Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 5. apríla 2017 [1]

Vec C-49/16

Unibet International Limited
proti
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatal

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd Budapešť, Maďarsko)]

„Slobodné poskytovanie služieb — Článok 56 ZFEÚ — Online hazardné hry — Obmedzenie — Zlučiteľnosť požiadavky na získanie povolenia so zásadami rovnosti zaobchádzania a transparentnosti — Administratívne sankcie“

1. Spoločnosť Unibet International Limited (ďalej len „Unibet“), ktorá je žalobkyňou v spore vo veci samej, má sídlo na Malte a je držiteľkou povolení na organizovanie hazardných hier vydaných orgánmi viacerých členských štátov Európskej únie. Táto spoločnosť ponúka v Maďarsku online hazardné hry bez toho, aby na ich organizovanie získala zodpovedajúce povolenie, čo je dôvodom toho, že maďarské správne orgány prijali dve správne rozhodnutia, ktorými je v Maďarsku zablokovaný prístup na internetové stránky tejto spoločnosti.

2. Súdny dvor bol vyzvaný, aby rozhodol, či je vnútroštátna právna úprava, na základe ktorej boli prijaté tieto správne rozhodnutia, zlučiteľná so slobodným poskytovaním služieb zakotveným v článku 56 ZFEÚ. Podstata problému, ktorým sa má Súdny dvor v tejto súvislosti zaoberať, spočíva v tom, či by mala spoločnosť so sídlom na Malte, ktorá zamýšľa ponúkať online hazardné hry na maďarskom trhu, podliehať požiadavke získania povolenia, ak je od začiatku jasné, že by bola v konaní na získanie takéhoto povolenia neúspešná.

Právny rámec

3. Maďarská právna úprava v kontexte prejednávanej veci vychádza z dvoch právnych predpisov: szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV törvény (zákon č. XXXIV z roku 1991 o organizovaní hazardných hier, ďalej len „zákon o hazardných hrách“) a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. Törvény (zákon č. XVI z roku 1991 o koncesiách, ďalej len „zákon o koncesiách“). Vzhľadom na to, že tu ide, ako vysvetlím nižšie, o dve napadnuté správne rozhodnutia blokujúce prístup k internetovým stránkam spoločnosti Unibet v Maďarsku, ktoré boli vydané v kontexte dvoch rôznych právnych situácií, treba vymedziť právnu úpravu v znení platnom v čase, keď boli tieto rozhodnutia prijaté, a to k 25. júnu 2014 a 29. augustu 2014.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

Maďarská právna úprava platná k 25. júnu 2014

Zákon o hazardných hrách

4. Podľa § 1 ods. 1 zákona o hazardných hrách sa za hazardné hry považujú tie hry, pri ktorých hráč môže výmenou za peňažnú platbu alebo poskytnutie iného protiplnenia s ekonomickou hodnotou získať peňažnú odmenu alebo inú cenu s ekonomickou hodnotou v prípade, ak nastane určitá udalosť alebo sa splní určitá podmienka. Prehra alebo výhra závisí výlučne alebo prevažne od náhody. Odsek 2 tohto paragrafu zákona o hazardných hrách stanovoval, že za hazardné hry na účely tohto zákona sa tiež považujú stávky a v prípadoch, ktoré sú v tomto zákone osobitne uvedené, sa tento zákon uplatní aj na hracie automaty a výherné lotérie.

5. Podľa § 1 ods. 3 písm. e) zákona o hazardných hrách sa organizovanie online hazardných hier rovnako považovalo za organizovanie hazardných hier v zmysle § 1 ods. 1 bodu i) zákona o koncesiách.

6. Podľa § 1 ods. 4 a 5 zákona o hazardných hrách platilo, že organizovanie hazardných hier, na ktorých sa možno zúčastniť prostredníctvom telekomunikačných nástrojov alebo systémov z územia Maďarska, možno vykonávať jedine v súlade s ustanoveniami tohto zákona, že na zverejňovanie ponúk na účasť na hazardných hrách organizovaných prostredníctvom telekomunikačných nástrojov alebo systémov je potrebné povolenie štátneho daňového orgánu a že finančné inštitúcie a poskytovatelia telekomunikačných služieb sa nemôžu podieľať na zverejňovaní ani prijímaní ponúk účasti na hazardných hrách, pre ktoré nebolo udelené povolenie, ani im nemôžu poskytovať technickú podporu.

7. Podľa maďarskej právnej úpravy v znení platnom ku dňu prijatia prvého správneho rozhodnutia patrilo organizovanie lotérií a stávok, s výnimkou dostihových stávok a prijímaní stávok, podľa § 3 ods. 1 písm. a) a § 3 ods. 3 zákona o hazardných hrách do výlučnej právomoci štátneho prevádzkovateľa hazardných hier.

8. Štát však mohol koncesnou zmluvou dočasne previesť právo vykonávať túto činnosť na tretie osoby.

9. Takáto koncesná zmluva mohla byť získaná buď po tom, čo príslušný minister vyhlási verejné výberové konanie (§ 4 ods. 1 zákona o hazardných hrách v spojení s § 5 ods. 1 zákona o koncesiách), alebo bez vyhlásenia výberového konania uzavretá so „spoľahlivým prevádzkovateľom hazardných hier“ (§ 4 ods. 6 zákona o hazardných hrách v spojení s § 10/C ods. 2 zákona o koncesiách).

10. Podľa zistení vnútroštátneho súdu takéto výberové konanie nikdy nebolo vyhlásené.

11. „Spoľahlivý prevádzkovateľ hazardných hier“, ako stanovoval § 37 ods. 30 písm. d) zákona o hazardných hrách, musel vykonávať činnosť organizovania hazardných hier v Maďarsku počas najmenej 10 rokov. Okrem toho musel mať minimálne základné imanie vo výške 200 miliónov maďarských forintov (HUF) (§ 29/D zákona o hazardných hrách).

Zákon o koncesiách

12. Ustanovenie § 10/C ods. 3 zákona o koncesiách vyžadovalo, aby spoľahlivý prevádzkovateľ predložil ponuku, v ktorej uvedie umiestnenie organizačných jednotiek, ktoré má v úmysle prevádzkovať, a zaviaže sa, že za každú z nich zaplatí príslušný ročný koncesný poplatok, a to najmenej vo výške dvojnásobku koncesného poplatku stanoveného v platnom zákone o štátnom rozpočte.

Maďarská právna úprava platná k 29. augustu 2014

Zákon o hazardných hrách

13. V dôsledku novo formulovaného ustanovenia § 3 ods. 3 zákona o hazardných hrách už nebolo organizovanie online hazardných hier vyhradené výlučne štátnemu prevádzkovateľovi hazardných hier.

14. Podľa § 37 ods. 30 písm. d) zákona o hazardných hrách musel „spoľahlivý prevádzkovateľ hazardných hier“ vykonávať činnosť organizovania hier v štáte, ktorý vydal povolenie na organizovanie hazardných hier, počas najmenej troch rokoch. Navyše musel mať minimálne základné imanie vo výške 50 miliónov HUF (§ 29/D zákona o hazardných hrách).

15. Tieto zmeny zákona o hazardných hrách nadobudli účinnosť 15. júla 2014.

Zákon o koncesiách

16. Ustanovenie § 10/C ods. 3a písm. b) zákona o koncesiách vyžadovalo, aby spoľahlivý prevádzkovateľ hazardných hier vo svojej ponuke pre každý druh hry uviedol ročný koncesný poplatok, ktorých vychádza z referenčného koncesného poplatku stanoveného v zákone o štátnom rozpočte, s ohľadom na druh hry.

Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

17. Spoločnosť Unibet, ktorá je žalobkyňou v spore vo veci samej, má sídlo na Malte a je držiteľkou povolení na organizovanie hazardných hier vydaných orgánmi viacerých členských štátov Európskej únie.

18. Nemzeti Adó és Vámhivatal Központi Hivatal (Ústredná národná daňová a colná správa, ďalej len „daňový orgán“), ktorý je žalovaným v spore vo veci samej, uskutočnil v lete 2014 ako orgán dohľadu nad hazardnými hrami kontroly obsahu internetových stránok spoločnosti Unibet.

19. V nadväznosti na tieto kontroly daňový orgán konštatoval, že Unibet sprístupňuje hazardné hry v zmysle maďarských právnych predpisov o hazardných hrách bez príslušného povolenia.

20. V dňoch 25. apríla a 29. augusta 2014 daňový orgán vydal voči spoločnosti Unibet dve rozhodnutia, ktorými dočasne zakázal prístup na kontrolované internetové stránky z maďarského územia. Neskôr na základe ďalších rozhodnutí, ktoré podľa môjho názoru nie sú predmetom tohto konkrétneho konania pred vnútroštátnym súdom, daňový orgán uložil pokutu za opakované porušovanie právnych predpisov.

21. Unibet napadla rozhodnutia daňového orgánu z 25. apríla a 29. augusta 2014, ktorými bol dočasne zablokovaný prístup, a požaduje ich zrušenie. Podľa jej názoru boli tieto rozhodnutia prijaté na základe právnej úpravy, ktorá je v rozpore s článkom 56 ZFEÚ. Unibet tvrdí, že požiadavky uvedené v tejto právnej úprave sú natoľko obmedzujúce, že jej prakticky znemožňujú získať koncesiu, ktorá je predbežnou podmienkou na získanie povolenia na organizovanie online hazardných hier.

22. Pokiaľ ide o prvé rozhodnutie, tvrdí, že jednak nebolo vyhlásené žiadne výberové konanie na účely udelenia koncesie a jednak nebola oprávnená podať ponuku, keďže nespĺňala zákonné požiadavky spoľahlivého prevádzkovateľa hazardných hier.

23. Pokiaľ ide o druhé rozhodnutie, tvrdí, že zmeny zákona o hazardných hrách sa uskutočnili iba šesť týždňov pred prijatím druhého správneho rozhodnutia, čo bola krátka lehota na podanie podrobnej ponuky.

24. V tomto kontexte predložil Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd Budapešť, Maďarsko) uznesením z 9. decembra 2015 doručeným Súdnemu dvoru 27. januára 2016 nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnemu opatreniu, podľa ktorého právna úprava členského štátu, ktorá pre prípad vyhlásenia výberového konania na udelenie koncesie alebo prijatia návrhu predloženého s cieľom získať koncesiu zaručuje teoretickú možnosť, aby ktorýkoľvek hospodársky subjekt, ktorý splní zákonné požiadavky – a to aj hospodársky subjekt so sídlom v inom členskom štáte – získal koncesiu na poskytovanie služieb týkajúcich sa neliberalizovaných online hazardných hier, a to buď prostredníctvom verejného výberového konania, alebo na základe predloženia návrhu, hoci predmetný členský štát v skutočnosti nevyhlási žiadne výberové konanie na udelenie koncesie a poskytovateľ služby prakticky tiež nemá možnosť predložiť návrh, a orgány tohto členského štátu napriek tomu rozhodnú, že poskytovateľ služby porušil právne predpisy, lebo poskytoval službu bez povolenia založeného na koncesii, a uložia mu administratívnu sankciu stanovenú v právnej úprave (dočasné zablokovanie prístupu a pokuta v prípade opakovaného porušenia)?

2. Bráni článok 56 ZFEÚ tomu, aby členský štát zaviedol predpisy, ktoré majú z hľadiska jeho vnútroštátneho práva vyššiu právnu silu a ktoré poskytujú prevádzkovateľom online hazardných hier teoretickú možnosť cezhranične poskytovať služby týkajúce sa online hazardných hier, hoci takí prevádzkovatelia vzhľadom na to, že v tomto členskom štáte neexistujú vykonávacie predpisy nižšej právnej sily, v skutočnosti nemôžu získať od orgánov potrebné povolenia na poskytovanie služby?

3. Pokiaľ súd, ktorý prejednáva spor vo veci samej, vzhľadom na odpovede na uvedené otázky, ktoré mu budú poskytnuté, určí, že predmetné opatrenie členského štátu je v rozpore s článkom 56 ZFEÚ, postupuje tento súd spôsobom, ktorý je zlučiteľný s právom Únie, ak konštatuje, že tak porušenie právnych predpisov konštatované v rozhodnutiach orgánov členského štátu z dôvodu, že došlo k poskytovaniu služby bez povolenia, ako aj administratívna sankcia uložená za toto porušenie (dočasné zablokovanie prístupu a pokuta) sú v rozpore s článkom 56 ZFEÚ?“

25. Písomné pripomienky v konaní predložili Unibet, maďarská, belgická a portugalská vláda, ako aj Európska komisia. Všetci títo zúčastnení boli vypočutí vo svojich prednesoch na pojednávaní konanom 15. decembra 2016.

Analýza

Úvodné poznámky

26. Prejednávanú vec je potrebné preskúmať s ohľadom na ustanovenia Zmluvy. Smernice 2000/31/ES [2] a 2006/123/ES [3] sa na hazardné hry nevzťahujú. Keďže z informácií poskytnutých Súdnemu dvoru vyplýva, že Unibet nie je usadená v Maďarsku, relevantnými ustanoveniami Zmluvy sú ustanovenia týkajúce sa slobodného poskytovania služieb podľa článku 56 ZFEÚ a nasl.

27. Vnútroštátny súd žiada o poskytnutie návodu na to, ako má rozhodnúť v situácii, keď prevádzkovateľ hazardných hier, ktorý je legálne usadený v inom členskom štáte a má povolenie vo viacerých členských štátoch, ponúka hazardné hry v Maďarsku bez povolenia vydaného maďarskými orgánmi a bez podniknutia krokov na získanie takéhoto povolenia.

28. Zo znenia prejudiciálnych otázok vnútroštátneho súdu nevyplýva, že by tento súd v skutočnosti žiadal Súdny dvor o poskytnutie rady v súvislosti so zlučiteľnosťou vnútroštátnych právnych predpisov, uvedených v právnom rámci týchto návrhov, s článkom 56 ZFEÚ. Skôr sa zdá, že sa zameriava na účinky údajnej neexistencie vykonávacích ustanovení k týmto právnym predpisom.

29. Na účely poskytnutia užitočných odpovedí vnútroštátnemu súdu je tak potrebné sa v prvom rade zamerať na vnútroštátne právne predpisy uvedené v právnom rámci. Práve z tohto pohľadu sa budem zaoberať troma otázkami vnútroštátneho súdu. To tiež znamená, že na tretiu otázku odpoviem pred odpoveďou na druhú otázkou.

30. Na účely týchto návrhov budú výrazy požiadavka na získanie povolenia, koncesie a oprávnenia používané *promiscue*.

O prvej otázke

31. Podstatou prvej otázky vnútroštátneho súdu je to, či článok 56 ZFEÚ bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že prevádzkovateľ online hazardných hier, legálne usadený v inom členskom štáte, má teoretickú možnosť získať povolenie, hoci *de facto* toto povolenie nemôže získať.

Obmedzenie

32. Článok 56 ZFEÚ zakazuje obmedzovať slobodu poskytovať služby v Únii vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom inom členskom štáte ako príjemcovia služieb. Článok 57 ZFEÚ považuje za „služby“ plnenia, ktoré sa bežne poskytujú za odplatu, pokiaľ ich neupravujú ustanovenia o voľnom pohybe tovaru, kapitálu a osôb.

33. Unibet so sídlom na Malte zamýšľa ponúkať prostredníctvom internetu službu zákazníkom usadeným v Maďarsku. V tomto smere Súdny dvor už rozhodol, že hazardné hry ponúkané prostredníctvom internetu predstavujú službu v zmysle článku 56 ZFEÚ. [4]

2 — Pozri článok 1 ods. 5 písm. d) smernice Európskeho parlamentu a Rady z 8. júna 2000 o určitých právnych aspektoch služieb informačnej spoločnosti na vnútornom trhu, najmä o elektronickom obchode (smernica o elektronickom obchode) (Ú. v. ES L 178, 2000, s. 1; Mim. vyd. 13/025, s. 399).

3 — Pozri článok 2 ods. 2 písm. h) smernice Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36).

4 — Pozri rozsudok zo 6. novembra 2003, Gambelli a i. (C-243/01, EU:C:2003:597, bod 54).

34. Otázkou je, či tu ide o obmedzenie slobody spoločnosti Unibet poskytovať služby v Maďarsku. Za takéto obmedzenie treba považovať všetky opatrenia, ktoré výkon tejto slobody zakazujú, bránia mu alebo ho robia menej atraktívnym.[5] Slobodné poskytovanie služieb podľa článku 56 ZFEÚ vyžaduje nielen odstránenie akejkoľvek diskriminácie poskytovateľov služieb usadených v iných členských štátoch na základe štátnej príslušnosti, ale rovnako aj odstránenie akýchkoľvek obmedzení, ktoré sa uplatňujú bez rozdielu na vnútroštátnych poskytovateľov a poskytovateľov z iných členských štátov.[6] Okrem toho slobodné poskytovanie služieb prislúcha tak poskytovateľovi, ako aj príjemcovi služieb.[7]

35. Súdny dvor ďalej opakovane rozhodol, že právna úprava členského štátu zakazujúca poskytovateľom usadeným v iných členských štátoch ponúkať služby na území tohto prvého členského štátu prostredníctvom internetu predstavuje obmedzenie poskytovania služieb zakotvené v článku 56 ZFEÚ.[8] Takáto právna úprava okrem toho predstavuje obmedzenie slobody obyvateľov dotknutého členského štátu využívať cez internet služby ponúkané v iných členských štátoch.[9] To platí aj pre zákazy v prípade neexistencie predchádzajúceho povolenia správnych orgánov.[10]

36. Vzhľadom na prvú spomenutú judikatúru je nepopierateľné, že maďarská právna úprava, a to tak ku dňu prvého, ako aj druhého rozhodnutia, predstavovala obmedzenie slobodného poskytovania služieb. V čase prijatia obidvoch rozhodnutí bola Unibet povinná zúčastniť sa konania s cieľom získať povolenie. *Existencia* povoľovacieho konania stačí na vznik obmedzenia. Všetky ostatné otázky, a to najmä otázky týkajúce sa podmienok a spôsobu povoľovacieho konania, musia byť posúdené v kontexte prípadných odôvodnení.

Odôvodnenie

37. Otázka, ktorá je stále nezodpovedaná, je, či môže byť maďarská právna úprava odôvodnená. Na tomto mieste treba preskúmať obe správne rozhodnutia samostatne.

– Správne rozhodnutie z 25. júna 2014

38. Je potrebné pripomenúť, že štátny monopol ako taký nie je v rozpore s článkom 56 ZFEÚ a že toto ustanovenie nevyžaduje, aby členské štáty liberalizovali trhy v oblasti hazardných hier.[11] Maďarská vláda zjavne vychádza z toho, že v danom prípade existuje monopol. No podľa môjho chápania prejudiciálnych otázok vnútroštátny súd podľa všetkého predpokladá, že žiadny monopol neexistuje. Bez ohľadu na skutočnosť, že Súdny dvor musí pri výklade ustanovení vnútroštátneho práva v zásade vychádzať z posúdení vyplývajúcich z návrhu na začatie prejudiciálneho konania a že podľa ustálenej judikatúry nemá Súdny dvor právomoc vykladať vnútroštátne právo členského štátu,[12] domnievam sa, že v prejednávanej veci žiadny formálny monopol neexistuje. Podľa môjho názoru je otázka, či monopol existuje alebo neexistuje, otázkou, a nie faktickou otázkou. Pritom právna situácia v prejednávanej veci je jasná: podľa ustanovení maďarského práva môžu hospodárske subjekty ponúkajúce online hazardné hry v zásade vstúpiť na maďarský trh.

5 — Pozri napríklad rozsudky z 20. februára 2001, Analir a i. (C-205/99, EU:C:2001:107, bod 21); z 15. januára 2002, Komisia/Taliansko (C-439/99, EU:C:2002:14, bod 22), a z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 51).

6 — Zodpovedá to ustálenej judikatúre od rozsudku z 25. júla 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, bod 12). Pozri tiež rozsudok z 18. júla 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, bod 35), a z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 51).

7 — Pozri rozsudky z 31. januára 1984, Luisi a Carbone (286/82 a 26/83, EU:C:1984:35, bod 16), a z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 51).

8 — Pozri rozsudky zo 6. novembra 2003, Gambelli a i. (C-243/01, EU:C:2003:597, bod 54), a z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 52).

9 — Pozri rozsudok z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 53).

10 — Pozri rozsudky zo 6. marca 2007, Placanica a i. (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 42), a z 30. apríla 2014, Pfleger a i. (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 39).

11 — Podrobnejšie pozri moje návrhy vo veci Ince (C-336/14, EU:C:2015:724, bod 32).

12 — Pozri napríklad rozsudok zo 16. februára 2017, Agro Foreign Trade & Agency (C 507/15, EU:C:2017:129, bod 23 a citovanú judikatúru).

39. Požiadavka najmenej desaťročného pôsobenia v Maďarsku je svojou povahou (nepriamo) diskriminačná, keďže systematicky zvýhodňuje hospodárske subjekty usadené v Maďarsku vo vzťahu k subjektom usadeným inde v Únii. V dôsledku tejto (nepriamej) diskriminácie na základe štátnej príslušnosti môžu byť jediným možným odôvodnením, ktoré možno uplatniť, tri dôvody uvedené v článku 52 ZFEÚ v spojení s článkom 62 ZFEÚ: verejný poriadok, verejná bezpečnosť a verejné zdravie.[13] Naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, ktoré boli v zásade uznané judikatúrou Súdneho dvora, akými sú ciele ochrany spotrebiteľov, predchádzanie podvodom a podnecovaniu občanov k nadmerným výdavkom spojeným s hrami, ako aj predchádzanie narušeniam sociálneho poriadku vo všeobecnosti[14], nemožno odôvodniť diskriminačné obmedzenia.[15] Okrem toho ani cieľ maximalizácie prímov štátneho rozpočtu nikdy nemôže odôvodňovať obmedzenie slobodného poskytovania služieb.[16]

40. Je potrebné dodať, že aj keď bol Súdny dvor niekedy zásadový,[17] pokiaľ išlo o obmedzenie dôvodov odôvodňujúcich diskrimináciu, ktoré súviseli s verejným poriadkom a verejným zdravím, v iných prípadoch bol miernejší, v dôsledku čoho je judikatúra v tomto smere označovaná ako „nekonzistentná“.[18]

41. Nech je to akokoľvek, maďarské orgány sa na žiadne odôvodnenie neodvolávali, ani nepredložili nijaký dôkaz, pokiaľ ide o prípadnú proporcionalitu. V tejto súvislosti mi nie je jasné, ako by bolo možné odôvodniť prvé správne rozhodnutie.

– Správne rozhodnutie z 29. augusta 2014

42. Na základe dostupných informácií sa nedomnievam, že v prípade tohto rozhodnutia ide o diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti. Domnievam sa, že po právnej a faktickej stránke sa s maďarskými a zahraničnými hospodárskymi subjektmi zaobchádza rovnako. Konkrétne pravidlo desiatich rokov, ktoré bolo zmenené na pravidlo troch rokov a ktoré sa navyše už neobmedzuje na činnosť v Maďarsku, považujem za opatrenie, ktoré sa bez rozdielu vzťahuje tak na maďarské, ako aj na zahraničné hospodárske subjekty.

43. V dôsledku toho môžu byť práve uvedené dôvody všeobecného záujmu v zásade použité ako platné odôvodnenie.

44. Maďarská vláda sa však znovu neodvolávala na žiadne odôvodnenie.[19]

45. Pokiaľ však maďarská právna úprava slúži na ochranu naliehavých dôvodov všeobecného záujmu, ako je ochrana spotrebiteľov, predchádzanie podvodom a podnecovaniu občanov k nadmerným výdavkom spojeným s hrami, alebo dokonca predchádzanie narušeniam sociálneho poriadku vo všeobecnosti, takýto systém musí byť jednako primeraný.

46. Okrem toho je vnútroštátna právna úprava spôsobilá zaručiť dosiahnutie uvádzaného cieľa len vtedy, ak skutočne zodpovedá úsiliu dosiahnuť ho koherentne a systematicky.[20]

13 — Pozri rozsudok zo 6. októbra 2009, Komisia/Španielsko (C-153/08, EU:C:2009:618, body 36 a 37 a citovanú judikatúru).

14 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 56).

15 — Pozri rozsudky z 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 37); zo 6. novembra 2003, Gambelli a i. (C-243/01, EU:C:2003:597, bod 65); zo 6. marca 2007, Placanica a i. (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 49); z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 60), a zo 6. októbra 2009, Komisia/Španielsko (C-153/08, EU:C:2009:618, bod 36). Pozri tiež rozsudok z 19. júla 2012, Garkalns (C 470/11, EU:C:2012:505, bod 35).

16 — Pozri rozsudok z 15. septembra 2011, Dickinger a Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, bod 55).

17 — Pozri BARNARD, C.: *The substantive law of the EU. The four freedoms.* Oxford University Press, 5. vydanie, 2016, s. 415.

18 — Tamže.

19 — Maďarská vláda totiž vo svojich pripomienkach kladie dôraz na otázku, či je alebo nie je právna úprava primeraná.

20 — Pozri rozsudok z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, body 59 až 61 a citovanú judikatúru).

47. Existuje dostatok judikatúry Súdneho dvora zaoberajúcej sa otázkou odôvodnenia obmedzujúcich systémov zavedených členskými štátmi v oblasti hazardných hier, a najmä otázkou primeranosti. Pripomeniem iba to, čo je v kontexte prejednávanej veci nevyhnutné pripomenúť.

48. Systém úradného schvaľovania prevádzkovania hazardných hier je v zásade prípustný, pokiaľ je založený na objektívnych, nediskriminačných a vopred známych kritériách, čím sa vymedzí výkon voľnej úvahy vnútroštátnych orgánov, aby táto voľná úvaha nemohla byť využívaná svojvoľne. V zásade preto môžu členské štáty túto oblasť voľne regulovať, pokiaľ pri tom dodržiavajú právo EÚ. [21]

49. Je teda potrebné pripomenúť judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa všeobecných zásad, ktoré musia dodržiavať vnútroštátne orgány, keď sa rozhodnú pre systém koncesných zmlúv na poskytovanie služieb alebo pre udeľovanie povolení. Tieto zásady vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora v oblasti verejného obstarávania, koncesií a konaní o udelenie predchádzajúceho úradného povolenia. Súdny dvor uplatňuje v týchto oblastiach rovnaké zásady. [22]

50. Orgány verejnej moci, ktoré udeľujú koncesie, sú povinné dodržiavať základné pravidlá Zmluvy a osobitne zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, ako aj povinnosť transparentnosti, ktorá z nich vyplýva. [23] Cieľom tejto povinnosti transparentnosti, ktorá je logickým dôsledkom zásady rovnosti, je hlavne zabezpečiť, aby sa všetci dotknutí prevádzkovatelia mohli rozhodnúť predložiť svoje ponuky na základe všetkých relevantných informácií a vylúčiť riziko uprednostňovania a svojvôle zo strany zadávateľa. [24] To znamená, že všetky podmienky a pravidlá výberového konania na udelenie koncesie musia byť v oznámení o vyhlásení výberového konania jasne, presne a jednoznačne formulované tak, aby jednak všetci riadne informovaní a primerane pozorní uchádzači mohli pochopiť ich presný význam a rovnako ich vykladať a aby jednak orgán udeľujúci koncesiu mohol skutočne overiť, či ponuky uchádzačov spĺňajú kritériá dotknutého konania. [25]

51. Chcel by som dodať, že v konečnom dôsledku prináleží vnútroštátnemu súdu, ktorý jediný je oprávnený posúdiť skutkové okolnosti a poskytnúť výklad vnútroštátnej právnej úpravy, aby vzhľadom na tieto zásady preskúmal, či faktory, ktoré stanovil, či už posudzované samostatne, alebo vo vzájomných súvislostiach, môžu spochybniť súlad postupu vydávania koncesií na organizovanie online hazardných hier, o aký ide vo veci samej, so zásadami rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, ako aj povinnosti transparentnosti, ktorá z nich vyplýva. [26]

52. Na základe dostupných informácií sa však domnievam, že maďarská právna úprava, o ktorú sa opiera druhé správne rozhodnutie, vo vyššie uvedenom teste nemôže obstáť.

53. Právna situácia je vzhľadom na meniaci sa regulačný rámec tak trocha nejasná. V takejto situácii nemožno od spoločnosti očakávať, že ihneď pripraví dobre prepracovanú a premyslenú ponuku a prispôsobí svoju stratégiu. Navyše, aj keby Unibet predložila ponuku, bolo by ťažké predvídať rozhodnutie, ktoré prijme príslušný orgán vzhľadom na širokú mieru voľnej úvahy, ktorou tento orgán disponuje. Ako z vyššie uvedeného právneho rámca vyplýva, príslušný minister nemal povinnosť udeliť povolenie hneď po splnení príslušnej podmienky „spoľahlivému subjektu“. Inými slovami, ide pravdepodobne o závažný problém transparentnosti vo viacerých smeroch, a preto sa domnievam, že systém platný v čase vydania druhého správneho rozhodnutia nie je v súlade s článkom 56 ZFEÚ.

21 — Pozri moje návrhy vo veci Ince (C-336/14, EU:C:2015:724, bod 32).

22 — Pozri moje návrhy vo veci Ince (C-336/14, EU:C:2015:724, bod 68).

23 — Pozri rozsudky zo 4. februára 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, bod 86), a z 3. júna 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, bod 39 a citovanú judikatúru).

24 — Pozri rozsudok zo 4. februára 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, bod 87).

25 — Pozri rozsudky zo 4. februára 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, bod 87), a zo 16. februára 2012, Costa and Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80, bod 73 a citovanú judikatúru).

26 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 4. februára 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, bod 88). Pozri tiež rozsudok z 30. apríla 2014, Pfleger a i. (C- 390/12, EU:C:2014:281, bod 48).

54. Navrhujem preto, aby Súdny dvor odpovedal na prvú prejudiciálnu otázku takto: Článok 56 ZFEÚ bráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava dotknutá v prejednávanej veci, ktorá stanovuje, že prevádzkovateľ online hazardných hier, legálne usadený v inom členskom štáte, má teoretickú možnosť získať povolenie, hoci *de facto* toto povolenie nemôže získať vzhľadom na systém, ktorý je buď diskriminačný, alebo nespĺňa požiadavky proporcionality a transparentnosti.

O tretej otázke

55. Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či v prípade, ak vnútroštátna právna úprava, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, je v rozpore s článkom 56 ZFEÚ, je pokuta uložená prevádzkovateľovi za porušenie tejto právnej úpravy takisto v rozpore s článkom 56 ZFEÚ.

56. Súdny dvor opakovane rozhodol, že pokiaľ bol v oblasti hazardných hier zriadený obmedzujúci režim a tento režim je nezlučiteľný s článkom 56 ZFEÚ, jeho porušenie hospodárskym subjektom nemôže byť predmetom sankcií. [27]

57. Sankcie uložené spoločnosti Unibet v prejednávanej veci sú teda rovnako v rozpore s článkom 56 ZFEÚ.

58. Navrhujem teda, aby Súdny dvor odpovedal na tretiu otázku tak, že porušenie systému, o aký ide v prejednávanej veci, zo strany hospodárskeho subjektu nemôže byť postihované sankciami.

O druhej otázke

59. Podstatou druhej otázky vnútroštátneho súdu je zistiť právny dôsledok skutočnosti, že na vnútroštátnej úrovni neexistujú predpisy, ktoré by vykonávali ustanovenia uvedené v právnom rámci a skúmané v rámci argumentov týkajúcich sa prvej otázky v týchto návrhoch.

60. Táto otázka je založená na predpoklade, že tento právny rámec je v súlade s článkom 56 ZFEÚ. Bolo však zistené, že to tak nie je.

61. V tomto prejudiciálnom konaní prináleží vnútroštátnemu súdu, aby posúdil platný právny rámec. Keby existovali vykonávacie ustanovenia, mohol by byť prípadne odstránený vyššie uvedený nedostatok proporcionality a transparentnosti. Žiadne vykonávacie ustanovenia však neexistovali. Rozhodujúcim je pritom stav práva v čase, keď boli správne rozhodnutia prijaté. V tejto súvislosti treba tiež zdôrazniť, že to, či prebiehalo konanie súvisiace so smernicou 98/34/ES [28], nie je v tomto ohľade relevantné, keďže žiadne vykonávacie ustanovenia neplatili.

62. Ako Komisia správne uvádza, skutočnosť, že neexistujú vykonávacie ustanovenia, nemôže mať žiaden vplyv na práva vychádzajúce z článku 56 ZFEÚ. V opačnom prípade by bol výkon tohto priamo použiteľného ustanovenia, ktoré priznáva spoločnosti Unibet subjektívne právo ekonomickej povahy, narušený. Členské štáty nemôžu tým, že neprijmú vykonávaciu právnu úpravu, obmedziť práva zakotvené v článku 56 ZFEÚ.

63. Navrhujem preto odpovedať na druhú otázku tak, že skutočnosť, že neexistujú vnútroštátne vykonávacie predpisy, nemá na zistenia týkajúce sa prvej otázky žiaden vplyv.

27 — Pozri rozsudky zo 6. marca 2007, Placanica a i. (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 63 a 69); z 15. septembra 2011, Dickinger a Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, bod 43), a z 30. apríla 2014, Pfleger a i. (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 63).

28 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 22. júna 1998, ktorou sa stanovuje postup pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov, ako aj pravidiel vzťahujúcich sa na služby informačnej spoločnosti (Ú. v. ES L 204, 1998, s. 37; Mim. vyd. 13/20, s. 337), zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 98/48/ES z 20. júla 1998 (Ú. v. ES L 217, 1998, s. 18; Mim. vyd. 13/21, s. 8).

Návrh

64. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky položené Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd Budapešť, Maďarsko) takto:

Článok 56 ZFEÚ bráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava dotknutá v prejednávanej veci, ktorá stanovuje, že prevádzkovateľ online hazardných hier, legálne usadený v inom členskom štáte, má teoretickú možnosť získať povolenie, hoci *de facto* toto povolenie nemôže získať vzhľadom na systém, ktorý je buď diskriminačný, alebo nespĺňa požiadavky proporcionality a transparentnosti.

Porušenie systému, o aký ide v prejednávanej veci, zo strany hospodárskeho subjektu nemôže byť postihované sankciami.

Skutočnosť, že neexistujú vnútroštátne vykonávacie predpisy, nemá na tieto závery žiaden vplyv.