se zaměřuje na účinky údajné neexistence prováděcích ustanovení k těmto právním předpisům.

29. Za účelem poskytnutí příslušných pokynů a užitečných odpovědí předkládajícímu soudu je tak třeba se v první řadě zaměřit na vnitrostátní právní předpisy uvedené v právním rámci. Právě z tohoto úhlu se budu zabývat třemi otázkami předkládajícího soudu. To má rovněž za následek, že na třetí otázku odpovím před druhou otázkou.

30. Pro účely tohoto stanoviska budou výrazy požadavek na získání povolení, koncese a oprávnění používány *promiscue*.

První otázka

31. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda článek 56 SFEU brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že provozovatel internetových hazardních her legálně usazený v jiném členském státě má teoretickou možnost získat povolení, když toto povolení nemůže tento provozovatel *de facto* získat.

Omezení

32. Článek 56 SFEU zakazuje omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb. Článek 57 SFEU považuje za „služby“ výkony poskytované zpravidla za úplatu, pokud nejsou upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu a osob.

33. Společnost Unibet se sídlem na Maltě má v úmyslu nabízet přes internet službu zákazníkům usazeným v Maďarsku. V tomto ohledu Soudní dvůr již rozhodl, že hazardní hry nabízené na internetu představují službu ve smyslu článku 56 SFEU⁴.

34. Otázkou je, zda se jedná o omezení svobody společnosti Unibet poskytovat služby v Maďarsku. Za takové omezení je nutno považovat všechna opatření, která jeho výkon zakazují, brání mu nebo jej činí méně atraktivním⁵. Volný pohyb služeb podle článku 56 SFEU vyžaduje tedy nejen odstranění jakékoli diskriminace poskytovatelů služeb usazených v jiných členských státech na základě státní příslušnosti, ale rovněž odstranění jakéhokoli omezení, byť uplatňovaného bez rozdílu jak na tuzemské poskytovatele, tak na poskytovatele z jiných členských států⁶. Kromě toho volný pohyb služeb svědčí jak poskytovateli, tak příjemci služeb⁷.

4 — Viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další (C-243/01, EU:C:2003:597, bod 54).

5 — Například viz rozsudky ze dne 20. února 2001, Analir a další (C-205/99, EU:C:2001:107, bod 21); ze dne 15. ledna 2002, Komise v. Itálie (C-439/99, EU:C:2002:14, bod 22), a ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 51).

6 — Představuje to ustálenou judikaturu od rozsudku ze dne 25. července 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, bod 12). Kromě toho viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, bod 35), a ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 51).

7 — Viz rozsudky ze dne 31. ledna 1984, Luisi a Carbone (286/82 a 26/83, EU:C:1984:35, bod 16), a ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 51).

35. Soudní dvůr dále opakovaně rozhodl, že právní úprava členského státu, která zakazuje poskytovatelům usazeným v jiných členských státech nabízet služby na území uvedeného členského státu prostřednictvím internetu, představuje omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 56 SFEU⁸. Taková právní úprava kromě toho omezuje svobodu rezidentů z dotčeného členského státu využívat prostřednictvím internetu služeb nabízených v jiných členských státech⁹. Totéž platí i pro takové zákazy v případě neexistence předchozího povolení správních orgánů¹⁰.

36. Na základě právě zmíněné ustálené judikatury je nepopiratelné, že maďarská právní úprava, a to ke dni jak prvního, tak druhého rozhodnutí, představuje omezení volného pohybu služeb. V době přijetí obou rozhodnutí měla společnost Unibet povinnost zúčastnit se řízení za účelem získání povolení. *Existence* povolovacího řízení stačí ke vzniku omezení. Všechny ostatní otázky, a to zejména otázky týkající se *podmínek* a *způsobů* povolovacího řízení, musí být posouzeny v kontextu případných odůvodnění.

Odůvodnění

37. Otázkou, která přetrvává, je, zda může být maďarská právní úprava odůvodněna. Zde je třeba zkoumat tato dvě správní rozhodnutí samostatně.

– Správní rozhodnutí ze dne 25. června 2014

38. Je nutné nejprve připomenout, že státní monopol není jako takový v rozporu s článkem 56 SFEU a že toto ustanovení nevyžaduje, aby členské státy liberalizovaly trhy v oblasti hazardních her¹¹. Maďarská vláda patrně vychází z toho, že v daném případě existuje monopol. Avšak podle mého chápání předběžných otázek předkládající soud podle všeho předpokládá, že žádný monopol neexistuje. Bez ohledu na skutečnost, že Soudní dvůr musí při výkladu ustanovení vnitrostátního práva v zásadě vycházet z posouzení vyplývajícího z předkládacího rozhodnutí a že podle ustálené judikatury nemá Soudní dvůr pravomoc vykládat vnitrostátní právo členského státu¹², mám za to, že v projednávané věci žádný formální monopol neexistuje. Podle mého názoru je otázka, zda monopol existuje, či nikoli, otázkou právní, a nikoli faktickou. Přitom právní situace v projednávané věci je jasná: podle znění maďarského práva mohou hospodářské subjekty nabízející internetové hazardní hry v zásadě vstoupit na maďarský trh.

39. Požadavek minimálního desetiletého působení v Maďarsku je svou povahou (nepřímo) diskriminační, neboť systematicky zvýhodňuje hospodářské subjekty usazené v Maďarsku ve srovnání se subjekty usazenými jinde v Unii. V důsledku této (nepřímé) diskriminace na základě státní příslušnosti mohou být jediným možným odůvodněním, které lze uplatnit, tři písemné důvody uvedené v článku 52 SFEU, ve spojení s článkem 62 SFEU: veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a veřejné zdraví¹³. Naléhavými důvody obecného zájmu, které byly v zásadě uznány judikaturou Soudního

8 — Viz rozsudky ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další (C-243/01, EU:C:2003:597, bod 54), a ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 52).

9 — Viz rozsudek ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 53).

10 — Viz rozsudky ze dne 6. března 2007, Placanica a další (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 42), a ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 39).

11 — Podrobněji viz moje stanovisko ve věci Ince (C-336/14, EU:C:2015:724, bod 32).

12 — Například viz rozsudek ze dne 16. února 2017, Agro Foreign Trade & Agency (C-507/15, EU:C:2017:129, bod 23 a citovaná judikatura).

13 — Viz rozsudek ze dne 6. října 2009, Komise v. Španělsko (C-153/08, EU:C:2009:618, body 36 a 37 a citovaná judikatura).

dvora, jako jsou cíle ochrany spotřebitelů, předcházení podvodům a podněcování k nadměrným výdajům za hru, jakož i předcházení narušením společenského pořádku obecně¹⁴, nelze odůvodnit diskriminační omezení¹⁵. Navíc samotný cíl maximalizace příjmů státního rozpočtu nikdy nemůže odůvodňovat omezení volného pohybu služeb¹⁶.

40. Je třeba dodat, že i když byl Soudní dvůr někdy neústupný¹⁷, pokud šlo o omezení důvodů ospravedlňujících diskriminaci, jež souvisely s veřejným pořádkem a veřejným zdravím, v ostatních případech byl mírnější, což je důvod, proč je judikatura v tomto ohledu popisována jako „nekonzistentní“¹⁸.

41. Ať je tomu jakkoli, maďarské orgány se žádného odůvodnění nedovolávaly, natož aby předložily jakýkoli důkaz, pokud jde o jeho možnou proporcionalitu. V této souvislosti mi není jasné, jak by bylo možné první správní rozhodnutí odůvodnit.

– *Správní rozhodnutí ze dne 29. srpna 2014*

42. Na základě dostupných informací neshledávám v případě tohoto rozhodnutí diskriminaci na základě státní příslušnosti. Zdá se, že po právní i faktické stránce je s maďarskými i zahraničními hospodářskými subjekty zacházeno stejně. Konkrétně pravidlo deseti let, které bylo změněno na pravidlo tří let a které se navíc již neomezuje na činnost v Maďarsku, považuji za opatření, jež se bez rozdílu vztahuje na maďarské i zahraniční hospodářské subjekty.

43. V důsledku toho mohou být právě uvedené důvody obecného zájmu v zásadě použity jako platné odůvodnění.

44. Nicméně maďarská vláda opět nepředložila žádné odůvodnění¹⁹.

45. Pokud ovšem maďarská právní úprava slouží k ochraně naléhavých důvodů obecného zájmu, jako je ochrana spotřebitele, předcházení podvodům a podněcování k nadměrným výdajům za hru, nebo dokonce, obecnou potřebou zachovat společenský řád, takový systém musí být nicméně přiměřený.

46. Kromě toho je vnitrostátní právní úprava k tomu, aby zaručila uskutečnění dovolávaného cíle, způsobilá pouze tehdy, pokud opravdu odpovídá snaze dosáhnout jej soudržným a systematickým způsobem²⁰.

47. Existuje dostatek judikatury Soudního dvora zabývající se otázkou odůvodnění omezujících systémů zavedených členskými státy v oblasti hazardních her, a zejména otázkou přiměřenosti. Omezím se na připomenutí toho, co je v kontextu projednávané věci nezbytně nutné.

14 — V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 56).

15 — Viz rozsudky ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 37); ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další (C-243/01, EU:C:2003:597, bod 65); ze dne 6. března 2007, Placanica a další (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 49); ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 60), a ze dne 6. října 2009, Komise v. Španělsko (C-153/08, EU:C:2009:618, bod 36). Rovněž viz rozsudek ze dne 19. července 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, bod 35).

16 — Viz rozsudek ze dne 15. září 2011, Dickinger a Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, bod 55).

17 — Viz Barnard, C., *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, 5th ed., 2016, s. 415.

18 — Tamtéž.

19 — Maďarská vláda totiž ve svém vyjádření klade důraz na aspekt, zda je právní úprava přiměřená, či nikoliv.

20 — Viz rozsudek ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, body 59 až 61 a citovaná judikatura).

48. Systém správního povolení k provozování hazardních her je v zásadě přípustný, je-li založen na kritériích, která jsou objektivní, nediskriminační a předem známá tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze zabráňující jejímu svévolnému použití. Členské státy tedy mohou v zásadě tuto oblast volně regulovat za předpokladu, že budou respektovat unijní právo²¹.

49. Je tedy třeba připomenout judikaturu Soudního dvora týkající se obecných zásad, které musí dodržovat vnitrostátní orgány, když se rozhodnou pro systém koncesních smluv na poskytování služeb nebo udělování povolení. Tyto zásady vycházejí z judikatury Soudního dvora v oblasti zadávání veřejných zakázek, koncesí a režimů předchozího správního povolení. Soudní dvůr uplatňuje v uvedených oblastech stejné zásady²².

50. Orgány veřejné moci, které uzavírají koncesní smlouvy, jsou povinny dodržovat základní pravidla Smlouvy, včetně zásady rovného zacházení a zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, jakož i povinnost transparentnosti, která z nich vyplývá²³. Tato povinnost transparentnosti, která je logickým důsledkem zásady rovnosti, má především za cíl zajistit, aby se všechny dotčené subjekty mohly rozhodnout o předložení nabídek na základě všech relevantních informací, a vyloučit existenci rizika upřednostňování a svévole ze strany zadavatele²⁴. To znamená, že všechny podmínky a podrobná pravidla řízení vedoucího k udělení koncese musí být v oznámení o zahájení řízení formulovány jasně, přesně a jednoznačně tak, aby zaprvé všichni přiměřeně informovaní uchazeči, kteří postupují s obvyklou řádnou péčí, mohli pochopit jejich přesný význam a vykládat je stejným způsobem a zadruhé orgán udělující koncesi byl schopen skutečně ověřit, zda nabídky uchazečů splňují kritéria daného řízení²⁵.

51. Chtěl bych dodat, že v konečném důsledku je věcí předkládajícího soudu, který je jediný příslušný k posouzení skutkových okolností a výkladu vnitrostátních právních předpisů, aby ve světle těchto zásad posoudil, zda faktory, které uvedl, mohou, posuzované jednotlivě i ve vzájemných souvislostech, zpochybnit slučitelnost takového řízení vedoucího k udělení povolení k provozování internetových hazardních her, jaké je dotčeno ve věci v původním řízení, se zásadami rovného zacházení a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, jakož i povinností transparentnosti, která z nich vyplývá²⁶.

52. Na základě dostupných informací se však domnívám, že maďarská právní úprava, ze které vychází druhé správní rozhodnutí, ve výše uvedeném testu neobstojí.

53. Právní situace je vzhledem k měnícímu se regulačnímu rámci poněkud nejasná. V takové situaci nelze od společnosti rozumně očekávat, že ihned připraví dobře propracovanou promyšlenou nabídku a přizpůsobí svoji strategii. Navíc, i kdyby společnost Unibet předložila nabídku, bylo by obtížné předvídat rozhodnutí, jaké přijme příslušný orgán vzhledem k širokému prostoru pro uvážení, který tento orgán měl. Jak vychází najevo z výše uvedeného právního rámce, příslušný ministr neměl povinnost udělit povolení, jakmile byly splněny příslušné podmínky pro „důvěryhodný subjekt“. Jinými slovy se zde jedná o závažný problém transparentnosti v řadě ohledů, což je důvod, proč jsem toho názoru, že systém platný v době vydání druhého správního rozhodnutí není v souladu s článkem 56 SFEU.

21 — Viz mé stanovisko ve věci Ince (C-336/14, EU:C:2015:724, bod 32).

22 — Viz mé stanovisko ve věci Ince (C-336/14, EU:C:2015:724, bod 68).

23 — Viz rozsudek ze dne 4. února 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, bod 86), a ze dne 3. června 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, bod 39 a citovaná judikatura).

24 — Viz rozsudek ze dne 4. února 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, bod 87).

25 — Viz rozsudky ze dne 4. února 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, bod 87), a ze dne 16. února 2012, Costa a Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80, bod 73 a citovaná judikatura).

26 — V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 4. února 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, bod 88). Rovněž viz rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pflieger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 48).

54. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr na první otázku odpověděl následovně: článek 56 SFEU brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která stanoví, že provozovatel internetových hazardních her legálně usazený v jiném členském státě má teoretickou možnost získat povolení, když toto povolení nemůže tento provozovatel *de facto* získat vzhledem k systému, který je buď diskriminační, nebo nesplňuje požadavky proporcionality a transparentnosti.

Třetí otázka

55. Svou třetí otázkou se předkládající soud táže, zda v případě, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, je v rozporu s článkem 56 SFEU, je pokuta uložená provozovateli za nedodržení této právní úpravy rovněž v rozporu s článkem 56 SFEU.

56. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že pokud byl v oblasti hazardních her zaveden omezující systém a tento systém je neslučitelný s článkem 56 SFEU, nemůže být porušení uvedeného systému ze strany hospodářského subjektu postihováno sankcemi²⁷. V rozporu s tím, co tvrdí maďarská vláda, to platí jak pro trestní, tak pro správní sankce, o které se jedná v projednávané věci.

57. Sankce uložené společnosti Unibet v projednávané věci jsou tudíž rovněž v rozporu s článkem 56 SFEU.

58. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr odpověděl na třetí otázku tak, že porušení takového systému, o jaký se jedná ve věci v původním řízení, ze strany hospodářského subjektu nemůže být postihováno sankcemi.

Druhá otázka

59. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je zjistit právní význam skutečnosti, že na vnitrostátní úrovni neexistují ustanovení, která by prováděla ustanovení uvedená v právním rámci a zkoumaná v rámci argumentů týkajících se první otázky v tomto stanovisku.

60. Tato otázka vychází z předpokladu, že je tento právní rámec v souladu s článkem 56 SFEU. Jak bylo zjištěno, tak tomu však není.

61. V kontextu tohoto řízení o předběžné otázce je věcí (vnitrostátního) soudu, aby posoudil právní rámec, tak jak existoval. Kdyby existovala prováděcí ustanovení, mohl by být případně odstraněn výše uvedený nedostatek proporcionality a transparentnosti. Žádná prováděcí ustanovení však neexistovala. Rozhodující je přitom stav práva v době, kdy byla správní rozhodnutí přijata. V této souvislosti je třeba také zdůraznit, že to, zda probíhalo řízení související se směrnicí 98/34/ES²⁸, či nikoliv, není v tomto ohledu relevantní vzhledem k tomu, že žádná prováděcí ustanovení neplatila.

62. Jak Komise správně uvádí, skutečnost, že neexistují prováděcí ustanovení, nemůže mít žádný vliv na práva vycházející z článku 56 SFEU. V opačném případě by byl výkon tohoto přímo použitelného ustanovení, které přiznává společnosti Unibet subjektivní právo ekonomické povahy, narušen. Členské státy nemohou tím, že nestanoví prováděcí právní úpravu, omezit práva zakotvená v článku 56 SFEU.

27 — Viz rozsudky ze dne 6. března 2007, Placanica a další (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, body 63 a 69); ze dne 15. září 2011, Dickinger a Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, bod 43), a ze dne 30. dubna 2014, Pflieger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 63).

28 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (Úř. věst. 1998, L 204, s. 37; Zvl. vyd. 13/20, s. 337), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES ze dne 20. července 1998 (Úř. věst. 1998, L 217, s. 18; Zvl. vyd. 13/21, s. 8).

63. Navrhuji proto odpovědět na druhou otázku tak, že skutečnost, že neexistují vnitrostátní prováděcí ustanovení, nemá na zjištění týkající se první otázky vliv.

Závěry

64. Na základě výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovní soud v Budapešti, Maďarsko) následovně:

„Článek 56 SFEU brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která stanoví, že provozovatel internetových hazardních her legálně usazený v jiném členském státě má teoretickou možnost získat povolení, když toto povolení nemůže tento provozovatel *de facto* získat vzhledem k systému, který je buď diskriminační, nebo nesplňuje požadavky proporcionality a transparentnosti.

Porušení takového systému ze strany hospodářského subjektu nemůže být postihováno sankcemi.

Skutečnost, že neexistují vnitrostátní prováděcí ustanovení, nemá na tyto závěry vliv.“