



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 7. júla 2016*

Vec C-303/15

Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.
proti
G. M.
a
M. S.

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Sąd Okręgowy w Łodzi (Krajský súd Lodž, Poľsko)]

„Postup oznamovania technických predpisov — Technické predpisy v odvetví hazardných hier — Povinnosť členských štátov oznámiť návrh technických predpisov Komisii — Dôsledky nesplnenia oznamovacej povinnosti“

I – Úvod

1. Podľa poľského práva môžu prevádzkovať ruletové, kartové a kockové hry a hry na automatoch iba držiteľia povolenia na prevádzkovanie kasína (ďalej len „požiadavka na povolenie“). Ruletové, kartové a kockové hry a hry na automatoch sa môžu navyše usporadúvať len v kasínach (ďalej len „územné obmedzenie“).

2. Odporcovia vo veci samej boli obvinení z prevádzkovania výherných hracích automatov v baroch bez povolenia. Na svoju obhajobu argumentujú tým, že požiadavka na povolenie je „technickým predpisom“ v zmysle smernice 98/34**, ktorý nebol Komisii oznámený. Poľské orgány ho teda nie sú oprávnené voči nim uplatňovať.

3. Je nesporné, že požiadavka na povolenie nebola Komisii oznámená. Svojou otázkou vnútroštátny súd žiada o usmernenie k dôsledkom neoznámenia uvedenej požiadavky. Skôr, než sa však budem zaoberať týmito dôsledkami, treba zodpovedať tieto otázky: je požiadavka na povolenie vôbec „technickým predpisom“? V prípade zápornej odpovede nevzniká ani oznamovacia povinnosť.

4. Na žiadosť Súdneho dvora sa v týchto návrhoch obmedzím na analýzu tohto aspektu prejudiciálnej otázky a všeobecnej otázky, ktorú vyvoláva: do akej miery sa na povoľovací režim týkajúci sa určitého druhu činností (teda služieb) vzťahuje oznamovacia povinnosť týkajúca sa „technických predpisov“ uplatniteľná na výrobky (teda tovar)?

* Jazyk prednesu: angličtina.

** Smernica Európskeho parlamentu a Rady 98/34/ES z 22. júna 1998, ktorou sa stanovuje postup pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov, ako aj pravidiel vzťahujúcich sa na služby informačnej spoločnosti (Ú. v. ES L 204, 1998, s. 37; Mim. vyd. 13/020, s. 337). Slová „ako aj pravidiel vzťahujúcich sa na služby informačnej spoločnosti“ boli do názvu smernice vložené smernicou Európskeho parlamentu a Rady 98/48/ES z 20. júla 1998, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 98/34/ES o postupe pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov (Ú. v. ES L 217, 1998, s. 18; Mim. vyd. 13/021, s. 8).

II – Právny rámec

A – Právo EÚ

1. Smernica 98/34

5. Článok 1 obsahuje niekoľko relevantných definícií:

„1. ‚výrobok‘ je každý priemyselne vyrábaný výrobok a každý poľnohospodársky výrobok, vrátane rybích výrobkov;

2. ‚služba‘ je každá služba poskytovaná informačnou spoločnosťou, to jest každá služba, ktorá sa bežne poskytuje za odmenu, na diaľku, elektronickým spôsobom a na základe individuálnej žiadosti príjemcu služieb.

...

3. ‚technická špecifikácia‘ je špecifikácia obsiahnutá v dokumente upravujúcom charakteristiky, ktoré sa od výrobku vyžadujú, ako je napríklad stupeň kvality, funkčnosť, bezpečnosť a rozmery, vrátane požiadaviek vzťahujúcich sa na výrobok z hľadiska názvu, pod ktorým sa predáva, a tiež terminológie, symbolov, skúšania a skúšobných metód, balenia, označovania alebo štítkovania a postupov posudzovania zhody.

...

4. ‚iné požiadavky‘ sú požiadavky iné ako technická špecifikácia; sú kladené na výrobok s cieľom ochrany najmä spotrebiteľov alebo životného prostredia a ovplyvňujú životnosť [životný cyklus – *neoficiálny preklad*] výrobku po jeho uvedení na trh. Ide o požiadavky, ako sú podmienky používania, opätovného používania a potreby alebo zneškodňovania v prípadoch, v ktorých môžu mať takéto podmienky významný vplyv na zloženie alebo povahu výrobku alebo na jeho odbyt [uvedenie na trh – *neoficiálny preklad*];

5. ‚pravidlá, vzťahujúce sa na služby‘ sú požiadavky všeobecnej povahy, ktoré sa vzťahujú na zriaďovanie a vykonávanie služieb v zmysle bodu 2, najmä ustanovenia týkajúce sa poskytovateľa služby, služieb ako takých a ich príjemcu a vylučujúce všetky pravidlá netýkajúce sa špecificky služieb tak, ako sú definované v tomto bode.

...

11. ‚technický predpis‘ sú technické špecifikácie a ďalšie [iné – *neoficiálny preklad*] požiadavky alebo pravidlá o službách vrátane príslušných správnych opatrení, dodržiavanie ktorých je v prípade predaja [uvedenia na trh – *neoficiálny preklad*], poskytovania služieb, zriadenia poskytovateľa alebo používania služby v členskom štáte alebo na väčšej časti jeho územia *de facto* alebo *de jure* povinné, ako aj zákony, predpisy alebo administratívne opatrenia, okrem tých, ktoré sú uvedené v článku 10, ktoré zakazujú výrobu, dovoz, predaj [uvedenie na trh – *neoficiálny preklad*] alebo používanie výrobku alebo zakazujúce poskytovanie alebo používanie služby alebo usadenie sa subjektu v členskom štáte ako poskytovateľa služby.“

6. Článok 8 ods. 1 smernice 98/34 stanovuje:

„Členské štáty okamžite oznámia Komisii, s výhradou článku 10, všetky návrhy technických predpisov; okrem tých prípadov, keď návrh technického predpisu obsahuje iba prenos medzinárodnej alebo európskej normy a keď postačí informácia o príslušnej norme, členské štáty oznámia Komisii aj dôvody, pre ktoré je uzákonenie takéhoto technického predpisu potrebné, keď to nebude zjavné už z návrhu technického predpisu.

...“

B – *Vnútroštátne právo*

7. Článok 6 ods. 1 poľského zákona o hazardných hrách^{***} stanovuje:

„Na prevádzkovanie ruletových hier, kartových hier, hier s kockami a hier na automatoch je potrebná koncesia na prevádzkovanie kasína.“

8. Článok 14 ods. 1 zákona o hazardných hrách^{****} stanovuje:

„Usporadúvanie ruletových hier, kartových hier, hier s kockami a hier na automatoch je povolené iba v kasínach.“

III – **Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky**

9. Odporcovia vo veci samej, G. M. a M. S., boli obžalovaní z prevádzkovania hracích automatov v poľských baroch bez koncesie na prevádzkovanie kasína, ktorá je nevyhnutná na základe požiadavky na povolenie ustanovenej v článku 6 ods. 1 zákona o hazardných hrách.

10. Vnútroštátny súd v prvom stupni rozhodol, že požiadavka na povolenie je „technický predpis“ v zmysle smernice 98/34. Vzhľadom na to, že požiadavka na povolenie nebola Komisii oznámená, vnútroštátny súd prvého stupňa dospel k záveru, že nie je na odporcov použiteľná. Odkázal pritom na rozsudok Súdneho dvora vo veci Fortuna^{*****}. V tomto rozsudku Súdny dvor okrem iného rozhodol, že článok 14 ods. 1 zákona o hazardných hrách (teda územné obmedzenie) je „technický predpis“.

11. Rozsudok súdu prvého stupňa napadol príslušný poľský orgán [Naczelnik Urzędu Celnego I w Łodzi (riaditeľ colného úradu I v Lodži; ďalej len „NUC“)] odvolaním na Sąd Okręgowy w Łodzi (Krajský súd Lodž). Posledný uvedený súd si je vedomý judikatúry Súdneho dvora, podľa ktorej sa v prípade nesplnenia povinnosti oznámiť „technické predpisy“ Komisii nemožno takých predpisov dovoľávať proti jednotlivcom.^{*****} Vnútroštátny súd si však nie je istý, či je rovnaké odôvodnenie použiteľné aj na požiadavku na povolenie, a to vzhľadom na špecifický charakter príslušného odvetvia (hazardné hry). Vzhľadom na tieto pochybnosti sa vnútroštátny súd rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto otázku:

„Môže sa článok 8 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 98/34/ES z 22. júna 1998 o postupe pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov, ako aj pravidiel vzťahujúcich sa na služby informačnej spoločnosti (Ú. v. ES L 204, 1998, s. 37; Mim. vyd. 13/020, s. 337), vykladať v tom zmysle, že v prípade neoznámenia predpisov, ktoré sú klasifikované ako technické predpisy, možno

^{***} Dz. U. z 2009, č. 201, zákon 1540.

^{****} V znení platnom v relevantnom čase. Znenie uvedeného ustanovenia bolo odvtedy zmenené.

^{*****} Rozsudok z 19. júla 2012, Fortuna a i. (C-213/11, C-214/11 a C-217/11, EU:C:2012:495).

^{*****} Pozri napríklad rozsudok z 21. apríla 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246).

rozlišovať medzi následkami takým spôsobom, že v prípade predpisov týkajúcich sa slobôd, ktoré nepodliehajú obmedzeniam podľa článku 36 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, následkom neoznámenia musí byť to, že predpisy nemožno uplatniť v určitom konaní, v ktorom sa má rozhodnúť, zatiaľ čo v prípade predpisov týkajúcich sa slobôd, ktoré podliehajú obmedzeniam podľa článku 36 Zmluvy, vnútroštátny súd, ktorý je zároveň súdom Únie, môže preskúmať, či tieto predpisy napriek neoznámению spĺňajú požiadavky podľa článku 36 Zmluvy a môžu byť uplatnené?“

12. Písomné pripomienky predložili NUC, teda odvolateľ vo veci samej, G. M., teda jeden z odporcov vo veci samej, Komisia a poľská, belgická, grécka a portugalská vláda. NUC, G. M., poľská a belgická vláda a Komisia predniesli ústne pripomienky na pojednávaní 20. apríla 2016.

IV – Posúdenie

A – Úvod

13. Na žiadosť Súdneho dvora sa v týchto návrhoch obmedzím na analýzu otázky, či je vôbec požiadavka na povolenie „technickým predpisom“.

14. Podľa môjho názoru nie je. Súdnemu dvoru načrtnem dva možné postupy, ako možno k uvedenému záveru dospieť.

15. Prvý postup je takýto: na základe vymedzení rôznych kategórií „technických predpisov“ podľa smernice 98/34 (časť B) a stručného prehľadu relevantnej judikatúry Súdneho dvora (časť C.1) dospejem následne k záveru, že požiadavky na predchádzajúce povolenie nie sú „technickými predpismi“ (časť C.2). Ak možno požiadavku na povolenie oddeliť od územného obmedzenia, táto požiadavka na povolenie podľa mňa nie je „technickým predpisom“, ktorý by bolo nutné oznámiť, aj napriek tomu, že dané územné obmedzenie takým predpisom je (časť C.3).

16. Druhý postup (časť E) zavedie Súdny dvor možno ešte ďalej. Podľa mňa to však za to stojí. Na základe tejto alternatívnej argumentácie by mal Súdny dvor prehodnotiť sústavné pomalé rozširovanie pojmu „iné požiadavky“, a to jednak všeobecne v rámci regulácie služieb a jednak konkrétne v rámci režimov predchádzajúceho povolenia pre služby. Ak by toto rozširovanie nebolo kontrolované, viedlo by to *de facto* k vzniku všeobecnej oznamovacej povinnosti aj pre služby, pričom jediným dôvodom takéhoto vývoja by bola okolnosť, že služby môžu mať určitý vedľajší vplyv na výrobky používané pri ich poskytovaní. Podľa môjho názoru je takýto vývoj problematický. Treba sa mu vyhnúť.

B – Rôzne kategórie „technických predpisov“

17. Pojem „technický predpis“ podľa článku 1 ods. 11 smernice 98/34 zahŕňa štyri kategórie opatrení. Sú to i) „technické špecifikácie“ vymedzené v článku 1 ods. 3 smernice, ii) „iné požiadavky“ vymedzené v článku 1 ods. 4 smernice a iii) „predpisy..., ktoré zakazujú výrobu, dovoz, predaj [uvedenie na trh – *neoficiálny preklad*] alebo používanie výrobku“ spomínané v článku 1 ods. 11 smernice. Okrem toho existujú aj iv) určité pravidlá a obmedzenia týkajúce sa služieb informačnej spoločnosti*****, ktoré však nie sú v prejednávanej veci relevantné.

***** Služby informačnej spoločnosti sú jediným druhom služieb, ktoré priamo patria do pôsobnosti smernice 98/34 (vymedzené v článku 1 ods. 2, 5 a 11 smernice).

18. Pokiaľ ide o bod i), požiadavka na povolenie, dotknutá v prejednávanej veci, nepatrí do tejto kategórie, pretože sa netýka samotných výrobkov používaných v rámci hazardných hier či ich balenia, a teda „neurčuje ich charakteristiky“.

19. Čo sa týka bodu iii), ak má vnútroštátne opatrenie patriť do tejto kategórie, musí jeho dosah jasne prekračovať obmedzenie určitých možných spôsobov použitia predmetného výrobku a musí sa týkať najmä vnútroštátnych opatrení, ktoré nenechávajú priestor pre iné ako čisto okrajové použitie výrobku v rozpore s jeho účelom použitia. To neplatí pre požiadavku na povolenie. Spomínaná požiadavka nebráni úplne použitiu akýchkoľvek výrobkov, ale ich použitie podmieňuje splnením určitých predbežných podmienok.

20. Pokiaľ ide o bod ii), táto kategória zahŕňa najmä opatrenia zamerané na ochranu spotrebiteľov a vplyv na životný cyklus výrobku. Dosah tejto kategórie je menej jasný a podrobnejšie sa rozoberá v nasledujúcej časti.

C – Pojem „iné požiadavky“ a povoloacie režimy

1. Judikatúra týkajúca sa „technických predpisov“ v odvetví hazardných hier

21. Súdny dvor sa uplatniteľnosťou smernice 98/34 na odvetvie hazardných hier zaoberal v niekoľkých veciach: Lindberg, Komisia/Grécko, Fortuna, Berlington a Ince. Všetky uvedené rozsudky sú relevantné z hľadiska výkladu pojmu „iné požiadavky“. Ich stručný prehľad sa uvádza nižšie.

a) Lindberg

22. Predmetom veci Lindberg bol zákaz prevádzkovať hazardné hry s použitím osobitných druhov hracích automatov [lyckohjulsspel (koleso šťastia)] vo Švédsku. Súdny dvor vo svojom rozsudku uviedol, že predmetný zákaz môže byť „inou požiadavkou“ alebo opatrením, „ktoré zakazuj[e] výrobu, dovoz, [uvedenie na trh] alebo používanie výrobku“. Predmetný zákaz môže patriť do poslednej uvedenej kategórie, len ak „[nenecháva] priestor pre iné ako čisto okrajové použitie výrobku v rozpore s jeho účelom použitia“. Aby išlo o „iné požiadavky“, dané opatrenie by muselo významne ovplyvňovať zloženie, povahu výrobku alebo jeho uvedenie na trh. Kvalifikácia daného opatrenia sa v konečnom dôsledku ponechala vnútroštátnemu súdu.

23. Vo veci Lindberg bola tiež Súdnemu dvoru položená otázka, či má význam skutočnosť, že dotknutým zákazom bol nahradený povoloací režim. Súdny dvor rozhodol, že ak by dané vnútroštátne opatrenia predstavovali povoloací režim, a nie zákaz, nešlo by o „technický predpis“. Súdny dvor pritom citoval svoju judikatúru, podľa ktorej „vnútroštátne predpisy, ktoré obsahujú len podmienky pre zakladanie podnikov, ako napríklad predpisy, ktoré podmieňujú vykonávanie živnosti predchádzajúcim povolením, nie sú technickými predpismi“.

***** Rozsudky z 21. apríla 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, body 59 a 60), a z 19. júla 2012, Fortuna a i. (C-213/11, C-214/11 a C-217/11, EU:C:2012:495, bod 29).

***** Rozsudok z 21. apríla 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, bod 77).

***** Rozsudok z 21. apríla 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246).

***** Rozsudok z 26. októbra 2006, Komisia/Grécko (C-65/05, EU:C:2006:673).

***** Rozsudok z 19. júla 2012, Fortuna a i. (C-213/11, C-214/11 a C-217/11, EU:C:2012:495).

***** Rozsudok z 11. júna 2015, Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386).

***** Rozsudok zo 4. februára 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72).

***** Rozsudok z 21. apríla 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, body 77 a 78).

***** Rozsudok z 21. apríla 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, body 87 a 88).

b) Komisia/Grécko

24. Predmetom žaloby o nesplnenie povinnosti v uvedenej veci bol grécky zákon, ktorým bol stanovený široký zákaz prevádzkovať elektrické a elektronické hry mimo kasín. Súdny dvor rozhodol, že predmetný zákaz je „technickým predpisom“.***** Hoci to Súdny dvor neuviedol výslovne, zrejme sa domnieval, že dané grécke opatrenie významne ovplyvňuje uvádzanie výrobkov na trh, a je teda „inou požiadavkou“ v zmysle článku 1 ods. 11 smernice 98/34.***** Tento záver podporuje aj neskorší rozsudok vo veci Berlington (pozri nižšie), kde Súdny dvor rozhodol, že zákaz prevádzkovať hracie automaty mimo kasína je „inou požiadavkou“, a odkázal pritom na rozsudok Komisia/Grécko.*****

c) Fortuna

25. Vec Fortuna sa tiež týkala poľského zákona o hazardných hrách, teda toho istého zákona, ktorý je predmetom tejto veci. V rozsudku vo veci Fortuna Súdny dvor uviedol, že územné obmedzenie stanovené v článku 14 ods. 1 poľského zákona o hazardných hrách, ktoré pripúšťa prevádzkovanie hracích automatov len v kasínach, je „technickým predpisom“. Opäť, hoci to Súdny dvor neuviedol výslovne, zrejme sa domnieval, že územné obmedzenie má významný vplyv na uvádzanie na trh, a je teda „inou požiadavkou“.*****

26. Vec Fortuna sa týkala aj niektorých prechodných ustanovení zákona o hazardných hrách. Dotknuté prechodné ustanovenia v zásade zachovali vtedajší stav, pokiaľ ide o existujúce povolenie na prevádzkovanie činností v oblasti hier na hracích automatoch s nízkymi výhrami (inými slovami, zakázala vydávanie nových povolení či rozšírenie alebo úpravy existujúcich povolení). Súdny dvor rozhodol, že predmetné prechodné ustanovenia stanovujú podmienky, ktoré môžu mať vplyv na uvádzanie hracích automatov s nízkymi výhrami na trh. V tomto zmysle môžu predstavovať „iné požiadavky“, pokiaľ majú významný vplyv na povahu týchto automatov alebo ich uvádzanie na trh. Posúdenie poslednej uvedenej podmienky sa ponechalo vnútroštátnemu súdu. Tým sa vyššie uvedené líši od územného obmedzenia, vo vzťahu ku ktorému Súdny dvor (implicitne) rozhodol o pojme „významný vplyv“ a neponechal túto otázku vnútroštátnemu súdu.

d) Berlington

27. Predmetom veci Berlington bolo pätnásobné zvýšenie daní z hracích automatov a zákaz prevádzkovať hracie automaty mimo kasín. Súdny dvor vo svojom rozsudku uviedol, že takéto zvýšenie dane nie je *de facto* „technickým predpisom“, pretože ho nesprevádza žiadna iná „technická špecifikácia“ ani „iné požiadavky“*****.

***** Vo svojom vyjadrení v danej veci Grécko nijako nespochybnilo, že predmetné opatrenie bolo neohláseným „technickým predpisom“. Súdny dvor pritom všeobecne odkázal na rozsudok vo veci Lindberg, pokiaľ ide o jeho záver, že dané opatrenie predstavuje „technický predpis“: rozsudok z 26. októbra 2006, Komisia/Grécko (C-65/05, EU:C:2006:673, bod 61).

***** Na rozdiel od priameho zákazu použitia. Komisia však vo svojich písomných pripomienkach v uvedenej veci naznačila, že podľa jej názoru je dané opatrenie zákazom použitia.

***** Možnosť prevádzkovania hier na určitých miestach navyše zrejme predstavuje viac než len „okrajové použitie“, a nie je teda zákazom v zmysle článku 1 ods. 11 smernice 98/34. Pozri v tomto zmysle bod 19 týchto návrhov a tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Lindberg (C-267/03, EU:C:2004:819, body 63 až 65), kde sa ako príklad „okrajového použitia“ hracieho automatu spomína jeho použitie ako zarážky na dvere.

***** Pozri poznámky pod čiarou 18 a 19 vyššie a súvisiaci text.

***** Rozsudok z 11. júna 2015, Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, body 93 až 97).

28. Súdny dvor tiež výslovne potvrdil, že vyhradenie prevádzkovania určitých hazardných hier iba pre kasína „predstavuje ‚technický predpis‘ v zmysle uvedeného ustanovenia článku 1 bodu 11, pokiaľ môže podstatne ovplyvniť povahu výrobkov používaných v tomto kontexte alebo ich uvádzanie na trh. Zákaz prevádzkovať hracie automaty mimo kasín... môže podstatným spôsobom ovplyvniť uvádzanie týchto automatov... redukovaním prevádzkových kanálov“*****.

e) Ince

29. Predmetom veci Ince bola nemecká štátna zmluva o hazardných hrách, ktorá upravovala organizovanie a sprostredkovanie športových stávok. Súdny dvor rozhodol, že uvedená štátna zmluva obsahuje určité ustanovenia, ktoré možno kvalifikovať ako „pravidlá o službách“ v zmysle článku 1 ods. 5 smernice 98/34. Iné ustanovenia štátnej zmluvy, akými sú napríklad ustanovenia „zavádzajúce povinnosť získať povolenie pre organizovanie alebo prijímanie športových stávok“, však nepredstavujú „technické predpisy“. Súdny dvor pritom zopakoval formuláciu, ktorú použil v rozsudku Lindberg, pokiaľ ide o povolenie (pozri bod 23 vyššie).

2. Povoľovacie režimy nie sú „inou požiadavkou“

30. V rozsudkoch vo veciach Lindberg, ako aj Ince sa jasne uvádza, že režim predchádzajúceho povolenia nie je „technickým predpisom“. Nie je teda *a fortiori* „inou požiadavkou“ v zmysle článku 1 ods. 4 smernice 98/34.

31. Počiatky tejto úvahy možno vystopovať v rozsudku Súdneho dvora vo veci CIA Security*****. Súdnemu dvoru bola v danej veci položená otázka, či požiadavka, stanovená belgickým právom, na získanie predchádzajúceho povolenia na prevádzkovanie spoločnosti poskytujúcej bezpečnostnú službu***** je „technický predpis“ podľa smernice 83/189***** , teda smernice predchádzajúcej smernici 98/34. Súdny dvor na uvedenú otázku odpovedal záporne, lebo pojem „technická špecifikácia“ (ktorý je jadrom vymedzenia pojmu „technický predpis“ podľa smernice 83/189) sa nevzťahuje na ustanovenia, ktoré „stanovujú podmienky upravujúce zakladanie spoločností poskytujúcich bezpečnostné služby“*****.

32. Záver Súdneho dvora vo veci CIA Security, že režim predchádzajúceho povolenia nie je „technickým predpisom“, sa neskôr výslovne uplatnil v kontexte smernice 98/34 (s použitím formulácie citovanej v bode 23).***** Je teda zjavne relevantný, pokiaľ ide o spôsob výkladu pojmu „iné požiadavky“ podľa novej smernice. V ďalšom texte budem pravidlo, podľa ktorého sú systémy predchádzajúceho povolenia vyňaté z pôsobnosti pojmu „technický predpis“, označovať ako „výnimka podľa rozsudku CIA“.

33. V rozsudku vo veci Fortuna bola následne výnimka podľa rozsudku CIA v určitom zmysle spochybnená. Súdny dvor v rozsudku Fortuna totiž uznal, že niektoré prechodné ustanovenia zákona o hazardných hrách môžu predstavovať „iné požiadavky“.

***** Rozsudok z 11. júna 2015, Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, body 98 a 99).

***** Rozsudok z 30. apríla 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172).

***** Požiadavka znela takto: „Spoločnosť poskytujúca bezpečnostnú službu môžu prevádzkovať len osoby s predchádzajúcim povolením ministerstva vnútra. Povolenie možno udeliť, iba ak spoločnosť splní požiadavky, ktoré sú stanovené týmto zákonom, a podmienky, ktoré sa týkajú finančných prostriedkov a technického vybavenia stanoveného kráľom...“.

***** Smernica Rady z 28. marca 1983 o postupe pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 109, 1983, s. 8).

***** Pozri tiež rozsudok z 8. marca 2001, van der Burg (C-278/99, EU:C:2001:143, bod 20), v ktorom sa uvádza, že „spôsoby uvádzania na trh“ (v danom prípade pravidlá pre inzerciu) nepatria do pôsobnosti pojmu „technický predpis“.

***** Prvýkrát v rozsudku z 22. januára 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, bod 45).

34. Tvrdenie, že Súdny dvor v rozsudku vo veci Fortuna poprel výnimky podľa rozsudku CIA, je jedným z argumentov uplatňovaných Komisiou v jej písomných a ústnych pripomienkach. Komisia argumentuje tým, že požiadavka na povolenie predstavuje vzhľadom na rozsudok vo veci Fortuna „technický predpis“.

35. S tým nesúhlasím. Nemyslím si, že Súdny dvor mal v rozsudku vo veci Fortuna v úmysle poprieť platnosť výnimky podľa rozsudku CIA. Z výnimky podľa rozsudku CIA vyplýva, že požiadavky na predchádzajúce povolenie nie sú „technickým predpisom“. Naproti tomu sa vec Fortuna týkala zachovania vtedajšieho stavu, pokiaľ ide o vydané povolenia – inými slovami, povolenie bolo aj naďalej potrebné, avšak počas určitého obdobia sa nemali vydávať žiadne ďalšie povolenia. Situáciu dotknutú v rozsudku Fortuna je teda možné odlišiť od situácie v prejednávanej veci.

36. Skutočnosť, že Súdny dvor nemal v úmysle v rozsudku vo veci Fortuna spochybníť výnimku podľa rozsudku CIA, bola následne potvrdená v rozsudku vo veci Ince, v ktorom sa uvedená výnimka výslovne uplatnila.

37. Všeobecne možno napokon uviesť, že veľa záleží na kvalifikácii opatrenia ako „technického predpisu“. Pokiaľ nie je opatrenie „technickým predpisom“, nie je nutné ho oznamovať. Ak ním je, musí sa oznámiť, inak bude nevykonateľné. S ospravedlnením za slovný obrat z oblasti hazardných hier, ak uvážime, „ako veľa je v stávke“, výnimka podľa rozsudku CIA má veľký význam v tom smere, že je jasná a jednoducho použiteľná. Ak by sme ju popreli a povoľovacie režimy by sa posudzovali na základe toho, či majú „významný vplyv“ na zloženie alebo povahu výrobku alebo jeho uvedenie na trh, malo by to vážne dôsledky z hľadiska právnej istoty. Domnievam sa, že to nemohlo byť úmyslom Súdneho dvora v rozsudku vo veci Fortuna.

3. Uplatniteľnosť v tejto veci

38. Požiadavka na povolenie znie, že „na usporadúvanie ruletových hier, kartových hier, hier s kockami a hier na automatoch je potrebná koncesia na prevádzkovanie kasína“. Ak by sa z uvedenej vety vypustila časť „na prevádzkovanie kasína“, podľa mňa by sa výnimka podľa rozsudku CIA v tejto veci nepochybne uplatnila. Dané ustanovenie by sa nezahŕňalo do pojmu „iné požiadavky“ ani všeobecnejšie do pojmu „technický predpis“.

39. Popisná, spresňujúca formulácia „na prevádzkovanie kasína“ však spôsobuje nejasnosť. Komisia argumentuje v zásade tým, že uvedené slová vytvárajú „úzký vzťah“ medzi požiadavkou na povolenie a územným obmedzením. Keďže je územné obmedzenie podľa záverov rozsudku vo veci Fortuna „technickým predpisom“, musí ním teda byť aj požiadavka na povolenie.

40. S touto úvahou nesúhlasím z nasledujúcich dôvodov.

***** Rozsudok z 19. júla 2012, Fortuna a i. (C-213/11, C-214/11 a C-217/11, EU:C:2012:495, konkrétne bod 36 a nasl.).

***** Existujúce povolenia sa nemali ani rozširovať, ani meniť.

***** Bod 76 rozsudku zo 4. februára 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72), znie takto: „... ustanovenia zriaďujúce povinnosť získať povolenie na organizovanie alebo vyberanie stávok na športové podujatia, ako aj nemožnosť vydať takéto povolenie súkromným prevádzkovateľom, tie nepredstavujú ‚technické predpisy‘... Vnútroštátne predpisy, ktoré obsahujú len podmienky na zakladanie podnikov alebo poskytovanie služieb podnikmi, ako napríklad predpisy, ktoré podmieňujú vykonávanie profesijnej činnosti predchádzajúcim povolením, nie sú technickými predpismi v zmysle tohto ustanovenia.“

41. Po prvé, s režimom predchádzajúceho povolenia pre služby takého typu, o aký ide v prejednávanej veci, sú často spojené určité hmotnoprávne podmienky a obmedzenia.*****

Takéto hmotnoprávne podmienky a obmedzenia môžu ľahko byť „technickým predpisom“, a mali by sa preto oznamovať. Nemyslím si však, že by týmito podmienkami a obmedzeniami bola automaticky „nakazená“ aj samotná požiadavka na povolenie.***** V takom prípade by totiž bola, naopak, obmedzená praktická použiteľnosť výnimky podľa rozsudku CIA a mohlo by dôjsť k značnému rozšíreniu pôsobnosti požiadavky oznámenia podľa smernice 98/34. Ako sa uvádza vyššie, takýto vývoj by mohol spochybniť platnosť niekoľkých režimov predchádzajúceho povolenia pre služby a spôsobiť vznik veľkej právnej neistoty.

42. Po druhé, NUC na pojednávaní potvrdil, že na účely vydania povolenia alebo „predbežného povolenia“ podľa článku 6 ods. 1 zákona o hazardných hrách a na účely získania koncesie na prevádzkovanie určitého kasína podľa článku 14 ods. 1 uvedeného zákona sa nevedú oddelené konania. NUC však zároveň potvrdil, že požiadavka na povolenie nie je to isté, čo územné obmedzenia. Počas následnej kontroly sa môže napríklad zistiť porušenie územného obmedzenia, ale nemusí zároveň dôjsť k automatickému odňatiu povolenia prevádzkovateľovi.

43. Poľská vláda navyše na pojednávaní uviedla, že územné obmedzenie stanovené v článku 14 ods. 1 nemožno považovať za súčasť povoloacieho konania. Účelom územného obmedzenia je v spojení s trestným zákonom postihovať prevádzkovanie hazardných hier napríklad v baroch či reštauráciách.

44. Vzhľadom na tieto skutočnosti sa domnievam, že požiadavka na povolenie a územné obmedzenie majú zjavne rozdielny dosah a funkcie a nemožno ich obe jednoducho považovať za „technické predpisy“ len preto, že medzi nimi existuje „úzký vzťah“.

45. Po tretie, hlavný problém spojený s požiadavkou na povolenie je podľa Komisie v tom, že prostredníctvom výrazu „na prevádzkovanie kasín“ výslovne odkazuje na územné obmedzenie. Podľa môjho názoru však nie je jasné, či sa daným výrazom rozumie nejaké ďalšie zemepisné alebo iné obmedzenie existujúce v rámci požiadavky na povolenie, ktoré presahuje rámec územného obmedzenia. V konečnom dôsledku ide o otázku výkladu vnútroštátneho práva, ktorej zodpovedanie treba ponechať vnútroštátnemu súdu.***** Uvedený výklad nespochybňujem, ale keby vnútroštátny súd dospel k záveru, že z výrazu „na prevádzkovanie kasína“ nevyplývajú obmedzenia presahujúce rámec územného obmedzenia, nemala by sa požiadavka na povolenie považovať za „technický predpis“.

***** V tejto veci napríklad článok 15 ods. 1 zákona o hazardných hrách stanovuje obmedzenie počtu kasín, ktoré môžu byť otvorené v určitej oblasti v závislosti od počtu obyvateľov.

***** Pozri analogicky rozsudok z 8. marca 2001, van der Burg (C-278/99, EU:C:2001:143, bod 21). Daná vec sa týkala zákazu inzercie rádiových zariadení, ktoré nezodpovedajú určitým špecifikáciám a pre ktoré nebolo vydané predchádzajúce schválenie. Súdny dvor rozhodol, že existencia „priameho vzťahu“ medzi zákazom a technickými požiadavkami, ktoré musia rádiové zariadenia spĺňať, nestačí na to, aby sa daný zákaz preniesol do rozsahu smernice.

***** Uvedomujem si, že v tejto oblasti existuje rozsiahla vnútroštátna judikatúra, ktorá by mohla objasniť vzťah medzi článkom 6 ods. 1 a článkom 14 ods. 1 zákona o hazardných hrách. Skúmanie tejto judikatúry nie je úlohou Súdneho dvora, a tieto návrhy sú preto založené na písomných a ústnych vyjadreniach účastníkov tohto konania.

46. Účelom požiadavky na oznámenia v smernici 98/34 je „preventívne sledovanie s cieľom chrániť voľný pohyb tovaru“^{*****}, teda umožniť predchádzajúce preskúmanie možných obmedzení voľného pohybu tovaru. Územné obmedzenie bolo vo svojej súčasnej podobe oznámené a preskúmané. Oznámenie iných ustanovení, ktoré na spomínané územné obmedzenie jednoducho odkazujú, čo je zrejme prípad požiadavky na povolenie, by nijako neprispelo k naplneniu účelu smernice.^{*****}

47. Podobne existuje ustálená judikatúra v tom zmysle, že smernica 98/34 nestanovuje povinnosť oznámiť vnútroštátne opatrenie, „ktoré opakuje alebo nahrádza vnútroštátne opatrenie bez toho, aby dopĺňalo nové alebo doplňujúce špecifikácie, a pôvodné opatrenie bolo... riadne oznámené“^{*****}.

48. V súhrne možno uviesť, že v tomto smere nie je nijako nápomocná skutočnosť, že článok 6 ods. 1 zákona o hazardných hrách stanovuje požiadavku na povolenie a zároveň odkazuje na územné obmedzenie. Podľa môjho názoru by však nebolo odôvodnené z tohto dôvodu zahrnúť požiadavku na povolenie – so všetkými dôsledkami, s ktorými sa spája, – do pôsobnosti smernice 98/34.

D – Záver

49. Vzhľadom na vyššie uvedené a s výhradou výkladu vnútroštátnych súdov, pokiaľ ide o vzťah medzi článkom 6 ods. 1 a článkom 14 ods. 1 zákona o hazardných hrách, sa domnievam, že vnútroštátne pravidlo, akým je požiadavka na povolenie stanovená v článku 6 ods. 1 zákona o hazardných hrách, nie je „technickým predpisom“ v zmysle smernice 98/34.

E – Alternatívny prístup

50. Odhliadnuc od vyššie uvedeného, ak by Súdny dvor dospel k záveru, že požiadavku na povolenie a územné obmedzenie nemožno oddeliť mnou navrhovaným spôsobom alebo že vzhľadom na rozsudok vo veci Fortuna treba výnimky podľa rozsudku CIA všeobecne prehodnotiť, bude nevyhnutné komplexne zväziť vymedzenie pojmu „technický predpis“, a konkrétne pojmu „iné požiadavky“.

1. Pojem „iné požiadavky“ – kritika

51. Mám silné pochybnosti o rozširovaní pojmu „iné požiadavky“ na režimy predchádzajúceho povolenia pre služby, ako sa v zásade navrhuje v tejto veci. Svoje hlavné námietky uvádzam nižšie.

52. Po prvé, existuje tu nebezpečenstvo prílišného a nepredvídateľného rozšírenia dosahu požiadavky na oznámenia.

53. Opatrenie predstavuje „iné požiadavky“, ak obsahuje požiadavky, ktoré sa „kladú na výrobok“, a ovplyvňuje „podmienky používania“ daného výrobku spôsobom, ktorý môže mať „významný vplyv“ na jeho „uviedenie na trh“.

^{*****} Pozri napríklad rozsudky z 20. marca 1997, Bic Benelux (C-13/96, EU:C:1997:173, bod 19), a zo 6. júna 2002, Sapod Audic (C-159/00, EU:C:2002:343, bod 34). Pozri tiež odôvodnenia 2 až 7 smernice 98/34.

^{*****} Vo vnútroštátnom práve je bežné, že medzi rôznymi ustanoveniami existujú určité súvislosti či vzťahy, pričom často nemožno jednotlivým ustanoveniam porozumieť bez ich analýzy v rámci celej právnej úpravy. Z tohto dôvodu treba k návrhu technického predpisu priložiť celý návrh daného právneho predpisu (rozsudok zo 16. septembra 1997, Komisia/Taliansko, C-279/94, EU:C:1997:396, body 39 až 41). V dôsledku takéhoto prepojenia sa však takéto ostatné ustanovenia nestávajú technickými predpismi.

^{*****} Pozri napríklad rozsudok z 3. júla 1999, Colim (C-33/97, EU:C:1999:274, bod 22); pokiaľ ide o právo hazardných hier, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Lindberg (C-267/03, EU:C:2004:819, bod 46).

54. Opatrenia upravujúce poskytovanie služieb budú vždy mať nejaký nepriamy vplyv na tovar. V rámci poskytovania akejkoľvek služby dochádza v určitom okamihu aj k použitiu výrobkov. Taxikári používajú vozidlá, prevádzkovatelia rozhlasových staníc zvukové zariadenia, účtovníci kalkulačky a právnici pero, papier a občas aj právnickú literatúru. Každý dnes navyše prakticky pre každú službu používa počítač. Vo všetkých týchto prípadoch možno argumentovať tým, že ak sa bude na určitú službu vzťahovať požiadavka na povolenie, dôjde k zníženiu počtu poskytovateľov služieb, a tým aj nepriamo k obmedzeniu množstva výrobkov použitých na ich poskytovanie, čo bude mať vplyv na predaj daných výrobkov. Ak to zhrniem, keby poskytovanie každej z vyššie uvedených služieb podliehalo predchádzajúcemu povoleniu, mala by táto skutočnosť určitý okrajový vplyv na spotrebu používaných výrobkov.

55. Znamená to, že systémy predchádzajúceho povolenia sú vo všetkých týchto prípadoch „inými požiadavkami“, ktoré treba oznámiť? Podľa môjho názoru musí byť odpoveď na uvedenú otázku jednoznačne záporná. Kde sa však nachádza hranica?

56. G. M. na pojednávaní uviedol, že po zavedení požiadavky na povolenie došlo k podstatnému poklesu predaja hracích automatov.

57. Význam pojmu „iné požiadavky“ však nemožno obmedziť len na objem obchodovania. Definícia pojmu „iné požiadavky“ totiž predovšetkým výslovne odkazuje na „uviedenie na trh“ (nie obchodovanie) a zahŕňa ďalšie dôležité podmienky, najmä že dané opatrenia obsahujú požiadavky „kladené na výrobky“. Dôvodom je aj skutočnosť, že režim predchádzajúceho povolenia pre služby bude mať vždy vplyv na objem obchodovania s nejakým výrobkom. Keby bolo uplatňovanie požiadavky na oznámenia podmienené predchádzajúcim posúdením, či dotknuté opatrenie významne ovplyvní obchodovanie s výrobkami, viedlo by to podľa môjho názoru k nadmernej právnej neistote, pokiaľ ide o to, ktoré opatrenia sa majú v skutočnosti oznamovať***** , alebo k stavu, že by sa Komisii muselo oznamovať všetko.***** Dostatočným dôkazom o takejto právnej neistote je samotný rozsudok vo veci Fortuna. Na základe tohto rozsudku boli vydané viaceré navzájom si odporujúce vnútroštátne rozsudky, čo sa týka spôsobu uplatnenia kritéria „významného vplyvu“.

58. Po druhé, účinky nesprávneho posúdenia oznamovacej povinnosti sú ďalším dôvodom, prečo treba dosiahnuť čo najväčšiu právnu istotu, pokiaľ ide o vymedzenie pojmu „technický predpis“. Dôvodom sú najmä „priame a závažné dôsledky“***** , ktoré by mohla mať nevykonateľnosť niektorých pravidiel, pokiaľ ide o vzťahy medzi súkromnými osobami, teda subjektmi, ktorým nemožno neoznámenie daných pravidiel pripísať. Toto hľadisko ďalej vyzdvihuje rozsudok vo

***** Ako uviedol generálny advokát Jacobs, „každá potreba predchádzajúceho posúdenia účinku opatrenia by sťažila rozhodnutie o tom, ktoré z opatrení sú príslušné“ [pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Lindberg (C-267/03, EU:C:2004:819, bod 35)]. Podobné obavy sa často spomínajú, pokiaľ ide o článok 34 ZFEÚ a uplatnenie „kritéria prístupu na trh“ na určenie uplatniteľnosti daného ustanovenia. Pozri napríklad GORMLEY, L.: Two years after Keck. In: *Fordham International Law Journal*, 1996, č. 19, s. 882 a 883, a SNELL, J.: The Notion of market access: a concept or a slogan. In: *Common Market Law Review*. 2010, zv. 47, s. 437 – 459.

***** Komisia na pojednávaní uznala, že prinajmenšom posledná uvedená situácia je nežiaduca.

***** Pozri napríklad rozsudok Wojewódzki Sąd Administracyjny, Gdańsk (Krajský správny súd, Gdansk) z 19. novembra 2012 (III SA/Gd 546/12), v ktorom tento súd konštatoval, že články 129, 135 a 138 zákona o hazardných hrách (prechodné ustanovenia, na ktoré sa odkazovalo vo veci Fortuna) sú technickými predpismi, lebo majú významný vplyv na povahu predmetných výrobkov alebo ich uvedenie na trh (hracie automaty s nízkymi výhrami). Tento záver zmenil Naczelny Sąd Administracyjny (Vrchný správny súd) v rozsudku z 5. novembra 2015 (II GSK 1632/15) z dôvodu, že prechodné ustanovenie nezmenilo právne postavenie účastníkov konania (tento súd tiež rozhodol, že článok 6 zákona o hazardných hrách nepredstavuje technický predpis); pozri rozsudok Wojewódzki Sąd Administracyjny, Szczecin (Krajský správny súd, Štetín), z 9. októbra 2015 (II SA/Sz 396/15), v ktorom tento súd rozhodol, že článok 135 zákona o hazardných hrách nepredstavuje technický predpis. Rozsudok Wojewódzki Sąd Administracyjny, Wrocław (Krajský správny súd, Wrocław), zo 4. októbra 2013 (III SA/Wr 373/13), potvrdený rozsudkom II GSK 181/14 z 25. novembra 2015.

***** Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Sapod Audic (C-159/00, EU:C:2002:25, bod 47).

veci CIA Security. Predmetom spomínanej veci bol občianskoprávny spor medzi dvoma súkromnými osobami. Skutočnosť, že jedna z týchto osôb stratila možnosť odvolávať sa v rámci svojej obhajoby na „technický predpis“, ktorý nebol oznámený, podstatným spôsobom ovplyvnila výsledok daného sporu.*****

59. Po tretie, okrem vplyvu na súkromnoprávne vzťahy členské štáty zvyknú neoznámiť určité opatrenia, pričom na toto neoznámenie sa následne poukazuje v celkom neočakávaných prípadoch bez akejkoľvek zjavnej väzby na pôvodnú oblasť pôsobnosti daného vnútroštátneho opatrenia. Neoznámenie určitého opatrenia sa napríklad použilo v snahe vyhnúť sa trestnej zodpovednosti.*****

60. Vyššie uvedené možné dôsledky neoznámenia neboli – mierne povedané – prijaté so všeobecným nadšením.***** Rozšírenie pojmu „iné požiadavky“ na požiadavky, ktoré sa týkajú hlavne služieb (a nie tovaru), najmä na režimy predchádzajúceho povolenia, a územné požiadavky***** , môže viesť jedine k väčšiemu výskytu takýchto prípadov.

61. Po štvrté, v osemdesiatych rokoch 20. storočia sa musel Súdny dvor zaoberať závažným trendom „pomalého uplatňovania voľného pohybu“. Pred vnútroštátnymi súdmi sa argumentovalo, že rôzne druhy vnútroštátnych opatrení upravujúcich spôsob uvádzania výrobkov na trh majú vplyv na obchodovanie. Viaceré takéto vnútroštátne opatrenia v skutočnosti nemali za cieľ regulovať daný tovar ako taký, ale spôsob jeho uvádzania na trh.***** Súdny dvor na uvedené prípady čiastočne reagoval rozsudkom vo veci Keck *****.

62. Podobný trend je zjavný v prípadoch týkajúcich sa smernice 98/34. „Pomalý nárast oznamovania“ podľa smernice 98/34 treba odbúrať tým, že sa nedovolí nekontrolovateľné rozširovanie pojmu „iné požiadavky“ na oblasť služieb s odôvodnením, že vnútroštátne opatrenia týkajúce sa poskytovania služieb môžu mať nepriamy vplyv na obchod s výrobkami.

63. Treba uznať, že existujú rozdiely medzi „pomalým uplatňovaním voľného pohybu“ v rámci ZFEÚ a „pomalým nárastom oznamovania“ podľa smernice 98/34. Podľa smernice 98/34 môže opatrenie predstavovať „iné požiadavky“, ktoré treba oznámiť len vtedy, ak má *významný vplyv* na uvedenie na trh. Naopak, v rámci článku 34 ZFEÚ žiadna dolná hranica neexistuje.*****

64. Výraz „významný vplyv“ je však veľmi pružný a namiesto toho, aby ponúkal konkrétne riešenia, spôsobuje skôr ďalšie problémy. V tomto ohľade vyčnievajú najmä dva druhy problémov: koncepčné a funkčné.

***** Pozri tiež rozsudky zo 6. júna 2002, Sapod Audic (C-159/00, EU:C:2002:343), a z 26. septembra 2000, Unilever (C-443/98, EU:C:2000:496).

***** Pozri napríklad rozsudok zo 16. júna 1998, Lemmens (C-226/97, EU:C:1998:296). V danej veci sa tvrdilo, že v dôsledku neoznámenia technických predpisov súvisiacich so zariadeniami na meranie alkoholu v dychu sú neprípustné dôkazy v trestnej veci týkajúcej sa vedenia vozidla pod vplyvom alkoholu.

***** DOUGAN, M.: Case C-390/99, Canal Satélite Digital; Case C-159/00, Sapod Audic v. Eco-Emballages. In: *CMLRev.* 2003, č. 40, s. 193 – 218; WEATHERILL, S.: A Case Study in Judicial Activism in the 1990s: The Status before National Courts of Measures Wrongfully Un-notified to the Commission. In: *Judicial Review in EU Law.* (ed. D. O’Keefe a A. Bavasso) The Netherlands: Kluwer Law International, 2000, s. 481.

***** Poskytovanie viacerých služieb môže podliehať územným požiadavkám, napríklad taxi služby (ktoré môžu byť obmedzené na zóny či konkrétne lokality, akými sú letiská), lekárne a mnoho ďalších.

***** Pozri napríklad rozsudky z 23. novembra 1989, B & Q (C-145/88, EU:C:1989:593); zo 14. júla 1981, Oebel (155/80, EU:C:1981:177), a z 11. júla 1985, Cinéthèque a i. (60/84 a 61/84, EU:C:1985:329).

***** Rozsudok z 24. novembra 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905).

***** Rozsudky z 5. apríla 1984, van de Haar a Kaveka De Meern (177/82 a 178/82, EU:C:1984: 144, body 12 až 14), a zo 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799). Niektoré rozsudky však naznačujú, že takáto dolná hranica sa v skutočnosti nenápadne zavádza; pozri napríklad rozsudok z 28. apríla 2009, Komisia/Taliansko (C-518/06, EU:C:2009:270, body 66 až 70).

65. Z koncepčného hľadiska treba rozhodnutie o tom, či sa majú vnútroštátne právne ustanovenia oznamovať, logicky urobiť počas prípravy daného ustanovenia. V tomto okamihu môže byť ťažké vopred určiť, či bude mať „významný vplyv“ na uvedenie na trh. Podľa môjho názoru by malo byť posúdenie, či má ustanovenie určité vlastnosti, na základe ktorých musí byť oznámené, založené najmä na posúdení normatívnej povahy daného ustanovenia. Vo väčšine prípadov by malo byť možné posúdiť existenciu takých vlastností vopred a nezávisle od hypotetického, budúceho fungovania príslušného ustanovenia.

66. K tomuto koncepčnému prvku sa pridáva operatívny, prípadne funkčný problém. Z praktického hľadiska bude pre vnútroštátny súd, na ktorom sa účastník konania dovoľáva neoznámene určitého opatrenia, ťažké objektívnym spôsobom a s prijateľnou mierou spoľahlivosti primerane posúdiť, či ide o „významný vplyv“. Nie je isté, či budú existovať spoľahlivé kvantitatívne údaje súvisiace s relevantným vnútroštátnym opatrením, a aj v prípade, že budú kvantitatívne údaje k dispozícii, bude hranica „významného“ vplyvu nejasná. ***** Odhady budúceho vývoja príslušného vnútroštátneho opatrenia či intuitívny prístup nás rýchlo zavedú do priestoru, kde sa v lepšom prípade tvoria hypotézy a v horšom veští z krištáľovej gule. Celý obraz sa ďalej komplikuje jednak tým, že oznamovacia povinnosť sa môže začať vzťahovať na určité opatrenia v dôsledku vývoja obchodných postupov, a jednak tým, že sa oznamovacia povinnosť bude pri vecne podobných pravidlách zrejme líšiť v jednotlivých členských štátoch v závislosti od rozdielnych obchodných postupov týkajúcich sa daného výrobku na vnútroštátnej úrovni. *****

67. Po piate a nakoniec, existuje podstatný rozdiel medzi oznamovacou povinnosťou podľa smernice 98/34 na jednej strane a podľa článkov 34 a 36 ZFEÚ na druhej strane, z čoho vyplýva nutnosť zvýšiť pozornosť, pokiaľ ide o prvú uvedenú povinnosť: ak sa opatrenie podľa smernice kvalifikovalo ako „iné požiadavky“, nie je možné žiadne odôvodnenie. Nevykonáva sa zvažovanie dôvodov pre a proti. Pokiaľ sa opatrenie neoznami, je jednoducho nevykonateľné. To je rozdiel oproti situácii podľa článkov 34 a 36 ZFEÚ, kde môže byť obmedzenie voľného pohybu aspoň potenciálne odôvodnené. *****

68. Závažnejšie, automatické dôsledky nesplnenia oznamovacej povinnosti podľa smernice sú ďalším dôvodom, prečo sa vyhnúť rozširujúcemu výkladu pojmu „iné požiadavky“. Takýto rozširujúci výklad by mohol viesť aj k paradoxnej situácii, v rámci ktorej opatrenia považované za patriace úplne mimo pôsobnosti článku 34 ZFEÚ by bolo napriek tomu potrebné oznámiť a v prípade nesplnenia tejto povinnosti by boli neuplatniteľné. *****

***** Postačoval by napríklad 10%-ný pokles objemu predaja? [Taký bol odhadovaný pokles spôsobený predpismi Spojeného kráľovstva o nedelnom predaji tovaru – pozri rozsudok z 23. novembra 1989, B & Q (C-145/88, EU:C:1989:593, bod 7)].

***** Pozri podobné úvahy, pokiaľ ide o článok 34 ZFEÚ: SNELL: The Notion of market access: a concept or a slogan. In: *Common Market Law Review*. 2010, s. 437 – 472, najmä na s. 459.

***** Nemožnosť poskytnúť odôvodnenie alebo vykonať zvažovanie dôvodov pre a proti v rámci smernice 98/34 (na rozdiel od článkov 34 a 36 ZFEÚ) bola v skutočnosti dôvodom na predloženie návrhu na začatie prejudiciálneho konania v tejto veci.

***** Súdny dvor napríklad niekoľkokrát rozhodol, že obmedzenie, pokiaľ ide o miesta, kde je povolené predávať výrobky, môžu patriť mimo rámca článku 34 ZFEÚ [pozri napríklad rozsudky Komisia/Grécko, Banchemo a TK-Heimdienst: rozsudok z 29. júna 1995, Komisia/Grécko (C-391/92, EU:C:1995:199, body 11 až 15), kde bolo rozhodnuté, že zákaz predaja spracovaného mlieka pre dočatá mimo lekárne obmedzuje objem obchodovania, ale nevzťahujú sa naň ustanovenia Zmluvy o voľnom pohybe; rozsudok zo 14. decembra 1995, Banchemo (C-387/93, EU:C:1995:439, bod 44), kde bolo rozhodnuté, že obmedzenie maloobchodného predaja tabakových výrobkov na schválené predajne, ktoré nebráni prístupu dovážaných výrobkov na trh viac než v prípade domácich výrobkov, ani takýto prístup neobmedzuje, nepatrí do pôsobnosti ustanovení Zmluvy o voľnom pohybe, a rozsudok z 13. januára 2000, TK-Heimdienst (C-254/98, EU:C:2000:12), kde bolo rozhodnuté, že územné obmedzenie prevádzky pekárni, mäsiarstiev a predajní potravín je síce podmienkou predaja, ale patrí do pôsobnosti pravidiel voľného pohybu, pretože má väčší vplyv na dovoz].

69. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy sa zdá, že táto vec je vhodnou príležitosťou na prehodnotenie významu pojmu „iné požiadavky“ podľa smernice 98/34 v rámci opatrení regulujúcich služby, ktoré môžu mať vplyv na tovar.

2. Navrhovaný prístup k výkladu pojmu „iné požiadavky“

a) Jazykový, systematický a účelový výklad

70. Východiskovým bodom a hlavnou úvahou pri výklade pojmu „iné požiadavky“ je v tomto kontexte skutočnosť, že smernica 98/34 sa silno zameriava na opatrenia týkajúce sa tovaru a na voľný pohyb tovaru, a nie služieb.

71. Predpis, ktorý jej predchádzal, teda smernica 83/189, stanovovala oznamovaciu povinnosť pre návrhy „technických predpisov“ vzťahujúcich sa len na výrobky. Aj teraz sú jedinými „technickými predpismi“, ktoré sa týkajú konkrétne služieb a na ktoré sa vzťahuje oznamovacia povinnosť podľa smernice 98/34, predpisy o službách informačnej spoločnosti. ***** Možno teda povedať, že zo systematického hľadiska sú iné druhy služieb z jej pôsobnosti vylúčené. Presnejšie do pôsobnosti smernice 98/34 iné druhy služieb môžu patriť len nepriamo alebo zostatkovo, a to v dôsledku ich vplyvu na tovar.

72. Toto zameranie na tovar potvrdzuje podrobný výklad smernice 98/34 z jazykového, systematického a účelového hľadiska.

73. Článok 1 ods. 4 uvádza „iné požiadavky“ ako požiadavky „kladené na výrobok“. Takéto požiadavky „ovplyvňujú životný cyklus [výrobku]“. Medzi príkladmi v článku 1 ods. 4 sa uvádzajú „podmienky používania, opätovného používania a spotreby alebo zneškodňovania“ výrobku v prípadoch, v ktorých môžu mať takéto podmienky významný vplyv na jeho „zloženie“, „povahu“ alebo „uvedenie na trh“. Znenie tohto ustanovenia teda hlasne opakuje: „výrobok, výrobok, výrobok!“

74. Z podstaty veci musia byť „iné požiadavky“ „kladené na výrobky“, a *nie* na služby, v rámci ktorých sa používajú. Je pravda, že pravidlo, ktoré sa vzťahuje na služby, môže mať podstatný vplyv na používanie súvisiacich výrobkov. Otázka „významného vplyvu“ na výrobky sa však rieši v samostatnej, dodatočnej podmienke obsiahnutej v definícii „iné požiadavky“. Ak by sme výraz „kladené na výrobky“ chápali ako „priamo alebo nepriamo kladené na výrobky“, v podstate by sme ignorovali slová „kladené na výrobky“. *****

75. Ústredné postavenie výrobkov vo vzťahu k pojmu „iné požiadavky“ potvrdzujú opakované odkazy na nevyhnutnosť toho, aby dané opatrenia nejakým spôsobom ovplyvňovali fyzické charakteristiky výrobku (konkrétne jeho zloženie, povahu, spôsob zneškodnenia alebo spôsob opätovného používania).

***** Pôvodné znenie smernice neobsahovalo žiadne odkazy na služby s výnimkou bodu odôvodnenia 2, v ktorom sa tiež jasne uvádza, že smernica sa zameriava na voľný pohyb tovaru („keďže vnútorný trh pozostáva z oblasti bez vnútorných hraníc, v ktorej je zaručený voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu; keďže základným princípom spoločenstva je preto zákaz množstevných obmedzení pohybu tovaru, ako aj opatrení s obdobným účinkom“).

***** Porovnaj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Lindberg (C-267/03, EU:C:2004:819, body 54 až 59).

76. Je pravda, že výraz „uviedenie na trh“ by sa teoreticky mohol vykladať ako naznačujúci rozširujúci výklad daného ustanovenia, napríklad ak má predmetné opatrenie kvantitatívny vplyv len na predaj výrobku, ale výrobok sám nie je inak nijako ovplyvnený. To však neplatí v prípade systematického výkladu celej definície pojmu „iné požiadavky“ v kontexte smernice ako celku. Výraz „uviedenie na trh“ nemožno vykladať ako možnosť podradiť pojmu „iné požiadavky“ – aj napriek zneniu štyroch predchádzajúcich riadkov uvedenej definície – všetky druhy predpisov, ktoré súvisia predovšetkým s poskytovaním služieb, v rámci ktorých sa používajú výrobky.

77. Podľa mňa treba odkaz na „[uviedenie na trh]“ v článku 1 ods. 4 smernice 98/34 v súlade so zvyšnou časťou definície a znením smernice ako celku vykladať ako odkaz na opatrenia súvisiace s uvedením na trh, ktoré by potenciálne mohli mať *vplyv na fyzické charakteristiky výrobku*, akými sú štítkovanie či prezentácia. To neplatí pre iné opatrenia, ktoré môžu mať vplyv na obchodovanie s daným výrobkom, akými sú napríklad pravidlá súvisiace s podmienkami predaja. *****

78. Ako bolo uvedené v dôvodovej správe Komisie k jej návrhu smernice 94/10, rozšírenie rozsahu pôsobnosti smernice 83/189 umožnilo zahrnúť pravidlá, ktoré „*môžu mať vplyv na výrobok a môžu spôsobiť narušenie trhu*“ ***** . Výraz „vplyv na výrobok“ tu znovu odráža ústrednú úlohu výrobku vo vzťahu k pojmu „technický predpis“ a požiadavku, aby bol opatrením dotknutý nielen predaj, ale rovnako aj výrobok samotný. Navyše sa domnievam, že výraz „narušenie trhu“ prirodzene odkazuje na obavy z diskriminácie navzájom si konkurujúceho tovaru a nie z obmedzenia prístupu na trh. Pôvodný návrh Komisie, ktorým sa do textu smernice vložila relevantná formulácia, teda rovnako podporuje tu navrhovaný výklad pojmu „iné požiadavky“, ktorý sa viac „zameriava na výrobok“ a ktorý vyžaduje určitú „spätnú odozvu“ či „spätný vplyv“ na charakteristiky samotného výrobku.

b) Ťažisko a výnimky, pokiaľ ide o zákazy a vplyv na výrobky

79. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, s výhradou obmedzených výnimiek, použiť pri výklade a uplatňovaní pojmu „iné požiadavky“ podľa smernice 98/34 nasledujúci postup zameraný na ťažisko vnútroštátneho opatrenia. Tento postup pozostáva z troch krokov.

80. Po prvé sú vnútroštátne opatrenia obsahujúce požiadavky, ktoré sa predovšetkým „kladú na výrobky“, „inými požiadavkami“ v zmysle článku 1 ods. 4, ak sú splnené ostatné podmienky tohto ustanovenia.

***** Pozri analogicky návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Campos Sánchez-Bordona vo veci James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:63, body 87 až 94), kde došiel generálny advokát k záveru, že domnienka primeranej trhovej kvality nie je „technický predpis“. Pozri tiež poznámky pod čiarou 26 a 32 vyššie, pokiaľ ide o obmedzenie inzercie.

***** KOM(92) 491 v konečnom znení, bod 18. Smernica 94/10 zaviedla definíciu pojmu „iné požiadavky“. Pozri smernicu Európskeho parlamentu a Rady 94/10/ES z 23. marca 1994, ktorou sa druhýkrát podstatne mení smernica 83/189/ES, ktorou sa ustanovuje postup pre poskytovanie informácií v oblasti technických noriem a iných predpisov [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 100, 1994, s. 30).

81. Po druhé vnútroštátne opatrenia, ktoré sa predovšetkým kladú na služby (alebo usadzovanie), naproti tomu *v zásade* nepatria do pojmu „iné požiadavky“. Medzi tieto opatrenia patria najmä vnútroštátne opatrenia obmedzujúce spôsob uvádzania výrobkov na trh alebo ich používania poskytovateľmi služieb. Zahŕňajú napríklad i) požiadavky na povolenie alebo iné kritériá spôsobilosti pri usadzovaní či poskytovaní služieb, ***** ii) obmedzenia miesta, odkiaľ sa služby poskytujú, ***** a iii) inerciú služieb. *****

82. Po tretie však vnútroštátne pravidlá, ktoré na prvý pohľad kladú požiadavky na služby, môžu (spätne) patriť do pôsobnosti pojmu „iné požiadavky“ za *osobitných okolností* a za predpokladu, že sú splnené ostatné podmienky článku 1 ods. 4, najmä ak:

- predmetné vnútroštátne opatrenie zavádza *úplný zákaz* služby, pričom v dôsledku tohto zákazu sa určitý tovar vôbec nepoužíva alebo má tento tovar v inom kontexte len veľmi okrajové použitie ***** , alebo
- vnútroštátne opatrenie, ktoré sa týka predovšetkým poskytovania služieb, má nutne vplyv na životný cyklus výrobku spôsobom, ktorý *má vplyv na jeho fyzické charakteristiky* (napríklad obmedzenie používania výrobku pri poskytovaní služby, z ktorého nutne vyplýva požiadavka na zmenu zloženia, štítkovania alebo prezentácie výrobku). V takýchto prípadoch zjavne dochádza k spätnej odozve či spätnému vplyvu na samotný výrobok ***** .

83. S cieľom zabezpečiť maximálnu právnu istotu a obmedziť výskyt situácií, keď budú vnútroštátne orgány a súdy nútené rozhodovať o tom, či sa musia vnútroštátne opatrenia oznamovať na základe pomerne nejasného pojmu „významný vplyv na uvedenie na trh“, je namieste jednoznačne potvrdiť platnosť výnimky podľa rozsudku CIA. Inými slovami, režim predchádzajúceho povolenia nie je „technickým predpisom“, pokiaľ nejde o jednu z osobitných situácií opísaných v bode 82 týchto návrhov.

84. Tu navrhovaný prístup odráža skutočnosť, že vnútroštátne opatrenia, ktoré kladú požiadavky na poskytovanie služieb, môžu mať vplyv na voľný pohyb tovaru a môžu patriť do pôsobnosti oboch týchto slobôd ***** (ibaže by bola jedna z nich len doplňujúca vo vzťahu k druhej) ***** . Odráža však zároveň aspekty pojmu „iné požiadavky“ uvedeného v článku 1 ods. 4 z jazykového, systematického a účelového hľadiska, ktoré potvrdzujú jasné zameranie tohto pojmu na výrobky (najmä požiadavka

***** Toto opatrenie odráža výnimku podľa rozsudku CIA (napríklad koncesie vodičov taxíkov).
***** Toto opatrenie je podľa niekoľkých rozsudkov Súdneho dvora určitou podmienkou predaja (pozri poznámku pod čiarou 51 vyššie). Príkladom môže byť ustanovenie, podľa ktorého možno niektoré výrobky predávať len v lekárňach alebo hazardné hry prevádzkovať len v kasinách.
***** Pozri rozsudok z 8. marca 2001, van der Burg (C-278/99, EU:C:2001:143), kde Súdny dvor konštatoval, že pravidlá upravujúce spôsoby predaja nie sú technickými predpismi.
***** Takéto prípady by boli v každom prípade úplným zákazom podľa článku 1 ods. 11 smernice 98/34.
***** Zdôrazňujem, že tu uvádzané druhy opatrení obsahujú požiadavky, ktoré sa „kladú na služby“, nie na výrobky. Z tohto dôvodu, ako už Súdny dvor skôr uviedol, nepatria do pojmu „technická špecifikácia“ podľa článku 1 ods. 3 smernice 98/34, a to aj napriek ich vplyvu na fyzické charakteristiky tovaru. Pozri rozsudok z 21. apríla 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, najmä bod 59).
***** Rozsudok z 11. septembra 2003, Anomar a i. (C-6/01, EU:C:2003:446, bod 55).
***** Pokiaľ teda prvok tovaru má len vedľajšiu povahu vo vzťahu k prvku služby, či naopak. V tejto súvislosti pozri rozsudky zo 4. októbra 2011, Football Association Premier League a i. (C-403/08 a C-429/08, EU:C:2011:631, bod 78 a nasl.), z 24. marca 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, bod 24), a z 22. januára 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, body 29 až 32).

obsiahnutá v samotnom texte, že opatrenie musí obsahovať požiadavky, ktoré sa kladú „na výrobky“). Prístup založený na ťažisku uvedeného pojmu v spojení s obmedzenými výnimkami má tiež výhodu spočívajúcu v posilnení právnej istoty. To je kľúčový prvok vzhľadom na vážne dôsledky nesplnenia oznamovacej povinnosti.

3. Uplatniteľnosť v tejto veci

85. Požiadavka na povolenie sa *nekladie* na výrobky. ***** V zásade nepredstavuje „iné požiadavky“. Tento záver podporuje výnimka podľa rozsudku CIA.

86. Možno argumentovať tým, že odkaz na územné obmedzenie mení povahu požiadavky na povolenie. Vzhľadom na existenciu tohto odkazu by teda bolo možné vziať do úvahy osobitné okolnosti uvedené v bode 82. V tejto veci však zrejme neexistuje žiadna z konkrétnych okolností uvedených v danom bode, ktorá by odôvodňovala neuplatnenie prvotného záveru vychádzajúceho z ťažiska vnútroštátneho opatrenia. Overiť záver v tejto súvislosti prináleží vnútroštátnemu súdu. Na základe skutkových okolností predložených Súdneho dvoru však požiadavka na povolenie zrejme nemá žiadny zjavný vplyv na fyzické charakteristiky predmetných výrobkov.

4. Záver

87. Vzhľadom na vyššie uvedené si nemyslím, že požiadavka na povolenie predstavuje „iné požiadavky“ alebo, všeobecnejšie, „technický predpis“ v zmysle smernice 98/34.

V – Návrh

88. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Sąd Okręgowy w Łodzi (Krajský súd Lodž), v tom zmysle, že vnútroštátne pravidlo, akým je požiadavka na povolenie stanovená v článku 6 ods. 1 zákona o hazardných hrách, nie je „technickým predpisom“ v zmysle smernice Európskeho parlamentu a Rady 98/34/ES z 22. júna 1998 o postupe pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov, ako aj pravidiel vzťahujúcich sa na služby informačnej spoločnosti (Ú. v. ES L 204, 1998, s. 37; Mim. vyd. 13/020, s. 337).

***** Ukladá totiž obmedzenie na prevádzkovanie hier, a nie na výrobky používané pri prevádzkovaní týchto hier.