

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 8. septembra 2010 *

Vo veci C-409/06,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Verwaltungsgericht Köln (Nemecko) z 21. septembra 2006 a doručený Súdnemu dvoru 9. októbra 2006, ktorý súvisí s konaním:

Winner Wetten GmbH

proti

Bürgermeisterin der Stadt Bergheim,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot a P. Lindh, sudcovia K. Schiemann (spravodajca), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lohmus, A. Ó Caoimh a L. Bay Larsen,

* Jazyk konania: nemčina.

generálny advokát: Y. Bot,
tajomník: N. Nančev, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 9. decembra 2009,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Winner Wetten GmbH, v zastúpení: O. Bludovsky a D. Pawlick, Rechtsanwälte,
- Bürgermeisterin der Stadt Bergheim, v zastúpení: M. Hecker, M. Ruttig a H. Sicking, Rechtsanwälte,
- nemecká vláda, v zastúpení: M. Lumma, C. Schulze-Bahr, B. Klein a J. Möller, splnomocnení zástupcovia,
- belgická vláda, v zastúpení: A. Hubert, neskôr L. Van den Broeck, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci P. Vlaemminck a S. Verhulst, advocaten,

- česká vláda, v zastúpení: M. Smolek, splnomocnený zástupca,

- grécka vláda, v zastúpení: A. Samoni-Rantou, G. Skiani, M. Tassopoulou a K. Boskovits, splnomocnení zástupcovia,

- španielska vláda, v zastúpení: F. Díez Moreno, splnomocnený zástupca,

- francúzska vláda, v zastúpení: E. Belliard, G. de Bergues, C. Jurgensen, C. Bergeot-Nunes a A. Adam, splnomocnení zástupcovia,

- portugalská vláda, v zastúpení: L. Inez Fernandes, P. Mateus Calado a A. P. Barros, splnomocnení zástupcovia,

- slovinská vláda, v zastúpení: M. Remic, splnomocnená zástupkyňa,

- nórska vláda, v zastúpení: F. Sejersted, G. Hansson Bull, K. B. Moen a Ø. Andersen, splnomocnení zástupcovia,

— Európska komisia, v zastúpení: E. Traversa a K. Gross, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 26. januára 2010,

vyhlásil tento

Rozsudok

- ¹ Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 43 ES a 49 ES, ako aj dôsledkov vyplývajúcich zo zásady prednosti práva Spoločenstva.

- ² Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou Winner Wetten GmbH (ďalej len „WW“) a Bürgermeisterin der Stadt Bergheim (starostka mesta Bergheim) vo veci rozhodnutia starostky, ktorým zakázala spoločnosti WW pokračovať v činnosti usporadúvania stávk na športové podujatia.

Vnútroštátny právny rámec

Vnútroštátna právna úprava

- 3 Článok 12 ods. 1 ústavy (Grundgesetz) uvádza:

„Všetci Nemci majú právo slobodne si vybrať povolanie, miesto výkonu práce a miesto vzdelávania. Výkon povolania môže byť upravený zákonom alebo na základe zákona.“

- 4 § 31 zákona o spolkovom ústavnom súde (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) stanovuje:

„1. Rozhodnutia Bundesverfassungsgericht sú záväzné pre ústavné orgány spolkovej republiky a spolkových krajín, ako aj všetky súdy a orgány.

2. ... rozhodnutie Bundesverfassungsgericht má silu zákona..., ak Bundesverfassungsgericht vyhlási, že zákon je zlučiteľný alebo nezlučiteľný s ústavou alebo neplatný. V rozsahu, v akom je zákon vyhlásený za zlučiteľný alebo nezlučiteľný s ústavou alebo s inými ustanoveniami spolkového práva, alebo neplatný, musí byť výrok rozhodnutia zverejnený v *Bundesgesetzblatt*...“

5 Podľa § 35 zákona o spolkovom ústavnom súde:

„Bundesverfassungsgericht môže svojím rozhodnutím určiť, kto toto rozhodnutie vykoná; takisto môže upraviť spôsob, akým sa výkon uskutoční.“

6 § 284 trestného zákona (Strafgesetzbuch) stanovuje:

„1. Kto verejne prevádzkuje alebo organizuje hazardné hry bez úradného povolenia alebo na to poskytuje potrebné zariadenie, potrestá sa trestom odňatia slobody až na dva roky alebo pokutou.

...

3. Kto v prípadoch uvedených v odseku 1 koná

(1) v rámci profesijnej činnosti...

...

potrestá sa odňatím slobody na tri mesiace až päť rokov.

...“

- 7 Štátnou zmluvou o lotériách v Nemecku (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, ďalej len „LottStV“), ktorá sa stala účinnou 1. júla 2004, vytvorili spolkové krajiny jednotný rámec pre podnikateľskú činnosť pri organizovaní, prevádzkovaní a umiestňovaní hazardných hier s výnimkou kasín.

- 8 Článok 1 LottStV uvádza:

„Cieľom štátnej zmluvy je

1. stanoveným spôsobom a pod dohľadom usmerňovať prirodzenú ľudskú náklonnosť k hrám a zvlášť vyhnúť sa tomu, aby sa preniesla na nepovolené hazardné hry;
2. zabrániť neprimeranému podnecovaniu na hru;
3. vylúčiť zneužitie hráčskej vášne na účely súkromných alebo podnikateľských ziskov;

4. zaručiť, že hazardné hry sa budú odohrávať riadnym spôsobom a že ich logika bude zrozumiteľná, a
5. zabezpečiť, že významná časť príjmov pochádzajúcich z hazardných hier bude použitá na podporu verejných cieľov alebo bude mať privilegovaný daňový štatút v zmysle daňového zákonníka.“

9 Článok 5 ods. 1 a 2 LottStV stanovuje:

- „1. Spolkové krajiny majú v rámci cieľov uvedených v článku 1 právnu povinnosť dozerať nad [existenciou] dostatočnej ponuky hazardných hier.
2. Na základe zákona môžu spolkové krajiny samy zabezpečiť túto povinnosť alebo ju nechať zabezpečiť prostredníctvom právnických osôb zriadených podľa verejného práva alebo spoločností zriadených podľa súkromného práva, v ktorých právnické osoby zriadené podľa verejného práva držia priamo alebo nepriamo rozhodujúci podiel.“

- 10 V spolkovej krajine Severné Porýnie-Vestfálsko (ďalej len „spolková krajina SPV“) sa LottStV vykonáva prostredníctvom zákona o športových stávkach (Sportwettengesetz Nordrhein-Westfalen) z 3. mája 1955 (ďalej len „SWG NRW“), ktorého § 1 ods. 1 uvádza:

„Krajinská vláda môže stávkovým spoločnostiam povoliť stávky na športové podujatia. Tieto stávkové spoločnosti musia byť povinne právnickou osobou zriadenou podľa verejného práva alebo právnickou osobou zriadenou podľa súkromného práva, ktorej väčšinový podiel patrí právnickým osobám podľa verejného práva...“

- 11 V spolkovej krajine SPV bolo vydané len jedno povolenie tohto druhu, a to spoločnosti Westdeutsche Lotterie & Co. OHG.

Rozsudok Bundesverfassungsgericht z 28. marca 2006

- 12 V rozsudku z 28. marca 2006 Bundesverfassungsgericht vzhľadom na právnu úpravu zabezpečujúcu prebratie LottStV v spolkovej krajine Bavorsko rozhodol, že verejný monopol v oblasti stávok na športové podujatia existujúci v uvedenej spolkovej krajine porušuje článok 12 ods. 1 ústavy, ktorý zabezpečuje slobodnú voľbu povolania. Tento súd najmä zastával názor, že uvedený monopol tým, že neumožňuje, aby stávky usporadúvali súkromní prevádzkovatelia bez existencie regulačného rámca, ktorý by formálne a vecne zabezpečoval tak právne, ako aj fakticky, aby bol účinne sledovaný cieľ obmedzenia stávkovej náruživosti a boja proti stávkovej závislosti, neprimerane poškodzuje slobodnú voľbu povolania zaručenú daným článkom.

- 13 Bundesverfassungsgericht po tom, ako zdôraznil, že zákonodarca má k dispozícii viaceré prostriedky na nápravu uvedenej protiústavnosti, to znamená buď systematickú organizáciu monopolu na účely dosiahnutia uvedeného cieľa, alebo zákonné stanovenie druhov povolenia v oblasti usporadúvania stávk súkromnými spoločnosťami na obchodné účely, rozhodol, že nezruší spornú právnu úpravu a zachová jej účinky až do 31. decembra 2007, pričom spresnil, že k tomuto dátumu musí zákonodarca uplatniť svoju právomoc voľnej úvahy a zmeniť pravidlá považované za nezlučiteľné s ústavou tak, aby zabezpečil ich súlad s ústavou.
- 14 Bundesverfassungsgericht okrem toho rozhodol, že existujúci právny stav možno provizórne zachovať len za predpokladu, že bude bezodkladne zabezpečená minimálna koherencia medzi cieľom obmedzenia stávkovej náruživosti a boja proti stávkovej závislosti a účinnou existenciou monopolu. Počas stanoveného prechodného obdobia bolo najmä zakázané zvyšovať ponuku stávk a uskutočňovať reklamu, ktorá by prekračovala jednoduché oznámenie o povahe a spôsobe vykonania ponúkaných stávk. Okrem toho sa malo okamžite pristúpiť k aktívnemu informovaniu o nebezpečenstvách spojených so stávkami.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 15 Spoločnosť WW vlastní obchodné priestory v Bergheime (Nemecko), v ktorých sprostredkúva stávky na športové podujatia pre spoločnosť Tipico Co. Ltd so sídlom na Malte.
- 16 Poriadkovým výnosom z 28. júna 2005 Bürgermeisterin der Stadt Bergheim zakázala spoločnosti WW pokračovať vo výkone tejto činnosti s upozornením, že nedodržanie uvedeného zákazu môže viesť k uzatvoreniu a úradnému zapečateniu obchodných priestorov tejto spoločnosti.

- 17 Sťažnosť, ktorú spoločnosť WW podala proti tomuto výnosu, bola rozhodnutím Landrat des Rhein-Erft-Kreises (krajinský radca Rhein-Erft-Kreis) z 22. septembra 2005 zamietnutá z dôvodu, že spoločnosť WW sa uvedenou činnosťou stala, ak nie spolupáchateľom prevádzkovania hazardných hier, pričom táto činnosť je trestná podľa § 284 trestného zákona, minimálne vinnou z porušenia § 1 SWG NRW, ktorý každú organizáciu stávok na športové podujatia podriaďuje získaniu predchádzajúceho povolenia vydávaného spolkovou krajinou SPV.
- 18 Spoločnosť WW podala proti uvedenému rozhodnutiu a výnosu z 28. júna 2005 na Verwaltungsgericht Köln (Správny súd v Kolíne) žalobu, v ktorej tvrdila, že verejný monopol na stávky na športové podujatia platný v spolkovej krajine SPV, z ktorého vychádzajú tieto akty, je v rozpore so slobodným poskytovaním služieb, ktoré zaručuje článok 49 ES.
- 19 Verwaltungsgericht Köln uvádza, že ani spoločnosť WW, ani spoločnosť Tipico Co. Ltd nie sú držiteľmi povolenia vyžadovaného na základe § 1 SWG NRW na vykonávanie činnosti dotknutej vo veci samej a toto povolenie im ani nemožno udeliť vzhľadom na existenciu monopolu zriadeného právnou úpravou platnou v spolkovej krajine SPV.
- 20 V tomto ohľade sa však Verwaltungsgericht Köln domnieva, že z rozsudku zo 6. novembra 2003, Gambelli a i. (C-243/01, Zb. s. I-13031), vyplýva, že obmedzujúce opatrenie, akým je uvedený monopol, nemožno v prejednávanvej veci odôvodniť údajným cieľom, ktorým je prevencia podnecovania na neprimerané výdavky súvisiace s hrou a boj proti závislosti od hry, keďže je nesporné, že účasť na športových stávkach je podporovaná vnútroštátnymi organizáciami oprávnenými usporadúvať takéto stávky, a preto uvedené opatrenie neprispieva k obmedzeniu stávkovej činnosti jednotným a systematickým spôsobom.

- 21 Z uvedeného rozsudku Bundesverfassungsgericht z 28. marca 2006, vydaného vzhľadom na právnu úpravu spolkovej krajiny Bavorsko, a analogického uznesenia toho istého súdu z 2. augusta 2006 vzhľadom na porovnateľnú právnu úpravu spolkovej krajiny SPV podľa Verwaltungsgericht Köln vyplýva, že verejný monopol v oblasti stávk na športové podujatia existujúci v spolkovej krajine SPV porušuje článok 12 ods. 1 ústavy z dôvodu, že platný regulačný rámec nemôže ani právne, ani fakticky viesť k tomu, aby bol účinne sledovaný cieľ obmedzenia stávkovej náruživosti a boja proti stávkovej závislosti.
- 22 V tomto rozsudku podľa neho Bundesverfassungsgericht okrem iného výslovne zdôraznil, že požiadavky vyplývajúce z uvedeného ústavného ustanovenia a tie, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora, konkrétne z už citovaného rozsudku Gambelli a i., sa v tomto ohľade stretávajú.
- 23 Podľa Verwaltungsgericht Köln z predchádzajúceho vyplýva, že monopol existujúci v spolkovej krajine SPV treba považovať za monopol v rozpore tak s právom Spoločenstva, ako aj s ústavou, ako o tom rozhodol aj Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (vyšší správny súd spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko).
- 24 Podľa posledného uvedeného súdu okolnosť, že spoločnosť Westdeutsche Lotterie & Co. OHG sa po vydaní uvedeného rozsudku Bundesverfassungsgericht z 28. marca 2006 usilovala uspokojivým spôsobom prispôbiť svoju činnosť prechodným požiadavkám, ktoré tento súd stanovil, ako boli opísané v bode 14 tohto rozsudku, nepostačuje na to, aby bolo ukončené porušovanie práva Spoločenstva; na tieto účely je nevyhnutná zmena platného právneho rámca.

- 25 Verwaltungsgericht Köln však pripomína, napriek nezlučiteľnosti medzi právnou úpravou spolkovej krajiny SPV a právom Spoločenstva, ktorú konštatoval Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, že tento posledný uvedený súd rozhodol, že na uvedenú právnú úpravu by sa mali uplatňovať rovnaké prechodné opatrenia, ako sú tie, o ktorých rozhodol Bundesverfassungsgericht v uvedenom rozsudku z 28. marca 2006, teda ako vyplýva z bodov 13 a 14 tohto rozsudku, zachovanie jej účinkov až do 31. decembra 2007.
- 26 Podľa Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen totiž všeobecná zásada právnej istoty a požiadavka nespôsobiť právne vákuum, ktoré by bolo hrozbou pre základné verejné záujmy, vyžadujú predbežne uprednostniť uvedené záujmy nad záujmom organizátorov súkromných stávk na voľnom prístupe na trh tak, že prostredníctvom výnimky zo zásady prednosti práva Spoločenstva stanovia prechodné obdobie, počas ktorého by mohla dotknutá právna úprava zostať uplatniteľná.
- 27 Verwaltungsgericht Köln má pochybnosti, pokiaľ ide o zlučiteľnosť zavedenia tohto prechodného obdobia s požiadavkami vyplývajúcimi zo zásady prednosti práva Spoločenstva, ktorá, ako vyplýva z rozsudku z 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, Zb. s. 629), bezpodmienečne vyžaduje, aby sa vnútroštátna právna úprava nezlučiteľná s článkom 43 ES alebo článkom 49 ES okamžite prestala uplatňovať.
- 28 Za týchto podmienok Verwaltungsgericht Köln rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa články 43 ES a 49 ES vykladať v tom zmysle, že vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa verejného monopolu na stávky na športové podujatia, ktoré

obsahujú neprípustné obmedzenia slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb zaručených v uvedených článkoch, pretože neprispievajú jednotným a systematickým spôsobom k obmedzeniu stávkovej činnosti podľa judikatúry Súdneho dvora (rozsudok [Gambelli a i., už citovaný]), sa môžu výnimočne ďalej uplatňovať počas prechodného obdobia napriek zásade prednosti priamo uplatniteľného práva Spoločenstva?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, za akých podmienok možno pripustiť výnimku zo zásady prednosti práva Spoločenstva a ako sa má stanoviť prechodné obdobie?“

O prípustnosti prejudiciálnych otázok

- ²⁹ Nórska vláda sa domnieva, že prejudiciálne otázky majú hypotetickú povahu. Podľa nej totiž z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že vnútroštátny súd bez toho, aby preskúmal monopol zavedený v spolkovej krajine SPV vzhľadom na právo Spoločenstva, predpokladal nezlučiteľnosť monopolu s pravidlami Zmluvy ES, pričom sa odvolával na uvedený rozsudok Bundesverfassungsgericht z 28. marca 2006. Na jednej strane pritom Bundesverfassungsgericht v uvedenom rozsudku výslovne konštatoval, že nebolo v jeho právomoci vyjadrovať sa o zlučiteľnosti sporného monopolu s právom Spoločenstva. Na druhej strane skutočnosť, že Bundesverfassungsgericht sa domnieval, že uvedený monopol bol v rozpore s ústavou, podľa tejto vlády nijako nenaznačuje jeho prípadnú nezlučiteľnosť s právom Spoločenstva.

- 30 Nemecká a belgická vláda a Európska komisia zastávali názor, že vnútroštátny súd namiesto toho, aby vyvodil záver o nezlučiteľnosti monopolu sporného vo veci samej s právom Spoločenstva len na základe konštatovaní, ktoré uviedol Bundesverfassungsgericht v uvedenom rozsudku z 28. marca 2006, mal skôr preskúmať, či táto nezlučiteľnosť pretrvávala vzhľadom na podmienky, ktorým Bundesverfassungsgericht uvedeným rozhodnutím podriadil dočasné zachovanie účinkov predmetnej právnej úpravy, ako sú opísané v bode 14 tohto rozsudku.
- 31 Belgická vláda a Komisia sa domnievajú, že vzhľadom na to, že takéto preskúmanie nebolo vykonané, relevantnosť prejudiciálnych otázok pre vyriešenie sporu vo veci samej nie je zjavná. Nemecká vláda navrhuje, aby Súdny dvor preformuloval prejudiciálne otázky a odpovedal na ne tak, že monopol, ktorý bol takto dočasne upravený, je v súlade s požiadavkami stanovenými v už citovanom rozsudku Gambelli a i.
- 32 Vnútroštátny súd v snahe reagovať na uvedené námietky zaslal Súdnemu dvoru list z 11. mája 2007, v ktorom spresnil, že na účely rozhodnutia sporu vo veci samej bude musieť zohľadniť ten právny a skutkový stav, ktorý existoval v čase prijatia rozhodnutia dotknutého vo veci samej, teda 22. septembra 2005, a preto prípadné zmeny, ktoré by nastali po vydaní uvedeného rozsudku Bundesverfassungsgericht z 28. marca 2006, nemožno na účely vyriešenia sporu vo veci samej brať do úvahy.
- 33 Vzhľadom na obsah tohto listu Súdny dvor na základe článku 104 ods. 5 svojho rokovacieho poriadku 16. júla 2008 zaslal vnútroštátnemu súdu list, v ktorom ho vyzval, aby uviedol, či so zreteľom na spresnenia, ktoré medzitým priniesol Bundesverfassungsgericht v uznesení z 22. novembra 2007, zostáva zodpovedanie prejudiciálnych otázok nevyhnutné na vyriešenie sporu vo veci samej. V uvedenom uznesení Bundesverfassungsgericht vzhľadom na právnu úpravu spornú vo veci, ktorá bola predmetom uvedeného rozsudku z 28. marca 2006, rozhodol, že zachovanie účinkov tejto

právnej úpravy, o ktorom sa rozhodlo týmto rozsudkom, nemohlo viesť k odstráneniu nesúlady správnych rozhodnutí prijatých pred vydaním uvedeného rozsudku s ústavou.

- ³⁴ Vnútroštátny súd vo svojej odpovedi z 8. augusta 2008 spresnil, že odpoveď na prejudiciálne otázky je nevyhnutná v rozsahu, v akom na rozdiel od toho, čo uviedol predtým, bude musieť na účely rozhodnutia o zákonnosti rozhodnutia dotknutého vo veci samej zohľadniť právny a skutkový stav existujúci k 31. decembru 2007. Judikatúra sa totiž vyvinula v tom zmysle, že zákonnosť rozhodnutia, akým je rozhodnutie dotknuté vo veci samej, sa musí posudzovať k dátumu, ku ktorému je vydané súdne rozhodnutie. Pokiaľ však ide o spor vo veci samej, treba zohľadniť dátum 31. decembru 2007, keďže nová právna úprava, podstatne odlišná od predchádzajúcej a zbavená akéhokoľvek retroaktívneho účinku, nadobudla účinnosť 1. januára 2008.

Posúdenie Súdnym dvorom

- ³⁵ V prvom rade treba pripomenúť, že Súdny dvor nie je príslušný vykladať vnútroštátne právo, pretože takýto výklad patrí výlučne do právomoci vnútroštátnych súdov. Súdny dvor, na ktorý sa vnútroštátny súd obrátil s návrhom na začatie prejudiciálneho konania, sa musí pridržať výkladu vnútroštátneho práva, ktorý mu bol uvedeným súdom predložený (rozsudok z 27. októbra 2009, ČEZ, C-115/08, Zb. s. I-10265, bod 57 a citovaná judikatúra).

- ³⁶ Ďalej z ustálenej judikatúry vyplýva, že v rámci konania podľa článku 267 ZFEÚ prislúcha výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorý vec prejednáva a ktorý musí prevziať zodpovednosť za rozhodnutie sporu, aby s prihliadnutím na osobitosti konkrétneho prípadu posúdil potrebu prejudiciálneho rozhodnutia na vydanie svojho rozhodnutia, ako aj relevantnosť otázok položených Súdnemu dvoru. Preto v prípade, že sa položené otázky týkajú výkladu práva Únie, je Súdny dvor v zásade povinný rozhodnúť (pozri najmä rozsudky z 13. marca 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Zb. s. I-2099, bod 38, a z 10. marca 2009, *Hartlauer*, C-169/07, Zb. s. I-1721, bod 24).
- ³⁷ Odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke, ktorú položil vnútroštátny súd, možno len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá nijaký vzťah k existencii alebo predmetu sporu vo veci samej, ak ide o problém hypotetickej povahy, alebo tiež vtedy, ak Súdny dvor nemá k dispozícii skutkové a právne podklady nevyhnutné na užitočné zodpovedanie otázok, ktoré sú mu položené (pozri rozsudok *PreussenElektra*, už citovaný, bod 39, a *Hartlauer*, už citovaný, bod 25).
- ³⁸ Prejudiciálna otázka totiž nesmeruje k formulácii poradných stanovísk o všeobecných alebo hypotetických otázkach, ale je odôvodnená potrebou spojenou s účinným vyriešením sporu (pozri najmä rozsudok z 2. apríla 2009, *Elshani*, C-459/07, Zb. s. I-2759, bod 42 a citovanú judikatúru).
- ³⁹ V týchto rôznych súvislostiach je však potrebné po prvé pripomenúť, že z judikatúry vyplýva, že vzhľadom na rozdelenie právomocí medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom nemožno vyžadovať, aby vnútroštátny súd predtým, ako podá návrh na Súdny dvor, vykonal všetky faktické a právne posúdenia, ktoré mu prináležia v rámci jeho súdnej právomoci. V skutočnosti postačuje, aby tak predmet sporu vo veci samej, ako aj jeho hlavné súvislosti s významom pre právny poriadok Spoločenstva vyplývali z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, aby mohli členské štáty predložiť pripomienky v súlade s článkom 23 Štatútu Súdneho dvora a aby sa mohli užitočne zúčastniť na konaní pred Súdnym dvorom (pozri rozsudok z 8. septembra 2009,

Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, Zb. s. I-7633, bod 41).

- ⁴⁰ Po druhé je opodstatnené pripomenúť, že zo spresnení obsiahnutých v návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen ako súd rozhodujúci o odvolaniach podaných proti rozhodnutiam vydaným vnútroštátnym súdom, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, už rozhodol jednak, že monopol dotknutý vo veci samej je nezlučiteľný s právom Únie, a jednak, že rešpektovanie prechodných podmienok, ktoré stanovil Bundesverfassungsgericht v uvedenom rozsudku z 28. marca 2006 a ktoré sú pripomenuté v bode 14 tohto rozsudku, nemôže postačovať na ukončenie takejto nezlučiteľnosti.
- ⁴¹ Vzhľadom na predchádzajúce nie je zjavné, že by požadovaný výklad nemal nijaký vzťah k existencii alebo predmetu sporu vo veci samej, alebo že by išlo o problém hypotetickej povahy. Z toho vyplýva, že prejudiciálne otázky musia byť považované za prípustné.

O určení relevantných ustanovení práva Únie

- ⁴² Komisia vyjadrila pochybnosti týkajúce sa relevantnosti odkazu na článok 43 ES obsiahnutého v prvej otázke, pričom uvedená inštitúcia tvrdila, že na situáciu, ako je situácia dotknutá vo veci samej, sa môže uplatniť len článok 49 ES.

- 43 V tomto ohľade je potrebné pripomenúť, že ako vyplýva z ustálenej judikatúry, činnosti spočívajúce v umožnení záujemcom za odplatu sa zúčastniť na peňažnej hre sú službami v zmysle článku 49 ES (pozri najmä rozsudky z 24. marca 1994, Schindler, C-275/92, Zb. s. I-1039, bod 25, a z 21. októbra 1999, Zenatti, C-67/98, Zb. s. I-7289, bod 24). To isté platí aj pre činnosť propagovania a uvádzania peňažných hier, keďže takáto činnosť je len konkrétnym spôsobom organizácie a fungovania hier, ku ktorým sa viaže (pozri najmä rozsudok Schindler, už citovaný, body 22 a 23).
- 44 Také poskytovanie služieb, akým je poskytovanie služieb dotknuté vo veci samej, môže teda patriť do pôsobnosti článku 49 ES, pokiaľ má aspoň jeden z poskytovateľov, tak ako vo veci samej, sídlo v inom členskom štáte než v členskom štáte, v ktorom sa služba ponúka (pozri najmä rozsudok Zenatti, už citovaný, bod 24), avšak okrem prípadu, že by sa uplatnil článok 43 ES.
- 45 Pokiaľ ide o článok 43 ES, je potrebné pripomenúť, že uvedené ustanovenie zakazuje obmedzenia slobody štátnych príslušníkov určitého členského štátu usadiť sa na území iného členského štátu, vrátane obmedzení zakladať výhradné obchodné zastúpenia, organizačné zložky alebo dcérske spoločnosti (pozri rozsudok Gambelli a i., už citovaný, bod 45).
- 46 V tomto ohľade z judikatúry vyplýva, že pojem usadenie sa je veľmi široký a pre štátneho príslušníka Spoločenstva zahŕňa možnosť trvale a nepretržite sa zúčastňovať na hospodárskom živote v inom členskom štáte než vo svojom štáte pôvodu a mať z toho prospech, čím podporuje vzájomné hospodárske a sociálne prenikanie vnútri Európskeho spoločenstva v oblasti samostatných zárobkových činností (pozri najmä rozsudok z 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, Zb. s. I-4165, bod 25). Zachovávanie trvalej prítomnosti v určitom členskom štáte podnikom so sídlom v inom členskom štáte by teda mohlo patriť do pôsobnosti ustanovení Zmluvy týkajúcich sa slobody usadiť sa, aj keď táto prítomnosť nemá formu organizačnej zložky alebo výhradného obchodného zastúpenia, ale sa vykonáva prostredníctvom kancelárie spravovanej prípadne nezávislou osobou, ktorá má však poverenie trvale konať za tento podnik,

ako by to robilo výhradné obchodné zastúpenie (pozri rozsudok zo 4. decembra 1986, Komisia/Nemecko, 205/84, Zb. s. 3755, bod 21).

47 Pokiaľ ide o oblasť hier a stávok, Súdny dvor sa v už citovanom rozsudku Gambelli a i. domnieval, že článok 43 ES je určený na to, aby sa uplatnil na situáciu, v ktorej podnik so sídlom v členskom štáte, ktorého prítomnosť v inom členskom štáte sa konkretizuje existenciou obchodných zmlúv uzavretých s poskytovateľmi služieb alebo sprostredkovateľmi týkajúcich sa vytvorenia centier na prenos údajov, ktoré poskytujú užívateľom prostriedky diaľkového prenosu, zhromažďujú a registrujú záujem o stávky a odosiľajú ich uvedenej spoločnosti. Pokiaľ podnik vykonáva činnosť spočívajúcu v uzatváraní stávok prostredníctvom siete takých obchodných zastúpení so sídlami v inom členskom štáte, potom obmedzenia stanovené vo vzťahu k činnostiam týchto obchodných zastúpení predstavujú prekážku slobody usadiť sa (pozri rozsudok Gambelli a i., už citovaný, body 14 a 46, ako aj zo 6. marca 2007, Placanica a i., C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Zb. s. I-1891, bod 43).

48 V prejednávanej veci údaje, ktoré obsahuje návrh na začatie prejudiciálneho konania, pokiaľ ide o vzťahy existujúce medzi spoločnosťami Tipico Co. Ltd a WW, neumožňujú ani potvrdiť, ani vyvrátiť skutočnosť, že by sa spoločnosť WW mala považovať za dcérsku spoločnosť, pobočku alebo výhradné obchodné zastúpenie v zmysle článku 43 ES.

49 Za týchto podmienok treba pripomenúť, že v rámci konania upraveného v článku 267 ZFEÚ založeného na jasnej delbe právomocí medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom patrí posúdenie skutkových okolností vo veci samej do právomoci vnútroštátneho súdu (pozri najmä rozsudok z 25. februára 2003, IKA, C-326/00, Zb. s. I-1703, bod 27 a citovanú judikatúru).

- 50 Okrem toho, ako bolo pripomenuté v bode 36 tohto rozsudku, výlučne vnútroštátnemu súdu prináleží, aby posúdil tak nevyhnutnosť prejudiciálneho rozhodnutia, aby mohol vyhlásiť svoj rozsudok, ako aj relevantnosť otázok, ktoré v tomto ohľade kladie Súdnemu dvoru.
- 51 Vnútroštátnemu súdu teda prináleží, aby vzhľadom na okolnosti vlastné prejednávanej veci stanovil, či situácia dotknutá vo veci samej podlieha článku 43 ES alebo článku 49 ES.
- 52 Vzhľadom na predchádzajúce je potrebné preskúmať prejudiciálne otázky tak vo vzťahu k článku 43 ES, ako aj vo vzťahu k článku 49 ES.

O veci samej

O prvej otázke

- 53 Najskôr je potrebné pripomenúť, ako vyplýva z ustálenej judikatúry, že podľa zásady prednosti práva Únie je účinkom z dôvodu nadobudnutia účinnosti priamo uplatniteľných ustanovení Zmluvy a aktov inštitúcií vo vzťahu k vnútroštátnemu právu členských štátov strata použiteľnosti každého ustanovenia vnútroštátneho predpisu, ktoré je s nimi v rozpore (pozri najmä rozsudky Simmenthal, už citovaný, bod 17, ako aj z 19. júna 1990, Factortame a i., C-213/89, Zb. s. I-2433, bod 18).

- 54 Ako totiž zdôraznil Súdny dvor, priamo uplatniteľné ustanovenia práva Únie, ktoré zakladajú s okamžitým účinkom práva a povinnosti pre všetkých, ktorých sa týkajú, či už ide o členské štáty, alebo o jednotlivcov, ktorí sú účastníkmi právnych vzťahov vyplývajúcich z práva Únie, musia byť plne účinné a uplatňované jednotným spôsobom vo všetkých členských štátoch odo dňa nadobudnutia účinnosti a počas celej doby trvania ich platnosti (pozri v tomto zmysle rozsudky *Simmenthal*, už citovaný, body 14 a 15, ako aj *Factortame a i.*, už citovaný, bod 18).
- 55 Z tejto ustálenej judikatúry vyplýva, že podľa zásady spolupráce uvedenej v článku 10 ES je každý vnútroštátny súd, ktorému bolo v rámci jeho právomoci predložené podanie, ako orgán členského štátu povinný v plnej miere uplatniť právo Únie a chrániť práva, ktoré toto právo priznáva jednotlivcom, pričom musí prípadne neuplatniť akékoľvek vnútroštátne ustanovenie právneho predpisu, ktoré je s ním v rozpore, bez ohľadu na to, či bolo prijaté skôr alebo neskôr ako predpis Únie (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky *Simmenthal*, už citovaný, body 16 a 21, ako aj *Factortame a i.*, už citovaný, bod 19).
- 56 Z toho vyplýva, že akékoľvek ustanovenie vnútroštátneho právneho poriadku, ako aj legislatívna administratívna alebo súdna prax, ktoré by mohli oslabiť účinnosť uplatňovania práva Únie tým, že príslušnému vnútroštátnemu súdu, ktorý aplikuje toto právo, nepriznávajú ani v momente tohto uplatnenia právomoc, aby urobil všetko, čo je nevyhnutné na neuplatnenie ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sú prekážkou plnej účinnosti priamo uplatniteľných právnych noriem Únie, sú nezlučiteľné s požiadavkami, ktoré sú podstatou práva Únie (rozsudky *Simmenthal*, už citovaný, bod 22, ako aj *Factortame a i.*, už citovaný, bod 20).
- 57 Súdny dvor spresnil, že tak je to najmä v prípade, v ktorom za predpokladu, že existuje rozpor medzi ustanovením práva Únie a neskorším vnútroštátnym zákonom, je riešenie tohto sporu vyhradené inému orgánu súdu, ktorý má zabezpečiť uplatnenie práva

Únie, ktorý má vlastnú právomoc voľnej úvahy, hoci prekážka, ktorá vznikne plnej účinnosti práva Únie, je len dočasná (rozsudok Simmenthal, už citovaný, bod 23).

58 Okrem toho je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry zásada účinnej súdnej ochrany predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie, ktorá vyplýva z ústavných tradícií spoločných pre všetky členské štáty, je zakotvená v článkoch 6 a 13 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950, a bola takisto potvrdená v článku 47 Charty základných práv Európskej únie, a v tejto súvislosti prináleží súdom členských štátov, aby podľa zásady spolupráce uvedenej v článku 10 ES zabezpečili súdnu ochranu práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie (rozsudok z 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, Zb. s. I-2271, body 37 a 38, ako aj citovaná judikatúra).

59 V prejednávanej veci možno uviesť, že Bundesverfassungsgericht tým, že v rozsudku z 28. marca 2006 a uznesení z 2. augusta 2006, uvedených vyššie, rozhodol, že monopol, akým je monopol dotknutý vo veci samej, porušuje požiadavky ústavy, sa nevyjadril o zlučiteľnosti tohto monopolu s právom Spoločenstva, pričom uvedený súd naopak v danom rozsudku zdôraznil, že sa domnieva, že v prejednávanej veci nemá takúto právomoc.

60 Pokiaľ ide o skutočnosť, že Bundesverfassungsgericht po tom, ako konštatoval túto nezlučiteľnosť s ústavou, rozhodol za podmienok uvedených v bodoch 13 a 14 tohto rozsudku prechodne zachovať účinky vnútroštátnej právnej úpravy týkajúcej sa uvedeného monopolu, z judikatúry pripomenutej v bodoch 53 až 58 tohto rozsudku vyplýva, že táto skutočnosť nemôže byť prekážkou toho, aby vnútroštátny súd, ktorý konštatuje, že táto právna úprava porušuje priamo uplatniteľné ustanovenia práva Únie, ako sú články 43 ES a 49 ES, v súlade so zásadou prednosti práva Únie rozhodol

neuplatniť uvedenú právnu úpravu v rámci sporu, o ktorom rozhoduje (pozri analogicky rozsudok z 19. novembra 2009, Filipiak, C-314/08, Zb. s. I-11049, bod 84).

- ⁶¹ Nemožno totiž pripustiť, aby pravidlá vnútroštátneho práva, hoci majú právnu silu ústavy alebo ústavného zákona, ohrozovali jednotu a účinnosť práva Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Zb. s. 1125, bod 3).
- ⁶² Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania a zo samotného znenia prvej prejudiciálnej otázky vyplýva, že vnútroštátny súd sa tiež snaží zistiť, či účinok neuplatnenia vnútroštátnej právnej úpravy považovanej za odporujúcu článkom 43 ES a 49 ES, ktorý vyplýva zo zásady prednosti práva Únie, možno všeobecne, teda nezávisle od existencie rozhodnutia Bundesverfassungsgericht z 28. marca 2006, pozastaviť na obdobie nevyhnutné na zosúladenie tejto právnej úpravy s ustanoveniami Zmluvy. Ako vyplýva z bodu 26 tohto rozsudku, vnútroštátny súd predkladá túto otázku najmä vzhľadom na okolnosť, že Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, domnievajúc sa, že z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že právna úprava dotknutá vo veci samej porušuje články 43 ES a 49 ES, rozhodol, že takúto dočasnú platnosť možno vzhľadom na uvedenú právnu úpravu odôvodniť tým, že požiadavkám ochrany sociálneho poriadku a občanov proti rizikám spojeným s peňažnými hrami odporuje situácia právneho vákua, ktorá by vznikla okamžitým neuplatnením tejto právnej úpravy.
- ⁶³ Všetky členské štáty, ktoré predložili svoje pripomienky, v podstate tvrdili, že priznanie existencie zásady, ktorá za výnimočných okolností umožňuje dočasné zachovanie účinkov vnútroštátnej normy považovanej za odporujúcu priamo uplatniteľnej norme práva Únie, možno na základe judikatúry, ktorú vypracoval Súdny dvor na základe článku 231 druhého odseku ES, analogicky prirovnáť k účinku dočasného zachovania účinkov právnych aktov Spoločenstva, ktoré Súdny dvor zrušil podľa článku 230 ES alebo vyhlásil za neplatné podľa článku 234 ES.

- ⁶⁴ V tejto súvislosti je však opodstatnené pripomenúť, že na základe článku 231 druhého odseku ES, teraz článku 264 druhého odseku ZFEÚ, uplatniteľného analogicky aj v rámci prejudiciálneho konania na posúdenie platnosti aktov na základe článku 234 ES, teraz článku 267 ZFEÚ, Súdny dvor disponuje voľnou úvahou, aby v každom konkrétnom prípade uviedol, ktoré z účinkov právneho aktu Únie, ktorý zrušuje alebo vyhlasuje za neplatný, musia byť považované za konečné (pozri najmä rozsudok z 22. decembra 2008, *Régie Networks*, C-333/07, Zb. s. I-10807, bod 121 a citovanú judikatúru).
- ⁶⁵ V rámci výkonu tejto právomoci môže Súdny dvor najmä pozastaviť účinky zrušenia alebo určenia neplatnosti tohto aktu až do prijatia nového aktu, ktorý napráva konštatovanú protiprávnosť (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 3. septembra 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia*, C-402/05 P a C-415/05 P, Zb. s. I-6351, body 373 až 376, pokiaľ ide o zrušenie, a *Régie Networks*, už citovaný, bod 126, pokiaľ ide o určenie neplatnosti).
- ⁶⁶ Ako vyplýva z judikatúry, zachovanie účinkov aktu Únie, ktorý bol zrušený alebo vyhlásený za neplatný, ktorého cieľom je zabrániť vzniku právneho vákuu, až pokým nový akt nenahradí akt takto zrušený alebo vyhlásený za neplatný (pozri najmä rozsudok z 5. februára 2004, *Rieser Internationale Transporte*, C-157/02, Zb. s. I-1477, bod 60), možno odôvodniť naliehavými dôvodmi právnej istoty súvisiacimi so všetkými záujmami, tak verejnými, ako aj súkromnými, ktoré boli dotknuté (pozri najmä rozsudok *Régie Networks*, už citovaný, bod 122 a citovanú judikatúru), a počas obdobia, ktoré je nevyhnutné na účely nápravy tejto protiprávnosti (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky *Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia*, už citovaný, bod 375, ako aj *Régie Networks*, už citovaný, bod 126).
- ⁶⁷ V tomto ohľade však stačí uviesť, že aj za predpokladu, že podobné úvahy, ako sú úvahy, o ktoré sa opiera uvedená judikatúra, vzniknuté vzhľadom na akty Únie, môžu analogicky a výnimočne viesť k dočasnému pozastaveniu účinku neuplatnenia, ktorý spôsobuje priamo uplatniteľné právne pravidlo Únie voči vnútroštátnemu právu,

ktoré mu odporuje, pričom takéto pozastavenie, ktorého podmienky môže stanoviť len Súdny dvor, treba v predmetnej veci okamžite vylúčiť vzhľadom na neexistenciu naliehavých dôvodov právnej istoty, ktoré by ho mohli odôvodniť.

⁶⁸ Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania totiž vyplýva, že vnútroštátny súd, ktorý jediný je oprávnený vykonať posúdenie skutkového stavu sporu, o ktorom rozhoduje, sa v tomto štádiu domnieval, že obmedzujúca právna úprava dotknutá vo veci samej neprispievala účinne k tomu, aby bola jednotným a systematickým spôsobom obmedzená stávková činnosť, keďže zo skoršej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že taká právna úprava, ktorú nemožno odôvodniť cieľom prevencie podnecovania na neprimerané výdavky súvisiace s hrou a boja proti závislosti od hry, porušuje články 43 ES a 49 ES.

⁶⁹ Vzhľadom na predchádzajúce je potrebné na prvú otázku odpovedať, že z dôvodu prednosti priamo uplatniteľného práva Únie vnútroštátna právna úprava týkajúca sa verejného monopolu na stávky na športové podujatia, ktorá podľa konštatovaní vnútroštátneho súdu obsahuje neprípustné obmedzenia slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb, ktoré jednotným a systematickým spôsobom neprispievajú k obmedzeniu stávkovej činnosti, sa nemôže ďalej uplatňovať počas prechodného obdobia.

O druhej otázke

⁷⁰ So zreteľom na odpoveď na prvú prejudiciálnu otázku nie je potrebné odpovedať na druhú otázku.

O trovách

- ⁷¹ 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 (veľká komora) rozhodol takto:

Z dôvodu prednosti priamo uplatniteľného práva Únie vnútroštátna právna úprava týkajúca sa verejného monopolu na stávky na športové podujatia, ktorá podľa konštatovaní vnútroštátneho súdu obsahuje neprípustné obmedzenia slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb, ktoré jednotným a systematickým spôsobom neprispievajú k obmedzeniu stávkovej činnosti, sa nemôže ďalej uplatňovať počas prechodného obdobia.

Podpisy