



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (šiesta komora)

z 28. februára 2018*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Slobodné poskytovanie služieb – Článok 56 ZFEÚ – Článok 4 ods. 3 ZEÚ – Charta základných práv Európskej únie – Obmedzenia – Hazardné hry – Vnútroštátna právna úprava – Prevádzkovanie určitých foriem hazardných hier štátom – Výlučnosť – Režim koncesií pre iné formy hier – Požiadavka licencie – Správna sankcia“

Vo veci C-3/17,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd v Budapešti, Maďarsko) zo 4. októbra 2016 a doručený Súdnemu dvoru 3. januára 2017, ktorý súvisí s konaním:

Sporting Odds Ltd

proti

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása,

SÚDNY DVOR (šiesta komora),

v zložení: predseda šiestej komory C. G. Fernlund, sudcovia J.-C. Bonichot a S. Rodin (spravodajca),

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Sporting Odds Ltd, v zastúpení: A. Nemescsó a Gy. V. Radics, ügyvédek,
- maďarská vláda, v zastúpení: M. Z. Fehér a G. Koós, splnomocnení zástupcovia,
- belgická vláda, v zastúpení: L. Van den Broeck a M. Jacobs, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci P. Vlaemminck, R. Verbeke a J. Auwerx, avocats,
- estónska vláda, v zastúpení: N. Grünberg, splnomocnená zástupkyňa,
- maltská vláda, v zastúpení: A. Buhagiar, splnomocnená zástupkyňa,

* Jazyk konania: maďarčina.

- portugalská vláda, v zastúpení: L. Inez Fernandes, M. Figueiredo a A. Silva Coelho a P. de Sousa Inês, splnomocnení zástupcovia,
- Európska komisia, v zastúpení: H. Tserepa-Lacombe a L. Havas, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 4 ods. 3 ZEÚ, článku 56 ZFEÚ, ako aj článkov 41, 47 a 48 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou Sporting Odds Ltd a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központj Irányítása (Ústredné riaditeľstvo Národnej daňovej a colnej správy, Maďarsko) (ďalej len „daňová správa“) vo veci rozhodnutia, ktorým toto riaditeľstvo uložilo spoločnosti Sporting Odds pokutu vo výške 3 500 000 maďarských forintov (HUF) (približne 11 306 eur) (ďalej len „sporné rozhodnutie“) za prevádzkovanie hazardných hier prostredníctvom internetu, pričom na tento účel nemala ani potrebnú koncesiu, ani licenciu.

Právny rámec

Zákon o hazardných hrách

- 3 § 2 ods. 2 szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (zákon č. XXXIV z roku 1991 o prevádzkovaní hazardných hier), v znení účinnom v čase skutkových okolností sporu vo veci samej (ďalej len „zákon o hazardných hrách“), znie takto:

„Na výkon činnosti prevádzkovania hazardných hier sa vyžaduje – až na výnimky stanovené týmto zákonom – licencia vydaná vnútroštátnymi daňovými orgánmi. ...“

- 4 § 3 ods. 1, 1a, 1b a 3 tohto zákona znie takto:

„(1) S výnimkou prevádzkovania hazardných hier na diaľku a prevádzkovania kasínových hier prostredníctvom internetu, činnosť prevádzkovania neliberalizovaných hazardných hier

- a) môže zabezpečovať hospodársky subjekt zriadený na účely pravidelného prevádzkovania hazardných hier, ktorého 100 % vlastníkom je maďarský štát (ďalej len „štátny prevádzkovateľ hazardných hier“), alebo obchodná spoločnosť, v ktorej je štátny prevádzkovateľ hazardných hier jediným akcionárom, alebo ekonomický subjekt, v ktorom má štát väčšinovú účasť,
- b) na základe koncesnej zmluvy štát dočasne môže previesť právo vykonávať túto činnosť na tretie osoby.

(1a) Prevádzkovanie hazardných hier na diaľku môže poskytovať iba

- a) spoločnosť Szerencsejáték Zrt., ktorej 100 % vlastníkom je maďarský štát, s výnimkou dostihových stávok,

b) pokiaľ ide o dostihové stávky, spoločnosť Magyar Lóversenyfogatást-szervező Kft., v ktorej 100 % vlastníkom je maďarský štát.

(1b) Právo prevádzkovať kasínové hry prostredníctvom internetu je výlučne vyhradené osobám, ktoré sú držiteľmi koncesie na prevádzkovanie kasína nachádzajúceho sa na území Maďarska a ktoré môžu prevádzkovať kasínové hry prostredníctvom internetu prostredníctvom koncesnej spoločnosti zriadenej na účely prevádzkovania kasínových hier.

...

(3) Prevádzkovanie lotérií a stávok – okrem dostihových stávok, hazardných hier na dialku a stávok patriacich do činnosti bookmakerov – patrí do výlučnej právomoci štátneho prevádzkovateľa hazardných hier.“

5 § 4 ods. 1 a 6 uvedeného zákona stanovuje:

„(1) Na účely uzavretia koncesnej zmluvy vyhlási minister verejné výberové konanie v súlade s § 5 ods. 1 [koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (zákon č. XVI z roku 1991 o koncesiách)]. Vyhlásenie verejného obstarávania na udelenie koncesie vyžaduje – s výnimkou vyhlásenia verejného obstarávania na celonárodnej úrovni – povolenie zastupiteľského orgánu územnej samosprávy výkonu (v Budapešti zastupiteľstvo mestskej samosprávy). Ak sa právo koncesie udeľuje prostredníctvom vyhlásenia verejného obstarávania na celonárodnej úrovni, štátny daňový orgán vydá licenciu pre miesta výkonu, ktoré sa nachádzajú v územných samosprávach, ktorých zastupiteľské orgány – v Budapešti zastupiteľstvo mestskej samosprávy – udelili svoj súhlas na výkon takej činnosti na ich území.

...

(6) Na základe § 10/C ods. 2 zákona [č. XVI z roku 1991] o koncesiách môže minister bez vyhlásenia verejného výberového konania uzavrieť koncesnú zmluvu so spoľahlivým prevádzkovateľom hazardných hier v zmysle tohto zákona.“

6 § 5 ods. 1 zákona o hazardných hrách znie takto:

„V prípade vyhlásenia verejného výberového konania v súlade s § 5 ods. 1 zákona [č. XVI z roku 1991] o koncesiách môže minister uzavrieť koncesnú zmluvu s úspešným uchádzačom výberového konania.“

7 § 37 bod 30 zákona o hazardných hrách stanovuje:

„Spoľahlivým prevádzkovateľom hazardných hier je prevádzkovateľ hazardných hier, ktorý je transparentnou organizáciou v zmysle § 3 ods. 1 bodu 1 nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény [zákon č. CXCVI o národnom majetku] a

- a) ktorý splnil všetky oznamovacie a platobné povinnosti v súvislosti s daňami alebo poplatkami presahujúcimi sumu 500 000 HUF evidovanými vnútroštátnou daňovou správou bez toho, aby meškal s plnením tejto povinnosti viac ako 90 dní,
- b) na ktorého bankové účty daňová správa nikdy nevydala príkaz na zablokovanie a odpísanie sumy vyššej ako 500 000 forintov a voči ktorému pri výkone jeho činnosti nebolo nikdy vedené exekučné konanie na sumu vyššiu ako 500 000 forintov,
- c) ktorý sa pri výkone svojej činnosti a v súvislosti s ňou nikdy nedopustil porušenia právnych predpisov, za ktoré by mu bola uložená pokuta vyššia ako päť miliónov forintov, ...

- d) ktorý aspoň desať rokov pôsobil v oblasti prevádzkovania hazardných hier v Maďarsku,
- e) ktorý v celom rozsahu dodržiaval právne predpisy o identifikácii hráčov a spracovávaní údajov súvisiacich s ich identifikáciou, pokiaľ má takú povinnosť.“

Zákon č. XVI z roku 1991 o koncesiách

- 8 § 10/C ods. 1 a 2 zákona č. XVI z roku 1991 o koncesiách v znení účinnom v čase skutkových okolností sporu vo veci samej znie takto:

„(1) Koncesnú zmluvu tiež možno uzavrieť v súlade s ustanoveniami tohto paragrafu so spoľahlivým prevádzkovateľom hazardných hier vymedzeným v odvetvovom zákone.

(2) Minister príslušný pre dotknuté odvetvie sa môže rozhodnúť, že nevyhlási verejné výberové konanie na udelenie koncesie, ak koncesnú zmluvu možno uzavrieť so spoľahlivým prevádzkovateľom hazardných hier.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 9 Sporting Odds je spoločnosť založená podľa britského práva, ktorá je držiteľkou licencie na prevádzkovanie hazardných hier prostredníctvom internetu v Spojenom kráľovstve. Táto spoločnosť ponúka kasínové služby prostredníctvom internetu v Maďarsku, pričom však v tomto členskom štáte nemá na prevádzkovanie takých hier koncesiu alebo licenciu.
- 10 V nadväznosti na kontrolu internetovej stránky „hu.sportingbeteuro.com“ uskutočnenej medzi 6. a 12. januárom 2016 daňová správa konštatovala, že Sporting Odds sa podujala na prevádzkovanie športových stávok, pričom na tento účel nebola držiteľkou koncesie alebo licencie potrebnej podľa maďarskej právnej úpravy. Vzhľadom na to, že na základe vnútroštátneho práva nemusela byť Sporting Odds informovaná ani o kontrole, ani o konaní, dospela daňová správa k záveru o existencii porušenia len na základe zistení uskutočnených pri kontrole internetovej stránky Sporting Odds. Sporným rozhodnutím preto daňová správa uložila Sporting Odds pokutu vo výške 3 500 000 HUF.
- 11 Z dôvodu, že Sporting Odds zastávala názor, že maďarská právna úprava týkajúca sa oblasti hazardných hier je v rozpore s právom Únie, rozhodla sa podať žalobu proti spornému rozhodnutiu na Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd v Budapešti, Maďarsko).
- 12 Vnútroštátny súd má na jednej strane pochybnosti, či konanie o udelenie koncesií na prevádzkovanie hazardných hier bolo organizované tak, aby Sporting Odds mohla podať návrh v tomto zmysle, a na strane druhej, či bolo zabezpečené účinné súdne preskúmanie postupu udeľovania takých koncesií. V tejto súvislosti konštatuje, že minister hospodárstva nevyhlásil verejné obstarávanie a že Sporting Odds nemohla predložiť ponuku z vlastnej iniciatívy na účely získania koncesie na prevádzkovanie hazardných hier, ktorá je vyhradená pre prevádzkovateľov hazardných hier považovaných za „spoľahlivých“, a to z dôvodu, že táto posledná kategória zahŕňa len prevádzkovateľov, ktorí v Maďarsku vykonávali služby prevádzkovania hazardných hier počas desiatich rokov.
- 13 Okrem toho tento súd zdôrazňuje, že vo vnútroštátnej právnej úprave sa neuvádza, či je minister hospodárstva povinný prijať ponuku z vlastnej iniciatívy, a konštatuje, že rozhodnutie tohto ministra nemôže podliehať kontrole vnútroštátnymi súdmi, pretože sa nejedná o správny akt v rámci výkonu verejnej moci.

- 14 Okrem toho sa vnútroštátny súd zameriava na porovnávacie kritériá, ktoré treba zohľadniť v rámci preskúmania koherencie a systematickosti obmedzení podľa článku 56 ZFEÚ, a to pokiaľ ide o režim štátneho monopolu na určité druhy hazardných hier, ako aj pokiaľ ide o režim koncesíí. V tejto súvislosti poznamenáva, že pokiaľ ide o kasínové hry a kasínové hry prostredníctvom internetu, došlo v rozpore s cieľmi ochrany spotrebiteľov a verejného zdravia stanovenými v príslušnej právnej úprave k podnecovaniu spotrebiteľov, aby prešli na tento druh hazardnej hry.
- 15 Navyše podľa názoru tohto súdu z obchodného registra vyplýva, že len Szerencsejáték Zrt. (spoločnosť zodpovedná za prevádzkovanie hazardných hier, ktorej 100 % vlastníkom je maďarský štát) a zaregistrované spoločnosti so sídlom v Maďarsku sú držiteľmi koncesie na prevádzkovanie kasína. V tejto súvislosti sa pýta, či právny predpis, podľa ktorého môžu iba spoločnosti, ktoré majú koncesiu na prevádzkovanie kasína nachádzajúceho sa na maďarskom území, prevádzkovať hazardné hry prostredníctvom internetu, predstavuje neodôvodnenú prekážku.
- 16 Vnútroštátny súd sa takisto pýta, na základe akých právnych predpisov treba preskúmať koherenciu a systematickosť opatrení obmedzujúcich slobodné poskytovanie služieb. V tejto súvislosti sa pýta, či v rámci posúdenia proporcionality musí z vlastnej iniciatívy zhromaždiť dôkazy alebo či má rozdeliť dôkazné bremeno medzi účastníkov konania, alebo dokonca preniesť na iné osoby.
- 17 Navyše sa pýta, či vnútroštátny právny predpis, podľa ktorého účastník konania nemôže až do štádia súdneho konania vzniesť otázku súladu vnútroštátneho práva s právom Únie, porušuje právo na riadnu správu vecí verejných zaručené Chartou, konkrétne právo byť vypočutý a povinnosť odôvodnenia.
- 18 Za týchto okolností Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd v Budapešti, Maďarsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:
- „1. Majú sa článok 56 ZFEÚ, zákaz diskriminácie a požiadavka, aby obmedzenia činností v oblasti hazardných hier zavedené členskými štátmi boli koherentné a systematické – čo je zákonný cieľ, ktorý členský štát odôvodňuje predovšetkým bojom proti patologickému hráčstvu a ochranou spotrebiteľov –, vykladať v tom zmysle, že štátny monopol v oblasti športových stávk a dostihových stávk prevádzkovaných prostredníctvom internetu a mimo neho odporuje uvedeným ustanoveniam, ak navyše v členskom štáte od reorganizácie trhu, ktorú vykonal tento štát, súkromní poskytovatelia služieb môžu prevádzkovať v kasínach na maďarskom území na základe koncesie iné hazardné hry (kasínové hry, kartové hry, hracie automaty, kasínové hry prevádzkované prostredníctvom internetu, kartové hry prevádzkované prostredníctvom internetu) prostredníctvom internetu a mimo neho, ktoré tiež spôsobujú značné riziko závislosti?
2. Majú sa článok 56 ZFEÚ, zákaz diskriminácie a požiadavka, aby obmedzenia činností v oblasti hazardných hier zavedené členskými štátmi boli koherentné a systematické, vykladať v tom zmysle, že uvedený článok je porušený a uvedená požiadavka nie je splnená, ak sa zistí, že reorganizácia úpravy trhu odôvodnená bojom proti patologickému hráčstvu a zákonným cieľom týkajúcim sa ochrany spotrebiteľov od reorganizácie vykonanej členským štátom má skutočne za následok alebo jej prejavom je sústavný nárast počtu kasín, ročnej dane z kasínových hazardných hier, prognózy príjmov štátneho rozpočtu plynúcich z koncesných poplatkov týkajúcich sa kasín, hracích žetónov zakúpených hráčmi a peňažnej sumy potrebnej na získanie práva hrať na hracích automatoch?
3. Majú sa článok 56 ZFEÚ, zákaz diskriminácie a požiadavka, aby obmedzenia činností v oblasti hazardných hier zavedené členskými štátmi boli koherentné a systematické, vykladať v tom zmysle, že uvedený článok je porušený a uvedená požiadavka nie je splnená, ak sa zistí, že zavedenie štátneho monopolu a povolené prevádzkovanie hazardných hier súkromnými poskytovateľmi služieb, ktoré sú odôvodnené predovšetkým bojom proti patologickému hráčstvu a zákonným cieľom týkajúcim sa ochrany spotrebiteľov, majú navyše ekonomicko-politický cieľ,

ktorým je získať vyššie čisté príjmy z hazardných hier a dosiahnuť v čo najkratšom čase mimoriadne vysokú úroveň príjmov z trhu kasín na účely financovania iných rozpočtových výdavkov a verejných úloh štátnej správy?

4. Majú sa článok 56 ZFEÚ, zákaz diskriminácie a požiadavka, aby obmedzenia činností v oblasti hazardných hier zavedené členskými štátmi boli koherentné a systematické, vykladať v tom zmysle, že uvedený článok je porušený a uvedená požiadavka nie je splnená a že dochádza k neodôvodnenému zaobchádzaniu s poskytovateľmi služieb, ak sa zistí, že členský štát, ktorý sa odvoláva na ten istý dôvod týkajúci sa verejného poriadku, si vyhradil štátny monopol na určité služby v oblasti hazardných hier prevádzkovaných prostredníctvom internetu, zatiaľ čo umožňuje prístup k iným službám v oblasti hazardných hier, pričom udeľuje čoraz viac koncesií?
5. Majú sa článok 56 ZFEÚ a zákaz diskriminácie vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby len poskytovatelia služieb, ktorí (na základe koncesie) prevádzkujú kasína na maďarskom území, mohli získať licenciu na prevádzkovanie kasínových hier prostredníctvom internetu, a preto poskytovatelia služieb, ktorí neprevádzkujú kasíno na maďarskom území (vrátane poskytovateľov služieb, ktorí prevádzkujú kasíno v inom členskom štáte), nemôžu získať licenciu na prevádzkovanie kasínových hier prostredníctvom internetu?
6. Majú sa článok 56 ZFEÚ a zákaz diskriminácie vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby členský štát vyhlásením prípadného verejného obstarávania na udelenie koncesií na prevádzkovanie kasín a možnosťou, aby spoľahlivý prevádzkovateľ hazardných hier predložil ponuku z vlastnej iniciatívy s cieľom získať koncesiu na prevádzkovanie kasína na maďarskom území, zaručil teoretickú možnosť, že každý poskytovateľ služieb, ktorý spĺňa zákonné požiadavky – vrátane poskytovateľa služieb so sídlom v inom členskom štáte –, získa koncesiu na prevádzkovanie kasína na maďarskom území, a keď ju už má, aj licenciu na prevádzkovanie kasína prostredníctvom internetu, ale dotknutý členský štát v skutočnosti nevyhlási nijaké transparentné verejné obstarávanie na udelenie koncesií a poskytovateľ služieb v praxi tiež nemá možnosť predložiť ponuku z vlastnej iniciatívy, a napriek tomu orgány tohto členského štátu konštatujú, že poskytovateľ služieb konal protiprávne, lebo poskytoval službu bez licencie, a uložia mu správnu sankciu?
7. Majú sa článok 56 ZFEÚ, zákaz diskriminácie a požiadavka, aby povoľovacie konanie bolo transparentné, objektívne a verejné, vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby členský štát vytvoril systém udeľovania koncesií pre určité služby v oblasti hazardných hier, pričom orgán, ktorý rozhoduje o koncesiách, tiež môže namiesto vyhlásenia verejného obstarávania na udelenie koncesií uzavrieť koncesné zmluvy s určitými osobami považovanými za spoľahlivých prevádzkovateľov hazardných hier namiesto toho, aby vyhlásením jedného verejného obstarávania umožnil všetkým poskytovateľom služieb zúčastniť sa za rovnakých podmienok na verejnom obstarávaní?
8. V prípade, ak bude odpoveď na siedmu otázku záporná a ak možno v dotknutom členskom štáte zaviesť viaceré konania na získanie tej istej koncesie, musí tento členský štát na základe článku 56 ZFEÚ zaručiť rovnocennosť uvedených konaní s cieľom zabezpečiť potrebný účinok právnej úpravy Únie v oblasti základných slobôd s prihliadnutím na požiadavku, aby povoľovacie konanie bolo transparentné, objektívne a verejné, a požiadavku rovnosti zaobchádzania?
9. Má na odpoveď na šiestu až ôsmu otázku vplyv skutočnosť, že v jednom ani druhom prípade nie je zaručené súdne preskúmanie ani iný účinný prostriedok nápravy proti rozhodnutiu o udelení koncesie?
10. Majú sa článok 56 ZFEÚ, ustanovenie o lojálnej spolupráci obsiahnuté v článku 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii a inštitucionálna a procesná autonómia členských štátov v spojení s článkami 47 a 48 Charty, ako aj s právom mať k dispozícii účinný súdny prostriedok nápravy a s právom na

obhajobu, ktoré zakotvujú uvedené ustanovenia, vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd, ktorý prejednáva spor, môže pri skúmaní požiadaviek práva Únie, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora, ako aj nevyhnutnosti a proporcionality obmedzenia zavedeného dotknutým členským štátom, nariadiť a aj bez návrhu vykonať skúmanie a dokazovanie aj v prípade, ak vnútroštátne procesné predpisy tohto členského štátu podľa zákona nestanovujú uvedenú právomoc?

11. Má sa článok 56 ZFEÚ v spojení s článkami 47 a 48 Charty, ako aj s právom mať k dispozícii účinný súdny prostriedok nápravy a s právom na obhajobu, ktoré zakotvujú uvedené ustanovenia, vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd, ktorý prejednáva spor, pri skúmaní požiadaviek práva Únie, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora, ako aj nevyhnutnosti a proporcionality obmedzenia zavedeného dotknutým členským štátom, nemôže preniesť dôkazné bremeno na poskytovateľov služieb, ktorých sa týka toto obmedzenie, ale prináleží členskému štátu – a konkrétne štátnemu orgánu, ktorý vydal rozhodnutie napadnuté v konaní – odôvodniť a preukázať súlad vnútroštátnej právnej úpravy s právom Únie, ako aj jej nevyhnutnosť a proporcionalitu, pričom v prípade, ak to neurobí, automaticky to znamená, že táto vnútroštátna právna úprava porušuje právo Únie?
12. Má sa článok 56 ZFEÚ, a to aj vzhľadom na právo na spravodlivý proces zakotvené v článku 41 ods. 1 Charty, právo byť vypočutý v zmysle článku 41 ods. 2 písm. a) a povinnosť odôvodnenia stanovenú v článku 41 ods. 2 písm. c) Charty, ako aj vzhľadom na ustanovenie o lojálnej spolupráci obsiahnuté v článku 4 ods. 3 ZEÚ a inštitucionálnu a procesnú autonómiu členských štátov, vykladať v tom zmysle, že také požiadavky nie sú splnené, ak príslušný orgán členského štátu neupovedomí prevádzkovateľa hazardných hier o začatí sankčného správneho konania podľa vnútroštátnej právnej úpravy, ani si následne v priebehu správneho konania nevyžiada jeho stanovisko k súladu právnej úpravy členského štátu s právom Únie a bez toho, aby v odôvodnení svojho rozhodnutia podrobne vysvetlil tento súlad a dôkazy, o ktoré sa tento súlad opiera, v jednostupňovom konaní uloží sankciu, ktorá sa podľa vnútroštátneho práva považuje za správnu sankciu?
13. So zreteľom na článok 56 ZFEÚ, článok 41 ods. 1 a článok 41 ods. 2 písm. a) a c) Charty, ako aj jej články 47 a 48, ako aj so zreteľom na právo mať k dispozícii účinný súdny prostriedok nápravy a právo na obhajobu, ktoré zakotvujú uvedené ustanovenia, sú požiadavky, ktoré sú stanovené v uvedených článkoch, splnené, ak prevádzkovateľ hazardných hier môže až v konaní na vnútroštátnom súde po prvý raz spochybníť súlad vnútroštátnej právnej úpravy s právom Únie?
14. Možno článok 56 ZFEÚ a povinnosť členských štátov odôvodniť obmedzenie slobodného poskytovania služieb vykladať v tom zmysle, že členský štát nesplnil uvedenú povinnosť, ak v čase zavedenia tohto obmedzenia ani v čase skúmania nebolo a nie je k dispozícii príslušné posúdenie vplyvu, ktoré podporuje ciele týkajúce sa verejného poriadku sledované týmto obmedzením?
15. Vzhľadom na právny rámec stanovený zákonom na určenie výšky správnej sankcie, ktorú možno uložiť, povahu činnosti, za ktorú sa táto sankcia ukladá, a najmä na to, do akej miery predmetná činnosť ovplyvňuje verejný poriadok a verejnú bezpečnosť, ako aj vzhľadom na represívny cieľ sankcie, možno na základe článkov 47 a 48 Charty konštatovať, že predmetná správna sankcia má „trestnoprávnú povahu“? Má táto okolnosť vplyv na odpoveď na jedenástu až štrnástu otázku?
16. Má sa článok 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že ak na základe odpovedí na predchádzajúce otázky súd, ktorý prejednáva spor, určí, že predmetná právna úprava a jej uplatňovanie sú protiprávne, musí tiež určiť, že sankcia založená na vnútroštátnej právnej úprave, ktorá nie je v súlade s článkom 56 ZFEÚ, porušuje právo Únie?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej až štvrtej otázke

- 19 Svojou prvou až štvrtou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bráni duálnemu systému organizácie trhu hazardných hier, v rámci ktorého patria určité druhy hazardných hier do systému štátneho monopolu, zatiaľ čo iné podliehajú systému koncesíí a licencií na prevádzkovanie hazardných hier.
- 20 Na úvod treba pripomenúť, že právna úprava hazardných hier je súčasťou tých oblastí, v ktorých existujú významné rozdiely morálneho, náboženského a kultúrneho charakteru medzi členskými štátmi. Ak v tejto oblasti neexistuje harmonizácia na úrovni Európskej únie, prináleží každému členskému štátu, aby v týchto oblastiach určil na základe vlastnej stupnice hodnôt požiadavky, ktoré si vyžaduje ochrana predmetných záujmov (rozsudok z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, bod 57, ako aj citovaná judikatúra).
- 21 Ďalej je nesporné, že v rámci právnej úpravy zlučiteľnej so Zmluvou o FEÚ prináleží vnútroštátnym orgánom v rámci svojej voľnej úvahy vybrať spôsoby organizácie a kontroly činností prevádzkovania hazardných alebo peňažných hier a ich uvádzania do praxe (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. septembra 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, bod 59).
- 22 Súdny dvor nakoniec spresnil, že v oblasti hazardných hier treba v zásade skúmať oddelene každé z obmedzení uložených vnútroštátnou legislatívou, najmä či je vhodné na zabezpečenie dosiahnutia cieľa alebo cieľov uvádzaných predmetným členským štátom a či nejde nad rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie (rozsudok z 8. septembra 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, bod 60).
- 23 Z ustálenej judikatúry tak vyplýva, že okolnosť, že jeden druh hazardných hier podliehal verejnemu monopolu a iný druh zase licenciám vydávaným súkromným subjektom, nemôže vzhľadom na sledované legitímne ciele sama osebe viesť k znemožneniu odôvodnenia takých opatrení, ktoré sa, ako napríklad verejný monopol, na prvý pohľad javia najprísnejšie a najúčinnnejšie. Takáto rôznosť právnych režimov totiž sama osebe nie je spôsobilá ovplyvniť vhodnosť takéhoto verejného monopolu na dosiahnutie cieľa prevencie podnecovania na neprimerané výdavky súvisiace s hrou a boja proti závislosti od hry, na ktorého účely bol zavedený (rozsudok z 8. septembra 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, bod 63).
- 24 Duálny systém organizácie trhu hazardných hier však môže byť v rozpore s článkom 56 ZFEÚ, ak sa zistí, že príslušné orgány vedú politiky, ktoré skôr smerujú k nabádaniu na účasť na hazardných hrách, iných ako sú hazardné hry patriace pod štátny monopol, než ku koherentnému a systematickému znižovaniu možností na hru a k obmedzeniu činností v tejto oblasti, čo má za následok to, že cieľ spočívajúci v prevencii podnecovania na neprimerané výdavky súvisiace s hrou a v boji proti závislosti od hry, ktorý bol základom na zavedenie monopolu, nemožno účinne sledovať prostredníctvom tohto monopolu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. septembra 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, bod 68).
- 25 V prejednávanej veci sa maďarská vláda odvoláva ako na dôvody verejného poriadku, verejného zdravia a verejnej bezpečnosti, tak aj na naliehavé dôvody týkajúce sa ochrany spotrebiteľov, predchádzania závislosti a predchádzania podvodom s cieľom odôvodniť duálny systém právnej úpravy hazardných hier.
- 26 Treba konštatovať, že také dôvody môžu odôvodniť obmedzenia činností hazardných hier, a to ako z hľadiska režimu štátneho monopolu na niektoré druhy takých hier, tak aj pokiaľ ide o režim koncesíí a licencií na prevádzkovanie hazardných hier.

- 27 Na preukázanie nekoherentnosti maďarského systému prevádzkovania hazardných hier však Sporting Odds tvrdí, že hlavným cieľom vnútroštátnej právnej úpravy je v skutočnosti zvýšiť rozpočtové príjmy pochádzajúce z daní vyrubených kasínam, z nárastu odhadovaných príjmov plynúcich z koncesných poplatkov týkajúcich sa kasín, ako aj z hodnoty hracích žetónov zakúpených hráčmi. Dodáva, že opatrenia na liberalizáciu určitých druhov hazardných hier podporili rozširovanie činností kasínových hier v rozpore s cieľmi ochrany spotrebiteľov a predchádzania závislosti.
- 28 Hoci je v tejto súvislosti nesporné, že samotný cieľ maximalizácie príjmov štátneho rozpočtu nemôže umožniť obmedzenie slobodného poskytovania služieb, skutočnosť, že obmedzenie hazardných hier je akcesoricky prínosom pre rozpočet predmetného členského štátu, však nebráni tomu, aby toto obmedzenie bolo odôvodnené tým, že v prvom rade skutočne sleduje ciele týkajúce sa naliehavých dôvodov všeobecného záujmu, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2015, *Berlington Hungary a i.*, C-98/14, EU:C:2015:386, body 60 a 61).
- 29 Navyše, pokiaľ ide o politiku liberalizácie určitých druhov hazardných hier, ktoré môžu patriť do rámca politiky kontrolovaného rozširovania hazardných hier, Súdny dvor rozhodol, že taká politika môže byť v súlade s cieľom spočívajúcim v predchádzaní zneužívaniu činností hazardných hier na kriminálne alebo podvodné účely, ako aj s cieľom prevencie podnecovania na neprimerané výdavky súvisiace s hrou a boja proti hráčskej závislosti nasmerovaním spotrebiteľov k ponuke povolených prevádzkovateľov, teda ponuke, ktorá by mala byť chránená pred kriminálnymi faktormi a vytvorená tak, aby lepšie chránila spotrebiteľov pred neprimeranými výdavkami a hráčskou závislosťou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2015, *Berlington Hungary a i.*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 69, ako aj citovanú judikatúru).
- 30 Preto na účely dosiahnutia tohto cieľa usmernenia do kontrolovanej oblasti musia oprávnené subjekty predstavovať spoľahlivú, ale zároveň atraktívnu alternatívu nezákonných činností, čo môže zahŕňať najmä využitie nových techník distribúcie (rozsudok z 11. júna 2015, *Berlington Hungary a i.*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 70, ako aj citovaná judikatúra).
- 31 Politika kontrolovaného rozširovania hazardných hier sa však môže považovať za koherentnú iba vtedy, pokiaľ kriminálne a podvodné činnosti spojené s hazardnou hrou a hráčska závislosť mohli v dobe vzniku skutkových okolností konania vo veci samej predstavovať v Maďarsku problém a pokiaľ by rozšírenie povolených a regulovaných činností umožňovalo napraviť tento problém (rozsudok z 11. júna 2015, *Berlington Hungary a i.*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 71, ako aj citovaná judikatúra).
- 32 Vnútroštátnemu súdu prislúcha v rámci konania vo veci, ktorú prejednáva, overiť, či sú tieto podmienky splnené a prípadne, či predmetná politika rozširovania nemá rozsah, ktorý by ju mohol robiť nezlučiteľnou s cieľmi uvádzanými maďarskou vládou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2015, *Berlington Hungary a i.*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 72, ako aj citovanú judikatúru).
- 33 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba na prvú až štvrtú otázku odpovedať, že článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že v zásade nebráni duálnemu systému organizácie trhu hazardných hier, v rámci ktorého patria určité druhy hazardných hier do systému štátneho monopolu, zatiaľ čo iné podliehajú systému koncesíí a licencií na prevádzkovanie hazardných hier v prípade, že vnútroštátny súd zistí, že právna úprava obmedzujúca voľné poskytovanie služieb účinne, koherentne a systematicky sleduje ciele, ktoré uvádza dotknutý členský štát.

O piatej otázke

- 34 Svojou piatou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bráni takému vnútroštátnemu právnomu predpisu, akým je predpis v konaní vo veci samej, na základe ktorého je udelenie licencie na prevádzkovanie hazardných hier prostredníctvom internetu vyhradené výlučne prevádzkovateľom hazardných hier, ktorí na základe koncesie prevádzkujú kasína nachádzajúce sa na vnútroštátnom území.
- 35 Na účely odpovede na túto otázku treba pripomenúť, že predpokladom slobodného poskytovania služieb je odstránenie akejkoľvek diskriminácie voči poskytovateľovi služieb z dôvodu jeho štátnej príslušnosti alebo okolnosti, že je usadený v inom členskom štáte, ako v členskom štáte, v ktorom poskytuje služby. Podmienka, že si podnik musí zriadiť stálu prevádzkareň alebo založiť dcérsku spoločnosť v členskom štáte poskytovania služby, je v priamom rozpore so slobodným poskytovaním služieb, keďže znemožňuje poskytovanie služieb v tomto členskom štáte podnikmi usadenými v iných členských štátoch (rozsudok z 21. januára 2010, Komisia/Nemecko, C-546/07, EU:C:2010:25, bod 39, ako aj citovaná judikatúra).
- 36 Hoci Súdny dvor rozhodol, že článok 56 ZFEÚ neodporuje právnej úprave členského štátu, ktorá zakazuje prevádzkovateľom usadeným v iných členských štátoch, kde legálne poskytujú analogické služby, prevádzkovať hazardné hry prostredníctvom internetu na území uvedeného členského štátu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, bod 73), treba pripomenúť, že vnútroštátna právna úprava preskúmaná vo veci, v ktorej bol vydaný tento rozsudok, zaviedla monopol na hazardné hry, ktorý zabezpečil výlučné práva na prevádzkovanie týchto hier subjektu pod účinným štátnym dozorom.
- 37 V konaní vo veci samej obmedzuje predmetná právna úprava prevádzkovanie hazardných hier prostredníctvom internetu na prevádzkovateľov, ktorí prevádzkujú kasína na vnútroštátnom území a sú na tento účel držiteľmi koncesie alebo licencie.
- 38 Z judikatúry Súdneho dvora v tejto súvislosti vyplýva, že režim koncesií a licencií na prevádzkovanie hazardných hier musí byť založený na objektívnych, nediskriminačných a vopred známych kritériách, čím sa vymedzí výkon voľnej úvahy vnútroštátnych orgánov tak, aby táto voľná úvaha nemohla byť využívaná svojvoľne (rozsudok z 22. júna 2017, Unibet International, C-49/16, EU:C:2017:491, bod 41, ako aj citovaná judikatúra).
- 39 Také obmedzenie, aké bolo zistené v konaní vo veci samej, má preto diskriminačný charakter. Je tak v zlučiteľné s právom Únie iba vtedy, ak spadá pod ustanovenie výslovne pripúšťajúce odchýlku, ako článok 52 ZFEÚ, konkrétne verejný poriadok, verejnú bezpečnosť a verejné zdravie (rozsudok z 9. septembra 2010, Engelman, C-64/08, EU:C:2010:506, bod 34, ako aj citovaná judikatúra).
- 40 Maďarská vláda uvádza dôvody verejného poriadku a verejného zdravia, pričom tvrdí, že štátna kontrola hazardných hier prostredníctvom internetu je obmedzená a že vnútroštátny právny predpis zabezpečuje, že hazardné hry prostredníctvom internetu, ktoré predstavujú vyššie riziká než tradičné hazardné hry, sú vyhradené pre spoľahlivé hospodárske subjekty prevádzkujúce kasína nachádzajúce sa na vnútroštátnom území, a ktoré spĺňajú požiadavky ochrany spotrebiteľov a verejného poriadku.
- 41 Hoci je pravda, že z dôvodu neexistencie priameho kontaktu medzi spotrebiteľom a prevádzkovateľom predstavujú hazardné hry, ktoré sú prístupné cez internet, nebezpečenstvá rôznej povahy a zvýšeného významu, čo sa týka prípadných podvodov, ktorých by sa prevádzkovatelia mohli dopustiť voči spotrebiteľom (rozsudok z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, bod 70), dotknutý právny predpis musí jednako spĺňať podmienky, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora, pokiaľ ide o jeho primeranosť (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. marca 2007, Placanica a i., C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 48).

- 42 Presnejšie, na účely prípustnosti obmedzenia, o aké ide v konaní vo veci samej, podľa ktorého musí prevádzkovateľ hazardných hier prostredníctvom internetu získať koncesiu na prevádzkovanie kasína nachádzajúceho sa na maďarskom území na to, aby mohol ponúkať hazardné hry prostredníctvom internetu, sa musí preukázať, že toto obmedzenie predstavuje nevyhnutnú podmienku na dosiahnutie sledovaného cieľa (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. júla 1997, Parodi, C-222/95, EU:C:1997:345, bod 31 a citovanú judikatúru).
- 43 Je pritom zrejmé, že také obmedzenie, ktoré vedie k vyhradeniu prístupu na trh hazardných hier prostredníctvom internetu pre prevádzkovateľov kasín nachádzajúcich sa na vnútroštátnom území, ide nad rámec toho, čo možno považovať za primerané, pretože existujú menej obmedzujúce opatrenia umožňujúce dosiahnutie cieľov, ktoré uvádza maďarská vláda.
- 44 S prihliadnutím na všetky vyššie uvedené úvahy treba na piatu otázku odpovedať tak, že článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takému vnútroštátnemu právnomu predpisu, akým je predpis v konaní vo veci samej, na základe ktorého je udelenie licencie na prevádzkovanie hazardných hier prostredníctvom internetu vyhradené výlučne prevádzkovateľom hazardných hier, ktorí na základe koncesie prevádzkujú kasína nachádzajúce sa na vnútroštátnom území, keďže tento právny predpis nepredstavuje nevyhnutnú podmienku na dosiahnutie sledovaných cieľov a keďže existujú menej obmedzujúce opatrenia umožňujúce dosiahnutie takých cieľov.

O šiestej až ôsmej otázke

- 45 Šiestou až ôsmou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bráni takej právnej úprave, o akú ide v konaní vo veci samej, ktorá zavádza režim koncesíí a licencií na prevádzkovanie hazardných hier prostredníctvom internetu, podľa ktorého môžu prevádzkovatelia uzavrieť koncesnú zmluvu na kasíno a na základe tejto zmluvy získať licenciu na prevádzkovanie hazardných hier prostredníctvom internetu buď účasťou na verejnom obstarávaní, ktoré na účely uzavretia koncesnej zmluvy vyhlási minister hospodárstva, alebo predložením ponuky z vlastnej iniciatívy na účely uzavretia koncesnej zmluvy tomuto ministrovi, pričom druhú možnosť majú iba prevádzkovatelia hazardných hier, ktorí sú považovaní za „spoľahlivých“ v zmysle vnútroštátnych právnych predpisov.
- 46 Na úvod treba pripomenúť, že Súdny dvor už odpovedal na otázky týkajúce sa spôsobov udelenia koncesíí a licencií na prevádzkovanie hazardných hier v Maďarsku v rozsudku z 22. júna 2017, Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491). Jediný rozdiel medzi šiestou prejudiciálnou otázkou a otázkami, na ktoré už Súdny dvor odpovedal, sa týka druhu koncesie, ktorú treba získať na to, aby mohla byť prevádzkovateľovi udelená licencia na prevádzkovanie hazardných hier prostredníctvom internetu.
- 47 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania pritom vyplýva, že konania o udeľovaní koncesíí, teda vyhlásenie verejného obstarávania na účely uzavretia koncesnej zmluvy ministrom hospodárstva, a možnosť z vlastnej iniciatívy predložiť ponuku na účely uzavretia koncesnej zmluvy tomuto ministrovi, ktoré sú vyhradené pre prevádzkovateľov hazardných hier považovaných za „spoľahlivých“, zostávajú nezmenené. Okrem toho z tohto rozhodnutia tiež vyplýva, že vyhlásenie verejného obstarávania patriace do právomoci ministra hospodárstva sa doteraz neuskutočnilo a že podmienka, podľa ktorej prevádzkovateľ hazardných hier, ktorý sa považuje za „spoľahlivého“, musel po dobu desiatich rokov vykonávať činnosť prevádzkovania hazardných hier v Maďarsku, naďalej zostáva súčasťou vnútroštátnej právnej úpravy, v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti sporu vo veci samej.
- 48 Bez potreby preskúmania režimu dotknutého vo veci samej tak z bodu 48 rozsudku z 22. júna 2017, Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491) vyplýva, že tento režim je v rozpore s článkom 56 ZFEÚ.

- 49 S prihliadnutím na vyššie uvedené úvahy treba na šiestu až ôsmu otázku odpovedať tak, že článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej právnej úprave, o akú ide v konaní vo veci samej, ktorá zavádza režim koncesí a licencií na prevádzkovanie hazardných hier prostredníctvom internetu, pokiaľ obsahuje diskriminačné právne predpisy voči prevádzkovateľom usadeným v iných členských štátoch alebo stanovuje nediskriminačné právne predpisy, ktoré sú však uplatňované netransparentne alebo sa vykonávajú spôsobom, ktorý bráni účasti vo výberovom konaní, prípadne ju sťažuje, niektorým uchádzačom usadeným v iných členských štátoch.

O deviatej otázke

- 50 Treba konštatovať, keďže z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že Sporting Odds o koncesiu ani nepožiadala, ani ju nezískala, že odpoveď na túto otázku, ktorá sa týka opravných prostriedkov proti rozhodnutiam o udeľovaní koncesí, je hypotetická.
- 51 Z toho dôvodu treba konštatovať, že deviata otázka je neprípustná.

O desiatej otázke

- 52 Touto otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 56 ZFEÚ a článok 4 ods. 3 ZEÚ v spojení s článkami 47 a 48 Charty bránia vnútroštátnej právnej úprave, akou je tá v konaní vo veci samej, ktorá nestanovuje vykonať aj bez návrhu skúmanie proporcionality opatrení obmedzujúcich slobodné poskytovanie služieb v zmysle článku 56 ZFEÚ a prenáša dôkazné bremeno na účastníkov konania.
- 53 V tejto súvislosti je nesporné, že prináleží vnútroštátnym súdom vykonať celkové posúdenie okolností prijatia a vykonávania obmedzujúcej právnej úpravy na základe dôkazov predložených príslušnými orgánmi členského štátu, ktoré smerujú k preukázaniu cieľov, ktoré umožňujú odôvodniť prekážku niektorej zo základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ a jej proporcionalitu (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. júna 2017, Online Games a i., C-685/15, EU:C:2017:452, bod 65).
- 54 Hoci tieto súdy môžu byť podľa vnútroštátnych procesných právnych predpisov povinné prijať opatrenia nevyhnutné na uľahčenie predloženia takých dôkazov, nemôžu byť naopak povinné nahradiť uvedené orgány v súvislosti s odôvodnením, ktoré majú tieto orgány povinnosť poskytnúť. Pokiaľ sa toto odôvodnenie z dôvodu neúčasti alebo nečinnosti uvedených orgánov neposkytne, musia mať vnútroštátne súdy možnosť vyvodiť z tohto pochybenia všetky dôsledky (rozsudok zo 14. júna 2017, Online Games a i., C-685/15, EU:C:2017:452, bod 66).
- 55 Okrem toho Súdny dvor už rozhodol, že právo Únie nebráni vnútroštátnemu režimu, v ktorom je súd rozhodujúci o súlade právnej úpravy obmedzujúcej výkon jednej zo základných slobôd Únie povinný aj bez návrhu preskúmať skutkové okolnosti veci, ktorá mu bola predložená, pokiaľ dôsledkom takého režimu nie je povinnosť tohto súdu zastúpiť príslušné orgány dotknutého členského štátu, ktorým prislúcha predložiť dôkazy potrebné na to, aby uvedený súd mohol overiť, či je toto obmedzenie odôvodnené (rozsudok zo 14. júna 2017, Online Games a i., C-685/15, EU:C:2017:452, bod 67).
- 56 Z toho vyplýva, že právo Únie nevyžaduje, aby členské štáty stanovili, že sa má aj bez návrhu vykonať skúmanie opatrení obmedzujúcich základné slobody, a preto nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá prenáša dôkazné bremeno na účastníkov konania.
- 57 S prihliadnutím na vyššie uvedené úvahy treba na desiatu otázku odpovedať tak, že článok 56 ZFEÚ a článok 4 ods. 3 ZEÚ v spojení s článkami 47 a 48 Charty sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia vnútroštátnej právnej úprave, akou je tá v konaní vo veci samej, ktorá nestanovuje, že sa má aj bez návrhu vykonať skúmanie proporcionality opatrení obmedzujúcich slobodné poskytovanie služieb v zmysle článku 56 ZFEÚ a prenáša dôkazné bremeno na účastníkov konania.

O jedenástej otázke

- 58 Svojou jedenástou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 56 ZFEÚ v spojení s článkami 47 a 48 Charty vykladať v tom zmysle, že prináleží členskému štátu, ktorý vykonáva obmedzujúcu právnu úpravu, predložiť dôkazy preukazujúce existenciu cieľov, ktoré odôvodňujú prekážku základnej slobody zaručenej Zmluvou o FEÚ a jej proporcionalitu, alebo či je možné preniesť túto povinnosť na iného účastníka konania.
- 59 Na jednej strane, ako vyplýva z bodov 52 a 53 tohto rozsudku, prináleží príslušným orgánom členského štátu, ktorý vykonáva takú právnu úpravu, aby predložili dôkazy na preukázanie existencie cieľov, ktoré umožňujú odôvodniť prekážku niektorej zo základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ a jej proporcionalitu. Na druhej strane, pokiaľ sa toto odôvodnenie z dôvodu neúčasti alebo nečinnosti týchto orgánov neposkytne, musia mať vnútroštátne súdy možnosť vyvodiť z tohto pochybenia všetky dôsledky.
- 60 S prihliadnutím na predchádzajúce úvahy sa má článok 56 ZFEÚ v spojení s článkami 47 a 48 Charty vykladať v tom zmysle, že prináleží členskému štátu, ktorý vykonáva obmedzujúcu právnu úpravu, predložiť dôkazy preukazujúce existenciu cieľov, ktoré odôvodňujú prekážku základnej slobody zaručenej Zmluvou o FEÚ a jej proporcionalitu, inak musí mať vnútroštátny súd možnosť vyvodiť všetky dôsledky, ktoré z takého nepreukázania vyplývajú.

O štrnástej otázke

- 61 Svojou štrnástou otázkou, ktorú treba preskúmať po jedenástej otázke, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že členský štát nesplnil svoju povinnosť odôvodniť reštriktívne opatrenie z dôvodu, že ani v čase zavedenia opatrenia do vnútroštátnych právnych predpisov, ani v čase skúmania takého opatrenia vnútroštátnym súdom nepredložil posúdenie jeho vplyvu.
- 62 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že členský štát, ktorý sa chce dovolávať cieľa spôsobilého odôvodniť prekážku slobodného poskytovania služieb, musí poskytnúť vnútroštátnemu súdu všetky informácie, ktoré mu umožnia uistiť sa, že uvedené opatrenie vyhovuje požiadavkám vyplývajúcim zo zásady proporcionality (rozsudok z 30. apríla 2014, Pfleger a i., C-390/12, EU:C:2014:281, bod 50, ako aj citovaná judikatúra).
- 63 Z tejto judikatúry však nemožno vyvodiť, že členskému štátu sa odoberá možnosť preukázať, že obmedzujúce vnútroštátne opatrenie spĺňa takéto požiadavky, výlučne z dôvodu, že uvedený členský štát nie je schopný predložiť štúdie, ktoré slúžili ako základ na prijatie spornej právnej úpravy (rozsudok z 30. apríla 2014, Pfleger a i., C-390/12, EU:C:2014:281, bod 51, ako aj citovaná judikatúra).
- 64 Prináleží totiž vnútroštátnemu súdu, aby uskutočnil celkové posúdenie okolností, za ktorých bola prijatá a uplatňovaná obmedzujúca právna úprava (rozsudok z 30. apríla 2014, Pfleger a i., C-390/12, EU:C:2014:281, bod 52), a nielen konštatovať, že predbežná štúdia vplyvu právnej úpravy nebola uskutočnená.
- 65 S prihliadnutím na vyššie uvedené úvahy treba na štrnástu otázku odpovedať tak, že článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nemožno konštatovať, že členský štát nesplnil svoju povinnosť odôvodniť reštriktívne opatrenie z dôvodu, že ani v čase zavedenia opatrenia do vnútroštátnych právnych predpisov, ani v čase skúmania takého opatrenia vnútroštátnym súdom nepredložil posúdenie jeho vplyvu.

O šiestnástej otázke

- 66 Svojou šiestnástou otázkou, ktorú treba preskúmať pred dvanástou, trinástou a pätnástou otázkou, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bráni takej sankcii, o akú ide v konaní vo veci samej, uloženej z dôvodu porušenia vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá zavádza režim koncesíí a licencií na prevádzkovanie hazardných hier v prípade, keď sa ukáže, že takáto vnútroštátna právna úprava je v rozpore s týmto článkom.
- 67 V tejto súvislosti stačí uviesť, že ak bol v oblasti hazardných hier zavedený reštriktívny režim a tento režim je v rozpore s článkom 56 ZFEÚ, porušenie uvedeného režimu hospodárskym subjektom nemôže byť postihnuté sankciou (rozsudok z 22. júna 2017, Unibet International, C-49/16, EU:C:2017:491, bod 50, ako aj citovaná judikatúra).
- 68 S prihliadnutím na vyššie uvedené úvahy treba na šiestnástu otázku odpovedať tak, že článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej sankcii, o akú ide v konaní vo veci samej, uloženej z dôvodu porušenia vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá zavádza režim koncesíí a licencií na prevádzkovanie hazardných hier v prípade, keď sa ukáže, že takáto vnútroštátna právna úprava je v rozpore s týmto článkom.
- 69 Vzhľadom na odpoveď na túto otázku nie je potrebné odpovedať na dvanástu, trinástu a pätnástu otázku.

O trovách

- 70 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (šiesta komora) rozhodol takto:

1. Článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že v zásade nebráni duálnemu systému organizácie trhu hazardných hier, v rámci ktorého patria určité druhy hazardných hier do systému štátneho monopolu, zatiaľ čo iné podliehajú systému koncesíí a licencií na prevádzkovanie hazardných hier v prípade, že vnútroštátny súd zistí, že právna úprava obmedzujúca voľné poskytovanie služieb účinne, koherentne a systematicky sleduje ciele, ktoré uvádza dotknutý členský štát.
2. Článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takému právnemu predpisu, akým je predpis v konaní vo veci samej, na základe ktorého je udelenie licencie na prevádzkovanie hazardných hier prostredníctvom internetu vyhradené výlučne prevádzkovateľom hazardných hier, ktorí na základe koncesie prevádzkujú kasína nachádzajúce sa na vnútroštátnom území, keďže tento právny predpis nepredstavuje nevyhnutnú podmienku na dosiahnutie sledovaných cieľov a keďže existujú menej obmedzujúce opatrenia umožňujúce dosiahnutie takých cieľov.
3. Článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej právnej úprave, o akú ide v konaní vo veci samej, ktorá zavádza režim koncesíí a licencií na prevádzkovanie hazardných hier prostredníctvom internetu, pokiaľ obsahuje diskriminačné právne predpisy voči prevádzkovateľom usadeným v iných členských štátoch alebo stanovuje nediskriminačné právne predpisy, ktoré sú však uplatňované netransparentne alebo sa vykonávajú spôsobom, ktorý bráni účasti vo výberovom konaní, prípadne ju sťažuje, niektorým uchádzačom usadeným v iných členských štátoch.

4. Článok 56 ZFEÚ a článok 4 ods. 3 ZEÚ v spojení s článkami 47 a 48 Charty základných práv Európskej únie sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia vnútroštátnej právnej úprave, akou je tá v konaní vo veci samej, ktorá nestanovuje, že sa má aj bez návrhu vykonať skúmanie proporcionality opatrení obmedzujúcich slobodné poskytovanie služieb v zmysle článku 56 ZFEÚ a prenáša dôkazné bremeno na účastníkov konania.
5. Článok 56 ZFEÚ v spojení s článkami 47 a 48 Charty základných práv Európskej únie sa má vykladať v tom zmysle, že prináleží členskému štátu, ktorý vykonáva obmedzujúcu právnu úpravu, predložiť dôkazy preukazujúce existenciu cieľov, ktoré odôvodňujú prekážku základnej slobody zaručenej Zmluvou o FEÚ a jej proporcionalitu, inak musí mať vnútroštátny súd možnosť vyvodiť dôsledky, ktoré z takého nepreukázania vyplývajú.
6. Článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nemožno konštatovať, že členský štát nesplnil svoju povinnosť odôvodniť reštriktívne opatrenie z dôvodu, že ani v čase zavedenia opatrenia do vnútroštátnych právnych predpisov, ani v čase skúmania takého opatrenia vnútroštátnym súdom nepredložil posúdenie jeho vplyvu.
7. Článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej sankcii, o akú ide v konaní vo veci samej, uloženej z dôvodu porušenia vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá zavádza režim koncesíí a licencií na prevádzkovanie hazardných hier v prípade, keď sa ukáže, že takáto vnútroštátna právna úprava je v rozpore s týmto článkom.

Podpisy