



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

11. června 2015*

„Řízení o předběžné otázce — Volný pohyb služeb — Hazardní hry — Vnitrostátní daně z provozování výherních hracích přístrojů v hernách — Vnitrostátní právní předpis zakazující provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina — Zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání — Směrnice 98/34/ES — Povinnost sdělovat návrhy technických předpisů Komisi — Odpovědnost členského státu za škody způsobené právním předpisem v rozporu s unijním právem“

Ve věci C-98/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Fővárosi Törvényszék (Maďarsko) ze dne 13. února 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 3. března 2014, v řízení

Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft,

Lixus Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft,

Megapolis Terminal Szolgáltató kft

proti

Magyar Állam,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, S. Rodin (zpravodaj), A. Borg Barthet, M. Berger a F. Biltgen, soudci

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: I. Illéssy,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. ledna 2015,

* Jednací jazyk: maďarština.

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft a Megapolis Terminal Szolgáltató kft L. Kelemenem, ügyvéd,
- za Magyar Állam T. Bogdánem a I. Janitsárym, ügyvédek,
- za maďarskou vládu M. Fehérem a G. Koósem, jako zmocněnci,
- za belgickou vládu L. Van den Broeck a J.-C. Halleuxem, jako zmocněnci, ve spolupráci s P. Vlaemminckem a B. Van Voorenem, advocaten,
- za českou vládu M. Smolkem, J. Vláčilem a T. Müllerem, jako zmocněnci,
- za portugalskou vládu L. Inez Fernandesem a P. de Sousa Inês, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi D. Loma-Osorio Lerenou a A. Tokárem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 6 odst. 3 SEU, článků 34, 36, čl. 52 odst. 1, článků 56 a 61 SFEU, jakož i článků 1, 8 a 9 směrnice Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (Úř. věst. L 204, s. 37), ve znění směrnice Rady 2006/96/ES ze dne 20. listopadu 2006 (Úř. věst. L 363, s. 81, dále jen „směrnice 98/34“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft a Megapolis Terminal Szolgáltató kft na straně jedné a Magyar Állam (Maďarský stát) na straně druhé ve věci žaloby na náhradu škody podané těmito společnostmi z důvodu škody, která jim údajně vznikla v důsledku uplatnění vnitrostátních zákonů týkajících se provozování výherních hracích přístrojů, jež jsou v rozporu s unijním právem.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Článek 1 směrnice 98/34 zní takto:
„Pro účely této směrnice se rozumí:
[...]

- 3) ‚technickou specifikací‘ specifikace obsažená v dokumentu, který stanoví požadované charakteristiky výrobku, jako jsou úroveň jakosti, ukazatele vlastností, bezpečnost nebo rozměry, včetně požadavků na výrobek, jako jsou obchodní název, terminologie, symboly, zkoušení a zkušební metody, balení, označování výrobků nebo jejich opatřování štítkem s jmenovitými údaji a postupy posuzování shody.

[...]

- 4) ‚jiným požadavkem‘ požadavek jiný než technická specifikace kladený na výrobek zejména z důvodu ochrany spotřebitelů nebo životního prostředí, který má vliv na jeho spotřební cyklus po jeho uvedení na trh, jako jsou podmínky použití, recyklace, opětovného používání nebo zneškodňování, pokud tyto podmínky mohou významně ovlivnit složení nebo charakter výrobku nebo jeho uvedení na trh;

[...]

- 11) ‚technickým předpisem‘ technické specifikace a jiné požadavky nebo předpisy pro služby včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh, při poskytování služby, při usazování poskytovatele služeb nebo při používání v členském státě nebo na jeho větší části závazné de iure nebo de facto, jakož i právní a správní předpisy členských států zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku nebo zakazující poskytování nebo využívání určité služby nebo usazování poskytovatele služeb s výjimkou předpisů stanovených v článku 10.

Technické předpisy de facto zahrnují:

— [...]

— [...]

- technické specifikace nebo jiné požadavky nebo předpisy pro služby, které souvisejí s daňovými nebo finančními opatřeními ovlivňujícími spotřebu výrobků nebo služeb tím, že vyzývají ke shodě s těmito technickými specifikacemi nebo jinými požadavky nebo předpisy pro služby; to však neplatí pro technické specifikace nebo jiné požadavky nebo předpisy pro služby, které se týkají národních systémů sociálního zabezpečení.

[...]“

- 4 Článek 8 odst. 1 této směrnice stanoví:

„S výhradou článku 10, členské státy sdělí neprodleně Komisi každý návrh technického předpisu s výjimkou případu, kdy takový předpis pouze přejímá úplné znění mezinárodní nebo evropské normy a kdy postačí informace o dotyčné normě; členské státy současně Komisi sdělí důvody, pro které je nezbytné takový technický předpis přijmout, pokud již nebyly uvedeny v samotném návrhu.

[...]“

- 5 Článek 9 uvedené směrnice zní:

„1. Členské státy odloží přijetí návrhu technického předpisu o tři měsíce ode dne, kdy Komise obdrží sdělení podle čl. 8 odst. 1.

[...]

7. Odstavce 1 až 5 se nepoužijí, je-li členský stát

— z naléhavých důvodů způsobených vážnými a nepředvídatelnými okolnostmi, které souvisejí s ochranou veřejného zdraví nebo bezpečnosti, s ochranou živočichů nebo rostlin a v případě předpisů pro služby také s veřejným pořádkem, zejména s ochranou mládeže, nucen ve velmi krátké lhůtě připravit technické předpisy tak, aby byly neprodleně vydány a provedeny, aniž by byly možné jakékoli konzultace

[...]

Ve sdělení podle článku 8 odůvodní členský stát naléhavost příslušných opatření. Komise se neprodleně k tomuto sdělení vyjádří. V případech nesprávného použití tohoto postupu přijme Komise vhodná opatření. Komise pravidelně informuje Evropský parlament.“

6 Článek 10 odst. 4 téže směrnice zní takto:

„Článek 9 se nepoužije pro technické specifikace nebo jiné požadavky nebo předpisy pro služby uvedené v čl. 1 odst. 11 druhém pododstavci třetí odrážce.“

Maďarské právo

- 7 Ustanovení § 26 odst. 3 zákona č. XXXIV z roku 1991, o organizaci hazardních her (dále jen „zákon o hazardních hrách“), ve znění platném do 9. října 2012, dovolovalo provozování výherních hracích přístrojů buď v kasinech, nebo v hernách provozovaných k tomuto účelu založenými obchodními společnostmi.
- 8 Podle § 33 tohoto zákona, ve znění platném do 31. října 2011, činila paušální daň z her při provozování výherních hracích přístrojů měsíčně za každé hrací místo 100 000 maďarských forintů (HUF) u výherních hracích přístrojů umístěných v hernách kategorií I a II. Odchylně od tohoto pravidla podléhaly výherní hrací přístroje umístěné v „elektronických kasinech“ dani ve výši 120 000 HUF, přestože tato kasina byla považována za zvláštní druh heren kategorie I. Daň byla splatná za každý započatý měsíc. Provozování výherních hracích přístrojů v hernách kasinech podléhalo odlišné daňové úpravě.
- 9 Ustanovení § 33 zákona o hazardních hrách bylo novelizováno ustanovením § 27 zákona č. CXXX z roku 2011, kterým se mění některé daňové předpisy s cílem zajištění rozpočtové stability (dále jen „novelizační zákon z roku 2011“), s účinností od 1. listopadu 2011, a to v tom smyslu, že uvedené částky nadále činily 700 000 HUF pro výherní hrací přístroje v elektronických kasinech a 500 000 HUF pro výherní hrací přístroje v ostatních hernách kategorie I a II. Uvedený § 27 též zavedl poměrnou daň z her při provozování výherních hracích přístrojů v hernách, pokud čisté příjmy připadající na jeden přístroj dosáhnou nebo překročí za dané čtvrtletí částku 900 000 HUF. U přístrojů umožňujících více než jedno hrací místo se použitelný práh vypočítával vynásobením částky 900 000 HUF počtem hracích míst. Tato daň činila 20 % z části čistých čtvrtletních příjmů z přístroje převyšující 900 000 HUF.
- 10 Novelizační zákon z roku 2011 mimoto stanovil, že od 1. ledna 2013 budou výherní hrací přístroje v hernách povinně připojeny k centrálnímu serveru, provozovanému obchodní společností splňující určité předepsané podmínky, k němuž měla mít inspekce hazardních her přístup v reálném čase.
- 11 Ustanovení § 26 odst. 3 zákona o hazardních hrách bylo dále novelizováno s účinností od 10. října 2012 ustanovením § 5 zákona č. CXLIV z roku 2012, kterým se mění zákon č. XXXIV z roku 1991, o organizování hazardních her (dále jen „novelizační zákon z roku 2012“), a to v tom smyslu, že výhradní právo na provozování výherních hracích přístrojů bylo přiznáno pouze herním kasinům.

- 12 Ustanovení § 8 novelizačního zákona z roku 2012 vložilo do zákona o hazardních hrách § 40/A, jehož odstavec 1 stanovil, že povolení k provozování výherních hracích přístrojů v hernách, jež byla vydána před nabytím účinnosti tohoto novelizačního zákona, pozbývají platnosti ke dni následujícímu toto datum a pořadatelé hazardních her jsou povinni do patnácti dnů po uvedeném datu tato povolení vrátit daňovým orgánům.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 13 Žalobkyně v původním řízení jsou obchodními společnostmi, které až do nabytí účinnosti novelizačního zákona z roku 2012 provozovaly výherní hrací přístroje v hernách. Činnost provozovaly především prostřednictvím přístrojů pocházejících z jiných členských států. Část jejich klientely tvořili občané Evropské unie na dovolené v Maďarsku.
- 14 Podle maďarské právní úpravy platné od 16. srpna 1991 do 9. října 2012 mohly být na základě správních povolení udělovaných úřady pověřenými inspekcí hazardních her výherní hrací přístroje provozovány v kasinech a v hernách. Provozovatelé heren, jako jsou žalobkyně v původním řízení, byli povinni uhradit měsíční paušální daň, jejíž výše k 31. říjnu 2011 činila 100 000 HUF za každý přístroj.
- 15 Novelizační zákon z roku 2011 uložil povinnost, aby výherní hrací přístroje provozované v hernách byly od 1. ledna 2013 připojeny k centrálnímu serveru.
- 16 S účinností od 1. listopadu 2011 uvedený zákon též pětinasobně zvýšil měsíční paušální daň z provozování výherních hracích přístrojů v hernách a zároveň zavedl poměrnou daň v podobě procentuálního podílu z čistých čtvrtletních příjmů z každého přístroje. Výše daně z provozování výherních hracích přístrojů v kasinech se oproti tomu nezměnila.
- 17 Dne 30. září 2011, tj. den po vyhlášení novelizačního zákona z roku 2011, maďarská vláda oznámila Evropské komisi znění tohoto zákona, avšak neuvedla, že zvýšení daní zavedené uvedeným zákonem spadá do působnosti směrnice 98/34. Moratorium stanovené v čl. 9 odst. 1 této směrnice nebylo dodrženo.
- 18 Zavedení systému provozování výherních hracích přístrojů na základě centrálního serveru, jak bylo upraveno v novelizačním zákoně z roku 2011, bylo nakonec zrušeno maďarským parlamentem, který dne 2. října 2012 přijal na návrh vlády ze dne 1. října 2012 novelizační zákon z roku 2012, jenž zakázal provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina. K odůvodnění tohoto zákazu zákonodárce uvedl předcházení trestné činnosti a hráčské závislosti, jakož i důvody ochrany veřejného zdraví v souvislosti s předcházením hráčské závislosti. Tento zákon nabyl účinnosti dne 10. října 2012, tj. den po jeho vyhlášení. Den nato, tj. 11. října 2012, povolení k provozování výherních hracích přístrojů v hernách pozbyla ze zákona platnosti, aniž zákonodárce stanovil jakoukoli náhradu dotčeným provozovatelům.
- 19 Dne 1. října 2012 maďarská vláda oznámila Komisi návrh novelizačního zákona z roku 2012, který označila jako finanční opatření ve smyslu čl. 1 odst. 11 směrnice 98/34. Podle čl. 10 odst. 4 této směrnice se neuplatnilo žádné moratorium. Dne 15. října 2012 Komise sdělila této vládě nesouhlas s uvedeným označením. Uvedená vláda se poté dovolávala existence naléhavých důvodů ve smyslu čl. 9 odst. 7 uvedené směrnice.
- 20 Žalobkyně v původním řízení podaly k Fővárosi Törvényszék (městský soud v Budapešti) žalobu proti Magyar Állam, kterou se domáhaly náhrady škody, jež jim údajně vznikla v důsledku uplatnění některých ustanovení novelizačního zákona z roku 2011 a novelizačního zákona z roku 2012. Podle žalobkyň vyplývá tvrzená škoda z uhrazení daní z her, znehodnocení jejich výherních hracích přístrojů a z nákladů vynaložených v rámci původního řízení.

21 Magyar Állam navrhl zamítnutí žaloby s tím, že zpochybnil jak právní základ této žaloby, tak výši částek nárokovaných žalobkyněmi v původním řízení.

22 Usnesením ze dne 13. února 2014 se Fővárosi Törvényszék rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru patnáct následujících předběžných otázek:

- „1) Je s článkem 56 SFEU slučitelná taková nediskriminační právní úprava členského státu, která prostřednictvím jediného aktu a bez přípravného období pětinasobně zvyšuje předchozí přímou daň odváděnou z výherních hracích přístrojů provozovaných v hernách, označovanou jako daň z her, a zavádí poměrnou daň z her s procentní sazbou, což omezuje činnost provozovatelů hazardních her v hernách?
- 2) Lze článek 34 SFEU vykládat v tom smyslu, že do jeho působnosti spadá taková nediskriminační právní úprava členského státu, která prostřednictvím jediného aktu a bez přípravného období pětinasobně zvyšuje předchozí přímou daň odváděnou z výherních hracích přístrojů provozovaných v hernách, označovanou jako daň z her, a zavádí poměrnou daň z her s procentní sazbou, což omezuje dovoz výherních hracích přístrojů do Maďarska z území Evropské unie?
- 3) Může se v případě kladné odpovědi na první anebo druhou otázku členský stát v rámci uplatňování článku 36 SFEU, čl. 52 odst. 1 SFEU a článku 61 SFEU nebo existence naléhavých důvodů dovolávat výhradně stabilizace stavu rozpočtu?
- 4) Je s ohledem na čl. 6 odst. 3 SEU třeba v případě kladné odpovědi na první nebo druhou otázku zohlednit ve vztahu k omezením zavedeným členskými státy a ke stanovení období k přípravě na daňovou úpravu obecné zásady právní?
- 5) Lze v případě kladné odpovědi na první nebo druhou otázku vykládat judikaturu plynoucí z rozsudku Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79) tak, že porušení článku 34 SFEU nebo článku 56 SFEU může založit odpovědnost členského státu za škodu z toho důvodu, že citovaná ustanovení – vzhledem k jejich přímému účinku – přiznávají práva jednotlivcům z členských států?
- 6) Lze směrnicí 98/34 vykládat v tom smyslu, že daňový předpis členského státu, který jednorázově pětinasobně zvyšuje přímou daň, a sice daň z her odváděnou z výherních hracích přístrojů provozovaných v hernách, a kromě toho zavádí poměrnou daň s procentní sazbou, představuje ‚technický předpis de facto‘?
- 7) Mohou se v případě kladné odpovědi na šestou otázku jednotlivci z členského státu dovolávat vůči tomuto státu porušení čl. 8 odst. 1 nebo čl. 9 odst. 1 směrnice 98/34 z jeho strany, coby nesplnění povinnosti členského státu, které zakládá odpovědnost za škodu? Je cílem směrnice 98/34 přiznat práva jednotlivcům? Které aspekty musí vzít v úvahu vnitrostátní soud při rozhodování, zda se Magyar Állam dopustil dostatečně závažného porušení práva, a jaký druh nároku na náhradu škody může takové porušení zakládat?
- 8) Je s článkem 56 SFEU slučitelná taková nediskriminační právní úprava členského státu, která s okamžitými účinky zakazuje provozování výherních hracích přístrojů v hernách, aniž bylo dotčeným provozovatelům hazardních her poskytnuto přechodné nebo přípravné období nebo přiměřená náhrada, čímž zároveň nastoluje monopol kasin na provozování výherních hracích přístrojů?
- 9) Lze článek 34 SFEU vykládat v tom smyslu, že je určující a použitelný v případě, že členský stát přijme nediskriminační právní úpravu, která sice přímo nezakazuje dovoz výherních hracích přístrojů z území Evropské unie, avšak omezuje nebo zakazuje skutečné používání a provozování

těchto přístrojů prostřednictvím pravidel organizace hazardních her, aniž provozovatelům hazardních her, kteří tuto činnost vykonávají, bylo poskytnuto přechodné nebo přípravné období nebo jakákoli náhrada?

- 10) V případě kladné odpovědi na osmou anebo devátou otázku, jaká kritéria musí vzít v úvahu vnitrostátní soud při rozhodování, zda omezení bylo v rámci uplatňování článku 36 SFEU, čl. 52 odst. 1 SFEU a článku 61 SFEU nebo existence naléhavých důvodů nezbytné, vhodné a přiměřené?
- 11) Je s ohledem na čl. 6 odst. 3 SEU třeba v případě kladné odpovědi na osmou anebo devátou otázku zohlednit ve vztahu k zákazům stanoveným členským státem a k poskytnutí přípravného období obecné zásady právní? Je třeba ve vztahu k omezením, která byla provedena v projednávaném případě, zohlednit základní práva, jako je právo na vlastnictví a zákaz zbavení majetku bez náhrady, a v případě kladné odpovědi, jakým způsobem mají být zohledněna?
- 12) Lze v případě kladné odpovědi na osmou anebo devátou otázku vykládat judikaturu plynoucí z rozsudku *Brasserie du pêcheur a Factortame* (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79) tak, že porušení článku 34 SFEU nebo článku 56 SFEU může založit odpovědnost členského státu za škodu z toho důvodu, že uvedená ustanovení – vzhledem k jejich přímému účinku – přiznávají práva jednotlivcům z členských států?
- 13) Lze směrnicí 98/34/ES vykládat v tom smyslu, že právní předpis členského státu, který provozování výherních hracích přístrojů omezuje jen na kasina, čímž zakazuje jejich provozování v hernách, představuje ‚jiný požadavek‘?
- 14) Mohou se v případě kladné odpovědi na třináctou otázku jednotlivci z členského státu dovolávat vůči tomuto státu porušení čl. 8 odst. 1 nebo čl. 9 odst. 1 směrnice 98/34 z jeho strany, coby nesplnění povinnosti členského státu, které zakládá odpovědnost za škodu? Které aspekty musí vzít v úvahu vnitrostátní soud při rozhodování, zda se žalovaný dopustil dostatečně závažného porušení práva, a jaký druh nároku na náhradu škody může takové porušení zakládat?
- 15) Je použitelná zásada unijního práva, podle které jsou členské státy povinny vyplatit jednotlivcům náhradu za škody vzniklé porušením unijního práva přičitatelným členskému státu i v případě, že členský stát má v oblasti, k níž se přijatý předpis vztahuje, svrchovanost? Jsou vodítkem také základní práva a obecné zásady právní, které vyplývají z ústavních tradic společných členským státům?

K předběžným otázkám

K pravomoci Soudního dvora

- 23) Na úvod maďarská vláda v podstatě zpochybňuje pravomoc Soudního dvora k podání odpovědi na položené otázky, neboť spor v původním řízení podle ní nevykazuje vzhledem k neexistenci přeshraničního prvku žádnou vazbu s unijním právem.
- 24) V této souvislosti je třeba připomenout, že takové vnitrostátní právní předpisy, jako jsou předpisy dotčené v původním řízení – které jsou použitelné bez rozdílu ve vztahu k maďarským státním příslušníkům i příslušníkům ostatních členských států – mohou spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních svobod zaručených Smlouvou o FEU zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použijí na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy (v tomto smyslu viz rozsudky *Anomar* a další, C-6/01, EU:C:2003:446, bod 39, a *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, bod 21).

- 25 V projednávané věci je z předkládacího rozhodnutí patrné, že část klientely žalobkyň v původním řízení tvořili občané Unie na dovolené v Maďarsku.
- 26 Služby, které poskytovatel se sídlem v jednom členském státě dodá, aniž se přemístil, příjemci v jiném členském státě, přitom představují přeshraniční poskytnutí služeb ve smyslu článku 56 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, body 21 a 22; *Gambelli a další*, C-243/01, EU:C:2003:597, bod 53, a *Komise v. Španělsko*, C-211/08, EU:C:2010:340, bod 48).
- 27 Kromě toho nelze v žádném případě vyloučit, že provozovatelé usazení na území jiných členských států, než je Maďarsko, měli nebo mají zájem otevřít herny na maďarském území (v tomto smyslu viz rozsudky *Blanco Pérez a Chao Gómez*, C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 40, jakož i *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, bod 21).
- 28 Soudní dvůr má za těchto podmínek pravomoc o položených otázkách rozhodnout.

K omezení základních svobod

K první a druhé otázce

- 29 V rámci první a druhé otázky, které je třeba zkoumat společně, se předkládající soud táže, zda takový vnitrostátní právní předpis, jako je novelizační zákon z roku 2011, který bez stanovení přechodného období pětinašobně zvyšuje paušální daň z provozování výherních hracích přístrojů v hernách, a navíc zavádí poměrnou daň z téže činnosti, omezuje volný pohyb zboží a služeb, které jsou zaručeny články 34 SFEU a 56 SFEU.
- 30 Je třeba předeslat, že právní předpis takovéto povahy má přímý dopad na provozování výherních hracích přístrojů. Naproti tomu případný dopad takového právního předpisu na dovoz těchto přístrojů může být pouze nepřímý, v důsledku jeho vlivu na uvedenou činnost.
- 31 Aniž je třeba se zabývat dovozem výherních hracích přístrojů jako akcesorickým k jejich provozování, je třeba konstatovat, že i kdyby provozování těchto přístrojů bylo spojeno s jejich dovozem, na první uvedenou činnost se vztahují ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu služeb a na druhou uvedenou činnost se vztahují ustanovení týkající se volného pohybu zboží (rozsudek *Anomar a další*, C-6/01, EU:C:2003:446, bod 55).
- 32 I za předpokladu, že by takový vnitrostátní právní předpis, jako je novelizační zákon z roku 2011, mohl bránit dovozu výherních hracích přístrojů v rozsahu, v němž omezuje možnosti jejich provozování, Soudní dvůr není vzhledem k nedostatku dostatečných upřesnění o skutečných dopadech tohoto právního předpisu na dovoz výherních hracích přístrojů s to v rámci tohoto řízení odpovědět na otázku, zda článek 34 SFEU brání použití takového právního předpisu (v tomto smyslu viz rozsudek *Läärä a další*, C-124/97, EU:C:1999:435, bod 26).
- 33 Za těchto okolností je třeba právní předpis této povahy zkoumat pouze z hlediska článku 56 SFEU.
- 34 V tomto ohledu je nutno předeslat, že i když přímé daně spadají do pravomoci členských států, musí tyto členské státy nicméně při výkonu této pravomoci dodržovat unijní právo, a zejména základní svobody zaručené Smlouvou (v tomto smyslu viz rozsudek *Blanco a Fabretti*, C-344/13 a C-367/13, EU:C:2014:2311, bod 24 a citovaná judikatura).
- 35 Článek 56 SFEU vyžaduje nejen odstranění jakékoli diskriminace poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě z důvodu jeho státní příslušnosti, ale rovněž odstranění jakéhokoli omezení volného pohybu služeb, byť uplatňovaného bez rozdílu jak na tuzemské poskytovatele, tak na poskytovatele z jiných členských států, pokud je způsobilé zakázat výkon činností poskytovatele

usazeného v jiném členském státě, kde legálně poskytuje obdobné služby, bránit těmto činnostem nebo je činit méně atraktivními (v tomto smyslu viz rozsudky *Sporting Exchange*, C-203/08, EU:C:2010:307, bod 23 a citovaná judikatura, jakož i *HIT* a *HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, bod 16).

- 36 Článek 56 SFEU se oproti tomu nevztahuje na opatření, jejichž jediným účinkem je zvýšení nákladů na dotčené služby a která se vztahují stejným způsobem na poskytování služeb mezi členskými státy jako na vnitrostátní poskytování služeb v určitém členském státě (rozsudek *Mobistar* a *Belgacom Mobile*, C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518, bod 31).
- 37 Je nesporné, že novelizační zákon z roku 2011 nezakládá žádnou přímou diskriminaci mezi maďarskými společnostmi a společnostmi usazenými v jiných členských státech, které provozují výherní hrací přístroje v hernách na maďarském území, neboť paušální daň a poměrná daň zavedené tímto zákonem jsou vybírány od všech uvedených společností za stejných podmínek.
- 38 Kromě toho z předkládacího rozhodnutí ani z vyjádření předložených účastníky tohoto řízení nevyplývá, že by společnosti provozující herny na maďarském trhu byly převážně usazeny v jiných členských státech, přičemž v takovém případě by právní předpisy dotčené v původním řízení mohly zakládat nepřímou diskriminaci vůči poskytovatelům služeb usazeným v jiných členských státech (v tomto smyslu viz rozsudky *Spotti*, C-272/92, EU:C:1993:848, bod 18, a *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, body 39 a 41).
- 39 Žalobkyně v původním řízení však tvrdí, že novelizační zákon z roku 2011 tím, že drasticky zvýšil daně z provozování výherních hracích přístrojů v hernách, zabránil rentabilnímu provozování těchto přístrojů provozovateli heren, a tím přiznal faktické výhradní právo k provozování této činnosti provozovatelům kasin. Konkrétně, pokud by herna kategorie I dosáhla průměrných měsíčních příjmů ve výši 200 000 HUF za každý výherní hrací přístroj, výběr částky 500 000 HUF z titulu měsíční paušální daně by sám o sobě vedl k okamžité průměrné měsíční ztrátě ve výši 300 000 HUF za každý výherní hrací přístroj. V každém případě i za předpokladu, že by někteří provozovatelé heren dosáhli vyšších příjmů, zůstatkový zisk po odečtení uvedených daní a různých nákladů by byl nulový, nebo pouze minimální.
- 40 V této souvislosti je třeba konstatovat, že v případě, že by novelizační zákon z roku 2011 byl skutečně způsobilý zakázat volný pohyb služeb spočívajících v provozování výherních hracích přístrojů v hernách v Maďarsku, bránit tomuto volnému pohybu nebo jej činit méně atraktivním, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu, musel by být považován za překážku volného pohybu služeb zaručeného článkem 56 SFEU.
- 41 Tak by tomu bylo v případě, že by předkládající soud shledal, že účinkem zvýšení daní stanoveného v novelizačním zákoně z roku 2011 bylo omezení provozování výherních hracích přístrojů pouze na kasina, na která se toto zvýšení nevztahovalo. Uvedené zvýšení by tak mělo účinek srovnatelný s účinkem zákazu provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina, jenž je podle ustálené judikatury považován za překážku volného pohybu služeb (viz zejména rozsudky *Anomar* a další, C-6/01, EU:C:2003:446, bod 75, a *Komise v. Řecko*, C-65/05, EU:C:2006:673, bod 53).
- 42 Na první otázku je tedy třeba odpovědět tak, že takový vnitrostátní právní předpis, který je dotčen v původním řízení a který bez stanovení přechodného období pětinašobně zvyšuje paušální daň z provozování výherních hracích přístrojů v hernách, a navíc zavádí poměrnou daň z téže činnosti, omezuje volný pohyb služeb zaručený článkem 56 SFEU, pokud je způsobilý volný pohyb služeb spočívajících v provozování výherních hracích přístrojů v hernách zakázat, bránit mu nebo jej činit méně atraktivním, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.
- 43 Z důvodů uvedených v bodech 30 až 32 není namístě odpovídat na druhou otázku.

K osmé a deváté otázce

- 44 V rámci osmé a deváté otázky, které je třeba zkoumat společně, se předkládající soud táže, zda takový vnitrostátní právní předpis, jako je novelizační zákon z roku 2012, který bez stanovení přechodného období nebo náhrady provozovatelům heren zakazuje provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina, představuje omezení volného pohybu zboží a volného pohybu služeb zaručených články 34 SFEU a 56 SFEU.
- 45 Je třeba předeslat, že některé argumenty předložené účastníky původního řízení Soudnímu dvoru se týkají problémů, na které se výše uvedené předběžné otázky nevztahují, a vycházejí ze skutkových okolností, které nespádají do skutkového rámce vylíčeného v předkládacím rozhodnutí.
- 46 Konkrétně žalobkyně v původním řízení v písemných vyjádřeních uvedly, a maďarská vláda to na jednání potvrdila, že k provozování kasina na maďarském území jsou oprávněny pouze subjekty, které jsou držiteli koncese udělené Magyar Állam. Koncese na provozování kasina jsou však udělovány pouze omezenému počtu zařízení a za určitých okolností mohou být uděleny bez předchozího koncesního řízení. Žalobkyně v původním řízení dále uvádí, že koncese byly až doposud uděleny pouze společností usazeným v Maďarsku. Maďarská řízení o udělení těchto koncesí tak podle žalobkyň v praxi znevýhodňují subjekty usazené v jiných členských státech.
- 47 Otázka souladu uvedených řízení s unijním právem se však liší od otázky souladu zákazu provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina s unijním právem, která je jako jediná předmětem otázek položených předkládajícím soudem.
- 48 V této souvislosti je třeba upřesnit, že přísluší výhradně vnitrostátnímu soudu, aby určil předmět otázek, které chce předložit Soudnímu dvoru. Soudní dvůr nemůže na žádost jednoho z účastníků původního řízení přezkoumávat otázky, které mu nebyly vnitrostátním soudem předloženy. Pokud bude mít vnitrostátní soud s ohledem na vývoj řízení za to, že je nezbytné získat další výklad unijního práva, přísluší takovému soudu, aby předložil Soudnímu dvoru novou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce (v tomto smyslu viz rozsudky CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, bod 10; Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklisias a další, C-381/89, EU:C:1992:142, bod 19, a Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, bod 29). Není tedy namístě, aby Soudní dvůr zkoumal argumenty uvedené v bodě 46 tohoto rozsudku.
- 49 Je proto třeba určit, zda takový vnitrostátní právní předpis, jako je novelizační zákon z roku 2012, brání volnému pohybu zboží a volnému pohybu služeb, jelikož zakazuje provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina, přičemž tato otázka je nezávislá na otázce, zda tyto svobody omezuje i maďarská právní úprava týkající se řízení o udělení koncesí na provozování kasina.
- 50 Z důvodů uvedených v bodech 30 až 32 je třeba takový vnitrostátní právní předpis zkoumat pouze z hlediska článku 56 SFEU.
- 51 V tomto ohledu zejména z judikatury připomenuté v bodě 41 vyplývá, že vnitrostátní právní předpis, který provozování a hraní určitých hazardních her dovoluje pouze v kasinech, je na překážku volnému pohybu služeb.
- 52 Za těchto podmínek je na osmou otázku třeba odpovědět tak, že takový vnitrostátní právní předpis, který je dotčen v původním řízení a který bez stanovení přechodného období nebo náhrady provozovatelům heren zakazuje provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina, představuje omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 56 SFEU.
- 53 Na devátou otázku není namístě odpovídat.

K odůvodnění omezení volného pohybu služeb

- 54 Podstatou třetí, čtvrté, desáté a jedenácté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je to, do jaké míry mohou být omezení, jež mohou vyplývat z takových vnitrostátních právních předpisů, jaké jsou dotčeny v původním řízení, připuštěna na základě odchýlných opatření výslovně stanovených v článcích 51 SFEU a 52 SFEU, jež se v dané oblasti použijí na základě článku 62 SFEU, nebo odůvodněna v souladu s judikaturou Soudního dvora naléhavými důvody obecného zájmu.
- 55 Vzhledem k tomu, že jak novelizační zákon z roku 2011, tak novelizační zákon z roku 2012 zapadají do rámce vnitrostátní reformy, jejímž cílem je ztížit provozování výherních hracích přístrojů, a že maďarský zákonodárce uplatnil k odůvodnění obou těchto právních předpisů stejné cíle, je třeba otázku případného odůvodnění omezení plynoucích z uvedených zákonů zkoumat společně.

K naléhavým důvodům obecného zájmu

- 56 Na úvod 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 na unijní úrovni mají členské státy v zásadě možnost stanovit cíle své politiky v oblasti hazardních her, případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany (v tomto smyslu viz rozsudky Dickinger a Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, bod 47, jakož i Digibet a Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, bod 24).
- 57 Zjištění cílů, které vnitrostátní právní úprava skutečně sleduje, spadá v rámci věci, která byla předložena Soudnímu dvoru na základě článku 267 SFEU, do pravomoci předkládajícího soudu (rozsudek Pflieger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 47).
- 58 Je však třeba konstatovat, že deklarované cíle sledované právními předpisy dotčenými v původním řízení, a sice ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami, jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her (v tomto smyslu viz rozsudky Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, bod 55, jakož i Stanley International Betting a Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, body 48 a 49 a citovaná judikatura).
- 59 Žalobkyně v původním řízení však tvrdí, že hlavním cílem novelizačního zákona z roku 2011 je ve skutečnosti zvýšení daňových příjmů plynoucích z provozování výherních hracích přístrojů.
- 60 V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně judikoval, že samotný cíl maximalizace příjmů státního rozpočtu neumožňuje omezení volného pohybu služeb (viz zejména rozsudky Dickinger a Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, bod 55, jakož i Pflieger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 54).
- 61 Nicméně skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu, nebrání tomu, aby toto omezení bylo odůvodněno tím, že předně sleduje skutečné cíle související s naléhavými důvody obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudky Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, bod 36, jakož i Gambelli a další, C-243/01, EU:C:2003:597, bod 62), což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.

K přiměřenosti překážek článku 56 SFEU

- 62 Na úvod je třeba připomenout, že volba takových způsobů organizace a kontroly provozování a hraní hazardních nebo sázkových her, jako je uzavření koncesní smlouvy se státem podle správního práva nebo omezení provozování a hraní některých hazardních her na místa, která k tomu byla řádně

oprávněna, přísluší vnitrostátním orgánům v rámci jejich posuzovací pravomoci (rozsudky Anomar a další, C-6/01, EU:C:2003:446, bod 88, jakož i Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, bod 59).

- 63 Omezené povolení těchto her v rámci zvláštních nebo výlučných práv přiznaných nebo udělených určitým institucím, které představuje výhodu zejména v tom, že usměrňuje herní touhu a provozování her do kontrolovaného okruhu, se totiž může začlenit do rámce sledování cílů obecného zájmu ochrany spotřebitelů a ochrany společenského pořádku (viz zejména rozsudky Läära, C-124/97, EU:C:1999:435, bod 37; Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, bod 35, jakož i Anomar a další, C-6/01, EU:C:2003:446, bod 74).
- 64 Omezení uložená členskými státy však musí splňovat podmínky, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, pokud jde o jejich přiměřenost, tedy být způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovat meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení. Kromě toho je v tomto kontextu třeba připomenout, že vnitrostátní právní předpisy jsou k tomu, aby zaručily uskutečnění dovolávaného cíle, způsobilé pouze, pokud skutečně odpovídají snaze dosáhnout jej koherentním a systematickým způsobem (viz rozsudek HIT a HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, bod 22 a citovaná judikatura).
- 65 Členský stát, který se hodlá dovolávat cíle, jenž je způsobilý ospravedlnit překážku volného pohybu služeb, musí poskytnout soudu, který má o této otázce rozhodnout, všechny informace, které mu umožní ověřit, že uvedené opatření splňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality (viz rozsudky Dickinger a Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, bod 54, jakož i Pflieger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 50).
- 66 V projednávané věci žalobkyně v původním řízení tvrdí, že právní předpisy dotčené v původním řízení skutečně neodpovídají snaze dosáhnout dovolávaných cílů veřejného zájmu koherentním a systematickým způsobem.
- 67 Poukazují na to, že maďarský zákonodárce liberalizoval v důsledku reformy zavedených těmito právními předpisy provozování on-line hazardních her kasiny, včetně on-line výherních hracích přístrojů, počínaje dnem 19. července 2013. Dále uvádí, že během roku 2014 bylo uděleno sedm nových koncesí na provozování kasin, což ostatně maďarská vláda na jednání potvrdila.
- 68 Je třeba shledat, že takové okolnosti by s výhradou jejich ověření předkládajícím soudem mohly zapadat do rámce politiky kontrolované expanze činností hazardních her.
- 69 Soudní dvůr přitom již judikoval, že taková politika může být koherentní s cílem spočívajícím v prevenci provozování činností hazardních her pro kriminální či podvodné účely i s cílem předcházení podněcování k nadměrným výdajům za hru a boje proti hráčské závislosti tím, že nasměruje spotřebitele k nabídce autorizovaných subjektů, tedy nabídce, která by měla být chráněna před kriminálními živly a měla by být vhodnější k ochraně spotřebitelů před nadměrnými výdaji a hráčskou závislostí (v tomto smyslu viz rozsudky Stoß a další, C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504, body 101 a 102, jakož i Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, bod 67).
- 70 K dosažení tohoto cíle usměrňování do kontrolovaných okruhů musí autorizované hospodářské subjekty představovat spolehlivou, ale zároveň i atraktivní alternativu k zakázané činnosti, což může mimo jiné znamenat využití nových technik distribuce (v tomto smyslu viz rozsudky Placanica a další, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 55; Ladbrokes Betting & Gaming a Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, bod 25, a Dickinger a Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, bod 64).

- 71 Politika kontrolované expanze činnosti hazardních her však může být považována za koherentní pouze, pokud trestné a podvodné činnosti spojené s hazardními hrami a hráčská závislost mohly v době rozhodné z hlediska skutečností původního řízení představovat v Maďarsku problém a pokud by rozšíření povolených a regulovaných činností umožňovalo tomuto problému čelit (v tomto smyslu viz rozsudky *Ladbrokes Betting & Gaming a Ladbrokes International*, C-258/08, EU:C:2010:308, bod 30; *Zeturf*, C-212/08, EU:C:2011:437, bod 70, jakož i *Dickinger a Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, bod 67).
- 72 Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda jsou ve věci, která mu byla předložena, tyto podmínky splněny, a zda případně dotčená politika expanze není takového rozsahu, který by ji mohl učinit neslučitelnou s cílem potlačovat hráčskou závislost (v tomto smyslu viz rozsudek *Ladbrokes Betting & Gaming a Ladbrokes International*, C-258/08, EU:C:2010:308, bod 38).
- 73 Uvedený soud musí za tímto účelem provést celkové posouzení okolností, za kterých byly předmětné omezující právní předpisy přijaty a uplatňovány.

K přezkumu odůvodnění z hlediska základních práv

- 74 Je navíc třeba připomenout, že pokud se členský stát dovolává naléhavých důvodů obecného zájmu k odůvodnění právní úpravy, která může narušit volný pohyb 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 Evropské unie (dále jen „Listina“). Výjimky se tak mohou na dotčenou vnitrostátní právní úpravu vztahovat pouze tehdy, je-li v souladu se základními právy, jejichž dodržování zajišťuje Soudní dvůr (v tomto smyslu viz rozsudky *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, bod 43; *Familiapress*, C-368/95, EU:C:1997:325, bod 24, a *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, bod 125).
- 75 V projednávané věci žalobkyně v původním řízení tvrdí, že právní předpisy dotčené v původním řízení porušují na jedné straně zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a na druhé straně právo na vlastnictví zakotvené v článku 17 Listiny.

– K zásadám právní jistoty a ochrany legitimního očekávání

- 76 Žalobkyně v původním řízení tvrdí, že právní předpisy dotčené v původním řízení tím, že drasticky zvyšují daně z provozování výherních hracích přístrojů v hernách a zároveň upravují přechod na systém provozování těchto her na základě centrálního serveru, a dále tím, že zakazují provozování těchto přístrojů mimo kasina, aniž stanoví přiměřené přechodné období nebo náhradu dotčeným subjektům, porušují zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání.
- 77 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že zásada právní jistoty, jejímž logickým důsledkem 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 rozsudky *VEMW a další*, C-17/03, EU:C:2005:362, bod 80 a citovaná judikatura; *ASM Brescia*, C-347/06, EU:C:2008:416, bod 69, a *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, C-362/12, EU:C:2013:834, bod 44).
- 78 Soudní dvůr rovněž judikoval, že hospodářský subjekt nemůže spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, nýbrž může zpochybnit pouze způsob provedení takové změny (v tomto smyslu viz rozsudek *Gemeente Leusden a Holin Groep*, C-487/01 a C-7/02, EU:C:2004:263, bod 81).

- 79 Obdobně zásada právní jistoty nevyžaduje, aby nedošlo k žádným legislativním změnám, ale spíše vyžaduje, aby vnitrostátní zákonodárce přihlédl ke zvláštní situaci hospodářských subjektů a případně stanovil, že se nová právní pravidla použijí s určitými úpravami (rozsudky VEMW další, C-17/03, EU:C:2005:362, bod 81, a Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, bod 49; v tomto smyslu viz rozsudek Gemeente Leusden a Holin Groep, C-487/01 a C-7/02, EU:C:2004:263, bod 70).
- 80 Podle ustálené judikatury je věcí pouze předkládajícího soudu, aby posoudil, zda je vnitrostátní právní úprava v souladu se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, přičemž Soudní dvůr, kterému byla předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, je příslušný pouze k tomu, aby poskytl tomuto soudu veškeré informace k výkladu v rámci unijního práva, které předkládajícímu soudu mohou umožnit tento soulad posoudit (viz zejména rozsudky Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, bod 45 a citovaná judikatura, jakož i Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, bod 126).
- 81 Předkládající soud může pro tento účel zohlednit veškeré relevantní skutečnosti vyplývající ze znění, účelu a systematiky dotčených právních předpisů (v tomto smyslu viz rozsudek Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, bod 129).
- 82 V zájmu poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu je třeba poukázat obzvláště na následující skutečnosti, které vyplývají ze spisu předloženého Soudnímu dvoru.
- 83 Pokud jde zaprvé o novelizační zákon z roku 2011, žalobkyně v původním řízení tvrdí, že tento zákon pětinasobně zvýšil paušální daň z provozování výherních hracích přístrojů v hernách a zároveň zavedl poměrnou daň s účinností od 1. listopadu 2011, tj. od prvního počínajícího měsíčního období po vyhlášení tohoto zákona, ačkoli daňová úprava platná pro tuto činnost nebyla téměř po dvacet let předmětem žádné legislativní změny. Žalobkyně v původním řízení jsou tedy názoru, že z důvodu chybějícího přiměřeného adaptačního období bylo subjektům, jež měly v úmyslu otevřít nové herny, znemožněno přijmout včas nezbytná opatření k oddálení uskutečnění jejich záměru nebo k upuštění od tohoto záměru. Zvýšení daní z provozování výherních hracích přístrojů v hernách navíc přinutilo mnoho subjektů k ukončení této činnosti.
- 84 Pokud jde zadruhé o novelizační zákon z roku 2012, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že tento zákon měl den po nabytí účinnosti za důsledek, že povolení k provozování výherních hracích přístrojů v hernách pozbyla ze zákona platnosti, bez stanovení přechodného období nebo náhrady dotčeným subjektům.
- 85 V této souvislosti je třeba podotknout, že pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující jejich držitelům výkon podnikatelské činnosti, musí ve prospěch těchto držitelů stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, jež jim umožní přizpůsobit se danému stavu, nebo systém přiměřené náhrady (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 13. ledna 2015, Vékony v. Maďarsko, č. 65681/13, §§ 34 a 35).
- 86 Žalobkyně v původním řízení dále tvrdí, že před nabytím účinnosti novelizačního zákona z roku 2012 vynaložily výdaje s cílem přizpůsobit se zavedení nového systému provozování výherních hracích přístrojů, stanoveného novelizačním zákonem z roku 2011. Tento provozní systém, který měl nabýt účinnosti dne 1. ledna 2013, vyžadoval, aby výherní hrací přístroje provozované v hernách fungovaly on-line a byly připojeny k centrálnímu serveru. Následkem přijetí novelizačního zákona z roku 2012 bylo však toto legitimní očekávání s okamžitým účinkem zmařeno.
- 87 V této souvislosti je třeba připomenout, že hospodářský subjekt, který za účelem dosažení souladu s právní úpravou dříve přijatou zákonodárcem učinil nákladné investice, může být považován za subjekt, jehož zájmy jsou značně dotčeny předčasným zrušením této právní úpravy, a to tím spíše,

když je toto zrušení provedeno náhlým a nepředvídatelným způsobem, aniž mu byl ponechán čas nezbytný k přizpůsobení se nové právní situaci (v tomto smyslu viz rozsudek *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, bod 52).

88 Je na vnitrostátním soudu, aby s přihlédnutím ke všem výše uvedeným úvahám ověřil, zda takové vnitrostátní právní předpisy, jaké jsou dotčeny v původním řízení, splňují požadavky plynoucí ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání.

– K právu na vlastnictví

89 Žalobkyně v původním řízení rovněž tvrdí, že takové vnitrostátní právní předpisy, jaké jsou dotčeny v původním řízení, porušují právo provozovatelů heren na vlastnictví, zakotvené v čl. 17 odst. 1 Listiny.

90 V tomto ohledu je třeba připomenout, že vnitrostátní právní předpisy, které jsou omezující z hlediska článku 56 SFEU, jsou také způsobilé omezit právo na vlastnictví zakotvené v článku 17 Listiny. Obdobně Soudní dvůr již judikoval, že neodůvodněné nebo nepřiměřené omezení volného pohybu služeb zaručeného podle článku 56 SFEU není ve vztahu k článku 17 Listiny přípustné ani na základě čl. 52 odst. 1 Listiny (rozsudek *Pfleger a další*, C-390/12, EU:C:2014:281, body 57 a 59).

91 Z toho vyplývá, že posouzení omezení článku 56 SFEU, které zakládají vnitrostátní právní předpisy dotčené v původním řízení, provedené v bodech 56 až 73 tohoto rozsudku zahrnuje rovněž případná omezení výkonu práva na vlastnictví zaručeného článkem 17 Listiny, takže samostatné posouzení z tohoto hlediska není nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudek *Pfleger a další*, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 60).

Odpovědi na třetí, čtvrtou, desátou a jedenáctou otázku

92 Vzhledem ke všemu výše uvedenému je na třetí, čtvrtou, desátou a jedenáctou otázku třeba odpovědět tak, že omezení volného pohybu služeb, která by mohla vyplývat z takových vnitrostátních právních předpisů, jaké jsou dotčeny v původním řízení, mohou být naléhavými důvody obecného zájmu odůvodněna pouze, pokud vnitrostátní soud dospěje po celkovém posouzení okolností, za nichž byly tyto právní předpisy přijaty a uplatňovány, k závěru:

— že předně sledují skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení nahlíželo jako na předně sledující skutečně takové cíle;

— že sledují takové cíle koherentním a systematickým způsobem a

— že splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví.

K porušení směrnice 98/34

93 Podstatou šesté a třinácté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je to, zda čl. 1 bod 11 směrnice 98/34 musí být vykládán v tom smyslu, že taková vnitrostátní ustanovení, jako jsou daňová pravidla stanovená v novelizačním zákoně z roku 2011 a zákaz provozování výherních hracích

přístrojů mimo kasina, zavedený novelizačním zákonem z roku 2012, představují „technické předpisy“ ve smyslu tohoto ustanovení, jejichž návrhy musí být předmětem sdělení podle čl. 8 odst. 1 prvního pododstavce této směrnice.

- 94 Pokud jde zaprvé o taková vnitrostátní ustanovení, jako jsou ustanovení novelizačního zákona z roku 2011, tento soud se snaží konkrétně zjistit, zda takováto ustanovení mohou být označena za „technické předpisy de facto“ ve smyslu čl. 1 bodu 11 třetí odrážky směrnice 98/34.
- 95 Podle uvedeného čl. 1 bodu 11 třetí odrážky „technické předpisy de facto“ ve smyslu tohoto ustanovení zahrnují „technické specifikace nebo jiné požadavky nebo předpisy pro služby, které souvisejí s daňovými nebo finančními opatřeními ovlivňujícími spotřebu výrobků nebo služeb tím, že vyzývají ke shodě s těmito technickými specifikacemi nebo jinými požadavky nebo předpisy pro služby“.
- 96 Z tohoto znění vyplývá, že pojem „technické předpisy de facto“ neoznačuje samotná daňová opatření, nýbrž označuje technické specifikace nebo jiné požadavky, které souvisejí s daňovými opatřeními.
- 97 Takový daňový předpis, jaký je dotčen v původním řízení, který není doprovázen žádnou technickou specifikací nebo jiným požadavkem, jehož dodržování má zajistit, nemůže být tudíž označen za „technický předpis *de facto*“.
- 98 Pokud jde zadruhé o taková vnitrostátní ustanovení, jako jsou ustanovení novelizačního zákona z roku 2012, Soudní dvůr již judikoval, že takové vnitrostátní opatření, které provozování některých hazardních her vyhraňuje pouze kasinům, představuje „technický předpis“ ve smyslu zmíněného ustanovení čl. 1 bodu 11, pokud může podstatně ovlivnit povahu výrobků užívaných v tomto kontextu nebo jejich uvádění na trh (v tomto smyslu viz rozsudky Komise v. Řecko, C-65/05, EU:C:2006:673, bod 61, jakož i Fortuna a další, C-213/11, C-214/11 a C-217/11, EU:C:2012:495, body 24 a 40).
- 99 Takový zákaz provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina, jaký byl zaveden novelizačním zákonem z roku 2012, přitom může podstatným způsobem ovlivnit uvádění těchto přístrojů na trh, které jsou zbožím, na které se může vztahovat článek 34 SFEU (viz rozsudek Läära a další, C-124/97, EU:C:1999:435, body 20 a 24), a to tím, že omezí jejich distribuční kanály.
- 100 Za těchto podmínek je na šestou a třináctou otázku třeba odpovědět tak, že čl. 1 bod 11 směrnice 98/34 musí být vykládán v tom smyslu, že:
- ustanovení vnitrostátního právního předpisu, která pětinásobně zvyšují paušální daň z provozování výherních hracích přístrojů v hernách, a navíc zavádí poměrnou daň z téže činnosti, nejsou „technickými předpisy“ ve smyslu uvedeného ustanovení a že
 - ustanovení vnitrostátního právního předpisu, která zakazují provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina, jsou „technickými předpisy“ ve smyslu uvedeného ustanovení, jejichž návrhy musí být předmětem sdělení podle čl. 8 odst. 1 prvního pododstavce této směrnice.

K povinnosti dotyčného členského státu k náhradě škody

K páté a dvanácté otázce

- 101 Podstatou páté a dvanácté otázky předkládajícího soudu je to, zda cílem článků 34 SFEU a 56 SFEU je přiznat práva jednotlivcům, takže jejich porušení členským státem, a to i v důsledku legislativní činnosti tohoto státu, zakládá právo jednotlivců na získání náhrady škody vzniklé v důsledku tohoto porušení od tohoto členského státu.

- 102 V tomto ohledu je vzhledem k úvahám vyjádřeným v bodech 30 až 32 tohoto rozsudku namíste odpovědět na tyto otázky pouze v rozsahu, v němž se týkají článku 56 SFEU.
- 103 Za těchto podmínek je na úvod třeba připomenout, že zásada odpovědnosti členského státu za škody způsobené jednotlivcům porušeními unijního práva, jež mu jsou přičitatelná, je platná pro jakékoli porušení unijního práva členským státem, a to bez ohledu na orgán členského státu, jehož jednáním nebo opomenutím bylo porušení způsobeno (rozsudky *Brasserie du pêcheur* a *Factortame*, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 32, jakož i *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, bod 31 a citovaná judikatura). Tato zásada tudíž platí zejména tehdy, když je za vytýkané porušení odpovědný vnitrostátní zákonodárský orgán (rozsudek *Brasserie du pêcheur* a *Factortame*, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 36).
- 104 Podle ustálené judikatury uznává unijní právo nárok na náhradu, jsou-li splněny tři podmínky, a sice že cílem porušené právní normy je přiznání práv jednotlivcům, porušení je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením povinnosti, která přísluší členskému státu, a škodou způsobenou poškozeným (viz zejména rozsudky *Brasserie du pêcheur* a *Factortame*, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51; *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, bod 20, a *Komise v. Itálie*, C-379/10, EU:C:2011:775, bod 40).
- 105 Pokud jde o první z uvedených podmínek, která je předmětem otázek položených předkládajícím soudem, z judikatury vyplývá, že ustanovení Smlouvy týkající se základních svobod zakládají pro jednotlivce práva, která musí vnitrostátní soudy chránit (v tomto smyslu viz rozsudek *Brasserie du pêcheur* a *Factortame*, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 54).
- 106 Na pátou a dvanáctou předběžnou otázku je proto třeba odpovědět tak, že cílem článku 56 SFEU je přiznat práva jednotlivcům, takže jeho porušení členským státem, a to i v důsledku jeho legislativní činnosti, zakládá právo jednotlivců na získání náhrady škody vzniklé v důsledku tohoto porušení od tohoto členského státu, pokud je uvedené porušení dostatečně závažné a pokud mezi tímto porušením a vzniklou škodou existuje přímá příčinná souvislost, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.

K sedmé a čtrnácté otázce

- 107 Podstatou sedmé a čtrnácté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je to, zda je cílem článků 8 a 9 směrnice 98/34 přiznat práva jednotlivcům, takže jejich porušení členským státem zakládá jednotlivcům nárok na získání náhrady škody vzniklé v důsledku tohoto porušení od tohoto členského státu.
- 108 V tomto ohledu z judikatury vyplývá, že ačkoli směrnice 98/34 má zaručit volný pohyb zboží prostřednictvím předběžné kontroly, k jejíž účinnosti je nezbytné, aby v rámci sporu mezi jednotlivci nebylo použito vnitrostátní opatření přijaté v rozporu s články 8 a 9 této směrnice, tato směrnice nijak nevynezuje materiální obsah právní normy, na jejímž základě musí vnitrostátní soud rozhodnout jím projednávaný spor. Uvedená směrnice tedy nezakládá práva ani povinnosti jednotlivcům (rozsudek *Unilever*, C-443/98, EU:C:2000:496, bod 51).
- 109 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že první z podmínek uvedených v bodě 104 není splněna, takže se jednotlivci nemohou dovolávat nedodržení článků 8 a 9 uvedené směrnice k založení odpovědnosti dotyčného členského státu na základě unijního práva.
- 110 Na sedmou a čtrnáctou otázku je proto třeba odpovědět tak, že cílem článků 8 a 9 směrnice 98/34 není přiznat práva jednotlivcům, takže jejich porušení členským státem nezakládá právo jednotlivcům na získání náhrady škody vzniklé v důsledku tohoto porušení od tohoto členského státu na základě unijního práva.

K patnácté otázce

- 111 Podstatou patnácté otázky předkládajícího soudu je to, do jaké míry má skutečnost, že se takové vnitrostátní právní předpisy, jaké jsou dotčeny v původním řízení, týkají oblasti spadající do pravomoci členských států, vliv na odpovědi, jež mají být podány na pátou, sedmou, dvanáctou a čtrnáctou otázku.
- 112 V tomto ohledu stačí připomenout, že jak bylo zdůrazněno v bodě 34, členské státy musí při výkonu svých pravomocí dodržovat unijní právo, a zejména základní svobody zaručené Smlouvou, které se uplatní na takové situace jako ve věci v původním řízení, které spadají do působnosti unijního práva.
- 113 Za těchto podmínek musí být důvody uplatněné členským státem na podporu omezení uvedených svobod vykládány ve světle základních práv, a to i tehdy, když se toto omezení týká oblasti spadající do pravomoci tohoto členského státu, pokud předmětná situace spadá do působnosti unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 21).
- 114 Obdobně každé porušení unijního práva členským státem, včetně případu, kdy se toto porušení týká oblasti spadající do pravomoci tohoto členského státu, zakládá odpovědnost tohoto členského státu, pokud jsou splněny podmínky připomenuté v bodě 104 tohoto rozsudku.
- 115 Na patnáctou otázku je proto třeba odpovědět tak, že skutečnost, že se takové vnitrostátní právní předpisy, jaké jsou dotčeny v původním řízení, týkají oblasti spadající do pravomoci členských států, nemá vliv na odpovědi, jež mají být podány na otázky položené předkládajícím soudem.

K nákladům řízení

- 116 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) **Takový vnitrostátní právní předpis, který je dotčen v původním řízení a který bez stanovení přechodného období pětinásobně zvyšuje paušální daň z provozování výherních hracích přístrojů v hernách a navíc zavádí poměrnou daň z téže činnosti, omezuje volný pohyb služeb zaručený článkem 56 SFEU, pokud je způsobilý volný pohyb služeb spočívajících v provozování výherních hracích přístrojů v hernách zakázat, bránit mu nebo jej činit méně atraktivním, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.**
- 2) **Takový vnitrostátní právní předpis, který je dotčen v původním řízení a který bez stanovení přechodného období nebo náhrady provozovatelům heren zakazuje provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina, představuje omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 56 SFEU.**

- 3) Omezení volného pohybu služeb, která by mohla vyplývat z takových vnitrostátních právních předpisů, jaké jsou dotčeny v původním řízení, mohou být naléhavými důvody obecného zájmu odůvodněna pouze, pokud vnitrostátní soud dospěje po celkovém posouzení okolností, za nichž byly tyto právní předpisy přijaty a uplatňovány, k závěru:
- že předně sledují skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení nahlíželo jako na předně sledující skutečně takové cíle;
 - že sledují takové cíle koherentním a systematickým způsobem a
 - že splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví.
- 4) Článek 1 bod 11 směrnice Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti, ve znění směrnice Rady 2006/96/ES ze dne 20. listopadu 2006, musí být vykládán v tom smyslu, že:
- ustanovení vnitrostátního právního předpisu, která pětinásobně zvyšují paušální daň z provozování výherních hracích přístrojů v hernách a navíc zavádí poměrnou daň z téže činnosti, nejsou „technickými předpisy“ ve smyslu uvedeného ustanovení a že
 - ustanovení vnitrostátního právního předpisu, která zakazují provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina, jsou „technickými předpisy“ ve smyslu uvedeného ustanovení, jejichž návrhy musí být předmětem sdělení podle čl. 8 odst. 1 prvního pododstavce této směrnice.
- 5) Cílem článku 56 SFEU je přiznat práva jednotlivcům, takže jeho porušení členským státem, a to i v důsledku jeho legislativní činnosti, zakládá právo jednotlivců na získání náhrady škody vzniklé v důsledku tohoto porušení od tohoto členského státu, pokud je uvedené porušení dostatečně závažné a pokud mezi tímto porušením a vzniklou škodou existuje přímá příčinná souvislost, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.
- 6) Cílem článků 8 a 9 směrnice 98/34, ve znění směrnice 2006/96, není přiznat práva jednotlivcům, takže jejich porušení členským státem nezakládá právo jednotlivcům na získání náhrady škody vzniklé v důsledku tohoto porušení od tohoto členského státu na základě unijního práva.
- 7) Skutečnost, že se takové vnitrostátní právní předpisy, jaké jsou dotčeny v původním řízení, týkají oblasti spadající do pravomoci členských států, nemá vliv na odpovědi, jež mají být podány na otázky položené předkládajícím soudem.

Podpisy.