Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 26. listopadu 2015 [1]

Věc C-375/14

Trestní řízení
proti
Rosanně Laezza

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale di Frosinone (soud města Frosinone, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce — Svoboda usazování a volný pohyb služeb — Rozsudek Soudního dvora, který prohlásil vnitrostátní právní úpravu o koncesích pro výkon činnosti přijímání sázek za neslučitelnou s unijním právem — Změna uspořádání systému v důsledku nového zadávacího řízení — Omezená doba platnosti koncesí — Bezúplatné postoupení užití vlastněného hmotného a nehmotného majetku, který tvoří síť provozování her a sběr sázek — Slučitelnost s články 49 SFEU a 56 SFEU — Relevantní parametry v přezkumu přiměřenosti opatření“

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená Tribunale di Frosinone (soudem města Frosinone) byla podaná v rámci trestního řízení vedeného proti paní Laezza z důvodu porušování italských právních předpisů upravujících přijímání sázek, které se týkalo příkazu k obstavení určitého počítačového vybavení pro příjem a přenos sázek na sportovní a jiné události.

2. Je třeba zdůraznit, že tato věc navazuje na početná řízení o předběžné otázce, v nichž se měl Soudní dvůr vyjádřit ke slučitelnosti několika vnitrostátních právních předpisů upravujících odvětví hazardních her, zvláště pak italských právních předpisů týkajících se přijímání sázek, s unijním právem [2]. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce však vyvolává novou otázku, na niž zaměřím svoji analýzu, a to otázku slučitelnosti povinnosti uložené novým koncesionářům bezúplatně postoupit především vybavení používané za účelem přijímání sázek v případě ukončení této činnosti s články 49 SFEU a 56 SFEU a se zásadou rovného zacházení a zásadou efektivity.

3. Jestliže věc na první pohled nabízí příležitost přinést jistá upřesnění parametrů, které je třeba vzít v úvahu při hodnocení přiměřenosti omezujících opatření přijatých členskými státy v odvětví hazardních her, odhaluje zároveň podle mého názoru meze výkladu, o nějž žádá předkládající soud v situaci, kdy jsou informace ohledně podmínek vytváření a způsobů vydání uvedených opatření neúplné.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Tato žádost spadá do právního a skutkového rámce vytyčeného zejména rozsudky Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514); Gambelli a další (C-243/01, EU:C:2003:597); Placanica a další (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133); Komise v. Itálie (C-260/04, EU:C:2007:508); Costa a Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80); Biasci a další (C-660/11 a C-8/12, EU:C:2013:550), jakož i zejména v poslední době Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Tato žádost kromě toho spadá do skupiny 17 v současné době Soudním dvorem projednávaných věcí, které se všechny týkají podobné problematiky [věci Tomassi (C-210/14); Di Adamo (C-211/14); De Ciantis (C-212/14); Biolzi (C-213/14); Proia (C-214/14); Rosa (C-433/14); Mignone (C-434/14); Barletta (C-435/14); Cazzorla (C-436/14); Seminario (C-437/14); Carlucci (C-462/14); Baldo (C-467/14); Pontillo (C-474/14); Gaiti a další (C-534/14); Santoro (C-65/15), jakož i Conti (C-504/15)] a je podobný třem dalším, rovněž Soudním dvorem projednávaným věcem, které se týkají jiného aspektu italské právní úpravy použitelné na toto odvětví, tedy ustanovení o prokázání finanční a hospodářské způsobilosti subjektů [věci Politanò (C-225/15); Durante (C-438/15); jakož i Manzo (C-542/15)].

I – **Právní rámec**

4. Italské právní předpisy v podstatě stanoví, že účast na organizování hazardních her, včetně přijímání sázek, podléhá získání koncese a policejního povolení.

5. Podle článku 88 královského nařízení č. 773 ze dne 18. června 1931, který schválil jednotné znění zákonů o veřejné bezpečnosti[3], pozměněného článkem 37 odst. 4 zákona č. 338 ze dne 23. prosince 2000[4], závisí udělení policejního povolení na obdržení koncese od Celní a monopolní agentury (Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Stato, dále jen „ADM“). Toto policejní povolení opravňuje jeho držitele k přijímání sázek ve vymezeném územním obvodu. Neobdržení koncese brání získání policejního povolení. Výkon činnosti provozování sázek bez vlastnictví koncese a policejního povolení je trestným činem.

6. Italské úřady udělily v roce 1999 prostřednictvím veřejného zadávacího řízení 1 000 koncesí na provozování sázek na sportovní soutěže. Současně bylo uděleno 671 nových koncesí, rovněž prostřednictvím veřejného zadávacího řízení, na provozování sázek na koňské dostihy, a 329 stávajících koncesí bylo automaticky prodlouženo. Podle právních předpisů platných k tomuto datu byly subjekty zřízené ve formě kapitálových společností, jejichž akcie byly kótovány na regulovaných trzích, vyloučeny ze zadávacího řízení z důvodu, že trvalá a přesná identifikace jednotlivých akcionářů nebyla možná. Protiprávnost tohoto vyloučení z hlediska článků 43 ES a 49 ES byla konstatována zejména v rozsudku Placanica a další[5].

7. Na základě legislativního nařízení č. 223[6] byla v Itálii provedena reforma odvětví hazardních her, která ho měla uvést do souladu s požadavky vyplývajícími z unijního práva. Toto nařízení stanovilo v oblasti hazardních her přidělení přibližně 16 300 nových koncesí navíc ke koncesím uděleným v roce 1999.

8. Následně bylo odvětví hazardních her, zejména v návaznosti na rozsudek Costa a Cifone[7], znovu reformováno legislativním nařízením č. 16[8].

9. Článek 10 odst. 9g a odst. 9h legislativního nařízení z roku 2012 o uspořádání zadávacích řízení za účelem udělení koncesí pro přijímání sázek stanoví:

„9g. V rámci změny uspořádání právní úpravy v oblasti veřejných her, včetně úpravy v oblasti sázek na sportovní události, koňské dostihy i nesportovní události, je cílem ustanovení tohoto odstavce podpořit uvedenou změnu uspořádání tím, že u koncesí, které jsou určeny k přijímání dotčených sázek, dojde nejprve ke sjednocení data, k němuž uplynou jejich doby platnosti, přičemž bude dodržen požadavek, že změna vnitrostátních právních předpisů, jimiž se řídí výběr osob, které na účet státu přijímají sázky na sportovní události, včetně sázek na koňské dostihy a nesportovní události, má být provedena v souladu se zásadami stanovenými rozsudkem Soudního dvora Evropské unie vydaným dne 16. února 2012 ve věcech [Costa a Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80)]. Vzhledem k tomu, že se blíží

3 — GURI č. 146 ze dne 26. července 1931.

4 — Řádný doplněk GURI č. 302 ze dne 29. prosince 2000.

5 — C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133.

6 — Legislativní nařízení ze dne 4. července 2006 o naléhavých opatřeních k hospodářské a sociální obnově, omezení a racionalizaci veřejných výdajů a o opatřeních v oblasti daňových příjmů a boje proti daňovým únikům, které bylo změněno na zákon č. 248 ze dne 4. srpna 2006 (GURI č. 18 ze dne 11. srpna 2006).

7 — C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Legislativní nařízení ze dne 2. března 2012 o naléhavých ustanoveních v oblasti daňového zjednodušení, zlepšení efektivity a posílení kontrolních postupů (GURI č. 52 ze dne 2. března 2012, s. 1), které bylo v pozměněném znění změněno na zákon č. 44 ze dne 26. dubna 2012 (GURI č. 99 ze dne 28. dubna 2012 a řádný doplněk GURI č. 85, s. 1 a následující; konsolidovaný text s. 23 a následující, dále jen „legislativní nařízení z roku 2012“).

datum, k němuž skončí platnost části koncesí k přijímání uvedených sázek, zahájí Nezávislá správa státních monopolů neprodleně, v každém případě však nejpozději do 31. července 2012, zadávací řízení za účelem výběru osob přijímajících uvedené sázky, přičemž musí být dodržena přinejmenším následující kritéria:

a) účastnit se budou moci osoby, které již činnost spočívající v přijímání sázek vykonávají v některém státě Evropského hospodářského prostoru, v němž mají legální nebo skutečné sídlo, na základě platného a účinného oprávnění vydaného podle platných předpisů právního řádu uvedeného státu, jestliže se těší dobré pověsti, jsou spolehlivé a splňují požadavky stanovené Nezávislou správou státních monopolů kladené na hospodářské kvality a majetkové poměry ve smyslu ustanovení v dané oblasti uvedených v zákoně č. 220[9] [...] a v legislativním nařízení č. 98 ze dne 6. července 2011, přeměněném v pozměněném znění zákonem č. 111 ze dne 15. července 2011;

b) koncese budou uděleny na dobu do 30. července 2016, a to k přijímání sázek na sportovní události, včetně sázek na koňské dostihy, a nesportovní události výlučně v rámci fyzické sítě, a sice v sázkových kancelářích v maximálním počtu 2 000, jejichž výlučnou činností je prodej produktů veřejných her, a to bez stanovení minimální vzdálenosti mezi těmito kancelářemi nebo vůči jiným sběrným místům, které již vyvíjejí činnost v oblasti totožných sázek;

c) pro každou sázkovou kancelář se jako složka ceny stanoví základní tržní hodnota ve výši 11 000 eur;

d) uzavření koncesní smlouvy musí být v souladu s jakoukoliv další zásadou formulovanou výše uvedeným rozsudkem Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. února 2012, jakož i s příslušnými platnými vnitrostátními ustanoveními v oblasti veřejných her;

e) možnost spravovat sázkové kanceláře v jakékoliv obci nebo regionu bez množstevních omezení na územním principu a bez podmínek zvýhodňujících koncesionáře, kterým již bylo uděleno povolení k přijímání totožných sázek, jakož i takových podmínek, které by se v každém případě mohly ukázat jako výhodné pro posledně uvedené koncesionáře;

f) poskytnutí jistot ve smyslu ustanovení článku 24 legislativního nařízení č. 98 ze dne 6. července 2011, přeměněného se změnami zákonem č. 111 ze dne 15. července 2011.

9h. Koncesionáři oprávnění k přijímání sázek, již jsou uvedeni v odstavci 9g, v jejichž případě platnost koncese uplyne dnem 30. června 2012, pokračují ve sběrných činnostech až do data uzavření smluv na koncese, které budou uděleny v souladu s předchozím odstavcem. Článek 24 odst. 37 a 38 legislativního nařízení č. 98 ze dne 6. července 2011, v pozměněném znění změněného zákonem č. 111 ze dne 15. července 2011, článek 1 odst. 287 písm. e) zákona č. 311 ze dne 30. prosince 2004, jakož i článek 38 odst. 4 písm. e) [legislativního nařízení č. 223 ze dne 4. července 2006 o naléhavých opatřeních k hospodářské a sociální obnově, omezení a racionalizaci veřejných výdajů a o opatřeních v oblasti daňových příjmů a boje proti daňovým únikům], v pozměněném znění změněného zákonem č. 248 ze dne 4. srpna 2006, se zrušují.“

10. Výše uvedená ustanovení mají za následek přidělení licencí s dobou platnosti čtyřiceti měsíců, kdežto dříve udělené koncese měly dobu platnosti mezi devíti a dvanácti lety.

9 — Zákon o ustanoveních pro sestavení ročního a víceletého státního rozpočtu (zákon o stabilitě z roku 2011) [legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)] ze dne 13. prosince 2010 (řádný doplněk GURI č. 297 ze dne 21. prosince 2010, dále jen „zákon č. 220“).

11. Článek 1 odst. 77 zákona č. 220 ve znění pozdějších předpisů stanoví:

„S cílem zajistit správnou rovnováhu mezi soukromými a veřejnými zájmy v souvislosti s organizováním a provozováním veřejných her, s ohledem na státní monopol v oblasti her […] a rovněž s přihlédnutím k zásadám Evropské unie v oblasti konkurenčního výběru, které platí v tomto odvětví, a s cílem přispět rovněž k upevnění základů pro zlepšení účinnosti a efektivity akcí proti šíření protiprávních či nezákonných her v Itálii, ochrany spotřebitelů a zvláště mladistvých, veřejného pořádku, boje proti hrám mladistvých a pronikání organizovaného zločinu do odvětví her […] provede ministerstvo hospodářství a financí – Nezávislá správa státních monopolů bez odkladu aktualizaci vzorového návrhu smlouvy pro poskytování koncesí pro provozování a sběr veřejných her, kromě těch na dálku nebo v každém případě těch, které se provozují prostřednictvím fyzické sítě poboček.“

12. Článek 10 odst. 78 písm. b) bod 26 zákona č. 220 stanoví následující:

„Stanovení bezúplatného postoupení užití nebo převodu síťové infrastruktury pro provozování her a sběr sázek na Nezávislou správu státních monopolů v okamžiku uplynutí doby platnosti koncese výhradně na předchozí žádost tohoto úřadu oznámenou alespoň šest měsíců před uplynutím uvedené platnosti nebo oznámenou při příležitosti rozhodnutí o odnětí nebo zániku koncese.“

13. Ustanovení obsažená v pravidlech zadávacího řízení týkajících se důvodů pro odnětí a zánik koncese jsou stanoveny v návrhu smlouvy, který se týká vztahu koncese na provozování veřejných her (dále jen „návrh smlouvy“), v souladu s čl. 10 odst. 9g legislativního nařízení z roku 2012.

14. Uvedená ustanovení obsažená v čl. 23 odst. 2 písm. a), e) a k) návrhu smlouvy se týkají zejména případu postoupení k soudu z důvodu protiprávních jednání, která podle Nezávislé správy státních monopolů mohou vyloučit spolehlivost, profesionalitu a nezbytné morální vlastnosti koncesionáře; případu organizování, provozování a sběru veřejných her způsobem a technikami, které jsou odlišné od způsobů a technik, které jsou stanoveny v platných legislativních ustanoveních, v platných ustanoveních jiných právních předpisů a v platných smluvních ustanoveních; a případů porušení pravidel zjištěných příslušnými regulačními orgány v oblasti postihování sázek a her.

15. Článek 25 návrhu smlouvy, což je ustanovení, které je v projednávané věci právě dotčeno, uvádí:

„[…] Koncesionář se zavazuje, že při ukončení činnosti z důvodu uplynutí doby platnosti koncese nebo z důvodu rozhodnutí o jejím zániku nebo odnětí, na výslovnou žádost ADM a na jí stanovené období bezúplatně postoupí ve prospěch ADM nebo jiného koncesionáře, kterého ADM vybere na základě zadávacího řízení, užití hmotného a nehmotného majetku v jeho vlastnictví, který tvoří síť provozování a sběru hry, osvobozeného od práv a nároků třetích osob, a to způsobem uvedeným v následujících odstavcích. 2. Majetek, který bude předmětem postoupení, bude označen v soupisu a jeho následných změnách podle ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. e). 3. Operace převodu – ke kterým se budou moci vyjádřit obě strany, a sice ADM a koncesionář, přičemž se vypracují odpovídající protokoly – se zahájí v pololetí předcházejícím uplynutí platnosti koncese, s přihlédnutím k potřebě, aby ani v tomto období nebyla ohrožena funkčnost systému, postupovaný majetek tudíž musí být převeden na ADM za takových podmínek, aby byla zajištěna kontinuita provozu elektronické sítě. Náklady případného fyzického přenosu vybavení, zařízení a jiných součástí elektronické sítě nese koncesionář […]“

II – **Skutkový základ sporu v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem**

16. Dne 5. června 2014 na základě kontroly, kterou provedla skupina finanční policie (Compagnia Guardia di Finanza) města Frosinone (Itálie) v prostorách centra přenosu dat spravovaného paní Laezza, jež je smluvně propojeno s maltskou společností Stanleybet Malta Ltd, uvedené orgány konstatovaly, že činnost přijímání sázek tam byla vykonávána bez povolení podle článku 88 královského nařízení č. 773 ze dne 18. června 1931 o schválení jednotného znění zákonů o veřejné bezpečnosti, pozměněného článkem 37 odst. 4 zákona č. 338 ze dne 23. prosince 2000.

17. Rozhodnutím ze dne 10. června 2014 nařídil soudce pro předběžné vyšetřování Tribunale di Cassino (soud města Cassino) vůči paní Laezza předběžné obstavení majetku používaného pro činnost přijímání sázek.

18. Paní Laezza podala ve dnech 7. a 15. listopadu 2013 u předkládajícího soudu návrh, jímž se domáhala zrušení rozhodnutí o obstavení. Dále se paní Laezza podobně jako společnosti, se kterými bylo centrum přenosu dat, jehož správu zajišťuje, propojeno, ve věci, v níž byl vydán rozsudek Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), domáhala zrušení posledního zadávacího řízení na vydání koncesí na provozování hazardních her v Itálii, když se dovolávala jeho diskriminačního charakteru a požadovala uspořádání nového zadávacího řízení.

19. Předkládající soud uvádí, že Consiglio di Stato (Státní rada) již předložila Soudnímu dvoru dvě obdobné předběžné otázky ve věci, v níž byl vydán rozsudek Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), domnívá se však, že předmět těchto dvou otázek, zejména omezená doba platnosti nových koncesí oproti dříve uděleným koncesím, není sám o sobě z hlediska unijního práva problematický.

20. Tento soud nicméně připomíná obsah článku 25 uvedeného návrhu smlouvy určeného k podpisu držiteli nových koncesí, který se týká povinnosti bezúplatného postoupení užití vlastněného hmotného a nehmotného majetku, který tvoří síť provozování a sběru hry, při ukončení činnosti z důvodu uplynutí doby platnosti koncese nebo v důsledku rozhodnutí o jejím zániku nebo odnětí.

21. Podle uvedeného soudu ačkoli by toto v Itálii bezprecedentní ustanovení mohlo případně odpovídat logice postihu koncesionáře v případech zániku nebo odnětí, zdá se, že je mimořádně nevýhodné v případech, kdy bezúplatné postoupení souvisí pouze s časovým aspektem uplynutí omezené doby platnosti koncese. K tomu se připojuje překvapivá povinnost koncesionáře nést veškeré náklady tohoto bezúplatného postoupení.

22. Předkládající soud se domnívá, že se nejeví, že by takové rozdílné zacházení mezi starými a novými koncesionáři představovalo naléhavý požadavek veřejného zájmu.

23. Za těchto podmínek se Tribunale di Frosinone (soud města Frosinone) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Mají se článek 49 a následující [SFEU] a článek 56 a následující [SFEU], jak jsou vyloženy zejména s ohledem na zásady obsažené v rozsudku [Costa et Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80)], vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu ustanovení, které stanoví povinné bezplatné postoupení užití vlastněného hmotného a nehmotného majetku, který tvoří síť provozování a sběru hry, v případě ukončení činnosti z důvodu uplynutí doby platnosti koncese nebo z důvodu rozhodnutí o zániku nebo odnětí?“

24. Písemná vyjádření předložily paní Laezza, italská a belgická vláda, jakož i Evropská komise.

25. Jednání ve věci, které se konalo dne 17. září 2015, se zúčastnili všichni tito účastníci řízení.

III – **Analýza**

26. Předběžnou otázkou se předkládající soud v podstatě dotazuje na slučitelnost určitého smluvního ustanovení uloženého na základě italských právních předpisů upravujících systém koncesí a povolení v oblasti sportovních sázek s články 49 SFEU a 56 SFEU. Toto ustanovení podle všeho zavazuje nové koncesionáře k tomu, aby po uplynutí doby platnosti koncese nebo v případě jejího předčasného zániku nebo odnětí ve prospěch orgánu udělujícího koncesi nebo ve prospěch jiného koncesionáře, kterého daný orgán určí, bezplatně postoupili užívání vlastněného hmotného a nehmotného majetku, který představuje síť provozování a sběru hry.

27. Úvodem bych chtěl zdůraznit, že tato předběžná otázka nemůže být chápána tak, že směřuje ke zpochybnění nového systému udělování koncesí, který byl v Itálii zavedený v oblasti hazardních her v roce 2012, jako celku.

28. V projednávané věci jde pouze o opatření, které spočívá v tom, že je koncesionáři uložena povinnost bezúplatně postoupit užití určitého vybavení nutného k zajištění služby, která je předmětem koncese, v případě ukončení činnosti za podmínek uvedených v příloze ke koncesní smlouvě. Jinými slovy, toto řízení se netýká změny uspořádání koncesního systému prostřednictvím sjednocení data, k němuž uplynou doby platnosti koncesí, která byla provedena legislativním nařízením z roku 2012 a která byla předmětem přezkumu Soudním dvorem ve věci, v níž byl vydán rozsudek Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), ale týká se jiného opatření obsaženého v návrhu smlouvy, která má být uzavřena s příjemci koncesí za účelem regulace výkonu jejich činnosti [10].

29. Soudní dvůr v každém případě v tomto rozsudku poskytl několik užitečných upřesnění k systému zavedenému v Itálii v odvětví hazardních her po vstupu v účinnost legislativního nařízení z roku 2012.

30. Soudní dvůr shledal, že články 49 SFEU a 56 SFEU, jakož i zásada rovného zacházení a zásada efektivity musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která z důvodu změny uspořádání systému sjednocením data, k němuž uplynou doby platnosti koncesí, stanoví, že bude uspořádáno nové zadávací řízení na koncese s kratší dobou platnosti, než je doba platnosti dříve udělených koncesí [11].

31. Je třeba poznamenat, že než Soudní dvůr došel k tomuto závěru, připomněl, že vnitrostátní orgány mají širokou posuzovací pravomoc k tomu, aby stanovily požadavky, které s sebou nese ochrana spotřebitele a společenského pořádku, a jsou-li jinak dodrženy podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora, je věcí každého členského státu, aby posoudil, zda je v kontextu jím sledovaných legitimních cílů nezbytné zakázat úplně nebo částečně herní a sázkové činnosti, nebo je pouze omezit a stanovit k tomuto účelu více či méně přísné způsoby kontroly.

32. Soudní dvůr rovněž uvedl, že v tomto konkrétním kontextu může změna uspořádání systému koncesí sjednocením data, k němuž uplynou doby platnosti koncesí, tím že stanoví kratší dobu platnosti nových koncesí, než je doba platnosti koncesí udělených dříve, přispět ke konzistentnímu naplňování legitimních cílů snižování herních příležitostí nebo cílů boje proti kriminalitě související s těmito hrami a může rovněž splňovat požadované podmínky proporcionality [12].

10 — Toto upřesnění mi připadá o to důležitější, že v určitých v současnosti Soudním dvorem projednávaných věcech se otázky položené předkládajícím soudem vždy týkají koncesního systému zavedeného legislativním nařízením z roku 2012 [viz předběžné otázky pocházející od Corte suprema di cassazione (Nejvyššího kasačního soudu) ve věcech Tomassi (C-210/14); Di Adamo (C-211/14); De Ciantis (C-212/14); Biolzi (C-213/14) a Proia (C-214/14)].

11 — Viz rozsudek Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, bod 55).

12 — Viz rozsudek Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, body 52 a 53).

33. Tato věc tak potvrzuje judikaturu Soudního dvora, podle níž může systém koncesí představovat za jistých okolností účinný mechanismus umožňující kontrolu subjektů působících v odvětví hazardních her s cílem předcházet provozování těchto činností ke kriminálním nebo podvodným účelům [13].

34. V projednávané věci bych předtím, než se budu zabývat podstatou položené otázky, chtěl uvést několik slov k pravomoci Soudního dvora a k přípustnosti předběžné otázky.

A – *K pravomoci Soudního dvora a k přípustnosti předběžné otázky*

35. Zaprvé pokud jde o pravomoc Soudního dvora rozhodnout v dané věci, je třeba v rámci prvního čtení předkládacího rozhodnutí poznamenat, že se jeví, že všechny aspekty probíhajícího trestního řízení před předkládajícím soudem jsou omezené na území Itálie.

36. Je přitom třeba připomenout, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která se vztahuje bez rozdílu na italské státní příslušníky a na státní příslušníky jiných členských států, může obecně spadat pod ustanovení o základních svobodách zaručených Smlouvou o FEU, pouze pokud se vztahuje na situace, které souvisejí s obchodem mezi členskými státy [14].

37. V tomto ohledu předkládací rozhodnutí opomíjí upřesnit, zda subjekt (nebo organizátor sázek), s nímž je navrhovatelka v původním řízení pravděpodobně propojena smluvními vztahy, má sídlo v Itálii nebo v jiném členském státě.

38. Navzdory tomuto nedostatku jsem toho názoru, že Soudní dvůr může prohlásit, že má v projednávaném případě pravomoc ve věci rozhodnout, zejména s odkazem na kontext, do něhož spadá rozsudek Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), neboť přítomnost přeshraničního prvku, a tudíž spojitost s unijním právem, nemůže být *a priori* vyloučena. Jeví se totiž, že předkládající soud vyšel z předpokladu, že navrhovatelka v původním řízení je propojena se subjektem z jiného členského státu, který není držitelem povolení z důvodu protiprávního vyloučení ze zadávacího řízení zahájeného v roce 2012.

39. Zadruhé, ačkoli žádný z účastníků nevyjádřil skutečné výhrady k přípustnosti předběžné otázky, informace poskytnuté předkládajícím soudem se mi zdají v mnoha ohledech nedostatečné a mohly by být do určité míry považovány za informace neodpovídající požadavkům, které Soudní dvůr soustavně připomíná.

40. Zvláště se domnívám, že předkládací rozhodnutí neuvádí, jak to vyžaduje ustálená judikatura Soudního dvora, konkrétní důvody, které vedly vnitrostátní soud k tomu, aby si kladl otázky ohledně výkladu unijního práva a usoudil, že je nezbytné položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru v souvislosti s povinností bezúplatného postoupení, které novým koncesionářům ukládá sporné opatření. Je přitom nezbytné, aby vnitrostátní soud podal zejména alespoň určité minimální vysvětlení k důvodům výběru ustanovení unijního práva, o jejichž výklad žádá, a k souvislosti, kterou spatřuje mezi těmito ustanoveními a použitelnými vnitrostátními právními předpisy [15] .

13 — Viz rozsudek Placanica a další (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 57).

14 — Viz například rozsudek Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, bod 21 a citovaná judikatura).

15 — Viz zejména rozsudek Placanica a další (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 34 a citovaná judikatura).

41. V tomto případě není snadné určit, z jakého důvodu je sporné opatření, tedy povinnost bezúplatného postoupení užití majetku vytvářejícího herní síť v okamžiku uplynutí platnosti koncesní smlouvy, přímo napadené ve sporu v původním řízení. Připadá mi totiž, že předběžné obstavení majetku používaného navrhovatelkou ve věci v původním řízení pro výkon činnosti přijímání sázek, které je výslovně dotčené v trestním řízení v původním řízení, nemá žádnou spojitost s provedením uvedeného opatření.

42. Obecně je možné vážně pochybovat o vhodnosti zpochybnit ve věci v původním řízení ustanovení ukládající povinnost bezúplatného postoupení užití určitého majetku nezbytného pro provoz činnosti přijímání sázek v okamžiku uplynutí platnosti koncesní smlouvy.

43. Jak dále přezkoumám v tomto stanovisku a na rozdíl od situací dotčených ve věcech, ve kterých byly vydány rozsudky Costa a Cifone [16], jakož i Stanley International Betting a Stanleybet Malta [17], změna uspořádání systému prostřednictvím vyhlášení nového zadávacího řízení – v daném případě řízení provedeného v důsledku zásahu zákonodárce v legislativním nařízení z roku 2012 – není nikterak zpochybňována jako celek. V tomto kontextu přísluší pouze vnitrostátnímu soudu, aby ověřil, zda sporné opatření může mít vzhledem k použitelným pravidlům vnitrostátního práva skutečný dopad na trestní situaci paní Laezza.

44. Zdá se mi tudíž, že předběžná otázka je založena na skutkových okolnostech, které nemají přímou oporu ve spisu ve věci v původním řízení.

45. Za těchto podmínek by mohla být vážně zpochybněna formální řádnost předkládacího rozhodnutí a předběžná otázka by z tohoto důvodu mohla být považována za nepřípustnou. I když pouze vnitrostátnímu soudu přísluší posoudit ve světle zvláštností případu nezbytnost položení předběžné otázky, aby mohl vydat rozsudek, relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru, jakož i fázi řízení, kdy je třeba podat tyto otázky [18], je ještě třeba, aby Soudní dvůr disponoval skutkovými a právními poznatky nezbytnými k tomu, aby mohl užitečně odpovědět na předložené otázky [19].

46. Soudní dvůr by však mohl mít za to, pokud by vůči předkládajícímu soudu použil velmi shovívavý výklad a na základě informací vyplývajících z předchozích soudních sporů, na něž tento soud výslovně odkázal, že otázkou, která vyvstává v tomto případě, je to, zda členský stát, který se snaží napravit protiprávní vyloučení, k nimž došlo dříve, tím, že zahájí nové zadávací řízení, ukládá v této souvislosti požadavky, které přiznávají další výhodu stávajícím subjektům, nebo které nadměrně ztěžují výkon práv protiprávně vyloučených subjektů. Otázky předkládajícího soudu se tak zakládají na předpokladu, že pro účely trestního postihu nelze paní Laezza vytýkat, že není držitelkou koncese – a tudíž i policejního povolení – v rámci zadávacího řízení organizovaného podle pravidel a za podmínek, které jsou v rozporu s unijním právem.

B – *K věci samé*

47. Z vyjádření předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že se v podstatě střetávají dva názory.

16 — C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

18 — V tomto smyslu viz zejména rozsudky Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, bod 10); Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, bod 28), jakož i Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 15).

19 — Viz zejména rozsudek Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, bod 17).

48. Podle prvního z těchto názorů, který zastává paní Laezza a v menší míře rovněž Komise, není sporné opatření slučitelné s články 49 SFEU a 56 SFEU zejména z toho důvodu, že obsahuje omezení, která nemohou být považována za odůvodněná z hlediska sledovaného cíle, tedy snahy zajistit kontinuitu služby přijímání sázek usměrněním činností hazardních her do kontrolovatelných systémů, aby se zabránilo jejich zneužívání ke kriminálním nebo podvodným účelům. Toto opatření nemůže být v žádném případě přiměřené.

49. Podle druhého názoru, který zastávají italská a belgická vláda, je tato úprava zcela slučitelná s ustanoveními Smlouvy vykládanými ve světle zásady rovného zacházení a zásady efektivity. Zúčastněné vlády tvrdí, že sporné opatření zaprvé není diskriminační (jelikož je zejména bez rozdílu použitelné na podniky, které se zúčastnily zadávacího řízení zahájeného v roce 2012), zadruhé je ospravedlnitelné naléhavým důvodem obecného zájmu a zatřetí je přiměřené sledovanému cíli.

50. Od rozsudku Schindler [20] je jasně stanoveno, že s ohledem na značné rozdíly morální, náboženské a kulturní povahy, které existují mezi členskými státy, zůstala oblast hazardních her na evropské úrovni neharmonizována a členské státy mají širokou posuzovací pravomoc, pokud jde o volbu úrovně ochrany hráčů, tedy spotřebitelů, kterou považují za nejvhodnější. Omezení, která ukládají, však musí splňovat podmínky, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, pokud jde o jejich odůvodnění obecným zájmem a jejich přiměřenost [21].

51. Podle osnovy pro analýzu obvykle v dané oblasti používané je třeba přezkoumat předloženou problematiku ve třech fázích.

52. Nejprve je třeba ověřit, zda sporné ustanovení založilo omezení svobod zakotvených v článcích 49 SFEU a 56 SFEU, a případně zda je toto omezení diskriminační.

53. Zadruhé je třeba posoudit, zda důvody, jichž se vnitrostátní orgány dovolávají k odůvodnění uvedené povinnosti bezúplatného postoupení, mohou z obecného hlediska odůvodnit takové omezení.

54. Zatřetí je třeba určit, zda takové opatření, jako je opatření dotčené v dané věci, může být považováno za nezbytné a přiměřené s ohledem na sledované cíle.

55. Nezdá se mi, že by první dvě fáze analýzy vyvolávaly zvláštní potíže, u třetí fáze mi však s ohledem na nedostatek informací ohledně podmínek a způsobů, které se týkají sporného opatření, připadá, že bude vyžadovat citlivější přístup.

1. K existenci potenciálního omezení článků 49 SFEU a 56 SFEU a diskriminace v tomto ohledu [22]

a) Identifikace omezení

56. Pojem omezení se vztahuje na opatření přijatá členských státem, která, ačkoliv jsou použitelná bez rozdílu, ovlivňují *přístup na trh* pro podniky z jiných členských států a tím brání obchodu v rámci Unie [23].

57. Zdá se, že judikatura zavádí velmi širokou definici toho, co může potenciálně zakládat „omezení“.

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — V tomto smyslu viz zejména rozsudek Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International (C-42/07 EU:C:2009:519, body 57 a 59 a citovaná judikatura).

22 — Otázka bude v daném případě zkoumána bez rozlišování mezi svobodu usazování a volným pohybem služeb.

23 — V tomto smyslu viz rozsudky SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, bod 45 a citovaná judikatura), jakož i Grupo Itevelesa a další (C-168/14, EU:C:2015:685, bod 67).

58. V odvětví hazardních her byla za omezení svobody usazování nebo volného pohybu služeb považována opatření členských států, která mají za cíl zakázat nebo v každém případě v různé míře omezit právo pořádat a nabízet hry na území členských států. Pokud jde zcela konkrétně o italský systém státních monopolů a koncesí, který řídí přidělování licencí pro výkon činností v odvětví hazardních her, Soudní dvůr při různých příležitostech rozhodl, že taková omezení obsahuje [24].

59. Podle mého názoru se musí dojít ke stejnému závěru, pokud jde o opatření, která ukládají určité podmínky podnikům, jež se hodlají zúčastnit zadávacího řízení pořádaného za účelem obdržení koncese.

60. To je podle mého názoru případ sporného opatření, a sice smluvní povinnosti k bezúplatnému postoupení uložené na základě článku 25 návrhu smlouvy použitelného pro koncese udělované v návaznosti na zadávací řízení zahájené v roce 2012.

61. Takové opatření se jeví jako nevýhodné pro hospodářské subjekty, které se hodlají zapojit do činnosti přijímání sázek.

62. Jeví se totiž, že povinnost bezúplatného postoupení užití vybavení používaného pro přijímání sázek v případě ukončení činnosti, včetně případu pouhého uplynutí doby platnosti koncese, může být způsobilá učinit výkon této hospodářské činnosti méně atraktivním. Riziko pro podnik, že bude muset postoupit bez finanční protihodnoty užívání vlastněného majetku, což mu tak znemožní návratnost jeho investice, je způsobilé snížit atraktivitu jeho účasti v zadávacím řízení z roku 2012, případně ho může odradit od účasti v takovém zadávacím řízení za účelem udělení koncese.

63. Sporná povinnost bezúplatného postoupení se jeví o to více zavazující a odrazující (omezující), že jak vyplývá z informací uvedených v článku 25 návrhu smlouvy, může být doprovázena dalšími povinnostmi, jako například případnou povinností předat dotčená vybavení osvobozená od práv a nároků třetích osob, povinností nést náklady fyzického přenosu vybavení, jakož i případné náklady vyvolané nezbytností přenosu dotčeného majetku „za podmínek umožňujících zajistit kontinuitu provozu elektronické sítě“. Podobně povinnosti „dodat [příslušnému orgánu] všechny údaje a informace potřebné k zjednodušení přenosu provozu“, „zavést do smluv, které budou uzavřeny s dodavateli, ustanovení, které stanoví ve prospěch [ADM] možnost subrogace nebo prodloužení smluv po uplynutí jejich platnosti“ (s převzetím případných nutných nákladů v souvislosti s protiplněním, aby bylo zajištěno přijetí tohoto ustanovení), a konečně „ukončit na žádost [ADM] veškeré vztahy subordinace a spolupráce navázané za účelem provádění koncese“, které jsou výslovně stanoveny v čl. 25 odst. 4 a 6 návrhu smlouvy, zesilují mimořádně omezující povahu sporného opatření.

64. Závěrem lze uvést, že sporné opatření, které ukládá zájemcům o účast v zadávacím řízení z roku 2012 řadu povinností, které pro ně mohou mít nezanedbatelné hospodářské důsledky, je způsobilé ovlivnit jejich rozhodnutí zúčastnit se či nezúčastnit uvedeného zadávacího řízení, a tudíž potencionálně představuje omezení svobody usazování a volného pohybu služeb.

b) K existenci omezení uloženého diskriminačním způsobem

65. Než se budu zabývat otázkou důvodů předložených na podporu sporného ustanovení, je třeba stručně určit, zda sporná omezení byla uložena diskriminačním způsobem. Naléhavými důvody obecného zájmu mohou být totiž ospravedlněna pouze omezení, která jsou použitelná bez jakékoliv diskriminace na základě státní příslušnosti [25].

24 — Viz zejména rozsudky Placanica a další (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 42 a citovaná judikatura); Biasci a další (C-660/11 a C-8/12, EU:C:2013:550, bod 21), jakož i Costa a Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80, body 69 a 70).

25 — V tomto smyslu viz rozsudek Grupo Itevelesa a další (C-168/14, EU:C:2015:685, bod 72 a citovaná judikatura).

66. Zdá se mi, že v daném případě vyplývá z údajů předložených Soudnímu dvoru, že sporné opatření se vztahuje na všechny subjekty, které se hodlají zúčastnit zadávacího řízení zahájeného v roce 2012, a to bez ohledu na místo jejich usazení.

67. I za předpokladu, že by bylo třeba mít za to, jak navrhuje paní Laezza, podporovaná v tomto bodě předkládajícím soudem, že sporné opatření je ve skutečnosti použitelné pouze na nové zájemce o koncese, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu, zdá se mi, že toto opatření neobsahuje ani žádné diskriminační omezení vůči subjektům, které nejsou usazeny na italském území. I v tomto případě by totiž sporné opatření mělo být podle mého názoru považováno za použitelné bez rozdílu na uchazeče o účast v zadávacím řízení uspořádaném v roce 2012.

2. K odůvodnění sporného omezení

68. Podle ustálené judikatury mohou být omezení činnosti hazardních her ospravedlněna naléhavými důvody obecného zájmu, jako je ochrana spotřebitele, jakož i předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru [26]. Pokud jde o italskou úpravu hazardních her, Soudní dvůr již konstatoval, že omezení základních svobod vyplývající z této právní úpravy může odůvodnit cíl spočívající v boji proti kriminalitě související s hazardními hrami [27].

69. V tomto případě je třeba uvést, že článek 25 návrhu smlouvy obsahuje pouze málo údajů o cílech, které mají být sledovány přijetím sporného opatření, když se omezuje na zmínku o tom, že „majetek musí být předán […] za podmínek umožňujících zajistit kontinuitu provozu elektronické sítě“.

70. Třebaže předkládající soud vyslovil myšlenku, že toto opatření pravděpodobně sleduje bezprecedentní „logiku postihu“, italská vláda uvedla, že dotčené opatření je odůvodněné, jak vyplývá z různých údajů obsažených v článku 25 návrhu smlouvy a z čl. 1 odst. 77 zákona č. 220, nezbytností zajistit kontinuitu legálně povolené služby přijímání sázek a boje proti kriminalitě a protiprávnímu přijímání sázek tím, že bude zabráněno subjektu, který již nemá potřebná povolení, aby pokračoval v činnosti přijímání sázek. V této souvislosti předkládající soud zdůrazňuje, že jak již Soudní dvůr rozhodl, hazardní hry s ohledem na velikost částek, které umožňují vybírat, a výhry, které mohou hráčům nabízet, s sebou nesou obzvláště vysoké riziko deliktů a podvodů [28].

71. Cíl zajistit kontinuitu služby a v konečném důsledku bojovat proti protiprávnímu přijímání sázek a kriminalitě může podle mého názoru v obecné rovině představovat naléhavý důvod obecného zájmu, který může odůvodnit omezení svobody usazování a volného pohybu služeb. Z judikatury Soudního dvora jasně vyplývá, že je uznáno, že cíl boje proti kriminalitě spočívající v tom, že subjekty působící v tomto odvětví podléhají kontrole a činnosti hazardních her jsou usměrňovány do takto kontrolovaných kruhů, je způsobilý odůvodnit omezení základních svobod [29].

72. Jak ostatně uvedla italská vláda, zavedení koncesního systému, jehož princip byl schválený Soudním dvorem, zahrnuje uzavření koncesních smluv, z nichž vyplývají vzájemně závazné závazky mezi orgánem udělujícím koncesi a podnikem koncesionáře.

73. V tomto kontextu, a jak je stanoveno v různých vnitrostátních systémech, je bezúplatné postoupení určitého konkrétního majetku v okamžiku uplynutí platnosti koncesní smlouvy za určitých okolností přijatelné.

26 — Rozsudek Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, bod 48 a citovaná judikatura).

27 — Viz rozsudek Biasci a další (C-660/11 a C-8/12, EU:C:2013:550, bod 23).

28 — Viz rozsudek Costa a Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80, bod 76 a citovaná judikatura).

29 — Rozsudek Placanica a další (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, body 48 a 49).

74. To je například případ takzvaného „vraceného“ majetku, který je známý ve francouzském správním právu v případě koncesí na veřejné služby. Je však třeba poznamenat, že tento majetek, který je pokládán za nezbytný k provádění veřejné služby, je považovaný za vlastnictví správního orgánu *ab initio*, a proto se mu navrací zdarma, i když byl financovaný a uskutečňovaný pověřenou osobou. Je rovněž třeba zdůraznit, že kvalita „vráceného“ majetku může být důvodem pro poskytnutí náhrady, pokud jde o neamortizovanou část majetku [30].

75. Je rovněž třeba uvést, že i když je toto „bezúplatné“ postoupení v plném rozsahu ospravedlněno hospodářskými důvody v případě rozsáhlé mimořádně nákladné infrastruktury nezastupitelné a nepřevoditelné povahy, je obtížněji představitelné u majetku, jehož pořízení a využívání nevyvolávají zvláštní obtíže.

76. Za předpokladu, že však předkládající soud dojde k závěru, že skutečným cílem sledovaným sporným opatřením je nikoli zajištění kontinuity služby a boje proti kriminalitě, nýbrž pouze maximalizace příjmů státního rozpočtu, potom – jak již Soudní dvůr rozhodl – samotný cíl maximalizace příjmů státního rozpočtu neumožňuje takovéto omezení volného pohybu služeb [31]. Přísluší vnitrostátním soudům ověřit, zda právní úpravy členských států skutečně odpovídají cílům, které je mohou odůvodnit, a případně zda se omezení, jež ukládají, nejeví ve vztahu k těmto cílům nepřiměřená [32]. V tomto kontextu přísluší členskému státu, který se hodlá dovolávat cíle, jenž je způsobilý ospravedlnit překážku volného pohybu služeb, aby poskytl soudu, který má o této otázce rozhodnout, všechny informace, které mu umožní ověřit, že uvedené opatření skutečně splňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality [33] .

77. Naopak za předpokladu, že předkládající soud potvrdí důvody oprávněného zájmu, jichž se dovolává italská vláda, bude muset ještě ověřit, že sporná povinnost bezúplatného postoupení splňuje podmínky nezbytnosti a přiměřenosti vyplývající z judikatury Soudního dvora.

3. K přiměřenosti opatření s ohledem na uváděný cíl obecného zájmu

78. Je třeba zdůraznit, že předkládací rozhodnutí obsahuje jen málo užitečných informací o podmínkách zavedení a provádění sporného opatření. Konkrétně nejsou zmíněny podmínky, kterým bezúplatné postoupení podléhá, ani povaha pravomoci (diskreční či nikoli) nařídit takové opatření.

79. Tyto informace však jsou, jak se k tomu následně vrátím, relevantními a základními parametry v přezkumu přiměřenosti dotčeného opatření.

80. Tento požadavek je velmi důležitý, zvláště pokud jsou diskutovány otázky týkající se výkladu unijního práva ve vztahu k takové oblasti, jako jsou hazardní hry, pro kterou je stanoveno, že zde neexistuje harmonizace na evropské úrovni a že členské státy mají i nadále širokou posuzovací pravomoc. V takové oblasti mají vnitrostátní orgány obecně – a vnitrostátní soudy především – nejlepší předpoklady pro identifikaci skutečně sledovaných legitimních cílů a prostředků zvolených k jejich dosažení.

81. Nedostatek informací poskytnutých o podmínkách, za nichž se sporné opatření případně ukládá koncesionářům, neumožňuje Soudnímu dvoru, aby poskytl jednoznačnou, a tudíž užitečnou odpověď na položenou otázku.

30 — Pro nedávnou ilustraci pravidel, jimž tyto věci podléhají, viz zejména rozsudek Conseil d'Etat (Státní rady) (plenárního zasedání) ze dne 21, prosince 2012, Obec Douai č. 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

31 — Viz zejména rozsudek Dickinger a Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, bod 55).

32 — Viz rozsudky Gambelli a další (C-243/01, EU:C:2003:597, bod 75), jakož i Placanica a další (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133 bod 58).

33 — Viz rozsudek Dickinger a Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, bod 54 a citovaná judikatura).

82. V daném případě se předkládající soud omezil na konstatování, že ačkoli se povinnost bezúplatného převodu užití majetku, kterou zavádí článek 25 návrhu smlouvy, nezdá nepřiměřená v případech zániku a odnětí koncese, totéž nelze uvést o případu, kdy tato povinnost souvisí pouze s uplynutím konečné doby platnosti koncese, a nikoli s pochybením nebo porušením povinnosti koncesionáře.

83. Předkládací rozhodnutí kromě toho neobsahuje žádné upřesnění povahy a hodnoty majetku, jehož užití má být podle sporného opatření bezúplatně postoupeno.

84. Tato upřesnění se mi však jeví jako klíčová k tomu, aby bylo možné odpovědět na položenou otázku. Chybí-li dostatečné informace o vnitrostátní skutkové a právní situaci, jejichž poskytnutí je věcí vnitrostátního soudu, Soudní dvůr může formulovat pouze obecné úvahy a je odkázán jen na málo žádoucí dohady.

85. Nehledě na to, že tato upřesnění chybí, a s připomenutím toho, že v každém případě je věcí vnitrostátního soudu, aby s konečnou platností rozhodl o nezbytnosti a přiměřenosti sporného opatření, se mi přesto jeví vhodné poskytnout předkládajícímu soudu, jak je to jen možné, informace o parametrech, které bude muset vzít případně v úvahu při svém přezkumu.

86. Nejprve se budu zabývat otázkou *vhodnosti* sporného opatření a následně se budu zabývat otázkou jeho *přiměřenosti*.

87. Zaprvé lze vyjádřit jisté pochybnosti nad otázkou, zda může sporné opatření zaručit naplnění cíle nebo cílů, jichž se členský stát dovolává (přezkum vhodnosti).

88. Především ačkoli se mi nezdá, že by mohlo být vyloučené, že by bezúplatné postoupení užívání hmotného nebo nehmotného majetku vytvářejícího síť pro provozování a sběr hry ve prospěch ADM nebo jiného koncesionáře mohlo zaručit kontinuitu služby v – pravděpodobně vzácných – případech náhlého ukončení koncesní smlouvy z důvodu zániku či odnětí koncese, nezdá se mi, že by tomu tak nutně bylo v případě, kdy se koncesní smlouva ukončí z důvodu uplynutí doby její platnosti.

89. Vrátíme-li se k věci v původním řízení, z legislativního nařízení z roku 2012 [viz čl. 10 odst. 9g písm. b)] jasně vyplývá, že platnost nových koncesí uplyne ke dni 30. června 2016. Za těchto podmínek se požadavek na kontinuitu povolené činnosti přijímání sázek, který, jak se zdá, odůvodňuje sporné opatření spočívající v bezúplatném postoupení, jeví obtížně pochopitelným, neboť datum uplynutí platnosti koncese je údaj, který je příslušnému vnitrostátnímu orgánu dobře znám.

90. Kromě toho je věcí předkládajícího soudu, aby ověřil, zda je cíl zajistit kontinuitu provozu povolených herních sítí a v konečném důsledku usměrnit poptávku po hrách do legálních systémů, za předpokladu, že se sledování uvedeného cíle potvrdí, sledován konzistentním a systematickým způsobem.

91. Stejně tak ze sporného ustanovení vyplývá, že bezúplatné postoupení užívání majetku, který vytváří herní síť, je ukládáno nikoli systematickým způsobem, ale výhradně „na výslovnou žádost ADM“, což s ohledem na chybějící informace poskytnuté v tomto ohledu vyvolává pochybnost ohledně přesných podmínek, za nichž je toto bezúplatné postoupení ukládáno, a tudíž i pochybnost o vhodnosti a transparentnosti sporného opatření.

92. Italská vláda v tomto ohledu v písemných vyjádřeních uvedla, že sporné opatření se omezuje na přidělení smluvní pravomoci ADM, která není nucena požadovat bezúplatné postoupení majetku určeného pro správu herních sítí a v každém případě nesmí vykonávat tuto pravomoc svévolně. Když byla italská vláda na tuto skutečnost dotazována při jednání, uvedla, že nemůže poskytnout více informací o podmínkách používání sporného opatření ADM, protože posledně uvedený orgán ho zatím nikdy nevyužil.

93. Je tedy opět věcí předkládajícího soudu, aby ověřil, zda sporné opatření má být využito, jak tvrdí italská vláda, pouze v extrémních a jasně vymezených případech za účelem zaručení sledování cílů, jichž se uvedená vláda dovolává. Stejně tak mu přísluší, aby ověřil, že toto opatření se konkrétně ukládá nediskriminačním, objektivním a transparentním způsobem.

94. Zadruhé v případě, že by vnitrostátní soud dospěl k závěru, že povinnost sporného bezúplatného postoupení přispívá k naplňování cílů obecného zájmu, které zmiňuje italská vláda, a že tato povinnost je ukládána nediskriminačním, objektivním a transparentním způsobem, bude muset ještě ověřit, zda sporné opatření nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení uvedeného cíle.

95. Vnitrostátnímu soudu především přísluší, aby ověřil, že údajného cíle kontinuity činností přijímání sázek u koncesí udělených v roce 2012 v důsledku legislativního nařízení z roku 2012 a u koncesí, které budou uděleny v roce 2016, nemůže být s ohledem zejména na známou dobu platnosti posledně zmíněných koncesí dosaženo použitím jiných nástrojů, jako například včasného vyhlášení nového zadávacího řízení – a současně rychlého přidělení nových koncesí – případně mnohem jednodušeji prodloužením již udělených koncesí, což se jeví jako pravděpodobnější způsob [34].

96. Dále je věcí předkládajícího soudu, aby v každém jednotlivém případě vzal v úvahu hodnotu majetku dotčeného povinností bezúplatného postoupení.

97. Jestliže se dojde k závěru, že tato hodnota, především hodnota počítačového vybavení určeného k provozování a přijímání sázek, je symbolická, s ohledem zejména na 11 000 eur, které zájemci o koncesi musí v každém případě složit jako základní tržní hodnotu podle čl. 10 odst. 9g písm. c) legislativního nařízení z roku 2012, bude možné dospět k závěru, že sporné opatření je přiměřené.

98. Při posouzení hodnoty uvedeného majetku skutečnost, kterou uvádí italská vláda, že tento majetek byl úplně nebo částečně „amortizován“ k okamžiku uplynutí doby platnosti koncese, opomíjí podle mého názoru dvě základní skutečnosti. První skutečností je, že sporné opatření má být použito nejen v případě uplynutí doby platnosti koncese, ale rovněž v případě nuceného a předčasného ukončení koncese. Druhou skutečností je to, že i za předpokladu, že se má za to, že majetek, který je předmětem bezúplatného postoupení, byl amortizován, to neznamená, že dotčený koncesionář neutrpí hospodářskou újmu, neboť tento koncesionář je zbavený možnosti postoupit tento majetek za úplatu v závislosti na tržní hodnotě tohoto majetku.

99. Nelze proto vyloučit, že méně omezující opatření, jako je nucené postoupení, ale za úplatu, by mohlo představovat méně omezující opatření, které by italské orgány mohly ukládat za účelem zajištění uváděného cíle zajistit kontinuitu služby přijímání sázek.

100. Předkládající soud bude muset rozhodnout o nezbytnosti a přiměřenosti opatření dotčeného ve věci v původním řízení s ohledem na všechny tyto parametry [35].

IV – **Závěry**

101. S ohledem na všechny předcházející úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na otázku položenou předkládajícím soudem odpověděl následujícím způsobem:

Článek 49 SFEU a následující, jakož i článek 56 SFEU a následující musí být vykládány v tom smyslu, že mohou bránit ustanovení obsaženému v návrhu koncesní smlouvy podle použitelného vnitrostátního práva, které stanoví, že koncesionář má povinnost postoupit užívání vlastněného hmotného

34 — V tomto ohledu je třeba připomenout, že koncese přidělené v roce 1999 (takzvané „CONI“), jejichž platnost uplynula ke dni 30. červnu 2012, byly právě prodlouženy, aby byla zajištěna kontinuita činností až do července 2013.

35 — Rozsudek Digibet a Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, bod 40 a citovaná judikatura).

a nehmotného majetku, který vytváří sít provozování a sběru hry, v okamžiku ukončení činnosti koncesionáře z důvodu uplynutí konečné doby platnosti koncese nebo z důvodu rozhodnutí o zániku nebo odnětí koncese.

Aby bylo vyloučeno, že toto je ten případ, předkládajícímu soudu zejména přísluší, aby ověřil, že tato povinnost postoupení:

— je ospravedlněna důvody legitimního zájmu, což vyžaduje podrobný přezkum důvodů, které v tomto ohledu veřejný orgán udílející koncesi uvádí na podporu tohoto opatření,

— může přispět k naplnění sledovaného cíle legitimního zájmu, což vyžaduje v případě, kdy se ukáže, že veřejný orgán udělující koncesi sleduje cíl zajistit kontinuitu provozu povolených herních sítí, aby soud ověřil, že uvedený cíl je sledovaný konzistentním a nediskriminačním způsobem a

— je přiměřená vzhledem k sledovanému cíli obecného zájmu, tedy že není ukládána svévolným způsobem a nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k naplnění tohoto cíle. Přezkum přiměřenosti zahrnuje zejména přezkum tržní hodnoty vybavení, které je dotčené uvedeným postoupením.