



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 20. decembra 2017*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Slobodné poskytovanie služieb, sloboda usadiť sa, voľný pohyb kapitálu a sloboda podnikania – Obmedzenia – Udelenie nových koncesíí na prevádzkovanie hazardných hier na diaľku – Zásady právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery – Rozsudok Ústavného súdu – Povinnosť alebo neexistencia povinnosti vnútroštátneho súdu obrátiť sa na Súdny dvor“

Vo veci C-322/16,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) zo 4. februára 2016 a doručený Súdnemu dvoru 7. júna 2016, ktorý súvisí s konaním:

Global Starnet Ltd

proti

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predsedníčka prvej komory R. Silva de Lapuerta, sudcovia J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, S. Rodin (spravodajca) a E. Regan,

generálny advokát: N. Wahl,

tajomník: R. Schiano, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 6. apríla 2017,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Global Starnet Ltd, v zastúpení: B. Carbone, C. Barreca, S. Vinti a A. Scuderi, avvocati,
- talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci S. Fiorentino a P. G. Marrone, avvocati dello Stato,
- belgická vláda, v zastúpení: M. Jacobs a L. Van den Broeck, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci P. Vlaemminck a R. Verbeke, advocaten,
- česká vláda, v zastúpení: M. Smolek a J. Vláčil, splnomocnení zástupcovia,

* Jazyk konania: taliančina.

- portugalská vláda, v zastúpení: L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, A. Silva Coelho a P. de Sousa Inês, splnomocnení zástupcovia,
 - Európska komisia, v zastúpení: L. Malferrari a H. Tserepa Lacombe, splnomocnení zástupcovia,
- po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 8. júna 2017,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 26, 49, 56, 63 a 267 ZFEÚ, článku 16 Charty základných práv Európskej únie, ako aj všeobecnej zásady ochrany legitímnej dôvery.
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou Global Starnet Ltd na jednej strane a Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerstvo hospodárstva a financií, Taliansko) a Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (Autonómna správa štátnych monopolov, ďalej len „AAMS“) na druhej strane vo veci stanovenia podmienok uplatniteľných na elektronické prevádzkovanie hazardných hier na zábavných a hracích automatoch, ako aj oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania týkajúceho sa udelenia koncesie na vytvorenie a prevádzkovanie elektronickej siete hazardných hier na takýchto automatoch.

Právny rámec

- 3 Článok 1 legge n. 220 „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)“ [zákon č. 220 o opatreniach na vytvorenie ročného a viacročného štátneho rozpočtu (zákon o rozpočte na rok 2011)] z 13. decembra 2010 (riadna príloha GURI č. 297 z 21. decembra 2010, ďalej len „zákon č. 220/2010“) stanovuje vo svojom odseku 78 písm. b):

....

4. počas celej doby platnosti koncesie musí byť zachovaná zadlženosť v stanovenej miere..., ktorá nepresahuje hodnotu stanovenú dekrétom ministerstva hospodárstva a financií;

...

8. operácie, ktoré zahŕňajú zmenu v osobe koncesionára, sú podmienené predchádzajúcim súhlasom AAMS, inak koncesia zanikne; zmena v osobe koncesionára znamená akúkoľvek operáciu uskutočnenú koncesionárom zlúčením, rozdelením alebo prevodom podniku, zmenou sídla alebo predmetu činnosti, zániku spoločnosti, s výnimkou však operácií predaja alebo upisovania akcií koncesionára na regulovanom trhu;

9. operácie, ktoré zahŕňajú prevod obchodných podielov, a to aj podielov poskytujúcich kontrolu, ktorých majiteľom je koncesionár a ktorých následkom môže byť počas uskutočnenia operácie zníženie ukazovateľa majetkovej stability stanovenej dekrétom ministerstva hospodárstva a financií, sú podmienené predchádzajúcim povolením AAMS bez toho, aby bola dotknutá povinnosť koncesionára obnoviť za týchto okolností vyššie uvedený ukazovateľ, inak koncesia zanikne, prostredníctvom zvýšenia základného imania alebo inými operáciami alebo inštrumentmi týkajúcimi sa obnovenia tohto ukazovateľa do šiestich mesiacov od dátumu, od ktorého boli schválené účtovné závierky;

...

17. zisk z činností uvedených v bode 6 môže byť rozdelený na iné účely než na účely investícií do činností, ktoré sú predmetom koncesie, len na základe predchádzajúceho povolenia AAMS;

...

23. sankcie v podobe penále sa stanovujú v prípade porušenia zmluvných podmienok, ktoré možno pripísať koncesionárovi, ktoré umožňujú získanie koncesie, aj v prípade neúmyselného porušenia; sankcie závisia od závažnosti porušenia pri dodržaní zásad proporcionality a účinnosti sankcií;

...

25. koncesionár, ktorý ukončí činnosť k dátumu skončenia platnosti koncesie, bude pokračovať v riadnom výkone činnosti prevádzky prijímania [stávk] z hazardných hier, ktoré sú predmetom koncesie, až kým správu a prevádzku neprevezme nový koncesionár;

...“

4 Podľa článku 1 ods. 79 tohto zákona majú koncesionári, ktorí prevádzkujú hazardné hry inak ako na diaľku, povinnosť podpísať dodatok ku koncesnej zmluve, aby zosúladiť túto zmluvu s ustanoveniami uvedeného zákona spomenutými v predchádzajúcom bode.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

5 AAMS udelila koncesiu na vytvorenie a operačné prevádzkovanie elektronickej siete legálnych hazardných hier prostredníctvom zábavných a hracích automatov a činností, ktoré s nimi súvisia, spoločnosti Global Starnet na základe ustanovenia stanovujúceho udelenie tohto druhu koncesíí existujúcim koncesionárom, medzi ktorých patrí Global Starnet, mimo výberových konaní stanovených iným prevádzkovateľom hazardných hier.

6 Zákomom č. 220/2010 boli podmienky požadované na získanie koncesíí na prevádzkovanie a riadenie činností v oblasti hazardných hier zmenené takým spôsobom, že tieto podmienky sa stali menej priaznivými pre spoločnosť Global Starnet. AAMS vydala podľa tohto zákona dekrét týkajúci sa určenia podmienok uplatniteľných na elektronické prevádzkovanie hazardných hier na zábavných a hracích automatoch, ako aj oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania, čo sa týka udelenia koncesie na vytvorenie a prevádzkovanie elektronickej siete hazardných hier na takýchto automatoch.

7 Global Starnet podala proti týmto dvom správnyim aktom žalobu na Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre región Lazio, Taliansko).

8 Keďže tento súd žalobu spoločnosti Global Starnet zamietol, táto spoločnosť podala odvolanie na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), pričom predovšetkým tvrdila, že bola porušená zásada ochrany legitímnej dôvery vzhľadom na to, že zákon č. 220/2010 povolil zavedenie podmienok výkonu činnosti koncesionára na prevádzkovanie a riadenie činností v oblasti hazardných hier, ktorými sa podstatným spôsobom mení existujúca koncesná zmluva. Ďalej tvrdila, že zásada rovnosti zaobchádzania bola porušená vzhľadom na to, že sa ocitla v menej výhodnej situácii v porovnaní s novými konkurentmi, ktorí nie sú zadĺžení, a že tento zákon nie je zlučiteľný so zásadami práva Únie, ktoré ukladajú povinnosť odstrániť akúkoľvek prekážku vývoja voľného pohybu tovarov a slobodného poskytovania služieb. Napokon Global Starnet tvrdí, že sporné ustanovenia zákona č. 220/2010 sú protiústavné, keďže sú v rozpore so slobodou podnikania a vzhľadom na to, že oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania, pokiaľ ide o udelenie koncesie na vytvorenie a prevádzkovanie elektronickej siete hazardných hier na zábavných a hracích automatoch, je nezákonné, keďže by mohlo viesť k jej vylúčeniu zo zadávacieho konania.

- 9 Dňa 2. septembra 2013 Consiglio di Stato (Štátna rada) čiastočne vyhovel žalobe spoločnosti Global Starnet vo svojom rozsudku, ktorý nenadobudol právoplatnosť. Rozhodol najmä, že táto spoločnosť bola donútená zúčastniť sa na novom výberovom konaní, pričom podľa právnych predpisov účinných k dátumu koncesnej zmluvy, ktorú podpísala, nebolo pre existujúcich koncesionárov potrebné výberové konanie a že jej bola protiprávne udelená menej výhodná zmluva, hoci uskutočnila investíciu spoliehajúc sa na skutočnosť, že platnosť pôvodnej koncesie pokračovala bez prerušenia, pričom povolila prístup nových konkurentov.
- 10 Na podnet vnútroštátneho súdu, ktorý položil otázku ústavnosti článku 1 ods. 79 zákona č. 220/2010, Corte costituzionale (Ústavný súd, Taliansko) vo svojom rozsudku č. 56/2015 z 31. marca 2015 rozhodol, že zásada legitímnej dôvery a právna istota sú hodnoty chránené talianskou Ústavou, ale nie v absolútnom vyjadrení a nie bez možnosti výnimiek. Pokiaľ ide o koncesie pre služby vo verejnom záujme, tento súd konštatoval, že možnosť verejnej intervencie, ktorá vedie k zmene pôvodných podmienok, musí byť považovaná za podmienku vlastnú zmluvnému vzťahu koncesie od jeho začatia, čo je o to viac pravdepodobné v takto citlivej oblasti, akou je oblasť hazardných hier, ktorým sa venuje osobitná a neprerušovaná pozornosť vnútroštátnym zákonodarcom. V dôsledku toho neboli porušené ani uvedené hodnoty, ani sloboda podnikania. Okrem toho obmedzenia uložené dotknutými ustanoveniami predstavujú aj v prejednávanej veci minimálne opatrenie obnovenia zásady rovnosti zaobchádzania s prevádzkovateľmi, úplne odôvodnené situáciou existujúceho koncesionára, ktorý je zvýhodnený, keďže sa nemusel zúčastniť na novom výberovom konaní. Navyše dotknuté ustanovenia tak nie sú ani zjavne nekoherentné vo vzťahu k cieľom stanoveným vnútroštátnym zákonodarcom, ani neprimerané vo vzťahu k obsahu a povahe zmluvného vzťahu koncesie, ani neukladajú ďalšie neúnosné poplatky. Corte costituzionale (Ústavný súd) napokon rozhodol, že údajná strata celého alebo časti investovaného kapitálu by prinajhoršom predstavovala len nepriamy dôsledok obmedzení prevádzky stanovených napadnutými ustanoveniami a patrila by ako taká mimo oblasti ochrany práva, ktoré sa má odškodniť.
- 11 V nadväznosti na tento rozsudok Corte costituzionale (Ústavný súd), ktorý skúmal článok 1 ods. 79 zákona č. 220/2010 z hľadiska ustanovení talianskej Ústavy, ktorých obsah je podľa vnútroštátneho súdu v zásade rovnaký ako ustanovenia zodpovedajúce Zmluve, sa tento súd domnieval, že bolo potrebné podať na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania.
- 12 Za týchto podmienok Consiglio di Stato (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:
- „1. Možno článok 267 ods. 3 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že súd poslednej inštancie nemá bezpodmienečnú povinnosť podať návrh na začatie konania o prejudiciálnej otázke týkajúcej sa výkladu práva Únie, ak Corte costituzionale (Ústavný súd) v rámci toho istého konania posúdil súlad vnútroštátnych právnych predpisov s ústavou, a to v podstate pri uplatnení rovnakých normatívnych parametrov, ako sú tie, ktorých výklad má poskytnúť Súdny dvor, hoci sú formálne odlišné, pretože sú obsiahnuté v ustanoveniach ústavy, a nie v zmluvách Únie?
2. Subsidiárne, ak Súdny dvor odpovie na otázku týkajúcu sa výkladu článku 267 ods. 3 ZFEÚ v tom zmysle, že existuje povinnosť podať návrh na začatie prejudiciálneho konania, bránia ustanovenia a zásady uvedené v článkoch [26, 49, 56 a 63 ZFEÚ] a článku 16... Charty základných práv a všeobecná zásada ochrany legitímnej dôvery [ktorá je súčasťou základných zásad Únie, ako uviedol Súdny dvor v rozsudku zo 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169)] prijatiu a uplatňovaniu vnútroštátnych právnych predpisov [článok 1 ods. 78 písm. b) body 4, 8, 9, 17, 23 a 25 zákona č. 220/2010], ktoré stanovujú, a to aj voči subjektom, ktoré už v súčasnosti majú koncesiu v odvetví elektronickej prevádzky legálnych hazardných hier, nové požiadavky a povinnosti prostredníctvom dodatku k existujúcej zmluve (a bez lehoty na postupné prispôbenie sa)?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

- 13 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 267 ods. 3 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd, proti rozhodnutiam ktorého nie je prípustný opravný prostriedok, nemá povinnosť podať návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa výkladu práva Únie, ak ústavný súd dotknutého členského štátu v rámci toho istého vnútroštátneho konania posúdil súlad vnútroštátnych právnych predpisov s ústavou z hľadiska regulačných parametrov, majúcou podobný obsah, ako majú právne predpisy Únie.
- 14 V prvom rade je potrebné poznamenať, že vnútroštátny súd pred podaním návrhu na Súdny dvor položil Corte costituzionale (Ústavný súd) otázku týkajúcu sa ústavnosti ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré sú taktiež predmetom druhej prejudiciálnej otázky. Corte costituzionale (Ústavný súd) v odpovedi na túto otázku nerozhodol o súlade týchto ustanovení s právom Únie, ale s ustanoveniami talianskej ústavy, ktoré vnútroštátny súd v podstate považoval za rovnaké normatívne parametre ako články 26, 49, 56 a 63 ZFEÚ a článok 16 Charty základných práv, ako aj zásady právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery.

O prípustnosti

- 15 Talianska vláda namieta prípustnosť prvej otázky, pričom predkladá nasledujúce tvrdenia.
- 16 V prvom rade vnútroštátny súd rozhodujúci v poslednom stupni mal povinnosť vopred posúdiť otázku, aby sa predišlo tomu, že ju účastníci konania zneužijú. V druhom rade nemal žiadny dôvod pochybovať o tom, či je povinný dosiahnuť súlad s výkladom Corte costituzionale (Ústavný súd), keďže rozsudky tohto súdu, v ktorých boli otázky ústavnosti zamietnuté, nezaväzujú vnútroštátny súd. V treťom rade vnútroštátny súd vzhľadom na to, že sa domnieval, že otázka ústavnosti vnútroštátneho práva bola relevantná na účely rozhodnutia sporu, a v dôsledku toho položil otázky Corte costituzionale (Ústavný súd), rozhodol, že sporné vnútroštátne právne predpisy boli v súlade s právom Únie. V štvrtom rade prvá otázka je čisto hypotetická a teda neprípustná, pretože vnútroštátny súd mal položiť Corte costituzionale (Ústavný súd) otázku o prípadnom rozpore právnych predpisov, o ktoré ide vo veci samej, s právom Únie predtým, ako sa obrátil na Súdny dvor s takouto otázkou.
- 17 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v rámci spolupráce medzi Súdny dvorom a vnútroštátnymi súdmi zakotvanej v článku 267 ZFEÚ prislúcha výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorému bol spor predložený a ktorý musí prevziať zodpovednosť za vydávané súdne rozhodnutie, aby s prihliadnutím na osobitosti veci posúdil tak nevyhnutnosť prejudiciálneho rozhodnutia na to, aby mohol vydať svoj rozsudok, ako aj relevantnosť otázok, ktoré kladie Súdnemu dvoru. Pokiaľ sa teda položená otázka týka výkladu práva Únie, Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť. Odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom je možné len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá žiadnu súvislosť s existenciou ani predmetom sporu vo veci samej, ak ide o problém hypotetickej povahy, alebo tiež vtedy, ak Súdny dvor nemá k dispozícii skutkové alebo právne podklady nevyhnutné na užitočné zodpovedanie otázok, ktoré mu boli položené (rozsudok zo 7. júla 2016, Muladi, C-447/15, EU:C:2016:533, bod 33).
- 18 V prejednávanej veci nie je zjavné, že by požadovaný výklad práva Únie nemal nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, alebo že by išlo o problém hypotetickej povahy.

- 19 Okrem toho z hľadiska vyššie uvedenej judikatúry nie je otázka, či je alebo nie je vnútroštátny súd viazaný výkladom predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy Corte costituzionale (Ústavný súd), alebo či sa ešte mal obrátiť na tento posledný uvedený súd s otázkou týkajúcou sa výkladu práva Únie, relevantná na posúdenie prípustnosti prvej otázky.
- 20 Z toho vyplýva, že prvá otázka je prípustná.

O veci samej

- 21 Treba pripomenúť, že vnútroštátny súd prejednávajúci spor týkajúci sa práva Únie, ktorý sa domnieva, že vnútroštátne ustanovenie je nielen v rozpore s právom Únie, ale je tiež postihnuté vadami protiústavnosti, nie je zbavený možnosti alebo oslobodený od povinnosti, ktoré sú stanovené v článku 267 ZFEÚ, obrátiť sa na Súdny dvor s otázkami týkajúcimi sa výkladu alebo platnosti práva Únie na základe skutočnosti, že protiústavnosť normy vnútroštátneho práva možno konštatovať len v konaní pred ústavným súdom. Účinnosť práva Únie by totiž bola ohrozená, pokiaľ by existencia povinného konania pred ústavným súdom mohla brániť vnútroštátnemu súdu, ktorý prejednáva spor riadiaci sa právom Únie, vo výkone právomoci, ktorú mu zveruje článok 267 ZFEÚ, predložiť Súdnemu dvoru otázky týkajúce sa výkladu alebo platnosti práva Únie, aby mu bolo umožnené rozhodnúť, či s ním vnútroštátna norma je alebo nie je zlučiteľná (rozsudok zo 4. júna 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, bod 34 a citovaná judikatúra).
- 22 Súdny dvor zo všetkých týchto úvah vyvodil, že fungovanie systému spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi zavedeného článkom 267 ZFEÚ a zásada prednosti práva Únie vyžadujú, aby sa vnútroštátny súd mohol v ktoromkoľvek okamihu konania, ktorý považuje za vhodný, dokonca aj po ukončení incidenčného konania o preskúmaní ústavnosti, slobodne obrátiť na Súdny dvor s akoukoľvek prejudiciálnou otázkou, ktorú pokladá za potrebnú (rozsudok zo 4. júna 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, bod 35 a citovaná judikatúra).
- 23 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že účinnosť práva Únie by bola ohrozená a potrebný účinok článku 267 ZFEÚ by bol oslabený, ak by sa vnútroštátny súd z dôvodu, že prebieha incidenčné konanie o preskúmaní ústavnosti, nemohol obrátiť na Súdny dvor s prejudiciálnymi otázkami a okamžite uplatniť právo Únie v súlade s rozhodnutím alebo judikatúrou Súdného dvora (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. júna 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, bod 36 a citovanú judikatúru).
- 24 Navyše, aj keď konanie zavedené článkom 267 ZFEÚ je v tejto súvislosti nástrojom spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi, prostredníctvom ktorého Súdny dvor poskytuje týmto súdom výklad práva Únie, ktorý potrebujú pre riešenie sporov, o ktorých majú rozhodovať, nič to nemení na tom, že pokiaľ proti rozhodnutiu vnútroštátneho súdu neexistuje nijaký opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, tento vnútroštátny súd je v zásade povinný obrátiť sa na Súdny dvor podľa článku 267 tretieho odseku ZFEÚ, pokiaľ je v konaní pred ním nastolená otázka týkajúca sa výkladu práva Únie (pozri rozsudok z 9. septembra 2015, Ferreira da Silva e Brito a i., C-160/14, EU:C:2015:565, bod 37).
- 25 Skutočnosť, že Corte costituzionale (Ústavný súd) rozhodol o súlade ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré sú taktiež predmetom druhej prejudiciálnej otázky, s ustanoveniami talianskej Ústavy, ktoré vnútroštátny súd považuje v podstate za rovnaké normatívne parametre ako články 26, 49, 56 a 63 ZFEÚ a článok 16 Charty základných práv, nemá žiadny vplyv na povinnosť stanovenú v článku 267 ZFEÚ, obrátiť sa na Súdny dvor s otázkami týkajúcimi sa výkladu práva Únie.
- 26 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba na prvú otázku odpovedať tak, že článok 267 tretí odsek ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd, proti rozhodnutiam ktorého nie je prípustný opravný prostriedok, má v zásade povinnosť podať návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa

výkladu práva Únie, aj keď ústavný súd dotknutého členského štátu v rámci toho istého vnútroštátneho konania posúdil súlad vnútroštátnych právnych predpisov s ústavou z hľadiska regulačných parametrov, majúcou podobný obsah, ako majú právne predpisy Únie.

O druhej otázke

- 27 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa majú články 26, 49, 56 a 63 ZFEÚ, článok 16 Charty základných práv, ako aj zásada ochrany legitímnej dôvery vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, ktorá ukladá osobám, ktorí sú už koncesionármi v oblasti elektronického prevádzkovania legálnych hazardných hier, nové podmienky výkonu ich činnosti prostredníctvom dodatku k existujúcej zmluve.
- 28 V prejednávanej veci bolo v článku 1 ods. 78 písm. b) bodoch 4, 8, 9, 17, 23 a 25 zákona č. 220/2010 existujúcim koncesionárom uložených šesť nových podmienok výkonu ich činnosti. Ide o tieto podmienky: povinnosť zachovať zadlženosť v miere, ktorá nepresahuje hodnotu stanovenú dekrétom; podmienenie operácií, ktoré môžu viesť k zmenám v osobe koncesionára, predchádzajúcim povolením AAMS, inak koncesia zanikne; podmienenie prevodov podielov, ktorých majiteľom je koncesionár a ktorých následkom môže byť zníženie ukazovateľa majetkovej stability stanovenej dekrétom, predchádzajúcim povolením AAMS bez toho, aby bola dotknutá povinnosť koncesionára za týchto okolností obnoviť tento ukazovateľ, inak zanikne koncesia; podmienenie rozdelenia zisku z určitých činností na iné účely než na účely, ktoré sú predmetom koncesie, predchádzajúcim povolením AAMS; uloženie sankcií v podobe penále v závislosti od závažnosti porušenia pri dodržaní zásad proporcionality a účinnosti v prípade porušenia zmluvných podmienok, ktoré možno pripísať koncesionárovi, aj v prípade neúmyselného porušenia; a povinnosť koncesionára pri ukončení činnosti pokračovať v riadnom výkone činností, ktoré sú predmetom koncesie, až kým správu a prevádzku neprevezme nový koncesionár.

Úvodné pripomienky

- 29 Treba pripomenúť, že ak sa vnútroštátne opatrenie týka súčasne viacerých základných slobôd, Súdny dvor ho v zásade skúma len vo vzťahu k jednej z týchto slobôd, ak sa ukáže, že za okolností konkrétneho prípadu sú ostatné slobody úplne sekundárne vo vzťahu k prvej slobode a možno ich k nej priradiť (pozri uznesenie z 28. septembra 2016, Durante, C-438/15, neuvverejnené, EU:C:2016:728, bod 14 a citovanú judikatúru).
- 30 Súdny dvor preto rozhodol, že právna úprava členského štátu, ktorá podmieňuje výkon hospodárskej činnosti získaním koncesie a stanovuje rôzne dôvody jej zániku, predstavuje prekážku vo vykonávaní slobôd zaručených článkami 49 a 56 ZFEÚ (rozsudok z 28. januára 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, bod 22 a citovaná judikatúra).
- 31 Okrem toho, pokiaľ ide o uplatniteľnosť článkov 34 a 35 ZFEÚ, treba pripomenúť, že činnosť zariadení hazardných alebo peňažných hier, či sú oddeliteľné od činnosti týkajúcich sa výroby, dovozu alebo distribúcie takýchto zariadení alebo nie, nepatrí do pôsobnosti týchto článkov týkajúcich voľného pohybu tovaru (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. septembra 2003, Anomar a i., C-6/01, EU:C:2003:446, bod 56).
- 32 Okrem toho, pokiaľ ide o uplatniteľnosť článku 63 ZFEÚ, za absencie skutočností preukazujúcich opak, predložených vnútroštátnym súdom, budú prípadné obmedzujúce účinky vnútroštátnej právnej úpravy, o ktorú ide vo veci samej, o voľnom pohybe kapitálu a slobode platieb, len nevyhnutnými dôsledkami prípadných obmedzení stanovených pre slobody zaručené článkami 49 a 56 ZFEÚ.

- 33 Napokon, pokiaľ ide o článok 26 ZFEÚ, treba uviesť, že zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že spor vo veci samej sa netýka právomoci Únie alebo jej inštitúcií na prijatie opatrení stanovených v tomto článku.
- 34 Z toho vyplýva, že na druhú otázku treba odpovedať, len pokiaľ ide o články 49 a 56 ZFEÚ, článok 16 Charty základných práv, ako aj zásadu ochrany legitímnej dôvery.

O obmedzení slobôd zaručených článkami 49 a 56 ZFEÚ

- 35 Treba pripomenúť, že za obmedzenia slobody usadiť sa a/alebo slobodného poskytovania služieb treba považovať každé opatrenie, ktoré zakazuje, sťažuje alebo robí menej príťažlivým výkon slobôd zaručených článkami 49 a 56 ZFEÚ (pozri rozsudok z 22. januára 2015, Stanley International Betting a Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, bod 45 a citovanú judikatúru).
- 36 V prejednávanej veci môžu nové podmienky výkonu ich činnosti uložené existujúcim koncesionárom článkom 1 ods. 78 písm. b) bodmi 4, 8, 9, 17, 23 a 25 zákona č. 220/2010, ako boli uvedené v bode 28 tohto rozsudku, robiť výkon slobôd zaručených článkami 49 a 56 ZFEÚ menej atraktívnym alebo dokonca nemožným, keďže tieto podmienky môžu znemožniť návratnosť ich investícií.
- 37 Uvedené opatrenia preto predstavujú obmedzenia slobôd zaručených článkami 49 a 56 ZFEÚ.
- 38 Je potrebné skúmať, či takéto obmedzenia môžu byť napriek tomu odôvodnené.

O odôvodnení obmedzení slobôd zaručených článkami 49 a 56 ZFEÚ

– O existencii naliehavých dôvodov všeobecného záujmu

- 39 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 nedošlo v určitej oblasti k harmonizácii na úrovni Únie, členské štáty majú širokú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o zvolenie úrovne ochrany spotrebiteľov a sociálneho poriadku, ktorú považujú za najvhodnejšiu (rozsudok z 8. septembra 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, bod 39, a citovaná judikatúra).
- 40 Členské štáty preto môžu slobodne určiť ciele svojej politiky v oblasti hazardných hier a prípadne aj presne definovať úroveň požadovanej ochrany. Obmedzenia uložené členskými štátmi však musia spĺňať podmienky vyplývajúce z judikatúry Súdneho dvora, pokiaľ ide najmä o ich odôvodnenie naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu a ich primeranosť (rozsudok z 8. septembra 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, bod 40 a citovaná judikatúra).
- 41 V prejednávanej veci vyplýva zo znenia spornej vnútroštátnej právnej úpravy, ako uviedol generálny advokát v bode 43 svojich návrhov, že cieľom tejto úpravy je posilnenie hospodárskej a finančnej stability koncesionárov, ich dobrej povesti a spoľahlivosti, ako aj boj proti trestnej činnosti.
- 42 Vzhľadom na osobitosť situácie súvisiacej s hazardnými hrami, takéto ciele svojou povahou predstavujú naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý môže odôvodniť obmedzenie základných slobôd, o aké ide aj vo veci samej (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. septembra 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, body 42 a 43).
- 43 Identifikovanie cieľov, ktoré naozaj sledujú vnútroštátne ustanovenia, o aké ide v tejto veci, v každom prípade patrí do právomoci vnútroštátneho súdu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. januára 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, bod 35).

- 44 Okrem toho treba pripomenúť, že pokiaľ sa členský štát na účely odôvodnenia právnej úpravy, ktorá môže narušiť výkon slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb, odvoláva na naliehavé dôvody všeobecného záujmu, toto odôvodnenie sa má vykladať v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie, a najmä základnými právami, ktoré sú teraz zaručené Chartou základných práv. Výnimky sa môžu na dotknutú vnútroštátnu právnu úpravu vzťahovať len vtedy, ak je v súlade s uvedenými zásadami, ako aj s uvedenými právami (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2015, *Berlington Hungary a i.*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 74, ako aj citovanú judikatúru).
- 45 V prejednávanej veci sa vnútroštátny súd pýta, či bránia zásady právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery, ako aj sloboda podnikania upravená v článku 16 Charty základných práv vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, uvedenej v bode 28 tohto rozsudku, ktorá ukladá osobám, ktorí už majú koncesiu v oblasti elektronického prevádzkovania legálnych hier, nové podmienky výkonu ich činnosti prostredníctvom dodatku k existujúcej zmluve.

– *O zásade ochrany legitímnej dôvery*

- 46 Treba zdôrazniť, že zásada právnej istoty, ktorej dôsledkom je zásada ochrany legitímnej dôvery, si najmä vyžaduje, aby boli právne pravidlá jasné, presné a predvídateľné, pokiaľ ide o ich účinky, najmä keď môžu mať nepriaznivé dôsledky pre jednotlivcov a podniky (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2015, *Berlington Hungary a i.*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 77, ako aj citovanú judikatúru).
- 47 Hospodársky subjekt sa však nemôže spoliehať na to, že nedôjde k nijakým legislatívnym zmenám, ale môže len spochybníť spôsob vykonania takejto zmeny (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2015, *Berlington Hungary a i.*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 78, ako aj citovanú judikatúru).
- 48 V tejto súvislosti treba poznamenať, že prináleží vnútroštátnemu zákonodarcovi stanoviť dostatočne dlhé prechodné obdobie, ktoré umožní hospodárskym subjektom prispôbiť sa alebo systém primeranej náhrady (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2015, *Berlington Hungary a i.*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 85, ako aj citovanú judikatúru).
- 49 Aj keď je pravda, že prináleží vnútroštátnemu súdu preskúmať z hľadiska judikatúry citovanej v predchádzajúcich bodoch a pri celkovom posúdení všetkých relevantných okolností, či je vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, v súlade so zásadou ochrany legitímnej dôvery, treba poznamenať, že z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že zákon č. 220/2010 stanovil lehotu 180 dní od svojho nadobudnutia účinnosti na zavedenie nových podmienok, ktoré stanovoval, prostredníctvom podpísania dodatku k zmluve, pričom táto lehota sa v zásade javí ako dostatočná na to, aby sa koncesionári prispôbili týmto podmienkam.

– *O slobode podnikania*

- 50 Ako už Súdny dvor rozhodol, preskúmanie obmedzenia, ktoré predstavuje vnútroštátna právna úprava podľa článkov 49 a 56 ZFEÚ, zahŕňa takisto prípadné obmedzenia výkonu práv a slobôd upravených v článkoch 15 až 17 Charty základných práv, a preto osobitné preskúmanie slobody podnikania nie je nevyhnutné (pozri v tomto zmysle rozsudky z 30. apríla 2014, *Pfleger a i.*, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 60, ako aj z 11. júna 2015, *Berlington Hungary a i.*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 91).

O primeranosti obmedzenia slobôd zaručených článkami 49 a 56 ZFEÚ, ako aj o slobode podnikania

- 51 Pokiaľ ide o primeranosť opatrení stanovených v článku 1 ods. 78 písm. b) bodoch 4, 8, 9, 17, 23 a 25 zákona č. 220/2010, treba preskúmať, či môžu tieto opatrenia samy osebe zabezpečiť dosiahnutie sledovaných cieľov a nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie týchto cieľov, najmä

zabezpečením toho, že vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, skutočne odráža zámer ich dosiahnuť koherentným a systematickým spôsobom (rozsudok z 8. septembra 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, bod 44).

- 52 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že prináleží vnútroštátnemu súdu, aby s prihliadnutím na usmernenia poskytnuté Súdny dvorom pri celkovom posúdení všetkých okolností overil, či obmedzenia, o aké ide vo veci samej, spĺňajú podmienky, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora, pokiaľ ide o ich primeranosť (rozsudok z 8. septembra 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, bod 49 a citovaná judikatúra).
- 53 Treba pripomenúť, že opatrenia stanovené v článku 1 ods. 78 písm. b) bodoch 8, 9 a 17 zákona č. 220/2010 podmieňujú operácie, ktoré môžu viesť k zmenám v osobe koncesionára, prevody podielov, ktorých majiteľom je koncesionár a ktorých následkom môže byť zníženie ukazovateľa majetkovej stability stanovenej dekrétom, ako aj rozdelenie zisku z určitých činností na iné účely než na účely, ktoré sú predmetom koncesie, predchádzajúcim povolením AAMS.
- 54 Prináleží overiť vnútroštátnemu súdu, či kritériá, ktoré upravujú právomoci na predbežné povolenie zo strany AAMS, môžu same osebe zabezpečiť dosiahnutie sledovaných cieľov a nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie týchto cieľov.
- 55 Navyše opatrenia stanovené v článku 1 ods. 78 písm. b) bodoch 4 a 9 zákona č. 220/2010, konkrétne povinnosť zachovať zadlženosť v miere, ktorá nepresahuje hodnotu stanovenú dekrétom a podmienenie prevodov podielov, ktorých majiteľom je koncesionár a ktorých následkom môže byť zníženie ukazovateľa majetkovej stability stanovenej dekrétom, predchádzajúcim povolením AAMS, sa javia ako užitočné na zabezpečenie určitej finančnej kapacity prevádzkovateľa a na zabezpečenie toho, aby mohol splniť povinnosti vyplývajúce z činnosti týkajúcej sa vytvorenia a operačného prevádzkovania správy elektronickej siete hazardných hier.
- 56 Vnútroštátny súd musí zabezpečiť, že pomer dlhov v prípade prvého z týchto opatrení a ukazovateľ majetkovej stability v prípade druhého z týchto opatrení nejdú nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie uvedeného cieľa.
- 57 Okrem toho, pokiaľ ide o opatrenia stanovené v článku 1 ods. 78 písm. b) bodoch 8 a 17 zákona č. 220/2010, konkrétne podmienenie operácií, ktoré môžu viesť k zmenám v osobe koncesionára, predchádzajúcim povolením AAMS, inak koncesia zanikne a podmienenie rozdelenia zisku z určitých činností na iné účely než na účely, ktoré sú predmetom koncesie, predchádzajúcim povolením AAMS, treba uviesť, že tieto opatrenia môžu, pokiaľ umožňujú, aby sa predišlo vplyvu zločineckých skupín na činnosti, o aké ide vo veci samej, ako aj praniu špinavých peňazí, byť užitočné v boji proti trestnej činnosti, a nejdú nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie tohto cieľa.
- 58 Pokiaľ ide o opatrenie stanovené v článku 1 ods. 78 písm. b) bod 25 zákona č. 220/2010, konkrétne povinnosť koncesionára, pri ukončení svojej činnosti, pokračovať v riadnom výkone činností, ktoré sú predmetom koncesie, až kým správu a prevádzku neprevezme nový koncesionár, má povahu zabezpečiť pokračovanie v legálnej činnosti prijímania stávk, aby sa zamedzilo nárastu súbežnej nelegálnej činnosti a môže preto prispievať k boju proti trestnej činnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. januára 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, body 33 a 34).
- 59 Vnútroštátnemu súdu však prináleží overiť, či opatrenie, ktoré menej zaťažuje koncesionára, umožňuje dosiahnuť rovnaký cieľ vzhľadom na skutočnosť, že koncesionár má povinnosť poskytnúť služby, ktoré sú predmetom koncesie, prípadne na neurčité obdobie a so záporným výsledkom, s cieľom prispieť k všeobecnému záujmu.

- 60 Pokiaľ ide o opatrenie stanovené v článku 1 ods. 78 písm. b) bodu 23 zákona č. 220/2010, konkrétne uloženie sankcie v podobe penále v prípade porušenia zmluvných podmienok, ktoré možno pripísať koncesionárovi, aj v prípade neúmyselného porušenia, treba pripomenúť, že sankcie nie sú v súlade s právom Únie, ak sú podmienky upravujúce ich uplatnenie samy osebe v rozpore s právom Únie (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 69). Sankcie nemôžu prekročiť rámec toho, čo je potrebné pre sledované ciele a sankcia nemôže byť neprimeraná závažnosti porušenia v takej miere, že sa stáva prekážkou výkonu slobôd zakotvených v zmluve (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. júla 2007, Ntíonik a Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, bod 54).
- 61 Na účely posúdenia, či je sankcia v súlade so zásadou proporcionality, vnútroštátny súd musí vziať do úvahy najmä povahu a závažnosť porušenia, ktoré sa má touto sankciou potrestať, ako aj spôsoby určenia výšky tejto sankcie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 8. mája 2008, Ecotrade, C-95/07 a C-96/07, EU:C:2008:267, body 65 až 67, ako aj z 20. júna 2013, Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, bod 38).
- 62 V prejednávanej veci podľa článku 1 ods. 78 písm. b) bodu 23 zákona č. 220/2010 musia sankcie „závisi[et] od závažnosti porušenia pri dodržaní zásady proporcionality a účinnosti sankcie“. Z uvedeného znenia, ani zo spisu, ktorý má k dispozícii Súdny dvor, preto nevyplýva, že by sankcie stanovené týmto ustanovením boli v rozpore s právom Únie.
- 63 Okrem toho treba pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že zavedenie systému objektívnej zodpovednosti nie je neprimerané sledovaným cieľom, pokiaľ tento systém svojou povahou podnecuje dotknuté osoby k dodržiavaniu ustanovení určitého nariadenia a sledované ciele predstavujú všeobecný záujem, na základe ktorého možno odôvodniť zavedenie tohto systému (rozsudok z 9. februára 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, bod 48).
- 64 Rovnako systém, o aký ide v konaní vo veci samej, v ktorom môže byť sankcia uložená aj z dôvodu neúmyselného porušenia, nie je v prípade porušenia zmluvných podmienok, ktoré možno pripisovať koncesionárovi, v rozpore s právom Únie.
- 65 Z vyššie uvedeného vyplýva, že na druhú otázku treba odpovedať tak, že články 49 a 56 ZFEÚ, ako aj zásada legitímnej dôvery sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, ktorá ukladá osobám, ktorí už majú koncesiu v oblasti elektronického prevádzkovania legálnych hier, nové podmienky výkonu ich činnosti prostredníctvom dodatku k existujúcej zmluve, pokiaľ vnútroštátny súd dospeje k záveru, že táto právna úprava môže byť odôvodnená naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, môže sama osebe zabezpečiť dosiahnutie sledovaných cieľov a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie týchto cieľov.

O trovách

- 66 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym 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 (prvá komora) rozhodol takto:

- 1. Článok 267 ods. 3 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd, proti rozhodnutiam ktorého nie je prípustný opravný prostriedok, má v zásade povinnosť podať návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa výkladu práva Únie, aj keď ústavný súd**

dotknutého členského štátu v rámci toho istého vnútroštátneho konania posúdil súlad vnútroštátnych právnych predpisov s ústavou z hľadiska regulačných parametrov, majúcou podobný obsah, ako majú právne predpisy Únie.

2. Články 49 a 56 ZFEÚ, ako aj zásada legitímnej dôvery sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, ktorá ukladá osobám, ktorí už majú koncesiu v oblasti elektronického prevádzkovania legálnych hier, nové podmienky výkonu ich činnosti prostredníctvom dodatku k existujúcej zmluve, pokiaľ vnútroštátny súd dospeje k záveru, že táto právna úprava môže byť odôvodnená naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, môže sama osebe zabezpečiť dosiahnutie sledovaných cieľov a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie týchto cieľov.

Podpisy