



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

22. června 2017\*

„Řízení o předběžné otázce — Volný pohyb služeb — Omezení — Podmínky pro udělení koncese k provozování internetových hazardních her — Praktická nemožnost získání takového povolení soukromými provozovateli usazenými v jiných členských státech“

Ve věci C-49/16,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovní soud v Budapešti, Maďarsko) ze dne 9. prosince 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 27. ledna 2016, v řízení

**Unibet International Ltd.**

proti

**Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala,**

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, E. Regan, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund a S. Rodin (zpravodaj), soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: I. Illéssy rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. prosince 2016,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Unibet International Ltd. A. Jádi-Németh a A. Kovácsem, ügyvédek,
- za maďarskou vládu M. Z. Fehérem a G. Koósem, jakož i E. E. Sebestyén, jako zmocněnci,
- za belgickou vládu L. Van den Broeck a M. Jacobs, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s P. Vlaemminckem, R. Verbekem a J. Van den Bonem, advocaten,
- za portugalskou vládu L. Inez Fernandesem a M. Figueiredem, jakož i A. Silva Coelho, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi H. Tserepa-Lacombe a L. Havasem, jako zmocněnci,

\* Jednací jazyk: maďarština.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. dubna 2017,  
vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 56 SFEU.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi maltskou společností Unibet International Ltd. (dále jen „Unibet“) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (maďarský ústřední orgán daňové a celní správy, dále jen „maďarský daňový orgán“), jehož předmětem jsou rozhodnutí přijatá tímto orgánem, kterými byla nařízena dočasná blokáce přístupu k internetovým stránkám společnosti Unibet, jež jsou dostupné pod doménovými jmény hu.unibet.com a hul.unibet.com.

### **Právní rámec**

#### *Maďarské právo*

#### *Právní úprava platná ke dni 25. června 2014*

##### *– Zákon o hazardních hrách*

- 3 Szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (zákon č. XXXIV z roku 1991 o hazardních hrách, ve znění platném ke dni 25. června 2014 (dále jen „zákon o hazardních hrách“), v § 1 odst. 3 až 5 stanovil:

„(3) Za činnost provozování hazardních her ve smyslu § 1 odst. 1 bodu i) koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény [(zákon č. XVI z roku 1991 o koncesích; dále jen ‚zákon o koncesích‘)] se považuje:

[...]

e) provozování internetových hazardních her,

[...]

(4) 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.

(5) Nabídky k účasti na hazardních hrách provozovaných prostřednictvím telekomunikačních systémů nebo zařízení se mohou zveřejňovat pouze na základě povolení vydaného státními daňovými orgány. 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.

[...]“

4 Ustanovení § 2 odst. 2a a 3 tohoto zákona stanovilo:

„(2a) Služby internetových hazardních her lze poskytovat pouze na základě povolení vydaného státní daňovou správou. Do působnosti tohoto zákona spadá poskytování služeb internetových hazardních her v níže uvedených případech:

- a) pokud jsou internetové hazardní hry provozovány na území Maďarska, nebo
- b) pokud se příjemce služby účastní internetové hazardní hry na území Maďarska, nebo
- c) pokud je tato služba určena příjemcům nacházejícím se na území Maďarska, zejména pokud je uvedená služba dostupná v maďarském jazyce nebo je propagována na území Maďarska.

(3) Státní daňová správa udělí povolení osobám, které splňují osobní, materiální a ekonomické požadavky pro bezpečné a profesionální provozování hazardních her.

5 Podle § 3 uvedeného zákona platilo, že:

„(1) Činnost provozování neliberalizovaných hazardních her

- a) může být zajišťována hospodářským subjektem, který byl zřízen za účelem pravidelného provozování hazardních her, jehož 100 % vlastníkem je maďarský stát (dále jen ‚státní provozovatel hazardních her‘), nebo obchodní společností, jejímž výhradním vlastníkem je státní provozovatel hazardních her, nebo hospodářským subjektem, jehož většinovým vlastníkem je stát.
- b) Stát je oprávněn dočasně převést právo na výkon této činnosti na třetí osobu.

[...]“

6 V ustanovení § 4 odst. 1 a 6 zákona o hazardních hrách bylo stanoveno:

„(1) Za účelem uzavření koncesních smluv vyhláší ministr veřejné výběrové řízení podle § 5 odst. 1 zákona o koncesích.

[...]

(6) Podle § 10/C odst. 2 zákona o koncesích je ministr oprávněn bez vyhlášení veřejného výběrového řízení uzavřít koncesní smlouvu s důvěryhodným provozovatelem hazardních her ve smyslu tohoto zákona.“

7 Ustanovení § 5 odst. 1 tohoto zákona stanovilo:

„V případě vyhlášení veřejného výběrového řízení podle § 5 odst. 1 zákona o koncesích je ministr oprávněn uzavřít koncesní smlouvu s úspěšným zájemcem.“

8 Ustanovení § 29/D uvedeného zákona znělo:

„Obchodní společnost, jejímž výhradním vlastníkem je státní provozovatel hazardních her, nebo hospodářský subjekt, jehož většinovým vlastníkem je stát, na které odkazuje § 3 odst. 1 písm. a), a koncesionář, na kterého odkazuje § 3 odst. 1 písm. b), musí mít minimální základní kapitál ve výši 200 milionů maďarských forintů [(HUF) (přibližně 620 000 eur)].“

9 Podle § 36 odst. 1 zákona o hazardních hrách platilo, že:

„Dohled nad provozováním hazardních her vykonává státní daňový orgán. Za tímto účelem pravidelně prověřuje, zda je tato činnost v souladu s právními předpisy, povoleními a plánem dané hry.“

10 Tento zákon v § 36/G odst. 1 a 2 stanovil:

„(1) Státní daňový orgán nařídí dočasnou blokadu přístupu k údajům zveřejněným prostřednictvím elektronických telekomunikačních sítí (pro účely této kapitoly dále jen ‚elektronické údaje‘), pokud zveřejněním nebo zpřístupněním těchto údajů dochází k zakázanému provozování hazardních her.

(2) Dočasná blokada přístupu spočívá v dočasném bránění přístupu k elektronickým údajům. Dočasnou blokadu přístupu k elektronickým údajům nařídí státní daňový orgán na dobu 90 dnů.

[...]“

11 V ustanovení § 37 bodu 30 uvedeného zákona bylo stanoveno:

„ ‚Důvěryhodným provozovatelem hazardních her‘ se rozumí provozovatel hazardních her, který je považován za transparentní organizaci ve smyslu § 3 odst. 1 bodu 1 nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény [(zákon č. CXCVI z roku 2011 o státním majetku)], a:

- a) který splnil v daňové a parafiskální oblasti všechny oznamovací a platební povinnosti, jež překračují částku 500 000 HUF [(přibližně 1 550 eur)] a jsou evidovány státní daňovou správou, přičemž s plněním těchto povinností nebyl nikdy v prodlení delším než 90 dnů,
- b) na jehož bankovní účet daňová správa nikdy nevydala příkaz na přikázání pohledávky na částku vyšší než 500 000 HUF [(přibližně 1 550 eur)] a vůči němuž nebylo nikdy v rámci výkonu jeho činnosti vedeno exekuční řízení na částku vyšší než 500 000 HUF [přibližně 1 550 eur],
- c) který se při výkonu činnosti a v souvislosti s ní nikdy nedopustil protiprávního jednání, za něž by mu byla udělena pokuta překračující částku 5 milionů HUF [(přibližně 15 500 eur)],
- d) který vykonával v Maďarsku činnost provozování hazardních her po dobu nejméně deseti let a
- e) který plně dodržoval právní předpisy upravující určení totožnosti hráčů a nakládání s údaji, jež se jich týkají, pokud má takovou povinnost.“

– *Zákon o koncesích*

12 V ustanovení § 4 odst. 1 zákona o koncesích bylo stanoveno:

„Za účelem uzavření koncesní smlouvy je stát nebo orgán místní správy povinen vyhlásit výběrové řízení, vyjma situace, kdy má dojít k prodloužení smlouvy podle § 12 odst. 3 zákona č. CXCVI z roku 2011 o státním majetku nebo kdy má dojít k uzavření smlouvy podle § 10/C tohoto zákona. S výjimkou případů, kdy je z důvodů národní obrany a bezpečnosti požadováno vyhlášení uzavřeného výběrového řízení, se musí jednat o otevřené výběrové řízení.

[...]“

13 Ustanovení § 5 odst. 1 tohoto zákona stanovilo:

„Ministr příslušný pro danou oblast činnosti je oprávněn vyhlášovat výběrová řízení, rozhodovat v nich a uzavírat koncesní smlouvy, a to se souhlasem ministra odpovědného za dohled nad státním majetkem.

[...]“

14 Podle § 10/C odst. 1 až 6 uvedeného zákona platilo, že:

„(1) V souladu s ustanoveními tohoto paragrafu lze koncesní smlouvu uzavřít také s důvěryhodným provozovatelem hazardních her ve smyslu odvětvového zákona.

(2) V případě, že lze koncesní smlouvu uzavřít s důvěryhodným provozovatelem hazardních her, je ministr příslušný pro danou oblast oprávněn rozhodnout o tom, že veřejné výběrové řízení na udělení koncese nebude vyhlášeno.

(3) Za účelem výkonu činnosti provozování hazardních her podá důvěryhodný provozovatel hazardních her nabídku. V této nabídce uvede umístění organizačních jednotek – vymezených v zákoně o hazardních hrách – 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.

(4) Ministr příslušný pro danou oblast rozhodne o přijetí nabídky do třiceti dnů následujících po obdržení písemné nabídky podané důvěryhodným provozovatelem hazardních her. V případě přijetí nabídky uzavře ve lhůtě třiceti dnů koncesní smlouvu s osobou, která tuto nabídku podala.

(5) Na základě koncesní smlouvy uzavřené podle tohoto paragrafu může koncesionář provozovat nejvýše pět organizačních jednotek.

(6) Na koncesní smlouvu i na koncesionáře lze podpůrně použít ustanovení tohoto zákona a zákona o hazardních hrách.

[...]“

15 Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o koncesích stanovilo:

„Pokud nebyla koncesní smlouva uzavřena podle § 10/C, osoba či subjekt jednající jménem státu nebo orgánu místní správy může uzavřít koncesní smlouvu pouze s vybraným účastníkem výběrového řízení. Vybrán bude ten zájemce, který podá státu nebo orgánu místní správy nabídku, jež odpovídá podmínkám výběrového řízení a je jako celek nejvýhodnější.

[...]“

16 Ustanovení § 21 odst. 1 uvedeného zákona znělo:

„Pokud zvláštní právní předpisy podmiňují výkon činnosti podléhající koncesi udělením správního povolení, koncesionář může tuto činnost vykonávat pouze tehdy, je-li držitelem takového povolení.

[...]“

## ***Právní úprava platná ke dni 29. srpna 2014***

### *– Změněný zákon o hazardních hrách*

- 17 Zákon o hazardních hrách, ve znění platném ke dni 29. srpna 2014 (dále jen „změněný zákon o hazardních hrách“), v § 3 odst. 3 stanovil:

„Provozování loterií a sázek – s výjimkou dostihových sázek, internetových hazardních her a sázek v rámci činnosti sázkových kanceláří – spadá do výlučné pravomoci státního provozovatele hazardních her.“

- 18 V ustanovení § 29/D odst. 1 a 2 změněného zákona o hazardních hrách bylo stanoveno:

„(1) Obchodní společnost, jejímž výhradním vlastníkem je státní provozovatel hazardních her, nebo hospodářský subjekt, jehož většinovým vlastníkem je stát, na které odkazuje § 3 odst. 1 písm. a), a koncesionář nebo důvěryhodný provozovatel hazardních her, na které odkazuje § 3 odst. 1 písm. b), musí mít minimální základní kapitál ve výši 50 milionů HUF [(přibližně 155 000 eur)].

(2) Koncesionář uvedený v odstavci 1 může – s ohledem na ustanovení § 20 odst. 1 [zákona o koncesích, ve znění platném ke dni 29. srpna 2014 (dále jen „změněný zákon o koncesích“) – vykonávat svou činnost rovněž jako obchodní společnost usazená v zahraničí.

[...]“

- 19 Ustanovení § 37 bodu 31 tohoto zákona stanovilo:

„Důvěryhodným provozovatelem her“ se v případě provozování hazardních her rozumí provozovatel hazardních her, který je považován za transparentní organizaci ve smyslu § 3 odst. 1 bodu 1 zákona č. CXCVI z roku 2011 o státním majetku a

- a) který splnil v daňové a parafiskální oblasti všechny oznamovací a platební povinnosti, jež překračují částku 500 000 HUF [(přibližně 1 550 eur)] a jsou evidovány státní daňovou správou nebo daňovými orgány státu, ve kterém má provozovatel hazardních her sídlo, nebo státu, který vydal povolení k výkonu činnosti provozování hazardních her, přičemž s plněním těchto povinností nebyl nikdy v prodlení delším než 90 dnů,
- b) na jehož bankovní účet daňové orgány státu, který vydal povolení k výkonu činnosti provozování hazardních her, nikdy nevydaly příkaz na přikázání pohledávky na částku vyšší než 500 000 HUF [(přibližně 1 550 eur)] a vůči němuž nebylo ve státě, který vydal povolení k výkonu činnosti provozování hazardních her, nikdy v rámci výkonu jeho činnosti vedeno exekuční řízení na částku vyšší než 500 000 HUF [(přibližně 1 550 eur)],
- c) který se při výkonu činnosti a v souvislosti s ní ve státě, který vydal povolení k výkonu činnosti provozování hazardních her, nikdy nedopustil protiprávního jednání, za něž by mu byla udělena pokuta překračující částku 5 milionů HUF [(přibližně 15 500 eur)],
- d) který vykonával ve státě, který vydal povolení k výkonu činnosti provozování hazardních her, činnost provozování hazardních her po dobu nejméně tří let, a
- e) který plně dodržoval právní předpisy upravující určení totožnosti hráčů a nakládání s údaji, jež se jich týkají, ve státě vydání povolení k provozování hazardních her, pokud má takovou povinnost.

Pokud provozovatel hazardních her má nebo měl povolení k provozování hazardních her v několika státech, splnění podmínek stanovených v písmenech a) až e) musí být prokázáno ve vztahu k jednomu z těchto států.“

– *Změněný zákon o koncesích*

20 Ustanovení § 10/C odst. 3a novelizovaného zákona o koncesích znělo:

„Ustanovení odstavce 3 se použijí na podávání nabídek, jejichž předmětem je provozování internetových hazardních her, s následujícími výhradami:

- a) nabídky mohou podávat pouze důvěryhodní provozovatelé hazardních her ve smyslu § 37 bodu 31 [novelizovaného zákona o hazardních hrách],
- b) pro každý druh hry musí být v nabídce uveden roční koncesní poplatek v částce, která minimálně odpovídá referenčnímu poplatku stanovenému pro daný druh hry v zákoně o státním rozpočtu, a
- c) zájemci, kteří nejsou usazeni v Maďarsku nebo nejsou držiteli maďarského povolení k výkonu činnosti provozování hazardních her, jsou povinni přiložit ke své nabídce potvrzení o splnění podmínek stanovených v § 37 bodě 31 [novelizovaného zákona o hazardních hrách], vydané orgánem státu, ve kterém mají sídlo, nebo orgánem státu, který vydal povolení k výkonu činnosti provozování hazardních her, spolu s úředním překladem tohoto potvrzení do maďarského jazyka.“

### **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 21 Unibet je společnost se sídlem na Maltě, jejíž činnost spočívá zejména v provozování internetových hazardních her. Za tímto účelem je držitelkou povolení vydaných státními orgány několika členských států. V návaznosti na kontroly provedené v létě 2014, jež se týkaly obsahu internetových stránek v maďarském jazyce provozovaných společností Unibet a dostupných pod doménovými jmény hu.unibet.com a hul.unibet.com, maďarský daňový orgán konstatoval, že tyto stránky umožňují přístup k obsahu, který představuje hazardní hry ve smyslu maďarských právních předpisů o provozování hazardních her, aniž má společnost Unibet v Maďarsku požadované povolení.
- 22 V důsledku tohoto protiprávního jednání přijal maďarský daňový orgán dvě rozhodnutí, kterými zaprvé nařídil dočasnou blokadu přístupu k internetovým stránkám společnosti Unibet z maďarského území a zadruhé uložil společnosti Unibet pokutu.
- 23 Společnost Unibet proto podala žalobu k Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovní soud v Budapešti, Maďarsko), kterou se domáhala zrušení těchto rozhodnutí z důvodu, že maďarská právní úprava, na jejímž základě byla přijata, je v rozporu s článkem 56 SFEU. Domnívá se, že vzhledem k podmínkám stanoveným touto úpravou je jí prakticky znemožněno získat postavení koncesionáře, přičemž takové postavení představuje předběžnou podmínku pro vydání povolení k provozování internetových hazardních her. Společnost Unibet má za to, že neměla možnost uzavřít koncesní smlouvu na základě žádného ze dvou postupů stanovených vnitrostátní právní úpravou.
- 24 Společnost Unibet tvrdí, že jelikož ministr pro hospodářství nevyhlásil veřejné výběrové řízení na uzavření koncesní smlouvy, nemohla využít prvního postupu. Dále tvrdí, pokud jde o druhý postup, který jí umožňoval podat ministrově nabídce na uzavření koncesní smlouvy a byl vyhrazen pro „důvěryhodné“ provozovatele ve smyslu maďarské právní úpravy, že nebyla v době vydání prvního rozhodnutí oprávněna podat takovou nabídku, pokud nesplňovala zákonné podmínky pro to, aby mohla být kvalifikována jako „důvěryhodný“ provozovatel hazardních her ve smyslu vnitrostátní právní

úpravy. Kromě toho v době přijetí druhého rozhodnutí neměla vzhledem ke dni nabytí účinnosti právní úpravy, kterou se měnila definice „důvěryhodného“ provozovatele hazardních her, dostatek času na vypracování podrobné nabídky.

- 25 Podle maďarského daňového orgánu není maďarská právní úprava v rozporu s článkem 56 SFEU. Okolnost, že nebylo vyhlášeno výběrové řízení na udělení koncese, neznamená, že maďarská právní úprava porušuje unijní právo, neboť pokud by takové výběrové řízení bylo vyhlášeno, mohla by se jej společnost Unibet zúčastnit. Kromě toho k datu přijetí druhého rozhodnutí mohla společnost Unibet prokázat, že je „důvěryhodným“ provozovatelem hazardních her ve smyslu vnitrostátní právní úpravy, což by jí umožnilo podat ministrovi nabídku na uzavření koncesní smlouvy. Tento orgán uvedl, že bude přijata ministerská vyhláška k doplnění ustanovení zákona o hazardních hrách, pokud jde o internetové hry.
- 26 Daňový orgán rovněž uvedl, že jelikož vyhláška, jež má být přijata, spadá do působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů (Úř. věst. L 204, s. 37; Zvl. vyd. 13/20, s. 337), její oznámení Komisi je nezbytným předpokladem pro její vstup v platnost. Tento orgán dále uvádí, že i v případě, že by maďarská právní úprava byla neslučitelná s unijním právem, nebylo by možné hájit názor, že na maďarském území mohou být internetové hazardní hry provozovány bez jakéhokoliv povolení či omezení.
- 27 Předkládající soud se táže, zda s ohledem na judikaturu Soudního dvora týkající se výkladu článku 56 SFEU v oblasti hazardních her může být v souladu s tímto článkem taková vnitrostátní právní úprava, jako je maďarská právní úprava, která nevytvořila monopol na trhu hazardních her a zajišťuje subjektům působícím na tomto trhu teoretickou možnost vstoupit na maďarský trh internetových hazardních her, avšak její provádění ve skutečnosti nadále prakticky znemožňuje těmto subjektům nabízet na tomto trhu své služby.
- 28 Podle předkládajícího soudu měli provozovatelé hazardních her v době, kdy nastaly skutkové okolnosti věci v původním řízení, dvě možnosti, jak uzavřít koncesní smlouvu na provozování internetových hazardních her. Uvádí, že první možností, tj. vyhlášení veřejného výběrového řízení ministrem pro hospodářství, tento ministr po celé sporné období nevyužil. Pokud jde o druhou možnost, a sice podání nabídky na uzavření koncesní smlouvy, tento soud uvádí, že oprávněn podat takovou nabídku byl pouze provozovatel, který mohl být ve smyslu právní úpravy platné ke dni 25. června 2014 považován za „důvěryhodného provozovatele hazardních her“. Na základě této právní úpravy platné k datu přijetí prvního rozhodnutí o blokaci internetových stránek společnosti Unibet přitom provozovatelé, kteří se nemohli prokázat deseti lety poskytování služeb v Maďarsku, pod pojem „důvěryhodný provozovatel hazardních her“ nespádali. Společnost Unibet proto byla podle uvedeného soudu vyloučena z trhu internetových hazardních her. Kromě toho má předkládající soud za to, že vzhledem ke krátké době mezi 15. červencem 2014, datem legislativního zásahu, na základě kterého byla definice pojmu „důvěryhodný provozovatel“ změněna v tom směru, že společnost Unibet mohla případně spadat pod tento pojem, a 29. srpnem 2014, datem přijetí druhého rozhodnutí o blokaci internetových stránek společnosti Unibet, nebyla tato společnost schopna podat podrobně vypracovanou nabídku.
- 29 Předkládající soud se tak táže, zda s ohledem na článek 56 SFEU může neexistence podrobných pravidel týkajících se technických požadavků na udělení povolení k provozování internetových hazardních her odůvodnit to, že je provozovatel hazardních her prakticky vyloučen z účasti ve výběrovém řízení, i když vnitrostátní právní úprava stanoví, že udělení povolení je teoreticky možné. Kromě toho se táže, zda taková neexistence podrobných technických pravidel však může odůvodnit správní sankce uložené příslušnými orgány provozovatelům hazardních her, kteří nemohli prakticky získat povolení požadovaná k provozování internetových hazardních her.



30 Za těchto podmínek se Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovní soud v Budapešti) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující otázky:

- „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 pro kterýkoliv hospodářský subjekt splňující zákonem stanovené požadavky – včetně hospodářských subjektů usazených v jiném členském státě – 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 (dočasnou blokadu 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 (dočasná blokadu přístupu a pokuta), jsou v rozporu s článkem 56 SFEU?“

## **K předběžným otázkám**

### ***K první a druhé otázce***

- 31 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, jako je úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která zavádí režim koncesí a povolení k provozování internetových hazardních her, podle něhož mohou provozovatelé uzavřít koncesní smlouvu a na jejím základě získat povolení k provozování internetových hazardních her buď na základě toho, že se zúčastní výběrového řízení na uzavření koncesní smlouvy vyhlášeného ministrem hospodářství, nebo že podají nabídku ministrovi na uzavření koncesní smlouvy, přičemž posledně uvedenou možnost mají pouze „důvěryhodní“ provozovatelé hazardních her ve smyslu vnitrostátní právní úpravy.
- 32 Je třeba připomenout, že článek 56 SFEU vyžaduje zrušení všech omezení volného pohybu služeb, i když platí bez rozdílu jak pro vnitrostátní poskytovatele služeb, tak pro poskytovatele z jiných členských států, pokud mohou narušit, omezit nebo znevýhodnit činnost poskytovatelů služeb usazených v jiném členském státě, kde legálně poskytují obdobné služby (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, bod 51, jakož i citovaná judikatura).

- 33 Soudní dvůr v tomto ohledu již rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, která zakazuje provozování hazardních her bez předchozího povolení správních orgánů, představuje omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 56 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pflieger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 39, jakož i citovaná judikatura).
- 34 Je tudíž třeba konstatovat, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která zavádí režim koncesí a povolení k provozování hazardních her, představuje omezení volného pohybu služeb ve smyslu článku 56 SFEU.
- 35 Nyní je třeba posoudit, zda toto omezení může být odůvodněné.
- 36 Pokud jde o odůvodnění, jež lze uznat ve vztahu k existujícím vnitrostátním opatřením omezujícím volný pohyb služeb, Soudní dvůr několikrát uvedl, že cíle sledované vnitrostátními právními úpravami přijatými v oblasti her a sázek posuzované ve svém celku se nejčastěji vztahují k ochraně příjemců dotčených služeb a obecně spotřebitelů, jakož i k ochraně společenského řádu. Konstatoval rovněž, že takové cíle patří k naléhavým důvodům obecného zájmu, jež mohou odůvodnit zásahy do volného pohybu služeb.
- 37 Mimoto je nesporné, že každému členskému státu přísluší, aby posoudil, zda je v kontextu jím sledovaných legitimních cílů nezbytné zakázat úplně nebo částečně činnosti provozování hazardních her, nebo je pouze omezit a stanovit k tomuto účelu více či méně přísné způsoby kontroly, přičemž nezbytnost a přiměřenost takto přijatých opatření musejí být posuzovány pouze s ohledem na sledované cíle a úroveň ochrany, kterou zamýšlejí dotčené vnitrostátní orgány zajistit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, bod 46 a citovaná judikatura).
- 38 V projednávaném případě z písemných vyjádření předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že se Maďarsko za účelem odůvodnění opatření dotčených ve věci v původním řízení obecně dovolává cílů ochrany spotřebitelů a rizik pro veřejný pořádek a veřejné zdraví.
- 39 Soudní dvůr již rozhodl, že tyto cíle mohou odůvodnit omezení základních svobod v oblasti hazardních her. Judikaturou byly totiž 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 řádu obecně (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. března 2007, Placanica a další, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 46).
- 40 Z ustálené judikatury nicméně vyplývá, že omezení uložená členskými státy musí splňovat zásadu proporcionality a že vnitrostátní právní úprava je vhodná k zajištění dosažení sledovaného cíle pouze tehdy, pokud jsou použité prostředky koherentní a systematické (rozsudky ze dne 6. března 2007, Placanica a další, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, body 48 a 53, jakož i ze dne 16. února 2012, Costa a Cifone, C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80, bod 63).
- 41 Judikatura Soudního dvora rovněž uvádí, že aby byla taková právní úprava odůvodněná, i když omezuje základní svobodu, musí být režim koncesí a povolení k provozování hazardních her založen na kritériích, která jsou objektivní, nediskriminační a předem známá tak, aby pro výkon posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů byly stanoveny určité meze zabraňující jejímu svévolnému použití (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. února 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, bod 55 a citovaná judikatura).
- 42 Kromě toho musí orgány veřejné moci, které udělují koncese, dodržovat povinnost transparentnosti. Povinnost transparentnosti, která se uplatní v případě, že by dotčená koncese na služby mohla vzbudit zájem u podniku se sídlem v jiném členském státě, než ve kterém se koncese uděluje, tedy nutí orgán udělující koncesi k tomu, aby ve prospěch každého potenciálního zájemce zaručil odpovídající stupeň

zveřejnění umožňující zpřístupnění koncesí na služby konkurentům, jakož i přezkum nestrannosti řízení o udělení koncese, aniž nutně zahrnuje povinnost vyhlásit výběrové řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. září 2010, Engelmann, C-64/08, EU:C:2010:506, body 49 a 50).

- 43 Mimoto zásada právní jistoty, jejímž logickým důsledkem je zásada ochrany legitimního očekávání, zejména vyžaduje, aby právní úprava byla jasná a přesná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky (rozsudek ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary a další, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 77, jakož i citovaná judikatura).
- 44 Co se zaprvé týče vnitrostátní právní úpravy platné ke dni 25. června 2014, je třeba konstatovat, že takové pravidlo členského státu, o jaké se jedná ve věci v původním řízení, podle něhož důvěryhodní provozovatelé hazardních her musí po dobu nejméně deseti let vykonávat činnost provozování hazardních her na území tohoto členského státu, zavádí rozdílné zacházení, když znevýhodňuje provozovatele hazardních her usazené v jiných členských státech ve srovnání s dotýcnými vnitrostátními provozovateli, kteří mohou splnit tuto podmínku snadněji.
- 45 Pouhé dovolávání se cíle obecného zájmu nepostačuje k odůvodnění takového rozdílného zacházení. Přitom v případě, že neexistuje důvod k tomu, aby bylo nutné za účelem dosažení stanovených cílů vykonávat činnost provozování hazardních her na území hostitelského členského státu, a nikoliv na území jiného členského státu, a to po dobu nejméně deseti let, musí být takové pravidlo považováno za diskriminační a v rozporu s článkem 56 SFEU.
- 46 Co se zadruhé týče, vnitrostátní právní úpravy platné ke dni 29. srpna 2014, nepředstavuje požadavek vykonávat po dobu tří let v členském státě činnost provozování hazardních her výhodu pro subjekty usazené v hostitelském členském státě a lze ho odůvodnit cílem obecného zájmu. Je však důležité, aby se dotýcná pravidla uplatňovala transparentně ve vztahu ke všem zájemcům. Je tak třeba připomenout, že povinnost transparentnosti, která je logickým důsledkem zásady rovnosti, má především za cíl zajistit, aby se všechny zainteresované subjekty mohly rozhodnout o podání nabídek na základě všech relevantních informací, a vyloučit existenci rizika upřednostňování a svévole ze strany zadavatele. Předpokládá, že všechny podmínky a způsoby postupu vedoucího k udělení koncese budou formulovány jasně, přesně a jednoznačně tak, aby zaprvé všichni přiměřeně informovaní zájemci, kteří postupují s běžnou řádnou péčí, mohli pochopit jejich přesný význam a vykládat je stejným způsobem a zadruhé byla omezena diskreční pravomoc orgánu udělujícího koncesi a tento byl schopen skutečně ověřit, zda nabídky zájemců splňují kritéria, kterými se dotčený postup řídí (rozsudek ze dne 4. února 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, bod 87).
- 47 Tento požadavek nesplňuje vnitrostátní právní úprava, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, jejíž podmínky, které stanoví pro výkon pravomoci ministra hospodářství během takového postupu, a technické požadavky, které musí splnit provozovatelé hazardních her při podání své nabídky, nejsou definovány s dostatečnou přesností.
- 48 Na položené otázky je tedy třeba odpovědět tak, že článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která zavádí režim koncesí a povolení k provozování internetových hazardních her, pokud obsahuje diskriminační pravidla vůči subjektům usazeným v jiných členských státech nebo v případě, že stanoví nediskriminační pravidla, která se však uplatňují netransparentně nebo se provádí způsobem, který brání nebo ztěžuje podání nabídky určitým zájemcům usazeným v jiných členských státech.

### *Ke třetí otázce*

- 49 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání takovým sankcím, jako jsou sankce, o které se jedná ve věci v původním řízení, které byly uloženy za porušování vnitrostátní právní úpravy, která zavádí režim koncesí a povolení k provozování hazardních her, v případě, že se taková vnitrostátní právní úprava ukáže být v rozporu s tímto článkem.
- 50 V tomto ohledu postačí připomenout, že pokud byl v oblasti hazardních her zaveden omezující režim a tento režim je neslučitelný s článkem 56 SFEU, nemůže být porušení uvedeného režimu ze strany hospodářského subjektu postihováno sankcemi (rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pflieger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 64, jakož i citovaná judikatura).
- 51 Na třetí otázku je třeba odpovědět tak, že článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takovým sankcím, jako jsou sankce, o které se jedná ve věci v původním řízení, které byly uloženy za porušování vnitrostátní právní úpravy, která zavádí režim koncesí a povolení k provozování hazardních her, v případě, že se taková vnitrostátní právní úprava ukáže být v rozporu s tímto článkem.

### **K nákladům řízení**

- 52 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 (první senát) rozhodl takto:

- 1) **Článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která zavádí režim koncesí a povolení k provozování internetových hazardních her, pokud obsahuje diskriminační pravidla vůči subjektům usazeným v jiných členských státech nebo v případě, že stanoví nediskriminační pravidla, která se však uplatňují netransparentně nebo se provádí způsobem, který brání nebo ztěžuje podání nabídky určitým zájemcům usazeným v jiných členských státech.**
- 2) **Článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takovým sankcím, jako jsou sankce, o které se jedná ve věci v původním řízení, které byly uloženy za porušování vnitrostátní právní úpravy, která zavádí režim koncesí a povolení k provozování hazardních her, v případě, že se taková vnitrostátní právní úprava ukáže být v rozporu s tímto článkem.**

Podpisy.