Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 24. januára 2013 *

„Články 43 ES a 49 ES — Vnútroštátna právna úprava poskytujúca výhradné právo na vykonávanie, riadenie, organizáciu a prevádzkovanie hazardných hier jedinému podniku, ktorý má právnu formu akciovej spoločnosti a je kótovaný na burze — Reklama hazardných hier a šírenie v iných členských štátoch Európskej únie — Kontrola vykonávaná štátom“

V spojených veciach C-186/11 a C-209/11,

ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podané rozhodnutiami Symvoulio tis Epikrateias (Grécko) z 21. januára 2011 a doručené Súdnemu dvoru 20. apríla 2011 a 4. mája 2011, ktoré súvisia s konaniami:

Stanleybet International Ltd (C-186/11),

William Hill Organization Ltd (C-186/11),

William Hill plc (C-186/11),

Sportingbet plc (C-209/11)

proti

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Politismou,

za účasti:

Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP),

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory L. Bay Larsen, vykonávajúci funkciu predsedu štvrtej komory, sudcovia J.-C. Bonichot, C. Toader (spravodajkyňa), A. Prechal a E. Jarašiūnas,

generálny advokát: J. Mazák,

tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 13. júna 2012,

* Jazyk konania: gréčtina.

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Stanleybet International Ltd, v zastúpení: G. Dellis, P. Kakouris, a G. Troufakos, dikigoroi, ako aj R. A. Jacchia, I. Picciano, A. Terranova a D. Agnello, avvocati,

— William Hill Organization Ltd a William Hill plc, v zastúpení: G. A. Antonakopoulos, dikigoros,

— Sportingbet plc, v zastúpení: S. Alexandris a P. Anestis, dikigoroi,

— Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon a Ypourgos Politismou, v zastúpení: M. S. Detsis, splnomocnený zástupca,

— Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP), v zastúpení: G. Gerapetritis a G. Ganotis, dikigoroi,

— grécka vláda, v zastúpení: G. Papadaki, E.-M. Mamouna, M. E. Synoikis a I. Bakopoulos, splnomocnení zástupcovia,

— belgická vláda, v zastúpení: M. Jacobs a L. Van den Broeck, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci P. Vlaemminck, advocaat,

— poľská vláda, v zastúpení: D. Lutostańska, P. Kucharski a M. Szpunar, splnomocnení zástupcovia,

— portugalská vláda, v zastúpení: A. Silva Coelho, splnomocnená zástupkyňa,

— Európska komisia, v zastúpení: M. Patakia a I. Rogalski, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 20. septembra 2012,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú výkladu článkov 43 ES a 49 ES.

2 Tieto návrhy boli podané v rámci dvoch sporov, po prvé, pokiaľ ide o vec (C-186/11), medzi spoločnosťou Stanleybet International Ltd (ďalej len „Stanleybet“), spoločnosťou William Hill Organization Ltd a spoločnosťou William Hill plc (ďalej spoločne označované len ako „William Hill“) a po druhé, pokiaľ ide o vec (C-209/11), spoločnosťou Sportingbet plc (ďalej len „Sportingbet“) proti Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (minister hospodárstva a financií) a Ypourgos Politismou (minister kultúry), vo veci konkludentného zamietnutia žiadostí o udelenie licencií na poskytovanie stávkových služieb v Grécku podaných spoločnosťami Stanleybet, William Hill a Sportingbet zo strany gréckych orgánov, pričom Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) (ďalej len „OPAP“) je vedľajším účastníkom konania v každom z týchto sporov.

Právny rámec

Grécke právo

Zákon č. 2433/1996

3 Z dôvodovej správy k zákonu č. 2433/1996 (FEK A' 180), ktorý stanovil štátny monopol v odvetví organizovania hazardných hier, vyplýva, že hlavným cieľom tohto právneho predpisu je potlačiť nezákonné stávkovanie, ktoré „[v Grécku] v ostatných rokoch nadobudlo podobu epidémie", zatiaľ čo sekundárnym cieľom je zvýšiť príjem pre šport. V dôvodovej správe sa navyše zdôrazňuje, že „sa považuje za potrebné stanoviť určitú formu žrebu pre každý druh stávky… s cieľom zvýšiť účinnosť potláčania nezákonných stávok [v Grécku], ktoré okrem iného priamo spôsobujú vývoz meny, lebo spoločnosti, ktoré v súčasnosti organizujú v Grécku nezákonné hazardné hry, spolupracujú so zahraničnými spoločnosťami a tiež prijímajú také stávky v ich mene".

4 § 2 a § 3 tohto zákona znejú takto:

„§ 2

1. Prezidentským dekrétom… sa povolí vydanie žrebu ‚s pevnou alebo pohyblivou výhrou' na individuálne alebo kolektívne športové súťaže všetkých druhov a na podujatia, ktoré môžu viesť k stávkovaniu… [OPAP] je určená za správcu predmetného žrebu…

2. Ten, kto organizuje stávky bez povolenia…, sa potrestá odňatím slobody…

§ 3

1. Ročné náklady na reklamu hier…, ktoré [OPAP] organizuje alebo má organizovať v budúcnosti, sa rozdelia pomerne medzi spoločnosť [OPAP] a ostatné subjekty, ktoré sa podieľajú na právach vyplývajúcich z každej hry spoločnosti [OPAP]…

5. O.P.A.P. je oprávnená použiť až 10 % reklamného priestoru v štátnych, obecných a miestnych štadiónoch a telocvičniach ako reklamné plochy pre svoje produkty bez toho, aby sa od nej vyžadovala akákoľvek platba…".

Prezidentský dekrét 228/1999

5 § 1 a § 2 prezidentského dekrétu 228/1999 (FEK A' 193) stanovujú:

„§ 1

Zriaďuje sa akciová spoločnosť s názvom [OPAP]… Spoločnosť pôsobí vo verejnom záujme na základe pravidiel súkromného hospodárenia…

§ 2

1. Predmetom činnosti [OPAP] je:

a) organizácia, prevádzkovanie a vykonávanie, samostatne alebo v spolupráci s tretími osobami, hier PRO-PO (stávkových hier na futbalové zápasy)… a iných hazardných hier, ktoré v budúcnosti zavedie predstavenstvo v celej krajine alebo v zahraničí v mene Grécka;

b) riadenie týchto hier a iných hier, ktoré sa budú vykonávať v budúcnosti, patrí do výlučnej pôsobnosti spoločnosti [OPAP] konajúcej v mene Grécka…“

Zákon 2843/2000

6 § 27 zákona 2843/2000 (FEK A’ 219) v znení zmenenom a doplnenom zákonom 2912/2001 (FEK A’ 94, ďalej len „zákon 2843/2000“) znie takto:

„1. Prostredníctvom burzy cenných papierov v Aténach môže štát ponúknuť investorom maximálne štyridsaťdeväť percent (49 %) podielu na základnom imaní akciovej spoločnosti [OPAP].

2.

a) Zmluvou uzatvorenou medzi Gréckom, zastúpeným ministrom financií a ministrom kultúry, ktorý je zodpovedný za oblasť športu,… a spoločnosťou [OPAP] sa spoločnosti [OPAP] prizná výhradné právo na obdobie dvadsať (20) rokov na vykonávanie, riadenie, organizáciu a prevádzkovanie hier, ktoré táto spoločnosť v súlade s platnými ustanoveniami vykonáva, a tiež hier BINGO LOTTO, KINO.…

b) Rozhodnutím predstavenstva spoločnosti [OPAP], ktoré schváli minister financií a minister kultúry, ktorý je zodpovedný za oblasť športu,… sa vydá predpis pre každú hru spoločnosti [OPAP], ktorým sa upravia aspekty týkajúce sa predmetu hier, ich všeobecnej organizácie a prevádzkovania, ekonomických podmienok ich uskutočňovania a najmä podielov, ktoré sa budú vyplácať ako výhry pre hráčov, podielov výhier pre každú kategóriu výhercov, ceny za stĺpec a výšky provízie pre stávkové kancelárie…

c) V zmluve uvedenej v odseku 2 písm. a) sa stanovia podmienky vykonávania práva spoločnosti [OPAP] upraveného v uvedenom odseku a jeho možného predĺženia, odplata za poskytnutie tohto práva, spôsob jej platenia, konkrétnejšie povinnosti spoločnosti [OPAP] a najmä záležitosti týkajúce sa zásad transparentnosti postupov vykonávania hier a ochrany verejného poriadku a hráčov…

9.

a) V prípade, že zákon povolí vykonávanie inej novej hry okrem tých, ktoré sú uvedené v odseku 2 písm. a), zriadi sa… osobitná komisia, ktorej úlohou bude stanoviť lehoty a podmienky a určiť odplatu za priznanie práva na vykonávanie hry spoločnosti [OPAP]. … Ak [OPAP] odmietne prevziať vykonávanie hry,… môže ho prevziať samotný štát. V prípade, že sa povolí priznanie vykonávania predmetnej hry tretiemu subjektu, odplata nemôže byť nižšia ako tá, ktorá bola navrhnutá spoločnosti [OPAP]. Každú budúcu hru, ktorá sa bude týkať športových podujatí, môže vykonávať len [OPAP].“

Zákon 3336/2005

7 § 14 ods. 1 zákona 3336/2005 (FEK A’ 96) zmenil a doplnil § 27 zákona 2843/2000, ktorý teraz znie takto:

„Prostredníctvom burzy cenných papierov v Aténach môže štát ponúknuť investorom maximálne šesťdesiatšesť percent (66 %) podielu na príslušnom základnom imaní akciovej spoločnosti [OPAP]. Podiel štátu na základnom imaní akciovej spoločnosti [OPAP] nemôže byť nižší ako tridsaťštyri percent (34 %).“

Zákon 3429/2005

8 Z § 20 zákona 3429/2005 (FEK A'314) vyplýva, že právo štátu vymenovať väčšinu členov predstavenstva bolo zrušené.

Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

9 Spoločnosti Stanleybet, William Hill a Sportingbet majú sídlo v Spojenom kráľovstve, kde im podľa príslušných anglických predpisov boli udelené licencie na organizáciu hazardných hier.

10 Ako vyplýva z vnútroštátnych rozhodnutí, zákonmi 2433/1996 a 2843/2000, ako aj zmluvou uzavretou medzi spoločnosťou OPAP a Gréckom v roku 2000 bolo v Grécku priznané výhradné právo na vykonávanie, riadenie, organizáciu a prevádzkovanie hazardných hier a žrebov s pevnou alebo pohyblivou výhrou spoločnosti OPAP na obdobie 20 rokov, teda až do roku 2020.

11 Spoločnosť OPAP, pôvodne štátny podnik, ktorého 100 % akcionárom bolo Grécko, bola v roku 1999 transformovaná na akciovú spoločnosť a v roku 2001 zaregistrovaná na burze cenných papierov v Aténach, pričom štát si pri tomto vstupe na burzu ponechal 51 % akcií spoločnosti OPAP.

12 V roku 2005 sa štát rozhodol stať minoritným akcionárom a ponechal si len 34 % akcií spoločnosti OPAP. Od nadobudnutia účinnosti zákona 3336/2005 platilo, že hoci malo Grécko len minoritný podiel na základnom imaní spoločnosti OPAP, malo právo vymenovať väčšinu členov predstavenstva tejto spoločnosti. Toto právo mu bolo odňaté § 20 zákona 3429/2005, keďže táto výsada bola v rozpore s kodifikovaným zákonom 2190/1920 o akciových spoločnostiach (FEK A' 37), pričom tento zákon stanovoval, že členov predstavenstva akciových spoločností volí výlučne valné zhromaždenie.

13 Grécko v každom prípade aj naďalej vykonávalo dohľad nad spoločnosťou OPAP, najmä prostredníctvom schvaľovania predpisov týkajúcich sa jej činnosti a monitorovania postupov vykonávania hier. Napriek tomu podľa názoru väčšiny sudcov vnútroštátneho súdu vykonával štát len zbežnú kontrolu spoločnosti OPAP.

14 Spoločnosť OPAP rozšírila svoju činnosť do Grécka a zahraničia. K 31. marcu 2005 založila spoločnosť OPAP na Cypre 206 stávkových kancelárií na základe grécko-cyperskej dohody v danej oblasti. Okrem toho s cieľom rozvoja svojich činností na Cypre založila spoločnosť OPAP v roku 2003 spoločnosť OPAP Kyprou a v roku 2004 spoločnosť OPAP International.

15 Je nesporné, že spoločnosť OPAP stanovuje maximálnu výšku stávky a výhry na žreb a nie na hráča a že, pokiaľ ide o reklamu hazardných hier, ktoré organizuje, využíva prednostné podmienky, pretože má právo bezodplatne využívať až 10 % priestoru určeného na reklamu na národných, mestských a obecných štadiónoch a v telocvičniach.

16 Dňa 25. novembra 2004 podala spoločnosť Stanleybet na vnútroštátny súd žalobu smerujúcu k zrušeniu konkludentného zamietnutia vyhovieť jej žiadosti o udelenie licencie na organizáciu športových stávok na gréckom území zo strany gréckych orgánov. Ďalšie dve žaloby s podobným predmetom na vnútroštátny súd podali 18. júla 2007 spoločnosť William Hill a 5. januára 2007 spoločnosť Sportingbet, pričom táto posledná uvedené spoločnosť žiadala aj o udelenie licencie na organizáciu na gréckom trhu už existujúcich hazardných hier. Spoločnosti OPAP bolo v týchto konaniach priznané postavenie vedľajšieho účastníka.

17 Podľa názoru väčšiny sudcov vnútroštátneho súdu sa vnútroštátna právna úprava, o akú ide vo veci samej, ktorá spoločnosti OPAP priznáva monopolné postavenie, nemôže považovať za odôvodnenú vzhľadom na články 43 ES a 49 ES. Domnievajú sa, že vnútroštátna právna úprava, z ktorej vyplynula táto situácia, nenachádza odôvodnenie v súvislosti s potrebou koherentne a účinne znížiť ponuku

hazardných hier a obmedziť činnosti, ktoré sú s nimi spojené. Takéto obmedzenie nebude odôvodnené ani oznamovaným cieľom potlačenia trestnej činnosti súvisiacej s hazardnými hrami, keďže v súlade s názorom väčšiny sudcov vnútroštátneho súdu expanziu odvetvia hazardných hier v Grécku nemožno považovať za kontrolovanú.

18 Podľa názoru väčšiny sudcov vnútroštátneho súdu je monopolné postavenie, ktoré zriaďuje vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, odôvodnené vzhľadom na články 43 ES a 49 ES, pretože hlavným cieľom tejto právnej úpravy nie je potreba znížiť ponuku hazardných hier, ale potlačenie trestnej činnosti súvisiacej s týmito hazardnými hrami, pričom ide o cieľ, ktorý sa sleduje vďaka politike kontrolovaného šírenia odvetvia hazardných hier.

19 Z týchto dôvodov Symvoulio tis Epikrateias rozhodol prerušiť konanie a položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Je vnútroštátna právna úprava, ktorá s cieľom obmedziť ponuku hazardných hier priznáva výhradné právo na vykonávanie, riadenie, organizáciu a prevádzkovanie hazardných hier jedinej spoločnosti založenej vo forme akciovej spoločnosti kótovanej na burze, pričom najmä vtedy, keď táto spoločnosť inzeruje hazardné hry, ktoré organizuje, rozširuje svoje aktivity do iných členských štátov, hráči sa na jej aktivitách zúčastňujú slobodne a maximálna výška stávky a výhry je určená vo vzťahu k hráčskemu bulletinu a nie vo vzťahu k hráčovi, v súlade s ustanoveniami článkov 43 a 49 Zmluvy o ES?

2. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku, je v súlade s článkami 43 a 49 Zmluvy o ES vnútroštátna právna úprava, ktorá výlučne v rámci boja proti trestnej činnosti prostredníctvom kontroly podnikov pôsobiacich v predmetnej oblasti s cieľom zabezpečiť, že tieto činnosti sa budú vykonávať iba v rámci kontrolovaných systémov, priznáva výhradné právo na vykonávanie, riadenie, organizáciu a prevádzkovanie hazardných hier jedinému podniku, aj keď priznanie tohto práva zároveň spôsobuje neobmedzený rozvoj príslušnej ponuky? Alebo je v každom prípade potrebné, aby bolo možné toto obmedzenie považovať za vhodné na dosiahnutie cieľa boja proti trestnej činnosti, aby sa rozvoj ponuky v každom prípade kontroloval, čiže aby sa udržiaval v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie tohto cieľa a neprekračoval ho? V prípade, že tento rozvoj je potrebné kontrolovať, možno ho z tohto pohľadu považovať za kontrolovaný, keď sa v predmetnom odvetví prizná výhradné právo subjektu s vlastnosťami uvedenými v prvej prejudiciálnej otázke? A napokon v prípade, ak sa konštatuje, že priznanie takéhoto výhradného práva má za následok kontrolovaný rozvoj ponuky hazardných hier, presahuje priznanie tohto práva jedinému podniku rámec toho, čo je nevyhnutné, v tom zmysle, že ten istý cieľ sa môže účinne dosiahnuť aj priznaním tohto práva viacerým podnikom?

3. V prípade, že by sa so zreteľom na vyššie uvedené prejudiciálne otázky konštatovalo, že priznanie výhradného práva na vykonávanie, riadenie, organizáciu a prevádzkovanie hazardných hier podľa predmetných vnútroštátnych ustanovení nie je v súlade s článkami 43 a 49 Zmluvy o ES:

a) pripúšťajú uvedené ustanovenia Zmluvy o ES, aby sa vnútroštátne orgány počas prechodného obdobia potrebného na prijatie predpisov zlučiteľných so Zmluvou o ES zdržali skúmania žiadostí týkajúcich sa začatia vykonávania týchto činností, ktoré predložili subjekty so sídlom v iných členských štátoch;

b) v prípade kladnej odpovede, na základe akých kritérií sa určuje dĺžka takéhoto prechodného obdobia;

c) ak sa prechodné obdobie nepripúšťa, na základe akých kritérií majú vnútroštátne orgány posudzovať príslušné žiadosti?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej a druhej otázke

20 Svojou prvou a druhou otázkou, ktoré je vhodné skúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa články 43 ES a 49 ES majú vykladať tak, že bránia takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide v konaní vo veci samej, ktorá poskytuje výhradné právo na vykonávanie, riadenie, organizáciu a prevádzkovanie hazardných hier jedinému podniku, keďže, zatiaľ čo cieľom vnútroštátnej právnej úpravy je buď obmedziť ponuku hazardných hier alebo uprednostniť boj proti trestnej činnosti súvisiacej s hazardnými hrami, podnik, ktorému je toto výhradné právo zverené, vedie expanzívnu obchodnú politiku.

21 Je nesporné, že taká právna úprava členského štátu, akú uvádza vnútroštátny súd, predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb zaručeného v článku 49 ES, resp. slobody usadiť sa zaručenej v článku 43 ES, keďže dáva monopol spoločnosti OPAP a zakazuje takým poskytovateľom, akými sú spoločnosti Stanleybet, William Hill a Sportingbet usadené v inom členskom štáte, ponúkať hazardné hry na gréckom území (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. septembra 2010, Stoß a i., C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, Zb. s. I-8069, bod 68 a citovanú judikatúru).

22 V každom prípade treba posúdiť, či také obmedzenie môže byť prípustné vzhľadom na odchýlky z dôvodov verejného poriadku a verejného zdravia výslovne uvedené v článkoch 45 ES a 46 ES, ktoré sa vzťahujú aj na oblasť slobodného poskytovania služieb na základe článku 55 ES, alebo odôvodnené v súlade s judikatúrou Súdneho dvora naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu (rozsudok z 19. júla 2012, Garkalns, C-470/11, bod 35 a citovaná judikatúra).

23 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora obmedzenia činností týkajúcich sa hazardných hier možno odôvodniť naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, ako sú ochrana spotrebiteľa a prevencia pred podvodmi a nabádaním občanov na neprimerané výdavky spojené s hrou (rozsudok Garkalns, už citovaný, bod 39 a citovaná judikatúra).

24 V tejto súvislosti Súdny dvor opakovane rozhodol, že právna úprava hazardných hier je súčasťou tých oblastí, v ktorých medzi členskými štátmi existujú významné rozdiely morálneho, náboženského a kultúrneho charakteru. Ak v tejto oblasti neexistuje harmonizácia na úrovni Spoločenstva, prináleží každému členskému štátu, aby v týchto oblastiach určil na základe vlastnej stupnice hodnôt požiadavky, ktoré si vyžaduje ochrana predmetných záujmov (rozsudok z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, Zb. s. I-7633, bod 57 a citovaná judikatúra).

25 V danom prípade, pokiaľ ide o ciele deklarované ako ciele sledované v právnej úprave, o ktorú ide v konaní vo veci samej, teda obmedzenie ponuky hazardných hier a boj proti trestnej činnosti súvisiacej s týmito hrami prostredníctvom regulácie v rámci kontrolovanej expanzie, treba pripomenúť, že patria medzi ciele uznané judikatúrou ako ciele, ktoré môžu odôvodniť obmedzenia základných slobôd v oblasti hazardných hier (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. februára 2012, Costa a Cifone, C-72/10 a C-77/10, bod 61 a citovanú judikatúru).

26 V každom prípade identifikácia cieľov, ktoré naozaj sleduje vnútroštátna právna úprava, patrí v rámci veci predloženej Súdnemu dvoru na základe článku 267 ZFEÚ do právomoci vnútroštátneho súdu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. septembra 2011, Dickinger a Ömer, C-347/09, Zb. s. I-8185, bod 51).

27 Okrem toho treba pripomenúť, že obmedzenia ukladané členskými štátmi musia spĺňať také podmienky proporcionality a zákazu diskriminácie, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora. Vnútroštátna právna úprava je tak spôsobilá zaručiť dosiahnutie uvedeného cieľa len vtedy, ak

skutočne zodpovedá úsiliu dosiahnuť ho koherentne a systematicky (pozri v tomto zmysle rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, body 59 až 61 a citovanú judikatúru).

28 Samotná okolnosť, že členský štát zvolil iný ochranný systém ako iný členský štát, nemôže mať vplyv na posúdenie primeranosti ustanovení prijatých v danej oblasti. Tie sa musia posúdiť iba vzhľadom na ciele sledované príslušnými orgánmi dotknutého členského štátu a na úroveň ochrany, ktorú zamýšľajú zabezpečiť (rozsudok z 12. júla 2012, HIT a HIT LARIX, C-176/11, bod 25 a citovaná judikatúra).

29 Členský štát, ktorý sa snaží zabezpečiť osobitne vysokú úroveň ochrany, sa môže, ako to Súdny dvor uznal vo svojej judikatúre, odôvodnene domnievať, že priznanie výlučných práv jedinému subjektu, ktorý podlieha priamemu dohľadu orgánov verejnej moci, týmto orgánom umožňuje zvládať riziká spojené s oblasťou hazardných hier a sledovať legitímny cieľ prevencie podnecovania na neprimerané výdavky súvisiace s hrami a boja proti hráčskej závislosti dostatočne účinným spôsobom (pozri rozsudok z 30. júna 2011, Zeturf, C-212/08, Zb. s. I-5633, bod 41).

30 Vnútroštátne orgány verejnej moci sa totiž v rozsahu, v akom dodržiavajú vyššie uvedenú požiadavku proporcionality, môžu domnievať, že skutočnosť, že ako orgány kontroly nad subjektom, ktorému bol zverený monopol, disponujú dodatočnými prostriedkami, ktoré im umožnia ovplyvňovať správanie uvedeného subjektu mimo zákonných regulačných a kontrolných mechanizmov, im môže zabezpečiť lepšiu kontrolu ponuky hazardných hier a lepšie záruky účinnosti pri uskutočňovaní svojej politiky než len v prípade činností vzájomne si konkurujúcich súkromných subjektov, ktoré by podliehali systému povolení a kontrolnému a sankčnému režimu (rozsudok Zeturf, už citovaný, bod 42).

31 Pokiaľ ide o prvý cieľ týkajúci sa obmedzenia ponuky hazardných hier, ktorý sa uvádza v bode 25 tohto rozsudku, vnútroštátnym súdom prináleží, aby sa ubezpečili, najmä pokiaľ ide o konkrétne možnosti uplatnenia dotknutej obmedzujúcej právnej úpravy, že táto právna úprava skutočne zodpovedá snahe znížiť príležitosti na hru a koherentne a systematicky obmedziť činnosti v tejto oblasti (pozri v tomto zmysle rozsudok Garkalns, už citovaný, bod 44 a citovanú judikatúru).

32 V tomto kontexte by mal vnútroštátny súd zohľadniť také rôzne prvky charakterizujúce právny rámec spoločnosti OPAP a spôsob, akým tento subjekt funguje v praxi, pričom tieto prvky boli jasne uvedené vo vnútroštátnom rozhodnutí, akými je skutočnosť, že spoločnosť OPAP využívala určité práva a výsady, pokiaľ ide o reklamu hazardných hier, ktoré organizovala, alebo aj skutočnosť, že maximálna výška stávky je určená na žreb a nie na hráča. Tomuto súdu teda prináleží určiť, či tieto a všetky ostatné prvky, ktoré sa ukážu byť relevantné z tohto hľadiska, sú takej povahy, že povedú k záveru, že právna úprava, o ktorú ide v konaní vo veci samej, nevyhovuje požiadavkám uvedeným v predchádzajúcom bode tohto rozsudku.

33 Pokiaľ ide o druhý cieľ týkajúci sa boja proti trestnej činnosti súvisiacej s hazardnými hrami, vnútroštátnemu súdu prináleží takisto overiť, najmä s ohľadom na vývoj trhu s hazardnými hrami na vnútroštátnej úrovni, či sa štátne kontroly, ktorým podliehajú činnosti podniku, ktorý má monopol, skutočne vykonávajú koherentným a systematickým spôsobom na účely dosiahnutia cieľov sledovaných zavedeným systémom výlučnosti v prospech takéhoto podniku (pozri v tomto zmysle rozsudok Zeturf, už citovaný, bod 62 a citovanú judikatúru).

34 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že účinnosť takejto štátnej kontroly musí posúdiť vnútroštátny súd, pričom treba zohľadniť skutočnosť, že tak reštriktívne opatrenie, akým je monopol, musí okrem iného podliehať prísnej kontrole zo strany verejných orgánov (pozri v tomto zmysle rozsudok Zeturf, už citovaný, bod 58).

35 Hoci by totiž niektoré prvky jasne uvedené vo vnútroštátnom rozhodnutí, najmä skutočnosť, že spoločnosť OPAP je akciovou spoločnosťou kótovanou na burze a posúdenie, podľa ktorého spoločnosť OPAP bola zo strany Grécka kontrolovaná len povrchovo, mohli naznačovať, že sa mohlo nevyhovieť požiadavkám uvedeným v bodoch 33 a 34 tohto rozsudku, to, či takýto prípad nastal, v každom prípade prináleží posúdiť vnútroštátnemu súdu, pričom treba zohľadniť tieto a všetky ostatné prvky, ktoré sa ukážu byť relevantné z tohto hľadiska.

36 Vzhľadom na všetky tieto úvahy je na prvú a druhú prejudiciálnu otázku potrebné odpovedať tak, že články 43 ES a 49 ES sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide v konaní vo veci samej, ktorá poskytuje výhradné právo na vykonávanie, riadenie, organizáciu a prevádzkovanie hazardných hier jedinému podniku, ak na jednej strane táto právna úprava skutočne nezodpovedá snahe znížiť príležitosti na hru a koherentne a systematicky obmedziť činnosti v tejto oblasti a ak na druhej strane nie je zabezpečená prísna kontrola šírenia odvetvia hazardných hier zo strany verejných orgánov v rozsahu potrebnom na boj proti trestnej činnosti súvisiacej s týmito hrami, pričom vnútroštátnemu súdu prináleží, aby to overil.

O prvej a druhej časti tretej otázky

37 V prvej časti tretej otázky sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či v prípade nezlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti organizácie hazardných hier s ustanoveniami Zmluvy týkajúcimi sa slobodného poskytovania služieb a slobody usadiť sa vnútroštátne orgány môžu počas prechodného obdobia zdržať skúmania žiadostí o udelenie licencií v odvetví hazardných hier, o ktoré ide v konaní vo veci samej.

38 Súdny dvor už v tejto súvislosti rozhodol, že z dôvodu prednosti priamo uplatniteľného práva Únie vnútroštátna právna úprava týkajúca sa verejného monopolu v odvetví hazardných hier, ktorá podľa konštatovaní vnútroštátneho súdu obsahuje neprípustné obmedzenia slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb, ktoré jednotným a systematickým spôsobom neprispievajú k obmedzeniu stávkovej činnosti, sa nemôže ďalej uplatňovať počas prechodného obdobia (rozsudok z 8. septembra 2010, Winner Wetten, C-409/06, Zb. s. I-8015, bod 69).

39 V dôsledku toho je potrebné odpovedať na prvú časť tretej otázky tak, že v prípade nezlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti organizácie hazardných hier s ustanoveniami Zmluvy týkajúcimi sa slobodného poskytovania služieb a slobody usadiť sa sa vnútroštátne orgány nemôžu počas prechodného obdobia zdržať skúmania žiadostí o udelenie licencií v odvetví hazardných hier, o ktoré ide v konaní vo veci samej.

40 Vzhľadom na odpoveď na prvú časť tretej otázky nie je potrebné skúmať jej druhú časť.

O tretej časti tretej otázky

41 V tretej časti tretej otázky sa vnútroštátny súd v podstate pýta, vzhľadom na odpovede na predchádzajúce otázky, na vymedzenie kritérií, na základe ktorých musia príslušné vnútroštátne orgány skúmať žiadosti o udelenie licencií, o ktoré ide v konaní vo veci samej, a na dôsledky vyplývajúce z prípadného zamietnutia poskytnutia prechodného obdobia, pokiaľ ide o výsledok konania o preskúmaní takýchto žiadostí o udelenie licencií.

42 Je nesporné, že z bodu 38 tohto rozsudku vyplýva, že v prejednávanom prípade zásada prednosti priamo uplatniteľného práva Únie bráni poskytnutiu prechodného obdobia.

43 V každom prípade ostáva zistiť, či prípadné konštatovanie nezlučiteľnosti predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy s článkami 43 ES a 49 ES sprevádzané zamietnutím poskytnutia prechodného obdobia je takej povahy, že vnútroštátne orgány núti k vydaniu požadovaných licencií, o ktoré ide v konaní vo veci samej, v rámci konania o preskúmaní.

44 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v osobitnom odvetví organizácie hazardných hier majú vnútroštátne orgány dostatočnú voľnú úvahu na určenie požiadaviek, ktoré prináša ochrana spotrebiteľa a verejného poriadku, a že pokiaľ sú okrem toho dodržané podmienky stanovené v judikatúre Súdneho dvora, každému členskému štátu prináleží, aby posúdil, či je v kontexte legitímnych cieľov, ktoré sleduje, nevyhnutné úplne alebo čiastočne zakázať činnosti týkajúce sa hier a stávok, alebo ich stačí len obmedziť a stanoviť na tento účel prísnejšie či menej prísne spôsoby kontroly (pozri rozsudok Garkalns, už citovaný, bod 38 a citovanú judikatúru).

45 Takisto je nesporné, že na rozdiel od zavedenia slobodnej a nenarušenej hospodárskej súťaže na tradičnom trhu môže viesť uplatnenie takejto hospodárskej súťaže na veľmi špecifickom trhu hazardných hier, to znamená medzi viacerými prevádzkovateľmi, ktorí majú licenciu na šírenie tých istých hazardných hier, k vzniku škodlivého účinku spojeného s tým, že títo prevádzkovatelia sú nútení súperiť vo vynaliezavosti, aby ich ponuka bola atraktívnejšia než ponuka ich konkurentov, a tak zvyšovať výdavky spotrebiteľov spojené s hrami, ako aj riziko ich závislosti (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. júna 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Zb. s. I-4695, bod 58).

46 Je teda namieste konštatovať, že zamietnutie poskytnutia prechodného obdobia v prípade nezlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy s článkami 43 ES a 49 ES nevyhnutne nevedie dotknutý členský štát k povinnosti liberalizovať trh hazardných hier, ak sa tento štát domnieva, že takáto liberalizácia nie je zlučiteľná s úrovňou ochrany spotrebiteľov a so sociálnym poriadkom, ktorý má tento člensky štát v úmysle zaručiť. Za súčasného stavu práva Únie totiž majú členské štáty na účely zabezpečenia zlučiteľnosti s ustanoveniami Zmluvy otvorenú možnosť reformy existujúceho monopolu, ktorý by predovšetkým podliehal efektívnej a prísnej kontrole zo strany verejných orgánov.

47 V každom prípade, ak sa dotknutý členský štát domnieva, že reforma existujúceho monopolu na účely zabezpečenia zlučiteľnosti s ustanoveniami Zmluvy nie je mysliteľná a že liberalizácia trhu hazardných hier lepšie zodpovedá úrovni ochrany spotrebiteľov a sociálneho poriadku, ktorý má tento štát v úmysle zaručiť, je povinný dodržiavať základné pravidlá Zmlúv, najmä články 43 ES a 49 ES, zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti, ako aj povinnosť transparentnosti, ktorá z nich vyplýva (pozri v tomto zmysle rozsudok Costa a Cifone, už citovaný, bod 54 a citovanú judikatúru). V takomto prípade zavedenie režimu predchádzajúceho administratívneho schválenia, pokiaľ ide o ponuku niektorých druhov hazardných hier v tomto členskom štáte, musí byť založené na objektívnych, nediskriminačných a vopred známych kritériách, čím sa vymedzí výkon voľnej úvahy vnútroštátnych orgánov, aby táto voľná úvaha nemohla byť využívaná svojvoľne (pozri v tomto zmysle rozsudky z 8. septembra 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Zb. s. I-8149, bod 90, ako aj Costa a Cifone, už citovaný, bod 56 a citovanú judikatúru).

48 Vzhľadom na tieto úvahy je potrebné odpovedať na tretiu časť tretej otázky tak, že za takých okolností, akými sú okolnosti v konaní vo veci samej, môžu príslušné vnútroštátne orgány posudzovať žiadosti o udelenie licencií na organizáciu hazardných hier, ktoré im sú predložené v závislosti od úrovne ochrany spotrebiteľov a sociálneho poriadku, ktoré majú v úmysle zaručiť, avšak na základe objektívnych a nediskriminačných kritérií.

O trovách

49 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol takto:

1. **Články 43 ES a 49 ES sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide v konaní vo veci samej, ktorá poskytuje výhradné právo na vykonávanie, riadenie, organizáciu a prevádzkovanie hazardných hier jedinému podniku, ak na jednej strane táto právna úprava skutočne nezodpovedá snahe znížiť príležitosti na hru a koherentne a systematicky obmedziť činnosti v tejto oblasti a ak na druhej strane nie je zabezpečená prísna kontrola šírenia odvetvia hazardných hier zo strany verejných orgánov v rozsahu potrebnom na boj proti trestnej činnosti súvisiacej s týmito hrami, pričom vnútroštátnemu súdu prináleží, aby to overil.**

2. **V prípade nezlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti organizácie hazardných hier s ustanoveniami Zmluvy týkajúcimi sa slobodného poskytovania služieb a slobody usadiť sa sa vnútroštátne orgány nemôžu počas prechodného obdobia zdržať skúmania žiadostí o udelenie licencií v odvetví hazardných hier, o ktoré ide v konaní vo veci samej.**

3. **Za takých okolností, akými sú okolnosti v konaní vo veci samej, môžu príslušné vnútroštátne orgány posudzovať žiadosti o udelenie licencií na organizáciu hazardných hier, ktoré im sú predložené v závislosti od úrovne ochrany spotrebiteľov a sociálneho poriadku, ktoré majú v úmysle zaručiť, avšak na základe objektívnych a nediskriminačných kritérií.**

Podpisy