



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

24. ledna 2013\*

„Články 43 ES a 49 ES — Vnitrostátní právní úprava, která přiznává výlučné právo na provádění, provozování, organizování a pořádání hazardních her jedinému podniku s právní formou akciové společnosti kótované na burze — Propagace hazardních her a rozšíření do dalších členských států Evropské unie — Kontrola vykonávaná státem“

Ve spojených věcech C-186/11 a C-209/11,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Symvoulio tis Epikrateias (Řecko) ze dne 21. ledna 2011, došlými Soudnímu dvoru dne 20. dubna 2011 a dne 4. května 2011, v řízeních

**Stanleybet International Ltd (C-186/11),**

**William Hill Organization Ltd (C-186/11),**

**William Hill plc (C-186/11),**

**Sportingbet plc (C-209/11)**

proti

**Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,**

**Ypourgos Politismou,**

za přítomnosti:

**Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP),**

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení L. Bay Larsen, vykonávající funkci předsedy čtvrtého senátu, J.-C. Bonichot, C. Toader (zpravodajka), A. Prechal a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: J. Mazák,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 13. června 2012,

\* Jednací jazyk: řečtina.

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Stanleybet International Ltd G. Dellisem, P. Kakourisem a G. Troufakosem, dikigoroi, jakož i R. A. Jacchiou, I. Picciano, A. Terranova a D. Agnello, avvocati,
- za William Hill Organization Ltd a William Hill plc G. A. Antonakopoulosem, dikigoros,
- za Sportingbet plc S. Alexandrisem a P. Anestisem, dikigoroi,
- za Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon a Ypourgos Politismou S. Detsisem, jako zmocněncem,
- za Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) G. Gerapetritisem a G. Ganotisem, dikigoroi,
- za řeckou vládu G. Papadaki a E.-M. Mamouna, jakož i E. Synoikisem a I. Bakopoulosem, jako zmocněnci,
- za belgickou vládu M. Jacobs a L. Van den Broeck, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s P. Vlaemminckem, advocaat,
- za polskou vládu D. Lutostańskou, jakož i P. Kucharskim a M. Szpunarem, jako zmocněnci,
- za portugalskou vládu A. Silva Coelho, jako zmocněnkyní,
- za Evropskou komisi M. Patakia a I. Rogalskim, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 20. září 2012,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článků 43 ES a 49 ES.
- 2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci dvou sporů, a v případě prvního z nich (C-186/11) mezi společnostmi Stanleybet International Ltd (dále jen „Stanleybet“), jakož i William Hill Organisation Ltd a William Hill plc (společně označenými jako „William Hill“), a v případě druhého z nich (C-209/11) mezi společnostmi Sportingbet plc (dále jen „Sportingbet“) na straně jedné a Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (ministerstvo hospodářství a financí) a Ypourgos Politismou (ministerstvo kultury) na straně druhé, které se týkají implicitního zamítnutí žádostí o udělení licencí na poskytování služeb týkajících se sázkových her v Řecku, které podaly Stanleybet, William Hill a Sportingbet, řeckými orgány, přičemž Organismos Prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) (dále jen „OPAP“) je vedlejším účastníkem řízení v každém z těchto sporů.

## Právní rámec

### Řecké právo

Zákon č. 2433/1996

- 3 Z důvodové zprávy k zákonu č. 2433/1996 (FEK A' 180), který zavedl státní monopol v odvětví organizování hazardních her, vyplývá, že hlavním cílem tohoto právního předpisu je potlačování nelegálního sázení, které „v posledních letech nabylo [v Řecku] podobu epidemie“, zatímco potřeba zvýšit příjem pro sport je dodatečným cílem. Dále důvodová zpráva zdůrazňuje, že „se má za to, že je nezbytné pro každý druh sázky stanovit sázenku [...] za účelem zvýšit účinnost potlačení nelegálního sázení [v Řecku], které mimo jiné přímo způsobuje vývoz měny, jelikož společnosti, které v současnosti organizují nelegální hazardní hry v Řecku, spolupracují se zahraničními společnostmi a přijímají takové sázky rovněž jejich jménem.“

- 4 Znění článků 2 a 3 tohoto zákona je následující:

#### „Článek 2

1. Nařízením prezidenta [...] se povolí vydání sázenky s ‚pevnou nebo pohyblivou výhrou‘ na všechny druhy individuálního nebo skupinového sportu a událostí, které mohou vést k organizaci sázek [...]. Správcem dotčené sázenky [...] se určuje společnost [OPAP].

2. Každá osoba, která organizuje sázku bez povolení [...] bude odsouzena k trestu odnětí svobody. [...]

#### Článek 3

1. Roční náklady na reklamu na hazardní hry [...], které OPAP organizuje nebo má organizovat v budoucnu, se rozdělí poměrně mezi OPAP a ostatní subjekty, které se podílí na právech vyplývajících z každé hry společnosti OPAP [...].

5. Společnost OPAP je oprávněna využít bezplatně až 10 % reklamního místa na národních, městských a obecních stadionech a tělocvičnách pro reklamní poutače na své výrobky. [...]

Nařízení prezidenta č. 228/1999

- 5 Články 1 a 2 nařízení prezidenta č. 228/1999 (FEK A' 193) stanoví:

#### „Článek 1

Zakládá se akciová společnost s obchodní firmou [OPAP]. [...] Společnost působí ve veřejném zájmu na základě pravidel soukromé správy [...].

#### Článek 2

1. Cílem [OPAP] je:

- a) samostatně nebo ve spolupráci s třetími osobami organizovat, pořádat a provozovat sázky na fotbalové zápasy (PRO-PO) a jakékoli jiné hazardní hry, které v budoucnu představenstvo zavede v celé zemi nebo v zahraničí jménem řeckého státu [...];

- b) provozování výše uvedených her a her pořádaných v budoucnu spadá pod výlučnou pravomoc společnosti [OPAP], která jedná jménem řeckého státu [...].“

Zákon č. 2843/2000

- 6 Znění článku 27 zákona č. 2843/2000 (FEK A' 219) ve znění zákona č. 2912/2001 (FEK A' 94, dále jen „zákon č. 2843/2000“) je následující:

„1. Stát může investorům nabídnout prostřednictvím aténské burzy cenných papírů nejvýše 49 % podílu na současném kapitálu akciové společnosti [OPAP].

2.

- a) Smlouvou uzavřenou mezi řeckým státem zastoupeným ministrem financí a ministrem kultury, odpovědnými za oblast sportu [...], a společností OPAP se této společnosti uděluje na dobu dvaceti (20) let výlučné právo provádět, provozovat, organizovat a pořádat hry, které tato společnost v současnosti provozuje, a to podle platných ustanovení, a hry ‚Bingo Lotto‘, ‚Kino‘ [...]
- b) Rozhodnutím představenstva společnosti OPAP, jež je schváleno ministrem financí a ministrem kultury, odpovědnými za oblast sportu, bude vydáno pro každou hru společnosti OPAP prováděcí nařízení, kterým se upraví aspekty týkající se předmětu her, jejich organizování a pořádání obecně, finanční podmínky provozování her, a zejména podíly vyplácené hráčům jako výhra, podíly vyplácené jako výhra pro jednotlivé kategorie hráčů, cenu za sloupek a výše provize pro sázkové kanceláře. [...]
- c) Smlouva uvedená v bodě 2 a) stanoví podmínky, za nichž společnost OPAP vykonává právo upravené v tomto odstavci a jeho případné prodloužení, jakož i odměnu za poskytnutí tohoto práva a způsob jejího placení, konkrétnější povinnosti společnosti OPAP, a zejména podmínky týkající se zásad transparentnosti postupů dodržovaných při provozování her a ochrany společenského pořádku a hráčů[...]

9.

- a) Pokud zákon schválí pořádání jakékoliv nové hry kromě těch, které jsou uvedeny v odst. 2 písm. a), zřídí se [...] zvláštní komise, jejímž úkolem je určit lhůty a podmínky a stanovit odměnu za přiznání práva na organizování hry společnosti OPAP. [...] Pokud OPAP odmítne přijmout organizování hry, může jej převzít stát. V případě, že je povoleno přiznat pořádání určité hry třetí osobě, nemůže být odměna nižší než ta, která byla navržena společnosti OPAP. Každou budoucí hru, která se týká sportovních událostí, může pořádat pouze a výhradně OPAP.“

Zákon č. 3336/2005

- 7 Článek 14 odst. 1 zákona č. 3336/2005 (FEK A' 96) změnil článek 27 zákona č. 2843/2000, který stanoví nyní následující:

„Stát může nabídnout investorům prostřednictvím aténské burzy cenných papírů nejvýše 66 % podílu na kapitálu společnosti [OPAP]. Podíl účasti státu na kapitálu společnosti OPAP nesmí být nižší než 34 %.“

Zákon č. 3429/2005

- 8 Z článku 20 zákona č. 3429/2005 (FEK A' 314) vyplývá, že právo státu jmenovat většinu členů představenstva bylo zrušeno.

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

- 9 Společnosti Stanleybet, William Hill a Sportingbet jsou společnostmi se sídlem ve Spojeném království, které mají licenci k organizování hazardních her.
- 10 Jak vyplývá z předkládacích rozhodnutí, bylo v Řecku na základě zákonů č. 2433/1996 a č. 2843/2000, jakož i na základě smlouvy uzavřené mezi společností OPAP a řeckým státem v roce 2000 uděleno výhradní právo na provádění, provozování, organizování a pořádání hazardních her a sázenek s pevnou či pohyblivou výhrou na dobu dvaceti let společnosti OPAP, tedy do roku 2020.
- 11 Společnost OPAP, původně státní podnik vlastněný ze 100 % řeckým státem, byla v roce 1999 přeměněna na akciovou společnost a v roce 2001 byla kótována na aténské burze, přičemž stát v okamžiku tohoto vstupu na burzu vlastnil 51 % kapitálu společnosti OPAP.
- 12 V roce 2005 stát rozhodl, že se stane menšinovým vlastníkem, přičemž si ponechal pouze 34 % akcií společnosti OPAP. I když řecký stát disponoval pouze menšinovým podílem na kapitálu společnosti OPAP, měl však od vstupu zákona č. 3336/2005 v platnost právo jmenovat většinu členů představenstva této společnosti. Toto právo bylo zrušeno článkem 20 zákona č. 3429/2005 v rozsahu, v němž tato výsada byla v rozporu s kodifikovaným zákonem č. 2190/1920 o akciových společnostech (FEK A' 37), jelikož tento zákon stanovil, že členové představenstva akciových společností jsou voleni výhradně valnou hromadou.
- 13 Řecký stát však nadále kontroloval společnost OPAP zejména tím, že schvaloval pravidla týkající se její činnosti a kontroloval postupy dodržované při provozování her. Podle většiny členů předkládajícího soudu však kontroluje stát společnost OPAP pouze povrchně.
- 14 Společnost OPAP rozšířila svou činnost jak v Řecku, tak v zahraničí. Ke dni 31. března 2005 tak OPAP již založila 206 poboček na Kypru, a to na základě řecko-kyperské dohody v této oblasti. Navíc za účelem rozvoje své činnosti na Kypru založila OPAP v roce 2003 společnost OPAP Kyprou a v roce 2004 společnost OPAP International.
- 15 Je nesporné, že OPAP stanoví maximální výši sázky, jakož i výhry na sázenku, nikoli na hráče, a že reklama na hazardní hry, které organizuje, je zvýhodněna, jelikož má právo využít bezplatně až 10 % reklamního místa na národních, městských a obecních stadionech a tělocvičnách.
- 16 Dne 25. listopadu 2004 podala Stanleybet k předkládajícímu soudu žalobu, která směřovala ke zrušení implicitního zamítnutí její žádosti o udělení licencí na organizování sportovních sázkových her na řeckém území řeckými orgány. K předkládajícímu soudu podaly společnost William Hill dne 18. července 2007 a společnost Sportingbet dne 5. ledna 2007 další dvě žaloby s podobným předmětem, přičemž poslední uvedená podala rovněž žádost o udělení licence na organizování hazardních her, které již na řeckém trhu existovaly. Společnost OPAP byla připuštěna jako vedlejší účastnice v těchto řízeních.
- 17 Podle názoru většiny členů předkládajícího soudu nelze vnitrostátní právní úpravu dotčenou v původním řízení, která uděluje společnosti OPAP monopol, považovat za odůvodněnou s ohledem na články 43 ES a 49 ES. Domnívají se, že vnitrostátní právní úprava, z níž vychází tento stav, není odůvodněna s ohledem na nezbytnost omezit nabídku hazardních her soudrzným a účinným způsobem

a omezit činnosti, které s nimi souvisí. Takové omezení není rovněž odůvodněno cílem spojeným s omezením trestné činnosti související s hazardními hrami, jelikož podle většiny členů předkládajícího soudu nelze rozvoj odvětví hazardních her v Řecku kvalifikovat jako kontrolovaný.

18 Podle menšinového názoru členů předkládajícího soudu je monopol upravený vnitrostátní právní úpravou dotčenou v původním řízení odůvodněn s ohledem na články 43 ES a 49 ES, jelikož hlavním cílem, který tato právní úprava sleduje, není nezbytnost omezit nabídku hazardních her, avšak potlačení trestné činnosti související s těmito hazardními hrami, což je cíl, který je sledován na základě politiky kontrolovaného rozvoje odvětví hazardních her.

19 Za těchto podmínek se Symvoulis tis Epikrateias rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je vnitrostátní právní úprava, která za účelem omezení nabídky hazardních her přiznává výlučné právo na provádění, provozování, organizování a pořádání hazardních her jedinému podniku, který má formu akciové společnosti a je kótován na burze, slučitelná s ustanoveními článků 43 ES a 49 ES, když tento podnik navíc propaguje hazardní hry, které pořádá, rozšiřuje svou činnost do jiných států, hráči se her účastní volně a maximální výše sázky a výhry je určena na jednu sazenku, nikoliv na hráče?

2) Je v případě záporné odpovědi na první otázku slučitelná s ustanoveními článků 43 ES a 49 ES vnitrostátní právní úprava, která pouze v rámci boje proti trestné činnosti kontrolováním podniků působících v dotčeném odvětví za účelem zajištění, aby se tyto činnosti vykonávaly pouze v kontrolovaných systémech, přiznává výlučné právo na provádění, provozování, organizování a pořádání hazardních her jedinému podniku, i když takové přiznání práv vede současně k neomezené expanzi příslušné nabídky? Nebo je třeba v každém případě, a to aby takové omezení bylo považováno za vhodné k dosažení cíle boje proti trestné činnosti, nezbytné, aby expanze nabídky byla v každém případě kontrolována, tj. existovala jen v rozsahu, který nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle? Pokud musí být tato expanze v každém případě kontrolována, lze ji z tohoto pohledu považovat za kontrolovanou, je-li v dotčeném odvětví přiznáno výlučné právo podniku s vlastnostmi uvedenými v první předběžné otázce? Pokud se má za to, že přiznání uvedeného výlučného práva vede ke kontrolované expanzi nabídky hazardních her, přesahuje přiznání práva jedinému podniku meze nezbytnosti v tom smyslu, že téhož cíle může být dosaženo i přiznáním tohoto práva více podnikům?

3) Pokud s ohledem na dvě výše uvedené předběžné otázky Soudní dvůr rozhodne, že přiznání výlučného práva podle příslušných vnitrostátních právních předpisů k provádění, provozování, organizování a pořádání hazardních her není v souladu s články 43 ES a 49 ES:

a) je přípustné ve smyslu těchto ustanovení Smlouvy, aby vnitrostátní orgány v přechodném období nezbytném k zavedení ustanovení slučitelných se Smlouvou o ES upustily od provádění přezkumu žádostí na zahájení dotčených činností, které předložily subjekty legálně usazené v jiných členských státech?

b) v případě kladné odpovědi, na základě jakých kritérií se určuje doba tohoto přechodného období?

c) pokud přechodné období není povoleno, na základě jakých kritérií mají vnitrostátní orgány posuzovat příslušné žádosti?“

## K předběžným otázkám

### *K první a druhé otázce*

- 20 Podstatou první a druhé předběžné otázky předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, je, zda články 43 ES a 49 ES musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která přiznává výlučné právo na provádění, provozování, organizování a pořádání hazardních her jedinému podniku, pokud tento podnik, kterému bylo uděleno toto výlučné právo, vykonává expanzivní hospodářskou politiku, ačkoli cílem vnitrostátní právní úpravy je buď omezit nabídku hazardních her, nebo podpořit boj proti trestné činnosti související s hazardními hrami.
- 21 Je nesporné, že taková právní úprava členského státu, jako je právní úprava popsána předkládajícím soudem, představuje omezení volného pohybu služeb, který zaručuje článek 49 ES nebo svobody usazování, kterou zaručuje článek 43 ES, jelikož uděluje monopol společnosti OPAP a zakazuje takovým poskytovatelům, jako je Stanleybet, William Hill a Sportingbet, usazeným v jiném členském státě, aby nabízeli hazardní hry na řeckém území (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2010, Stoß a další, C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, Sb. rozh. s. I-8069, bod 68 a citovaná judikatura).
- 22 Je třeba nicméně posoudit, zda takové omezení může být připuštěno v rámci odchylných opatření z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví výslovně stanovených v člancích 45 ES a 46 ES, které jsou použitelné rovněž v oblasti volného pohybu služeb na základě článku 55 ES, nebo v souladu s judikaturou Soudního dvora odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek ze dne 19. července 2012, Garkalns, C-470/11, bod 35 a citovaná judikatura).
- 23 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 (výše uvedený rozsudek Garkalns, bod 39 a citovaná judikatura).
- 24 V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že právní úprava hazardních her patří mezi oblasti, v nichž mezi členskými státy existují výrazné rozdíly morální, náboženské a kulturní povahy. Při neexistenci harmonizace v dané oblasti je na každém členském státu, aby v těchto oblastech podle svého vlastního žebříčku hodnot posoudil, jaké požadavky s sebou nese ochrana dotčených zájmů (rozsudek ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, Sb. rozh. s. I-7633, bod 57 a citovaná judikatura).
- 25 V projednávaném případě, co se týče cílů uvedených jako cíle sledované právní úpravou dotčenou v původním řízení, tedy omezení nabídky hazardních her a boj s trestnou činností související s těmito hrami tím, že jsou nasměrovány v rámci kontrolované expanze, je třeba připomenout, že náleží mezi cíle, které jsou judikaturou uznány jako cíle, které mohou odůvodnit omezení základních svobod v odvětví hazardních her (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. února 2012, Costa a Cifone, C-72/10 a C-77/10, bod 61 a citovaná judikatura).
- 26 Zjištění cílů, které vnitrostátní právní úprava skutečně sleduje, však spadá v rámci věci, která byla předložena Soudnímu dvoru na základě článku 267 SFEU, do pravomoci předkládajícího soudu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2011, Dickinger a Ömer, C-347/09, Sb. rozh. s. I-8185, bod 51).

- 27 Kromě toho je třeba připomenout, že omezení, která stanoví členské státy, musejí splňovat podmínky přiměřenosti a zákazu diskriminace, které se jich týkají, jak tyto podmínky vyžaduje judikatura Soudního dvora. Vnitrostátní právní předpisy tak jsou k tomu, aby zaručily uskutečnění dovolávaného cíle, způsobilé pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze dosáhnout jej soudržným a systematickým způsobem (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, body 59 až 61 a citovaná judikatura).
- 28 Pouhá okolnost, že si jeden členský stát zvolil jiný systém ochrany než jiný členský stát, nemůže mít vliv na posouzení nezbytnosti tohoto systému a přiměřenosti příslušných ustanovení. Tato ustanovení musí být posuzována pouze z hlediska cílů, které příslušné orgány dotčeného členského státu sledují, a z hlediska úrovně ochrany, kterou chtějí zajistit (rozsudek ze dne 12. července 2012, HIT a HIT LARIX, C-176/11, bod 25 a citovaná judikatura).
- 29 Členský stát, který usiluje o zajištění zvláště vysoké úrovně ochrany, se proto může, jak připustil Soudní dvůr ve své judikatuře, důvodně domnívat, že kontrolovat rizika spojená s odvětvím hazardních her a sledovat cíl předcházení podněcování k nadměrným výdajům za hru a boje proti hráčské závislosti dostatečně účinným způsobem mu umožňuje pouze přiznání výlučných práv jedinému subjektu, který podléhá důsledné kontrole ze strany orgánů veřejné moci (viz rozsudek ze dne 30. června 2011, Zeturf, C-212/08, Sb. rozh. s. I-5633, bod 41).
- 30 Pokud vnitrostátní orgány veřejné správy dodrží výše uvedený požadavek přiměřenosti, mohou mít totiž za to, že skutečnost, že budou mít k dispozici dodatečné prostředky – vzhledem ke svému postavení kontrolora instituce pověřené monopolem – jež jim umožní ovlivňovat její fungování mimo regulační mechanismy a zákonem stanovený dohled, jim může zajistit lepší kontrolu nabídky hazardních her a lepší záruky účinnosti při provádění jejich politiky než v případě výkonu těchto činností soukromými hospodářskými subjekty v soutěžním prostředí, i kdyby v něm posledně uvedené subjekty podléhaly systému povolení a režimu kontroly a sankcí (výše uvedený rozsudek Zeturf, bod 42).
- 31 Co se týče prvního cíle týkajícího se omezení nabídky hazardních her, jak je uveden v bodě 25 tohoto rozsudku, vnitrostátním soudům přísluší, aby se zejména s ohledem na konkrétní způsoby použití dotčené omezující právní úpravy přesvědčily, že tato právní úprava skutečně odpovídá snaze o omezení herních příležitostí a omezení činností v této oblasti soudržným a systematickým způsobem (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Garkalns, bod 44 a citovaná judikatura).
- 32 V této souvislosti předkládající soud může oprávněně zohlednit takové různé skutečnosti, které charakterizují právní rámec společnosti OPAP a způsob, jakým tento subjekt v praxi funguje, jako jsou skutečnosti uvedené v předkládacím rozhodnutí, a sice např. okolnost, že OPAP disponuje určitými právy a výsadami, pokud jde o reklamu na hazardní hry, které organizuje nebo skutečnost, že nejvyšší sázky jsou stanoveny na sázenku, nikoli na hráče. Uvedenému soudu však přísluší, aby určil, zda takové skutečnosti a všechny další skutečnosti, u nichž se ukáže, že jsou v této souvislosti relevantní, mohou vést k závěru, že právní úprava dotčená v původním řízení nesplnila požadavky uvedené v předchozím bodě tohoto rozsudku.
- 33 Co se týče druhého cíle týkajícího se boje s trestnou činností související s hazardními hrami, přísluší rovněž předkládajícímu soudu, aby ověřil zejména ve světle vývoje trhu s hazardními hrami na vnitrostátní úrovni, zda státní kontrola, které činnosti podniku s monopolním postavením podléhají, je skutečně prováděna systematickým a soudržným způsobem za účelem dosažení cílů sledovaných zavedením výlučného režimu ve prospěch takového podniku (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Zeturf, bod 62 a citovaná judikatura).

- 34 V tomto ohledu je třeba připomenout, že účinnou povahu této státní kontroly musí posoudit předkládající soud, přičemž zohlední skutečnost, že natolik omezující opatření, jako je monopol, musí mimo jiné podléhat přísné kontrole ze strany veřejných orgánů (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Zeturf, bod 58).
- 35 I když se totiž jeví, že některé skutečnosti uvedené v předkládacím rozhodnutí, zejména skutečnost, že OPAP je akciovou společností kótovanou na burze, a posouzení, podle něhož je OPAP řeckým státem kontrolována pouze povrchně, mohou nasvědčovat tomu, že by požadavky uvedené v bodech 33 a 34 tohoto rozsudku nemusely být splněny, přísluší nicméně předkládajícímu soudu, aby posoudil, zda tomu tak je, přičemž zohlední uvedené skutečnosti a všechny další skutečnosti, u nichž se ukáže, že jsou v této souvislosti relevantní.
- 36 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba na první a druhou předběžnou otázku odpovědět, že články 43 ES a 49 ES musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která přiznává výlučné právo na provádění, provozování, organizování a pořádání hazardních her jedinému podniku, pokud zaprvé tato právní úprava ve skutečnosti neodpovídá snaze omezit příležitosti k hazardním hrám a činnosti v této oblasti soudržným a systematickým způsobem a zadruhé není zajištěna přísná kontrola expanze odvětví hazardních her veřejnými orgány v rozsahu nezbytném pro boj s trestnou činností související s těmito hrami, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

#### *K první a druhé části třetí předběžné otázky*

- 37 Podle první části třetí otázky si přeje předkládající soud v podstatě zjistit, zda v případě neslučitelnosti vnitrostátní právní úpravy v oblasti organizování hazardních her s ustanoveními Smlouvy týkajícími se volného pohybu služeb a svobody usazování mohou vnitrostátní orgány upustit během přechodného období od přezkumu takových žádostí, jako jsou žádosti v původním řízení, které se týkají udělení licencí v odvětví hazardních her.
- 38 Soudní dvůr již v tomto ohledu rozhodl, že vzhledem k přednosti přímo použitelného unijního práva nelze vnitrostátní právní úpravu týkající se veřejného monopolu v odvětví hazardních her, která podle zjištění provedených vnitrostátním soudem obsahuje omezení neslučitelná se svobodou usazování a volným pohybem služeb, neboť uvedená omezení nepřispívají k omezení sázkových činností soudržným a systematickým způsobem, nadále uplatňovat během přechodného období (rozsudek ze dne 8. září 2010, Winner Wetten, C-409/06, Sb. rozh. s. I-8015, bod 69).
- 39 V důsledku toho je třeba na první část třetí otázky odpovědět v tom smyslu, že v případě neslučitelnosti vnitrostátní právní úpravy v oblasti organizování hazardních her s ustanoveními Smlouvy týkajícími se volného pohybu služeb a svobody usazování nemohou vnitrostátní orgány upustit během přechodného období od přezkumu takových žádostí, jako jsou žádosti dotčené v původním řízení, které se týkají udělení licencí v odvětví hazardních her.
- 40 S ohledem na odpověď podanou na první část třetí otázky není nutné odpovídat na druhou část této otázky.

#### *Ke třetí části třetí otázky*

- 41 Podle třetí části třetí otázky si předkládající soud v podstatě přeje určit, vzhledem k odpovědím podaným na předchozí otázky, kritéria, na jejichž základě příslušné vnitrostátní orgány musí přezkoumat takové žádosti o udělení licence, jako jsou žádosti dotčené v původním řízení, a jaké jsou důsledky, které je třeba vyvodit z případného nepřiznání přechodného období, pokud jde o výsledek přezkumného řízení týkajícího se takových žádostí o udělení licence.

- 42 Z bodu 38 tohoto rozsudku sice vyplývá, že zásada přednosti přímo použitelného unijního práva brání přiznání přechodného období v projednávaném případě.
- 43 Zbývá však zjistit, zda případný závěr o neslučitelnosti dotčené vnitrostátní právní úpravy s články 43 ES a 49 ES může společně s nepřiznáním přechodného období zabránit vnitrostátním orgánům, aby na základě přezkumného řízení udělily takové požadované licence, jako jsou licence ve věci v původním řízení.
- 44 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v této konkrétní oblasti organizování hazardních her mají vnitrostátní orgány dostatečnou posuzovací pravomoc k tomu, aby stanovily požadavky, které zahrnuje ochrana spotřebitele a společenského pořádku, a jsou-li podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora jinak dodrženy, přísluší každému členskému 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 (viz výše uvedený rozsudek Garkalns, bod 38 a citovaná judikatura).
- 45 Je rovněž nesporné, že na rozdíl od zavedení volné a nenarušené hospodářské soutěže na tradičním trhu, může uplatnění takové hospodářské soutěže na velmi specifickém trhu s hazardními hrami, tj. mezi několika hospodářskými subjekty, které jsou oprávněny provozovat stejné hazardní hry, vést ke škodlivému účinku spojenému se skutečností, že jsou tyto subjekty vedeny k soupeření ve vynalézavosti, aby svou nabídku učinily atraktivnější, než je nabídka jejich konkurentů, a tímto způsobem zvýšily výdaje spotřebitelů související se hrou, jakož i riziko závislosti těchto spotřebitelů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. června 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Sb. rozh. s. I-4695, bod 58).
- 46 Je tedy třeba konstatovat, že nepřiznání přechodného období v případě neslučitelnosti vnitrostátní právní úpravy s články 43 ES a 49 ES nevede nezbytně ke vzniku povinnosti dotčeného členského státu, aby liberalizoval trh s hazardními hrami, pokud by měl mít za to, že taková liberalizace není v souladu s ochranou spotřebitelů a společenského pořádku, který si tento členský stát přeje zajistit. Za současného stavu unijního práva totiž mohou členské státy stávající monopol změnit za účelem dosažení jeho slučitelnosti s ustanoveními Smlouvy tím, že bude podroben zejména účinné a přísné kontrole ze strany veřejných orgánů.
- 47 V každém případě, pokud by se měl dotčený členský stát domnívat, že změna stávajícího monopolu za účelem dosažení slučitelnosti s ustanoveními Smlouvy není myslitelná a že liberalizace trhu s hazardními hrami odpovídá lépe úrovni ochrany spotřebitelů a společenského pořádku, kterou si přeje zajistit, bude muset dodržet základní pravidla Smluv, zejména články 43 ES a 49 ES, zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, jakož i povinnost transparentnosti, která z nich vyplývá (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Costa a Cifone, bod 54 a citovaná judikatura). V takovém případě zavedení systému předchozího správního povolení v tomto členském státě, pokud jde o nabídku určitých druhů hazardních her, musí být založeno na kritériích, která jsou objektivní, nediskriminační a předem známá tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze zabraňující jejímu svévolnému použití (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. září 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Sb. rozh. s. I-8149, bod 90, jakož i výše uvedený rozsudek Costa a Cifone, bod 56 a citovaná judikatura).
- 48 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba na třetí část třetí otázky odpovědět, že za takových okolností, jako jsou okolnosti ve věcech v původním řízení, mohou příslušné vnitrostátní orgány posoudit žádosti o udělení licence na organizování hazardních her, které jim byly předloženy, podle úrovně ochrany spotřebitelů a společenského pořádku, kterou si přejí zajistit, avšak na základě objektivních a nediskriminačních kritérií.

## K nákladům řízení

- 49 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 (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Články 43 ES a 49 ES musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která přiznává výlučné právo na provádění, provozování, organizování a pořádání hazardních her jedinému podniku, pokud zaprvé tato právní úprava ve skutečnosti neodpovídá snaze omezit příležitosti k hazardním hrám a činnosti v této oblasti soudržným a systematickým způsobem a zadruhé není zajištěna přísná kontrola expanze odvětví hazardních her veřejnými orgány v rozsahu nezbytném pro boj s trestnou činností související s těmito hrami, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.
- 2) V případě neslučitelnosti vnitrostátní právní úpravy v oblasti organizování hazardních her s ustanoveními Smlouvy týkajícími se volného pohybu služeb a svobody usazování nemohou vnitrostátní orgány upustit během přechodného období od přezkumu takových žádostí, jako jsou žádosti dotčené v původním řízení, které se týkají udělení licencí v odvětví hazardních her.
- 3) Za takových okolností, jako jsou okolnosti ve věcech v původním řízení, mohou příslušné vnitrostátní orgány posoudit žádosti o udělení licence na organizování hazardních her, které jim byly předloženy, podle úrovně ochrany spotřebitelů a společenského pořádku, kterou si přejí zajistit, avšak na základě objektivních a nediskriminačních kritérií.

Podpisy.