



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

20. prosince 2017\*

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb služeb, svoboda usazování, volný pohyb kapitálu a svoboda podnikání – Omezení – Udělení nových koncesí na provozování her na dálku – Zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání – Nález ústavního soudu – Otázka existence povinnosti vnitrostátního soudu předložit věc Soudnímu dvoru“

Ve věci C-322/16,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 4. února 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 7. června 2016, v řízení

**Global Starnet Ltd**

proti

**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**

**Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato,**

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, S. Rodin (zpravodaj) a E. Regan, soudci,

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: R. Schiano, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. dubna 2017,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Global Starnet Ltd B. Carbonem, C. Barrecou, S. Vintim a A. Scuderim, avvocati,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s S. Fiorentinem a P. G. Marronem, avvocati dello Stato,
- za belgickou vládu M. Jacobs a L. Van den Broeck, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s P. Vlaemminckem a R. Verbekem, advocaten,
- za českou vládu M. Smolkem a J. Vláčilem, jako zmocněnci,

\* Jednací jazyk: italština.

- za portugalskou vládu L. Inez Fernandesem, M. Figueiredem, A. Silva Coelho a P. de Sousa Inês, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi L. Malferrarim a H. Tserepa-Lacombe, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 8. června 2017,

vydává tento

### Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 26, 49, 56, 63 a 267 SFEU, článku 16 Listiny základních práv Evropské unie a obecné zásady ochrany legitimního očekávání.
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společností Global Starnet Ltd, na straně jedné a Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstvo hospodářství a financí, Itálie) a Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (autonomní správa státních monopolů, Itálie, dále jen „AAMS“) na straně druhé ve věci stanovení podmínek pro on-line provozování her na zábavních a hracích automatech, jakož i oznámení o řízení k udělení koncese na vytvoření a správu sítě on-line provozování her na takových automatech.

### Právní rámec

- 3 Článek 1 odst. 78 písm. b) legge n. 220, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) [zákon č. 220 o opatřeních pro jednoletý a víceletý rozpočtový rámec (zákon o stabilitě z roku 2011)] ze dne 13. prosince 2010 (běžný doplněk ke GURI č. 297 ze dne 21. prosince 2010, dále jen „zákon č. 220/2010“) stanoví:

„[...]

- 4) po celou dobu platnosti koncese nesmí míra zadlužení [...] přesáhnout hodnotu stanovenou nařízením ministerstvem hospodářství a financí;

[...]

- 8) operace, které mají za následek změny na straně koncesionáře jakožto subjektu, podléhají pod hrozbou odebrání koncese předběžnému schválení AAMS; změnou na straně koncesionáře jakožto subjektu se rozumí veškeré operace koncesionáře vedoucí ke spojení, rozdělení nebo převodu společnosti, změně sídla nebo předmětu činnosti či zrušení společnosti, s výjimkou operací týkajících se úpisu akcií koncesionáře na regulovaném trhu;

- 9) operace zahrnující převod podílů, a to i kontrolních, držení koncesionářem, které mohou v roce, v němž je tato operace realizována, vést ke snížení ukazatele finanční stability stanoveného nařízením ministerstvem hospodářství a financí, podléhají předchozímu schválení AAMS, aniž by tím byla dotčena povinnost koncesionáře zajistit v takových případech, pod hrozbou odebrání koncese, obnovení dodržování uvedeného ukazatele navýšením kapitálu nebo jinými operacemi nebo nástroji do šesti měsíců ode dne schválení účetní závěrky;

[...]

17) zbývající část zisku z činností uvedených v bodě 6 může být použita k jiným účelům, než jsou investice související s činnostmi, které jsou předmětem koncese, pouze po předchozím schválení AAMS;

[...]

23) pro případy porušení, a to i neúmyslného, ujednání smlouvy o koncesi, zaviněného koncesionářem, jsou stanoveny sankce ve formě pokut; sankce se zvyšují spolu s rostoucí závažností porušení při dodržení zásad proporcionality a účinnosti sankcí;

[...]

25) koncesionář, který s koncem platnosti koncese ukončuje i svou činnost, pokračuje v zajišťování běžného chodu činností spojených s provozováním a řízením sběru vkladů [sázek] do her, které jsou předmětem koncese, až do předání správy a provozování novému koncesionáři;

[...]“

4 Podle čl. 1 odst. 79 uvedeného zákona jsou držitelé koncesí na provozování veřejných her jinak než na dálku povinni podepsat dodatek ke smlouvě o koncesi, tak aby uvedli tuto smlouvu do souladu s ustanoveními zákona uvedenými v předchozím bodě.

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

5 AAMS udělila koncesi na zřízení a provozování sítě pro on-line správu legálních her prostřednictvím zábavních a hracích automatů a souvisejících činností společnosti Global Starnet na základě ustanovení stanovujícího udělení tohoto typu koncesí stávajícím držitelům, mezi něž patřila i Global Starnet, mimo výběrové řízení stanovené pro ostatní provozovatele her.

6 Zákonem č. 220/2010 byly podmínky pro udělování koncesí na organizování a provozování veřejných her změněny tak, že jsou nyní pro společnost Global Starnet méně výhodné. Na základě uvedeného zákona přijala AAMS nařízení, kterým se stanovují podmínky pro on-line provozování her na zábavních a hracích automatech, jakož i oznámení o řízení k udělení koncese na vytvoření a řízení sítě on-line provozování her na takových automatech.

7 Global Starnet napadla oba správní akty žalobou podanou k Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (správní soud provincie Lazio, Itálie).

8 Uvedený soud její žalobu zamítl a Global Starnet podala odvolání ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), v němž především tvrdila, že došlo k porušení zásady ochrany legitimního očekávání tím, že zákon č. 220/2010 povolil doplnění podmínek pro výkon činností držitele koncese na organizování a provozování veřejných her, čímž došlo k podstatné změně stávající smlouvy o koncesi. Dále tvrdila, že došlo k porušení zásady rovného zacházení, jelikož se nachází v nevýhodnější situaci než její noví konkurenti, kteří se nezadlužili, a že uvedený zákon je neslučitelný se zásadami unijního práva, které ukládají povinnost odstranění veškerých překážek rozvoje volného pohybu zboží a služeb. A konečně Global Starnet tvrdila, že sporná ustanovení zákona č. 220/2010 jsou protiústavní, jelikož jsou v rozporu se svobodou podnikání, a že oznámení o řízení k udělení koncese na vytvoření a provozování sítě on-line správy her na zábavních a hracích automatech je protiprávní, jelikož by mohlo vést k jejímu vyloučení ze zadávacího řízení.

9 Dne 2. září 2013 Consiglio di Stato (Státní rada) odvolání společnosti Global Starnet ve svém mezitímním rozsudku částečně vyhověla. Rozhodla zejména, že uvedená společnost byla nucena se zúčastnit nového výběrového řízení, přestože dle právních předpisů platných v okamžiku uzavření

smlouvy o koncesi, která jí byla udělena, nebylo pro stávající koncesionáře výběrové řízení nutné, a že byla protiprávně nucena uzavřít nevýhodnější smlouvu, třebaže již realizovala investice na základě očekávání, že původní koncese bude bez přerušení pokračovat, byť za současného připuštění nových konkurentů.

- 10 Na popud předkládajícího soudu, který předložil otázku týkající se ústavnosti čl. 1 odst. 79 zákona č. 220/2010, Corte costituzionale (Ústavní soud, Itálie) svým nálezem č. 56/2015 ze dne 31. března 2015 rozhodl, že zásada legitimního očekávání a právní jistota jsou hodnotami chráněnými italskou Ústavou, avšak nikoliv absolutně a způsobem, který nepřipouští žádné výjimky. Co se týče koncesí na veřejné služby, uvedený soud konstatoval, že možnost veřejného zásahu vedoucího ke změně původních podmínek musí být již od počátku považována za inherentně spjatou se smluvní povahou koncese, což je v tak citlivé oblasti, o jakou se jedná v případě veřejných her spojených se zvláštní a nepřetržitou pozorností vnitrostátního zákonodárce, ještě pravděpodobnější. Uvedené hodnoty ani svoboda podnikání tudíž nebyly porušeny. Mimoto omezení plynoucí z dotčených ustanovení představují v projednávaném případě dokonce nejmírnější opatření ke znovunastolení zásady rovného zacházení s provozovateli, plně odůvodněné situací stávajícího koncesionáře, který těží z výhody, že se nemusel účastnit nového výběrového řízení. Kromě toho dotčená ustanovení nejsou zjevně nekonzistentní s cíli stanovenými vnitrostátním zákonodárcem nebo nepřiměřená obsahu a povaze smluvního vztahu, na němž je koncese založena, ani s sebou nenesou nepřijatelné dodatečné náklady. Nakonec Corte costituzionale (Ústavní soud) rozhodl, že údajná ztráta investovaného kapitálu nebo jeho části představuje nanejvýš pouze nepřímý důsledek omezení řízení činnosti, která s sebou zpochybněná ustanovení nesou, a jako taková nespadá pod ochranu práva na náhradu škody.
- 11 Na základě uvedeného nálezu Corte costituzionale (Ústavní soud), který zkoumal čl. 1 odst. 79 zákona č. 220/2010 ve světle ustanovení italské Ústavy, jejichž obsah je dle předkládajícího soudu v podstatě rovnocenný odpovídajícím ustanovením Smlouvy, měl posledně uvedený soud za to, že je nutné předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.
- 12 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
  - „1) Má být čl. 267 odst. 3 SFEU vykládán v tom smyslu, že soud poslední instance nemá bezpodmínečnou povinnost předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu unijního práva, pokud v průběhu dotčeného řízení ústavní soud posoudil ústavnost vnitrostátní úpravy, přičemž v zásadě použil normativní parametry, o jejichž výklad je žádán Soudní dvůr, i když formálně jsou odlišné, protože jsou obsaženy v ustanoveních ústavy, a nikoli ve Smlouvách?
  - 2) Podpůrně pro případ, že Soudní dvůr odpoví na otázku týkající se výkladu čl. 267 odst. 3 v tom smyslu, že předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je povinné, brání ustanovení a zásady uvedené v člancích [26, 49, 56 a 63 SFEU] a článku 16 [...] Listiny základních práv, jakož i obecná zásada ochrany legitimního očekávání [která, jak konstatoval Soudní dvůr v rozsudku ze dne 14. března 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), patří mezi základní zásady Unie] přijetí a použití vnitrostátní právní úpravy [čl. 1 odst. 78 písm. b) body 4, 8, 9, 17, 23 a 25 zákona č. 220/2010], která stanoví, a to i pro osoby, které jsou již držiteli koncesí v oblasti on-line provozování legálních her, nové podmínky a povinnosti prostřednictvím dodatku ke stávající smlouvě (a bez jakékoli lhůty pro postupné přizpůsobení se)?“

## K předběžným otázkám

### *K první otázce*

- 13 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 267 odst. 3 SFEU má být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí nelze soudní cestou napadnout opravnými prostředky, není povinen podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně výkladu unijního práva, pokud v průběhu dotčeného řízení ústavní soud daného členského státu posoudil ústavnost vnitrostátní úpravy z pohledu normativních parametrů obsahově obdobných parametrům unijního práva.
- 14 Úvodem je třeba poznamenat, že předkládající soud před tím, než se obrátil na Soudní dvůr, předložil Corte costituzionale (Ústavní soud) otázku ústavnosti ustanovení vnitrostátního práva, která jsou rovněž předmětem druhé předběžné otázky. Corte costituzionale (Ústavní soud) v odpovědi na uvedenou otázku rozhodl o souladu daných ustanovení nikoliv s unijním právem, ale s ustanoveními italské Ústavy, u nichž má předkládající soud za to, že mají v podstatě totožné normativní parametry jako články 26, 49, 56 a 63 SFEU a článek 16 Listiny základních práv, jakož i zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání.

### *K přípustnosti*

- 15 Italská vláda na základě následujících argumentů zpochybňuje přípustnost první otázky.
- 16 Zaprvé vnitrostátní soud rozhodující v poslední instanci je povinen provést předchozí posouzení otázky, tak aby tohoto institutu účastníci řízení nezneužívali. Zadruhé nemá žádný důvod se zabývat tím, zda je povinen respektovat výklad Corte costituzionale (Ústavní soud), jelikož zamítavé nálezy uvedeného soudu v otázkách ústavnosti vnitrostátní soud nezavazují. Zatřetí předkládající soud tím, že měl za to, že otázka ústavnosti vnitrostátního práva je relevantní pro rozhodnutí ve sporu, a tudíž položil otázky Corte costituzionale (Ústavní soud), rozhodl, že zpochybněná vnitrostátní pravidla jsou v souladu s unijním právem. Začtvrté první otázka je čistě hypotetická, a tedy nepřipustná, jelikož předkládající soud měl před tím, než položil Soudnímu dvoru takovou otázku, položit Corte costituzionale (Ústavní soud) otázku týkající se případného rozporu dotčených pravidel s unijním právem.
- 17 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rámci spolupráce Soudního dvora a vnitrostátních soudů, zavedené článkem 267 SFEU, je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku i relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Týká-li se tedy položená otázka výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen o ní rozhodnout. Soudní dvůr může odmítnout rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem pouze tehdy, jestliže je zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 7. července 2016, Muladi, C-447/15, EU:C:2016:533, bod 33).
- 18 V projednávaném případě se nejeví, že by požadovaný výklad unijního práva neměl žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení nebo že by daný problém byl hypotetický.
- 19 Mimoto, vzhledem k výše uvedené judikatuře není to, zda je předkládající soud vázán výkladem dotčené vnitrostátní právní úpravy provedeným Corte costituzionale (Ústavní soud) nebo zda měl uvedenému soudu položit otázku týkající se výkladu unijního práva, relevantní pro posouzení přípustnosti první otázky.

20 Z toho plyne, že první otázka je přípustná.

### *K věci samé*

- 21 Je třeba připomenout, že vnitrostátní soud projednávající spor týkající se unijního práva, který má za to, že vnitrostátní ustanovení je nejen v rozporu s unijním právem, ale že rovněž trpí vadami spočívajícími v jeho protiústavnosti, není zbaven možnosti nebo osvobozen od povinnosti stanovených v článku 267 SFEU obrátit se na Soudní dvůr s otázkami týkajícími se výkladu nebo platnosti unijního práva v důsledku skutečnosti, že protiústavnost normy vnitrostátního práva je možné určit jen v řízení před ústavním soudem. Účinek unijního práva by totiž byl ohrožen, kdyby existence povinného řízení před ústavním soudem mohla bránit vnitrostátnímu soudu, který projednává spor, jenž se řídí unijním právem, ve výkonu pravomoci, která je mu svěřena článkem 267 SFEU, předložit Soudnímu dvoru otázky týkající se výkladu nebo platnosti unijního práva, aby mu bylo umožněno rozhodnout, zda vnitrostátní norma s ním je, či není slučitelná (rozsudek ze dne 4. června 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, bod 34 a citovaná judikatura).
- 22 Soudní dvůr ze všech těchto úvah dovodil, že fungování systému spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zavedeného článkem 267 SFEU a zásada přednosti unijního práva vyžaduje, aby se mohl vnitrostátní soud v kterémkoli okamžiku v průběhu řízení, který považuje za vhodný, dokonce i po ukončení incidenčního řízení kontroly ústavnosti, obrátit na Soudní dvůr s jakoukoli předběžnou otázkou, kterou pokládá za nezbytnou (rozsudek ze dne 4. června 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, bod 35 a citovaná judikatura).
- 23 Z předchozích úvah plyne, že účinek unijního práva by byl ohrožen a užitečný účinek článku 267 SFEU by byl umenšen, pokud by se vnitrostátní soud nemohl z důvodu existence řízení o přezkumu ústavnosti obrátit na Soudní dvůr s předběžnými otázkami a uplatnit ihned unijní právo v souladu s rozhodnutím či judikaturou Soudního dvora (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. června 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, bod 36 a citovaná judikatura).
- 24 Mimoto, i když v tomto ohledu platí, že postup zavedený článkem 267 SFEU je nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad unijního práva, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporů, které mají tyto soudy rozhodnout, skutečností nicméně zůstává, že jestliže nelze proti rozhodnutí vnitrostátního soudu podat soudní cestou opravný prostředek, je tento vnitrostátní soud v zásadě povinen předložit Soudnímu dvoru žádost podle čl. 267 třetího pododstavce SFEU, pokud je před ním vznesena otázka týkající se výkladu unijního práva (viz rozsudek ze dne 9. září 2015, Ferreira da Silva e Brito a další, C-160/14, EU:C:2015:565, bod 37).
- 25 Skutečnost, že Corte costituzionale (Ústavní soud) rozhodl o slučitelnosti ustanovení vnitrostátního práva, která jsou rovněž předmětem druhé předběžné otázky, s ustanoveními italské Ústavy, u nichž má předkládající soud za to, že mají v podstatě totožné normativní parametry jako články 26, 49, 56 a 63 SFEU a článek 16 Listiny základních práv, nemá žádný vliv na povinnost předložit Soudnímu dvoru otázku týkající se výkladu unijního práva, stanovenou v článku 267 SFEU.
- 26 S ohledem na vše, co bylo uvedeno výše, je třeba na první otázku odpovědět, že čl. 267 odst. 3 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí nelze soudní cestou napadnout opravnými prostředky, je v zásadě povinen podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně výkladu unijního práva, i pokud v průběhu dotčeného řízení ústavní soud daného členského státu posoudil ústavnost vnitrostátní úpravy z pohledu normativních parametrů obsahově obdobných parametrům unijního práva.

### *Ke druhé otázce*

- 27 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda články 26, 49, 56 a 63 SFEU, článek 16 Listiny základních práv a zásada ochrany legitimního očekávání mají být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která stanoví pro osoby, které již jsou držitelé koncesí v oblasti on-line provozování legálních her nové podmínky výkonu jejich činnosti prostřednictvím dodatku ke stávající smlouvě.
- 28 V projednávaném případě zavádí čl. 1 odst. 78 písm. b) body 4, 8, 9, 17, 23 a 25 zákona č. 220/2010 šest nových podmínek pro výkon činnosti stávajícími koncesionáři. Stanovují povinnost udržet míru zadlužení na hodnotě nepřesahující hodnotu stanovenou nařízením; předložení operací, které mohou mít za následek změny týkající se osoby koncesionáře, pod hrozbou odebrání koncese AAMS k předběžnému schválení; předložení operací zahrnujících převod podílů držených koncesionářem, které mohou vést ke snížení ukazatele finanční stability stanoveného nařízením, AAMS k předchozímu schválení, aniž by tím byla dotčena povinnost koncesionáře zajistit v takových případech, pod hrozbou odebrání koncese, obnovení dodržování uvedeného ukazatele; nutnost předchozího povolení AAMS pro použití zbývající části zisku z určitých činností k jiným účelům, než které souvisejí s činnostmi, které jsou předmětem koncese; uložení sankcí ve formě pokut zvyšujících se spolu s rostoucí závažností porušení při dodržení zásad proporcionality a účinnosti v případě porušení, a to i neúmyslného, ujednání smlouvy, zaviněného koncesionářem, a povinnost koncesionáře, který ukončuje svou činnost, pokračovat v zajišťování běžného chodu činností, které jsou předmětem koncese, až do předání správy a provozování novému koncesionáři.

### *Úvodní poznámky*

- 29 Je třeba připomenout, že má-li vnitrostátní opatření současně vztah k několika základním svobodám, Soudní dvůr toto opatření v zásadě přezkoumává pouze z hlediska jediné z těchto svobod, ukáže-li se za okolností projednávaného případu, že ostatní svobody jsou zcela druhotné ve vztahu k první a mohou k ní být připojeny (viz usnesení ze dne 28. září 2016, *Durante*, C-438/15, nezveřejněné, EU:C:2016:728, bod 14 a citovaná judikatura).
- 30 Bez ohledu na to Soudní dvůr již rozhodl, že právní úprava členského státu, která podřizuje výkon hospodářské činnosti získání koncese a stanoví různé případy zániku koncese, představuje překážku svobodám zaručeným články 49 SFEU a 56 SFEU (rozsudek ze dne 28. ledna 2016, *Laezza*, C-375/14, EU:C:2016:60, bod 22 a citovaná judikatura).
- 31 Mimoto, co se týče použitelnosti článků 34 a 35 SFEU, je třeba připomenout, že činnost spočívající v provozování hazardních nebo peněžních automatů nemůže, bez ohledu na to, zda ji lze oddělit od činností souvisejících s výrobou, dovozem nebo distribucí takových přístrojů, spadat pod články týkající se volného pohybu zboží (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. září 2003, *Anomar* a další, C-6/01, EU:C:2003:446, bod 56).
- 32 Kromě toho, pokud jde o použitelnost článku 63 SFEU, při neexistenci poznatků v opačném smyslu předložených předkládajícím soudem jsou případné omezující účinky vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení na volný pohyb kapitálu a volnost plateb pouze nevyhnutelnými důsledky případného omezení svobod zaručených články 49 a 56 SFEU.
- 33 A konečně, pokud jde o článek 26 SFEU, je třeba podotknout, že ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, plyne, že spor v původním řízení se netýká pravomoci Unie nebo jejích orgánů přijímat opatření stanovená v uvedeném článku.
- 34 Z toho plyne, že je třeba na druhou otázku odpovědět pouze v rozsahu, v němž se týká článků 49 a 56 SFEU, článku 16 Listiny základních práv a zásady ochrany legitimního očekávání.

### ***K omezením svobod zaručených články 49 a 56 SFEU***

- 35 Je třeba připomenout, že jakákoliv opatření, která zakazují, brání nebo činí méně atraktivním výkon svobod zaručených články 49 a 56 SFEU, musí být považována za omezení svobody usazování anebo volného pohybu služeb (viz rozsudek ze dne 22. ledna 2015, Stanley International Betting a Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, bod 45 a citovaná judikatura).
- 36 V projednávaném případě mohou nové podmínky pro výkon činnosti stanovené pro stávající koncesionáře ustanoveními čl. 1 odst. 78 písm. b) bodů 4, 8, 9, 17, 23 a 25 zákona č. 220/2010, tak jak jsou popsány v bodě 28 rozsudku v projednávané věci, činit výkon svobod zaručených články 49 a 56 SFEU méně atraktivním, či dokonce nemožným, neboť tyto podmínky mohou zabránit návratnosti jejich investic.
- 37 V důsledku toho jsou uvedená opatření omezením svobod zaručených články 49 a 56 SFEU.
- 38 Je však třeba posoudit, zda tato omezení mohou být odůvodněná.

### ***K odůvodnění omezení svobod zaručených články 49 a 56 SFEU***

#### *– K existenci naléhavých důvodů obecného zájmu*

- 39 Je třeba připomenout, že právní úprava hazardních her patří mezi oblasti, v nichž mezi členskými státy existují výrazné rozdíly morální, náboženské a kulturní povahy. Při neexistenci harmonizace dané oblasti na unijní úrovni mají členské státy širokou posuzovací pravomoc stran volby úrovně ochrany spotřebitelů a společenského pořádku, které považují za nejvhodnější (rozsudek ze dne 8. září 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, bod 39 a citovaná judikatura).
- 40 Členské státy mohou tudíž volně stanovit cíle své politiky v oblasti hazardních her a případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany. Omezení, která členské státy stanoví, však musí splňovat podmínky, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, pokud jde zejména o jejich odůvodnění naléhavými důvody obecného zájmu a jejich přiměřenost (rozsudek ze dne 8. září 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, bod 40 a citovaná judikatura).
- 41 V projednávaném případě z obsahu vnitrostátních ustanovení dotčených v původním řízení plyne, jak uvedl generální advokát v bodě 43 svého stanoviska, že cílem těchto ustanovení je zvýšit ziskovost a finanční stabilitu držitelů koncesí, jakož i jejich dobrou pověst a spolehlivost a potírat trestnou činnost.
- 42 Vzhledem ke specifčnosti situace související s hazardními hrami mohou být takové cíle naléhavým důvodem obecného zájmu, který je s to odůvodnit takové omezení základních svobod, jako je omezení, o které se jedná ve věci v původním řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, body 42 a 43).
- 43 Každopádně platí, že zjištění cílů, které vnitrostátní ustanovení dotčená v původním řízení skutečně sledují, spadá do pravomoci předkládajícího soudu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. ledna 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, bod 35).
- 44 Kromě toho je třeba připomenout, že pokud se členský stát dovolává naléhavých důvodů obecného zájmu k odůvodnění právní úpravy, která může narušit výkon svobody usazování a volného pohybu služeb, musí být toto odůvodnění vykládáno též v souladu s obecnými zásadami unijního práva, a zejména základními právy, která jsou nyní zaručena Listinou základních práv. Na dotčenou



vnitrostátní právní úpravu je tak možné takové odůvodnění použít pouze v případě, že je v souladu s uvedenými zásadami a právy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2015, *Berlington Hungary a další*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 74, jakož i citovaná judikatura).

- 45 V projednávaném případě se předkládající soud táže, zda zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i svoboda podnikání zakotvená v článku 16 Listiny základních práv brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která je popsána v bodě 28 tohoto rozsudku a stanoví pro osoby, které již jsou držiteli koncesí v oblasti on-line provozování legálních her, nové podmínky výkonu jejich činnosti prostřednictvím dodatku ke stávající smlouvě.

*– K zásadě ochrany legitimního očekávání*

- 46 Je třeba zdůraznit, že zásada právní jistoty, jejímž logickým prodloužením je zásada ochrany legitimního očekávání, zejména vyžaduje, aby právní úprava byla jasná a přesná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2015, *Berlington Hungary a další*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 77, jakož i citovaná judikatura).
- 47 Hospodářský subjekt však nemůže spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, nýbrž může zpochybnit pouze způsob provedení takové změny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2015, *Berlington Hungary a další*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 78, jakož i citovaná judikatura).
- 48 V této souvislosti je třeba podotknout, že vnitrostátní zákonodárce musí stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, jež hospodářským subjektům umožní přizpůsobit se danému stavu nebo systém přiměřené náhrady (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2015, *Berlington Hungary a další*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 85, jakož i citovaná judikatura).

- 49 Předkládajícímu soudu sice přísluší, aby ve světle judikatury uvedené v předchozích bodech a na základě celkového posouzení zahrnujícího veškeré relevantní okolnosti posoudil, zda je vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení v souladu se zásadou ochrany legitimního očekávání, je však třeba poznamenat, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že zákon č. 220/2010 stanovil lhůtu 180 dnů od nabytí účinnosti k tomu, aby byly prostřednictvím dodatku ke smlouvě uplatněny nové podmínky, které zavedl, přičemž taková lhůta je v zásadě dostatečná k tomu, aby se koncesionáři těmto podmínkám přizpůsobili.

*– Ke svobodě podnikání*

- 50 Jak již Soudní dvůr rozhodl, posouzení omezení, které představuje vnitrostátní právní úprava, na základě článků 49 a 56 SFEU, zahrnuje rovněž případná omezení výkonu práv a svobod upravených v člancích 15 až 17 Listiny základních práv, takže samostatné posouzení z tohoto hlediska není nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. dubna 2014, *Pfleger a další*, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 60, jakož i ze dne 11. června 2015, *Berlington Hungary a další*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 91).

***K přiměřenosti omezení svobod zaručených články 49 a 56 SFEU, jakož i svobody podnikání***

- 51 Pokud jde o přiměřenost opatření stanovených v čl. 1 odst. 78 písm. b) bodech 4, 8, 9, 17, 23 a 25 zákona č. 220/2010, je třeba posoudit, zda jsou uvedená opatření způsobilá zaručit uskutečnění sledovaných cílů a nepřekračují rámec toho, co je nezbytné pro jejich dosažení, a to zejména ujištěním

se, že vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení skutečně odpovídá snaze dosáhnout uvedených cílů soudržným a systematickým způsobem (rozsudek ze dne 8. září 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, bod 44).

- 52 V tomto ohledu je třeba připomenout, že je na předkládajícím soudu, aby se zřetelem na vodítka poskytnutá Soudním dvorem ověřil v rámci celkového posouzení všech okolností, zda omezení, o která se jedná ve věci v původním řízení, splňují podmínky pro svou přiměřenost, které vyplývají z judikatury Soudního dvora (rozsudek ze dne 8. září 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, bod 49 a citovaná judikatura).
- 53 Je třeba připomenout, že opatření stanovená v čl. 1 odst. 78 písm. b) bodech 8, 9 a 17 zákona č. 220/2010 podmiňují operace, které mohou mít za následek změny týkající se osoby koncesionáře, převody podílů držených koncesionářem, které mohou vést ke snížení ukazatele finanční stability stanoveného nařízením, jakož i použití zbývající části zisku z určitých činností k jiným účelům, než které souvisejí s činnostmi, které jsou předmětem koncese, předchozím povolením AAMS.
- 54 Vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda kritéria, jimiž se řídí pravomoc AAMS poskytovat předchozí souhlas, mohou zaručit uskutečnění sledovaných cílů a nepřekračují rámec toho, co je nezbytné pro jejich dosažení.
- 55 Mimoto opatření stanovená v čl. 1 odst. 78 písm. b) bodech 4 a 9 zákona č. 220/2010, tedy povinnost udržet míru zadlužení na hodnotě nepřesahující hodnotu stanovenou nařízením a předložení operací zahrnujících převod podílů držených koncesionářem, které mohou vést ke snížení ukazatele finanční stability stanoveného nařízením, AAMS k předběžnému schválení, se jeví být užitečnými pro zajištění určité hospodářské kapacity subjektu a zaručení, že bude schopen plnit povinnosti plynoucí z činnosti související se zřízením a provozováním sítě on-line správy hazardních her.
- 56 Předkládající soud je povinen se přesvědčit, že míra zadlužení, u prvního z těchto opatření, a ukazatel finanční stability, u druhého z těchto opatření, nepřekračují rámec toho, co je nezbytné pro dosažení uvedeného cíle.
- 57 Kromě toho, pokud jde o opatření stanovená v čl. 1 odst. 78 písm. b) bodech 8 a 17 zákona č. 220/2010, tedy předložení operací, které mohou mít za následek změny týkající se osoby koncesionáře, pod hrozbou odebrání koncese AAMS k předchozímu povolení a nutnost tohoto předchozího povolení pro použití zbývající části zisku z určitých činností k jiným účelům, než které souvisejí s činnostmi, které jsou předmětem koncese, je třeba podotknout, že vzhledem k tomu, že mohou bránit vlivu kriminálních organizací na činnosti dotčené v původním řízení, jakož i praní špinavých peněz, mohou být užitečné při potírání trestné činnosti a nepřekračují rámec toho, co je k dosažení uvedeného cíle nezbytné.
- 58 Co se týče opatření stanoveného v čl. 1 odst. 78 písm. b) bodě 25 zákona č. 220/2010, tedy povinnost koncesionáře, který ukončuje svou činnost, pokračovat v zajišťování běžného chodu činností, které jsou předmětem koncese, až do předání správy a provozování novému koncesionáři, ta má zajistit kontinuitu legální činnosti přijímání sázek za účelem zabránění rozvoje paralelní protiprávní činnosti, a může tudíž přispět k potírání trestné činnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. ledna 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, body 33 a 34).
- 59 Předkládajícímu soudu však přísluší ověřit, zda by opatření méně zatěžující koncesionáře umožnilo dosažení téhož cíle, s ohledem na to, že koncesionář je nucen poskytovat služby, které jsou předmětem koncese, případně po neomezenou dobu a se ztrátou, jen aby přispíval k obecnému zájmu.
- 60 Co se týče opatření stanoveného v čl. 1 odst. 78 písm. b) bodě 23 zákona č. 220/2010, tedy uložení sankcí ve formě pokut v případě porušení, a to i neúmyslného, ustanovení smlouvy, které je možno přičítat koncesionáři, je třeba připomenout, že sankce jsou v rozporu s unijním právem tehdy, jestliže

jsou v rozporu s tímto právem samotné podmínky upravující jejich použití (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. března 2007, Placanica a další, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 69). Sankce společně nesmí překračovat rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaných cílů, a jednotlivá sankce nesmí být natolik nepřiměřená závažnosti porušení povinností, že by se stala překážkou svobodám zakotveným ve Smlouvě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. července 2007, Ntationik a Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, bod 54).

- 61 Pro účely posouzení, zda je sankce v souladu se zásadou proporcionality, musí vnitrostátní soud zohlednit zejména povahu a závažnost porušení, za které má být daná sankce uložena, jakož i způsoby určení výše této sankce (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. května 2008, Ecotrade, C-95/07 a C-96/07, EU:C:2008:267, body 65 až 67, jakož i ze dne 20. června 2013, Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, bod 38).
- 62 V projednávaném případě se podle čl. 1 odst. 78 písm. b) bodu 23 zákona č. 220/2010 sankce „zvyšují spolu s rostoucí závažností porušení při dodržení zásad proporcionality a účinnosti sankcí“. Z uvedeného znění ani ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, tudíž neplyne, že by sankce stanovené uvedeným ustanovením byly v rozporu s unijním právem.
- 63 Mimoto je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že zavedení režimu objektivní odpovědnosti není nepřiměřené ve vztahu ke sledovaným cílům, pokud tento režim může vést jeho adresáty k dodržování ustanovení nařízení a pokud cíle sledují obecný zájem, který může odůvodnit zavedení takového režimu (rozsudek ze dne 9. února 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, bod 48).
- 64 Stejně tak není v rozporu s unijním právem takový systém, jako je systém dotčený v původním řízení, v němž může být uložena sankce v případě porušení, a to i neúmyslného, ujednání smlouvy, zaviněného koncesionářem.
- 65 Z výše uvedeného plyne, že na druhou otázku je třeba odpovědět, že články 49 a 56 SFEU, jakož i zásada ochrany legitimního očekávání musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která stanoví pro osoby, které jsou již jsou držiteli koncesí v oblasti on-line provozování legálních her, nové podmínky výkonu jejich činnosti prostřednictvím dodatku ke stávající smlouvě, pokud předkládající soud dospěje k závěru, že uvedená právní úprava může být odůvodněná naléhavými důvody obecného zájmu, je způsobilá zaručit uskutečnění cílů, který sleduje, a nepřekračuje rámec toho, co je k jejich dosažení nezbytné.

## **K nákladům řízení**

- 66 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 267 odst. 3 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí nelze soudní cestou napadnout opravnými prostředky, je v zásadě povinen podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně výkladu unijního práva, i pokud v průběhu dotčeného řízení ústavní soud daného členského státu posoudil ústavnost vnitrostátní úpravy z pohledu normativních parametrů obsahově obdobných parametrům unijního práva**
- 2) Články 49 a 56 SFEU, jakož i zásada ochrany legitimního očekávání musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která stanoví pro osoby, které jsou již jsou držiteli koncesí v oblasti on-line**

**provozování legálních her, nové podmínky výkonu jejich činnosti prostřednictvím dodatku ke stávající smlouvě, pokud předkládající soud dospěje k závěru, že uvedená právní úprava může být odůvodněná naléhavými důvody obecného zájmu, je způsobilá zaručit uskutečnění cílů, který sleduje, a nepřekračuje rámec toho, co je k jejich dosažení nezbytné.**

Podpisy.