



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

22. ledna 2015*

„Řízení o předběžné otázce — Články 49 SFEU a 56 SFEU — Svoboda usazování — Volný pohyb služeb — Hazardní hry — Vnitrostátní právní úprava — Změna uspořádání systému koncesí sjednocením data, k němuž uplynou doby platnosti — Nové koncesní řízení — Koncese s kratší dobou platnosti než předchozí koncese — Omezení — Naléhavé důvody obecného zájmu — Proporcionalita“

Ve věci C-463/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Consiglio di Stato (Itálie) ze dne 2. července 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 23. srpna 2013, v řízení

Stanley International Betting Ltd,

Stanleybet Malta Ltd

proti

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato,

za přítomnosti:

Intralot Italia SpA,

SNAI SpA,

Galassia Game Srl,

Eurobet Italia Srl unipersonale,

Lottomatica Scommesse Srl,

Sisal Match Point SpA,

Cogetech Gaming Srl

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Ó Caoimh, C. Toader (zpravodajka), E. Jarašiūnas a C. G. Fernlund, soudci

* Jednací jazyk: italština.

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: L. Carrasco Marco, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 22. října 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Stanley International Betting Ltd D. Agnello a M. Murou, avvocati,
- za Stanleybet Malta Ltd F. Ferrarem, R. A. Jacchiou, A. Terranova a D. Agnello, avvocati,
- za SNAI SpA A. Fratini a F. Filpem, avvocati,
- za Lottomatica Scommesse Srl A. Vergerio di Cesanou, C. Benellim a G. Fraccastorem, avvocati,
- za Sisal Match Point Spa L. Medugnem, A. Auteri, G. Fraccastorem a F. Vetròem, avvocati,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s S. Fiorentinem, avvocato dello Stato, a I. Volpem, esperto,
- za belgickou vládu J.-C. Halleuxem a L. Van den Broeck, jako zmocněnci, ve spolupráci s P. Vlaemminckem, advocaat,
- za portugalskou vládu L. Inez Fernandesem, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi E. Montaguti a H. Tserepa-Lacombe, jako zmocněnkyněmi,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 49 SFEU a 56 SFEU, jakož i výkladu zásady rovného zacházení a zásady efektivity.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi Stanley International Betting Ltd (dále jen „Stanley International Betting“) a Stanleybet Malta Ltd (dále jen „Stanleybet Malta“) na jedné straně a Ministero dell’Economia e delle Finanze a Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato na druhé straně, ve věci uspořádání nového koncesního řízení na udělení koncesí s kratší dobou platnosti, než měly koncese udělené v minulosti.

Právní rámec

- 3 Italské právní předpisy v zásadě stanoví, že účast na organizování hazardních her, včetně přijímání sázek, podléhá získání koncese a policejního povolení.

- 4 Až do novelizace použitelných právních předpisů, ke které došlo v roce 2002, nemohla být subjektům založeným ve formě kapitálových společností, jejichž akcie jsou kótovány na regulovaných trzích, udělena koncese pro hazardní hry. Tyto subjekty byly v důsledku toho vyloučeny z koncesních řízení, která se konala v roce 1999. Protiprávnost tohoto vyloučení z hlediska článků 43 ES a 49 ES byla konstatována zejména v rozsudku Placanica a další (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133).
- 5 Legislativním nařízením č. 223 ze dne 4. července 2006 o naléhavých opatřeních k hospodářské a sociální obnově, omezení a racionalizaci veřejných výdajů a o opatřeních v oblasti daňových příjmů a boje proti daňovým únikům, které bylo přeměněno na zákon č. 248 ze dne 4. srpna 2006 (GURI č. 18 ze dne 11. srpna 2006), byla v Itálii provedena reforma odvětví her, jejímž cílem bylo zajištění souladu s požadavky vyplývajícími z unijního práva.
- 6 V návaznosti zejména na rozsudek Costa a Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80) bylo odvětví hazardních her reformováno legislativním nařízením č. 16 ze dne 2. března 2012 o naléhavých ustanoveních v oblasti daňového zjednodušení, zlepšení efektivity a posílení kontrolních postupů, které bylo po novelizaci přeměněno na zákon č. 44 ze dne 26. dubna 2012 (GURI č. 99 ze dne 28. dubna 2012, řádný doplněk č. 85, s. 1 a následující; konsolidovaný text s. 23 a následující, dále jen „legislativní nařízení č. 16“).
- 7 Článek 10 odst. 9g a odst. 9h legislativního nařízení č. 16 stanoví:

„9g V rámci změny uspořádání právní úpravy oblasti veřejných her, včetně úpravy oblasti sázek na sportovní události, dostihy i nespportovní události je cílem ustanovení tohoto odstavce podpořit uvedenou změnu tím, že u koncesí, které jsou určeny k přijímání dotčených sázek, dojde nejprve ke sjednocení data, k němuž uplynou jejich doby platnosti, tak aby byl splněn požadavek, že změna vnitrostátních právních předpisů, jimiž se řídí výběr osob, které na účet státu přijímají sázky na sportovní události, včetně sázek na dostihy a nespportovní události, má být provedena v souladu se zásadami stanovenými rozsudkem [Costa et Cifone, EU:C:2012:80]. Vzhledem k tomu, že se blíží datum, k němuž skončí platnost části koncesí k přijímání uvedených sázek, vypíše Autonomní správa státních monopolů neprodleně, nejpozději však do 31. července 2012, koncesní řízení za účelem výběru osob přijímajících uvedené sázky, přičemž musí být dodržena následující kritéria:

- a) účastnit se budou moci osoby, které již činnost spočívající v přijímání sázek vykonávají v členském státě Evropského hospodářského společenství, v němž mají zapsané a skutečné sídlo, na základě požadovaného platného oprávnění vydaného podle platných předpisů právního řádu uvedeného státu, jestliže se těší dobré pověsti, jsou spolehlivé a splňují požadavky Autonomní správy státních monopolů kladené na hospodářské kvality a majetkové poměry [...];
- b) koncese budou uděleny na dobu, která uplyne dnem 30. července 2016, a to k přijímání sázek na sportovní události, včetně sázek na dostihy a nespportovní události výlučně v rámci fyzické sítě, a sice v sázkových kancelářích v maximálním počtu 2000, jejichž výlučnou činností je prodej produktů veřejných her, a to bez stanovení minimální vzdálenosti mezi těmito kancelářemi nebo vůči jiným sběrným místům, které již vyvíjejí činnost v oblasti totožných sázek;
- c) pro každou sázkovou kancelář se jako složka ceny stanoví základní tržní hodnota ve výši 11 000 EUR;
- d) uzavření koncesní smlouvy musí být v souladu s jakoukoliv další zásadou formulovanou rozsudkem [Costa et Cifone, EU:C:2012:80], jakož i s příslušnými platnými vnitrostátními ustanoveními v oblasti veřejných her;

e) možnost spravovat sázkové kanceláře v jakékoliv obci nebo regionu bez množstevních omezení na územním principu a bez podmínek zvýhodňujících koncesionáře, kterým již bylo uděleno povolení k přijímání totožných sázek, jakož i takových podmínek, které by se každopádně mohly ukázat jako výhodné pro posledně uvedené;

f) poskytnutí jistot [...]

9 h Koncesionáři oprávnění k přijímání sázek, jež jsou uvedeni v odstavci 9g, v jejichž případě platnost koncese uplyne dnem 30. června 2012, pokračují ve sběrných činnostech až do data uzavření smluv na koncese, které budou uděleny v souladu s předchozím odstavcem. [...]"

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 8 Společnost Stanley International Betting a společnost Stanleybet Malta podaly k Consiglio di Stato (Státní rada) žalobu za účelem dosažení změny rozsudku Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionální správní soud v Latium) č. 1884/2013.
- 9 Předmětem tohoto rozsudku bylo koncesní řízení na udělení 2000 koncesí pro společný výkon veřejných her prostřednictvím zavedení fyzické sítě herních míst a jejich správy na základě čl. 10 odst. 9g a odst. 9h legislativního nařízení č. 16 (dále jen „zadávací řízení“).
- 10 Stanley International Betting, společnost založená ve Spojeném království spolu se svou dceřinou společností Stanleybet Malta provozuje v Itálii činnost prostřednictvím subjektů nazvaných „střediska pro přenos dat“ (dále jen „SPD“), nacházejících se v místech přístupných veřejnosti, jejichž vlastníci poskytují hráčům počítačové spojení a poskytují žalobkyním v hlavním řízení data ke každé sázce.
- 11 Tuto činnost v Itálii provozují vlastníci SPD již patnáct let, a to na základě vztahu, který má formu smluvního zastoupení, avšak bez koncese a bez policejního povolení.
- 12 Vzhledem k tomu, že žalobkyně v původním řízení mají za to, že byly v letech 1999 a 2006 vyloučeny z předešlých koncesních řízení, požadují zrušení nového koncesního řízení, přičemž tvrdí, že je diskriminační a v rozporu s rozsudky Placanica a další (EU:C:2007:133) a s Costa a Cifone (EU:C:2012:80) a domáhají se uspořádání nového koncesního řízení.
- 13 Žalobkyně v původním řízení kritizují konkrétně zavedení diskriminace, pokud jde o dobu platnosti nových koncesí, jež by měla činit 40 měsíců, a je tedy výrazně kratší než doba platnosti předchozích koncesí, která byla mezi devíti a dvanácti lety, jakož i pokud jde o výlučnost prodeje produktů veřejných her a zákazu převodu koncesí.
- 14 Zejména uvádějí, že tyto omezující podmínky jim neumožňují smysluplnou účast v koncesním řízení, především pak vzhledem k sankcím souvisejícím s důvody pro zrušení, pozastavení platnosti a odebrání koncese, jako je v případě odebrání koncese propadnutí jistoty a bezplatný převod uživatelského práva hmotného a nehmotného majetku v jejich vlastnictví, které tvoří jejich síť řízení a sběru sázek po uplynutí doby platnosti koncese.
- 15 Zdůraznily, že jim z důvodu soudního sporu týkajícího se SPD, jejichž prostřednictvím provozují činnost v Itálii, hrozí velké riziko odebrání a zrušení nabytých koncesí. Žalobkyně v původním řízení se proto domnívají, že byly postaveny do situace, kdy si musí vybrat mezi zanecháním činnosti v Itálii a podstoupením rizika, že jim případně nabyté koncese budou odebrány a složené jistoty propadnou.
- 16 Tribunale amministrativo regionale del Lazio odmítl žalobu, která mu byla předložena, jako nepřípustnou s odůvodněním, že žalobkyně v původním řízení se neúčastnily koncesního řízení, jehož zrušení se dožadují. V návaznosti na tento rozsudek předložily spor Consiglio di Stato.

- 17 Tento posledně jmenovaný soud má za to, že i když je pravda, že sporná ustanovení týkající se nových koncesí jsou přísnější a podrobnější než v minulosti, nejsou tato ustanovení nejasná, vztahují se na všechny účastníky včetně bývalých koncesionářů a použijí se i na již existující vztahy, a tudíž je obtížné pochopit, v čem spočívá údajná trvalá „výhoda“ bývalých koncesionářů.
- 18 Kromě toho posledně jmenovaný soud uvádí, že okolo 120 jiných účastníků dotčeného koncesního řízení, včetně významných zahraničních skupin, které nejsou součástí existujících subjektů a jejichž provozní struktura je podobná provozní struktuře žalobkyň v hlavním řízení, toto koncesní řízení žádným způsobem nezpochybňuje.
- 19 Navíc podle tohoto soudu, i přesto, že je doba platnosti nových koncesí kratší než doba platnosti koncesí udělovaných dříve, jsou pro subjekt ucházející se o koncesi rovněž levnější a ekonomicky méně omezující.
- 20 Proto předkládající soud považuje za nezbytné dotázat se v tomto ohledu Soudního dvora, a to i přesto, že předkládající soud vyjádřil názor, že články 49 SFEU a 56 SFEU nebrání sporným vnitrostátním ustanovením.
- 21 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být článek 49 SFEU a [následující] a článek 56 SFEU a [následující], jakož i zásady stanovené Soudním dvorem [...] v rozsudku [Costa a Cifone (EU:C:2012:80)] vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby byly předmětem koncesního řízení koncese s dobou platnosti, která je kratší než doba platnosti dříve vydaných koncesí, pokud je toto koncesní řízení uspořádáno za účelem nápravy důsledků vyplývajících z nezákonného vyloučení některých subjektů z koncesních řízení?
- 2) Musí být článek 49 SFEU a [následující] a článek 56 SFEU a [následující], jakož i zásady stanovené Soudním dvorem [...] v tomtéž rozsudku [Costa a Cifone (EU:C:2012:80)] vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby byl požadavek na změnu uspořádání systému sjednocením data, k němuž uplynou doby platnosti koncesí, dostatečné odůvodnění zkrácené doby platnosti koncesí, které jsou předmětem koncesního řízení oproti době platnosti koncesí udělených v minulosti?“

K předběžným otázkám

K pravomoci Soudního dvora

- 22 Společnost Lottomatica Scommesse Srl zpochybňuje pravomoc Soudního dvora. Uvádí, že vzhledem k posuzovací pravomoci členských států Soudnímu dvoru nepřisluší, aby se vyjadřoval k tomu, zda je stanovení více či méně zkrácené doby platnosti koncesí v oblasti hazardních her v souladu s články 49 SFEU a 56 SFEU. Podle ní spadá otázka tohoto souladu do pravomoci vnitrostátního soudu, a nikoliv do pravomoci Soudního dvora.
- 23 V tomto ohledu je nutno konstatovat, že tato společnost nezpochybňuje, že dotčené italské právní předpisy musí být v souladu s články 49 SFEU a 56 SFEU. K posouzení rozsahu působnosti článků 49 SFEU a 56 SFEU je přitom Soudní dvůr oprávněn, přičemž předkládající soud se domáhá výkladu právě těchto článků za účelem určení toho, zda je s nimi v souladu doba platnosti uvedených koncesí.
- 24 Je tedy třeba mít za to, že Soudní dvůr má pravomoc odpovědět na položené otázky.

K přípustnosti

- 25 Italská vláda má za to, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce musí být prohlášena za nepřipustnou, neboť předkládací rozhodnutí nepopisuje dostatečným způsobem skutkový rámec, který by Soudnímu dvoru umožnil poskytnout užitečnou odpověď.
- 26 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se na otázky týkající se výkladu práva Unie položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí rozhodnout o žádosti podané vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad práva Unie nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek Melki a Abdeli, C-188/10 a C-189/10, EU:C:2010:363, bod 27 jakož i citovaná judikatura).
- 27 Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že nutnost dospět k takovému výkladu unijního práva, který bude vnitrostátnímu soudu k užtku, vyžaduje, aby uvedený soud vymezil skutkový a právní rámec, do něhož jsou otázky, které pokládá, zasazeny, nebo alespoň vysvětlil skutkové okolnosti, na nichž jsou uvedené otázky založeny. Předkládací rozhodnutí musí kromě toho uvést přesné důvody, které vedly vnitrostátní soud k tomu, aby si kladl otázky týkající se výkladu unijního práva, a usoudil, že je nezbytné položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku (rozsudek Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, bod 28 a citovaná judikatura).
- 28 Předkládací rozhodnutí přitom dostatečným způsobem popisuje právní i skutkový rámec sporu v původním řízení a údaje poskytnuté tímto předkládajícím soudem umožňují určit význam položených otázek.
- 29 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je přípustná.

K věci samé

- 30 Předkládající soud se svou první a druhou otázkou, které je třeba zkoumat společně, v podstatě táže, zda musí být články 49 SFEU a 56 SFEU, jakož i zásada rovného zacházení a zásada efektivit vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě v oblasti hazardních her, která z důvodu změny uspořádání systému sjednocením data, k němuž uplynou doby platnosti koncesí, stanoví, že bude uspořádáno nové zadávací řízení na koncese s kratší dobou platnosti, než je doba platnosti dříve udělených koncesí.
- 31 Na jedné straně je třeba zkoumat, zda je vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení, stanoví-li u nových koncesí kratší dobu platnosti než u předchozích koncesí, v souladu se zásadou rovného zacházení a zásadou efektivit.
- 32 V tomto ohledu je třeba uvést, že i když Soudní dvůr v rozsudku Costa a Cifone (EU:C:2012:80) rovněž zkoumal soulad italské právní úpravy s povinností transparentnosti a zásadou právní jistoty, není již takový přezkum v tomto případě nutný, jelikož ustanovení dotčená v původním řízení jsou podle předkládajícího soudu dostatečně jasná, a nelze jím tedy již vytýkat, že nejsou formulována jasně, přesně a jednoznačně.
- 33 Na druhé straně je třeba posoudit, zda může důvod uplatněný vnitrostátními orgány za účelem odůvodnění kratší doby platnosti nových koncesí, zejména pak změna uspořádání systému sjednocením data, k němuž uplynou doby platnosti koncesí, odůvodnit případné omezení svobod zaručených Smlouvami.

K dodržení zásady rovnosti zacházení a zásady efektivity

- 34 Ve věci dotčené v původním řízení se žalobkyně domáhají, aby byly stávající koncese zrušeny, aby bylo poslední zadávací řízení zrušeno a aby bylo uspořádáno jiné zadávací řízení na nediskriminačním základě. Tvrdí, že italské orgány neměly právo vybrat buď odebrání stávajících koncesí, nebo nabídnutí odpovídajícího počtu nových koncesí a že volba, kterou učinily, každopádně porušuje zásadu rovného zacházení a zásadu efektivity.
- 35 Nicméně jak již Soudní dvůr rozhodl, jak zrušení a opětovné rozdělení předchozích koncesí, tak soutěž o odpovídající počet nových koncesí by mohlo být v tomto ohledu vhodným řešením. Obě tato řešení v zásadě umožňují nápravu protiprávního vyloučení některých subjektů – alespoň do budoucna – tím, že jim bude umožněno, aby činnost na trhu provozovaly za stejných podmínek jako existující subjekty (rozsudek *Costa a Cifone*, EU:C:2012:80, bod 52).
- 36 Z toho vyplývá, že vnitrostátní orgány jsou v takové neharmonizované oblasti, jako je oblast hazardních her, oprávněny učinit volbu mezi uvedenými řešeními na základě prostoru pro uvážení, kterým disponují členské státy, přičemž tento prostor pro uvážení je nicméně ohraničen zásadami rovnocennosti a efektivity.
- 37 V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora je totiž věcí vnitrostátního právního řádu stanovit procesní podmínky, které zajistí ochranu práv, která pro subjekty vyplývají na základě přímého účinku unijního práva, avšak za podmínky, že nejsou méně příznivé než ty, které se týkají obdobných situací vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti) a v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) (rozsudky *Placanica* a další, EU:C:2007:133, bod 63, jakož i *Costa a Cifone*, EU:C:2012:80, bod 51).
- 38 Kromě dodržení zásady rovného zacházení a z ní vyplývající povinnosti transparentnosti, musí být režim povolování hazardních her založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze, které zabrání tomu, že budou použita svévolně (rozsudek *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, bod 42).
- 39 Jak ovšem Soudní dvůr již rozhodl, samotná skutečnost, že existující subjekty mohly zahájit činnost o několik let dříve než protiprávně vyloučené subjekty a etablovat se tak na trhu s určitým jménem a věrnou klientelou, jim poskytuje neoprávněnou konkurenční výhodu. Přiznání „dodatečných“ konkurenčních výhod existujícím subjektům ve srovnání s novými koncesionáři má za důsledek zachování a posílení účinků protiprávního vyloučení posledních zadávacích řízení a představuje porušení zásady rovného zacházení. Takové opatření kromě toho nadměrně ztěžuje výkon práv přiznaných unijním právním řádem subjektům, které byly protiprávně vyloučeny z posledního zadávacího řízení, a nesplňuje zásadu efektivity (viz rozsudek *Costa a Cifone*, EU:C:2012:80, bod 53).
- 40 Z toho vyplývá, že k tomu, aby byla vnitrostátní právní úprava v souladu se zásadou rovného zacházení a se zásadou efektivity, nesmí existujícím subjektům ve srovnání s novými koncesionáři poskytnout „dodatečné“ konkurenční výhody.
- 41 Pokud jde o zásadu rovného zacházení, je třeba uvést, že podle předkládajícího soudu nejsou ustanovení dotčená ve věci v původním řízení nejasná, vztahují se na všechny uchazeče včetně těch starších a použijí se rovněž na již existující koncese, aniž by poskytovaly existujícím subjektům „dodatečné“ konkurenční výhody. Žalobkyně v původním řízení však toto posouzení nesdílí; v tomto ohledu je nicméně třeba připomenout, že Soudnímu dvoru nepřísluší, aby se v rámci řízení o předběžné otázce vyjadřoval k výkladu vnitrostátních ustanovení, ani aby posuzoval, zda jejich výklad, který poskytuje předkládající soud, je správný (viz zejména rozsudek *Angelidaki* a další, C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 48, jakož i citovanou judikaturu).

- 42 Kromě toho je rovněž třeba zohlednit to, že jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, žalobkyně v původním řízení provozují činnost na italském území prostřednictvím SPD již patnáct let, a to ač nejsou držitelkami koncese a policejního povolení, takže nemohou být ve skutečnosti kvalifikovány jako „nové subjekty na trhu“.
- 43 Co se týče zásady efektivity, je třeba uvést, že opět podle předkládacího soudu platí, že i když mají nové koncese kratší dobu platnosti než dříve udělené koncese, jsou nicméně pro subjekt ucházející se o koncesi levnější a ekonomicky méně omezující.
- 44 Dodržování zásady rovného zacházení a zásady efektivity je tak ve věci, která je předmětem původního řízení, podle všeho zaručeno.

K odůvodnění omezení svobod zaručených články 49 SFEU a 56 SFEU

- 45 Podle ustálené judikatury platí, že jakákoliv opatření, která zakazují, brání nebo činí méně atraktivním výkon svobod zaručených články 49 SFEU a 56 SFEU, musí být považována za omezení svobody usazování anebo volného pohybu služeb (viz zejména rozsudek *Duomo Gpa a další*, C-357/10 až C-359/10, EU:C:2012:283, body 35 a 36, jakož i citovanou judikaturu).
- 46 Proto taková právní úprava členského státu, jako je úprava dotčená v původním řízení, která podřizuje výkon hospodářské činnosti získání koncese a stanoví různé případy zániku koncese, představuje překážku svobodám zaručeným články 49 SFEU a 56 SFEU (viz rozsudek *Costa a Cifone*, EU:C:2012:80, bod 70).
- 47 Nicméně je třeba posoudit, zda takové omezení může být připuštěno z titulu odchylných opatření z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví výslovně stanovených v člancích 51 SFEU a 52 SFEU, které jsou použitelné rovněž v oblasti volného pohybu služeb na základě článku 62 SFEU, nebo v souladu s judikaturou Soudního dvora odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu (rozsudek *Digibet a Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, bod 22 a citovaná judikatura).
- 48 Podle ustálené judikatury Soudního dvora tak mohou být omezení hazardních her odůvodněna takovými naléhavými důvody obecného zájmu, jako jsou ochrana spotřebitele a předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru (rozsudek *Digibet a Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, bod 23 a citovaná judikatura).
- 49 Navíc pokud jde o italskou právní úpravu hazardních her, Soudní dvůr konstatoval, že omezení základních svobod vyplývajících z této právní úpravy, může odůvodnit cíl spočívající v boji proti kriminalitě související s hazardními hrami (viz rozsudek *Biasci a další*, C-660/11 et C-8/12, EU:C:2013:550, bod 23).
- 50 Pokud jde o kvalifikaci důvodu, jenž vnitrostátní orgány uplatňují za účelem odůvodnění zkrácené doby platnosti nových koncesí, kterým je konkrétně změna uspořádání systému sjednocením data, k němuž uplynou doby platnosti koncesí, jako „naléhavého důvodu obecného zájmu“, platí podle ustálené judikatury to, že úvahy čistě administrativní povahy nemohou odůvodnit odchylku členského státu od pravidel unijního práva. Tato zásada se použije tím spíše tam, kde předmětná odchylka znamená vyloučení nebo omezení výkonu některé ze základních svobod unijního práva (viz rozsudek *Arblade a další*, C-369/96 a C-376/96, EU:C:1999:575, bod 37 a citovanou judikaturu).
- 51 Je však třeba připomenout zvláštní povahu právní úpravy hazardních her, která patří mezi oblasti, v nichž mezi členskými státy existují výrazné rozdíly morální, náboženské a kulturní povahy. Při neexistenci harmonizace dané oblasti na úrovni Evropské unie je na každém členském státu, aby v těchto oblastech podle vlastního žebříčku hodnot posoudil, jaké požadavky s sebou nese ochrana dotčených zájmů, přičemž zjištění cílů, které vnitrostátní právní úprava skutečně sleduje, spadá

v rámci konkrétní věci, která byla předložena Soudnímu dvoru na základě článku 267 SFEU, do pravomoci předkládajícího soudu (rozsudek Digibet a Albers, EU:C:2014:1756, bod 24, jakož i citovaná judikatura).

- 52 V této specifické oblasti mají tudíž vnitrostátní orgány širokou posuzovací pravomoc k tomu, aby stanovily požadavky, které s sebou nese ochrana spotřebitele a společenského pořádku, a jsou-li jinak dodrženy podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora, je věcí každého členského státu, aby posoudil, zda je v kontextu jím sledovaných legitimních cílů nezbytné zakázat úplně nebo částečně herní a sázkové činnosti, nebo je pouze omezit a stanovit k tomuto účelu více či méně přísné způsoby kontroly (rozsudek Digibet a Albers, EU:C:2014:1756, bod 32, jakož i citovaná judikatura).
- 53 Z toho plyne, že v tomto konkrétním kontextu může změna uspořádání systému sjednocením data, k němuž uplynou doby platnosti koncesí, tím že stanoví kratší dobu platnosti nových koncesí, než je doba platnosti koncesí udělených dříve, přispět ke konzistentnímu naplňování legitimních cílů snižování herních příležitostí nebo cílů boje proti kriminalitě související s těmito hrami a může rovněž splňovat požadované podmínky proporcionality.
- 54 Pokud by se v budoucnu ukázalo, že vnitrostátní orgány chtějí snížit počet udělených koncesí nebo vykonávat přísnější kontrolu činností v oblasti hazardních her, byla by taková opatření snazší v případě, kdy by byly všechny koncese uděleny na stejně dlouhou dobu a končily ve stejný čas.
- 55 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na položené otázky odpovědět tak, že články 49 SFEU a 56 SFEU, jakož i zásada rovného zacházení a zásada efektivity musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která z důvodu změny uspořádání systému sjednocením data, k němuž uplynou doby platnosti koncesí, stanoví, že bude uspořádáno nové koncesní řízení na koncese s kratší dobou platnosti, než je doba platnosti dříve udělených koncesí.

K nákladům řízení

- 56 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 (třetí senát) rozhodl takto:

Články 49 SFEU a 56 SFEU, jakož i zásada rovného zacházení a zásada efektivity musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která z důvodu změny uspořádání systému sjednocením data, k němuž uplynou doby platnosti koncesí, stanoví, že bude uspořádáno nové koncesní řízení na koncese s kratší dobou platnosti, než je doba platnosti dříve udělených koncesí.

Podpisy.