

## Věc C-720/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

23. listopadu 2023

**Předkládající soud:**Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana  
(Nejvyšší soud Autonomního společenství Valencie, Španělsko)**Datum předkládacího rozhodnutí:**

26. září 2023

**Žalobci:**Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de  
Juego (Aseam)Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas de la  
Comunidad Valenciana (Andemar CV)Asociación Provincial de Empresas Comercializadoras de Empresas  
de Máquinas Recreativas y de Azar de Alicante (Apromar-Alicante)

Federación Empresarial de Hostelería de Valencia

**Žalovaní:**Conselleria de Hacienda a Modelo Económico de la Generalitat  
Valenciana**Předmět původního řízení**Regulace hazardních her – Právní předpisy přijaté autonomním společenstvím za  
účelem regulace hazardních her – Pozastavení udělování nových licencí nebo  
povolení pro výherní hrací přístroje typu B (automaty) na dobu nejvýše pěti let

## **Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Článek 267 SFEU – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Slučitelnost vnitrostátní právní úpravy s články 26, 49 a 56 SFEU – Vhodnost, nezbytnost a proporcionalita – Existence méně omezujících opatření – Rovné zacházení – Narušení hospodářské soutěže

## **Předběžné otázky**

1) Musí být články 26, 49 a 56 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jakou stanoví článek 9 vyhlášky č. 97/2021 v rozsahu, v němž znemožňuje obnovení povolení k provozování výherních hracích přístrojů typu B, které byly v provozu před vstupem zákona č. 1/2021 v platnost, po vstupu tohoto zákona v platnost, a desáté přechodné ustanovení zákona regionální samosprávy č. 1/2020 ze dne 11. června 2020 o regulaci hazardních her a prevenci závislosti na hazardních hrách v autonomním společenství Valencie, když stanoví moratorium na dobu pěti let od vstupu zákona č. 1/2021 v platnost na udělování nových licencí nebo povolení pro provozovny hazardních her a na udělování povolení k provozování výherních hracích přístrojů typu B), neboť taková omezení jsou neslučitelná s výše uvedenými zásadami svobody podnikání a usazování a svobodného výkonu profesních činností a přístupu na trh?

2) Bez ohledu na odpověď na předchozí otázku: Musí být články 26, 49 a 56 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jakou stanoví článek 9 vyhlášky č. 97/2021 a desáté přechodné ustanovení zákona č. 1/2020 o regulaci hazardních her a prevenci závislosti na hazardních hrách v autonomním společenství Valencie, v rozsahu, v němž se dotýkají pouze soukromého sektoru (hotelových a podobných podniků, v nichž jsou instalovány, a nepřímo výrobců těchto výherních hracích přístrojů typu B), na něž se vztahují omezení jejich provozu, aniž by se dotýkaly veřejných provozoven hazardních her a sázek, které jsou z nich vyňaty z důvodu druhu sázek a her, které podporují?

Brání zásady jednotného trhu, rovného a jednotného zacházení a zákazu diskriminace mezi subjekty v odvětví hazardních her těmto ustanovením vnitrostátní právní úpravy? Představuje popsaná situace výhodu, která poškozují a narušuje hospodářskou soutěž v odvětví?

## **Uplatňovaná ustanovení unijního práva**

SFEU, články 26, 49, 56, čl. 106 odst. 1 a čl. 107 odst. 1.

## **Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva**

*Zákon č. 1/2020*

Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulaci3n del juego y de prevenci3n de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (zák3n regionální samosprávy č. 1/2020 ze dne 11. ervna 2020 o regulaci hazardních her a prevenci závislosti na hazardních hrách v autonomním společenství Valencie) (dále jen „zák3n . 1/2020“) ve svém desátém přechodném ustanovení stanoví:

„Na dobu maximálně 5 let od nabytí účinnosti tohoto zákona se pozastavuje vydávání nových povolení pro provozovny hazardních her, jakož i nových povolení pro provozování výherních hracích přístrojů typu B nebo rekreačních výherních hracích přístrojů, které jsou určeny pro instalaci v hotelech a podobných zařizeních.

[...]

Během tohoto období musí regionální ministerstvo odpovědné za hazardní hry koordinovat studii analyzující sociální a zdravotní dopady existujících herních zařizení (konkrétní herny a výherní hrací přístroje v hotelových zařizeních). Na základě této studie musí příslušné regionální ministerstvo pro hazardní hry navrhnout na území Valencie omezení počtu a přípustného rozmístění provozoven hazardních her a výherních hracích přístrojů typu B nebo rekreačních výherních hracích přístrojů pro hotelové nebo podobné provozovny, a to s ohledem na veřejné zdraví, obyvatelstvo, sociálně-ekonomická a územní kritéria.“

*Vyhláška . 97/2021*

Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicaci3n de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana de regulaci3n del juego y de prevenci3n de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (vyhláška regionálního ministerstva č. 97/2021 ze dne 16. ervence 2021 o naléhavých opatřeních k uplatňování zákona regionální samosprávy č. 1/2020 ze dne 11. ervna 2020 o regulaci hazardních her a prevenci závislosti na hazardních hrách v autonomním společenství Valencie) (dále jen „napadená vyhláška“) je předpisem, proti němuž žalobci podali tuto žalobu.

Článek 9 napadené vyhlášky zní následovně:

„1. Instalace výherních hracích přístrojů typu B nebo rekreačních výherních hracích přístrojů může být povolena pouze v hotelových nebo podobných zařizeních, pokud bylo příslušné povolení k provozování získáno nebo o něj bylo požádáno před nabytím účinnosti zákona.

2. K žádosti o povolení instalace musí být přiložena dokumentace uvedená v čl. 27 odst. 2 nařizení o rekreačních a výherních hracích přístrojích, schváleného vyhláškou regionálního ministerstva č. 115/2006 ze dne 28. ervence 2006, a estné prohlášení, že prostor, v němž má být přístroj instalován, není barem nebo kavárnou umístěnou uvnitř vzdělávacích, zdravotnických, sociálních nebo mládežnických středisek a sportovišť.

3. Nahrazení, ať už je příčina problému jakákoli, výherních hracích přístrojů typu B nebo rekreačních výherních hracích přístrojů v provozovnách uvedených v prvním odstavci desátého přechodného ustanovení zákona č. 1/2020 v žádném případě nevede k prodloužení doby, na kterou bylo vydáno povolení k provozování nahrazovaného přístroje. Povolení k provozování náhradního přístroje lze prodloužit pouze do dne uplynutí doby platnosti povolení k provozování nahrazovaného přístroje.

4. Po nabytí účinnosti této vyhlášky nesmí být v hotelových a podobných zařízeních povolena instalace výherních hracích přístrojů B nebo rekreačních výherních hracích přístrojů z kasin, heren binga, heren nebo lodí uvedených v čl. 45 odst. 4 zákona č. 1/2020.“

### **Stručný popis skutkového stavu a původního řízení**

- 1 Žalobci v původním řízení podali proti napadené vyhlášce, zveřejněné v Úředním věstníku regionální samosprávy Valencie dne 4. srpna 2021, žalobu. Zpochybňují zejména její článek 9.

### **Hlavní argumenty účastníků původního řízení**

- 2 Žalobci tvrdí, že záměrem, pokud jde o výherní hrací přístroje typu B, je ukončit platnost povolení získaných před vstupem zákona č. 1/2020 v platnost v souladu s koncem jejich platnosti. To má dopad na výherní hrací přístroje v hotelových zařízeních a nepřímo na výrobce těchto přístrojů. Jedná se o úplné zablokování přístupu k činnosti hazardních her v autonomním společenství Valencie v rozporu s články 49 a 56 SFEU.
- 3 Žalovaný tvrdí, že napadená vyhláška je v souladu s výše uvedenými ustanoveními SFEU.

### **Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 4 Soudní dvůr stanovil meze diskreční pravomoci členských států při určování cílů a nástrojů jejich politiky v oblasti hazardních her tím, že požaduje, aby omezení ukládaná vnitrostátními orgány splňovala následující požadavky:
  - a) V každém případě musí být uplatňována nediskriminačním způsobem.
  - b) Musí být soudržná a musí být vhodná k tomu, aby zaručila uskutečnění cílů, jichž se dovolávají vnitrostátní orgány.
  - c) Musí být přiměřená a nesmí překračovat rámec toho, co je nezbytné k dosažení cíle nebo cílů, na nichž je jejich přijetí založeno.

- d) Vnitrostátní orgány nesmějí jednat svévolně a podléhají zejména povinnosti transparentnosti, a to s určitými výjimkami.
- 5 Pokud jde o zákaz diskriminace, je třeba poznamenat, že zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti je hodnotou Unie a základní zásadou unijního práva. To vysvětluje, proč Soudní dvůr obzvláště důsledně vyžaduje, aby žádná omezení uložená státy nebyla diskriminační na základě státní příslušnosti a aby za legitimní byla považována pouze ta, která se bez rozdílu dotýkají dotčených osob usazených v kterémkoli členském státě. V tomto ohledu Soudní dvůr konstatoval neslučitelnost vnitrostátní právní úpravy s unijním právem v některých sporech týkajících se zdanění hazardních her. V rozsudku ze dne 13. listopadu 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), tak Soudní dvůr prohlásil diskriminační povahu finských daňových předpisů, které uznávají osvobození od daně u výher v loteriích pořádaných ve Finsku, zatímco zdaňují výhry získané v jiných státech, konkrétně ve Švédsku.
  - 6 Větší význam má problematika nastolená v rozsudku ze dne 9. září 2010, Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), v němž se jednalo o slučitelnost rakouské právní úpravy, která ukládá držitelům licence provozujícím kasina přijmout právní formu akciové společnosti a povinnost mít sídlo v Rakousku, s unijním právem. Soudní dvůr dospěl k závěru, že tato povinnost omezuje svobodu usazování ve smyslu článku 49 SFEU a diskriminuje hospodářské subjekty se sídlem v jiných členských státech.
  - 7 Pokud jde o soulad omezení s cíli politiky v oblasti hazardních her, pravomoc svěřená členskými státy, aby stanovily cíle svých vnitrostátních politik v oblasti hazardních her, zahrnuje také určení opatření nezbytných k dosažení sledovaného cíle. Za tímto účelem mají státy sice široký, avšak nikoli neomezený prostor pro uvážení. V souladu s požadavkem přiměřenosti musí být vnitrostátní právní předpisy, které stanoví omezující opatření nebo překážky na vnitřním trhu, v souladu se sledovaným cílem a musí být odůvodněny s ohledem na cíl, který je základem daného omezení. Obecně platí, že vnitrostátní právní úprava je k tomu, aby zaručila uskutečnění dovolávaného cíle, způsobilá pouze tehdy, pokud opravdu odpovídá snaze dosáhnout jej soudržným a systematickým způsobem.
  - 8 Soudní dvůr uvedl, že je na vnitrostátních soudech, aby posoudily soudržnost a jednotnost vnitrostátních předpisů, přičemž uvedl, že musí posoudit, zda jsou opatření vhodná pro účely obecného zájmu, který je odůvodňuje. Za tímto účelem musí být toto posouzení provedeno v souladu s logikou, která vyžaduje, aby jednak byly cíle sledované vnitrostátními orgány dotčeného členského státu vzaty v úvahu jako celek nebo ve vzájemné kombinaci a jednak aby bylo každé z omezení uložených vnitrostátními právními předpisy přezkoumáno samostatně s cílem určit, zda jsou vhodná k zajištění dosažení uvedených cílů.
  - 9 Soudní dvůr se obecně přiklání k závěru, že opatření přijatá vnitrostátními orgány jsou soudržná. V některých případech však otevřeně zpochybnil soudržnost uložených omezení, jako je tomu v rozsudku ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli

a další (C-243/01, EU:C:2003:597), v němž uvedl, že „v rozsahu, v němž orgány členského státu podněcují a povzbuzují spotřebitele, aby se účastnili loterií, hazardních her nebo sázkových her, aby z toho státní pokladna měla finanční zisky, nemohou orgány tohoto státu uplatňovat společenský veřejný pořádek týkající se omezení příležitostí pro hru, aby odůvodnily taková opatření, jaká jsou dotčena v původním řízení“. Rovněž měl za to, že rozhodnutí italských orgánů automaticky a bez koncesního řízení obnovit koncese potřebné k řízení a provozování dostihových sázek není v souladu s cílem zabránit podvodné nebo trestné činnosti provozovatelů hazardních her.

- 10 V rozsudku ze dne 8. září 2010, Stoß a další (C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504), Soudní dvůr zpochybnil soudržnost veřejných monopolů na sportovní sázky zavedených spolkovými zeměmi Hesensko a Bádensko-Württembersko s cílem předcházet podněcování k nadměrným výdajům za hru a boje proti hráčské závislosti. V tomto ohledu se ztotožnil s přístupem předkládajících soudů, které pochybovaly o tom, zda je takový monopol v souladu s cíli právních předpisů, které jej chrání.
- 11 Velmi ilustrativní je odůvodnění rozsudku ze dne 3. června 2010, Ladbrokes Betting & Gaming y Ladbrokes International (C-258/08, EU:C:2010:308), který analyzuje slučitelnost nizozemské právní úpravy zavádějící systém exkluzivity ve prospěch jediného provozovatele pro pořádání nebo propagaci hazardních her s unijním právem. V této věci nizozemský Kasační soud vyjádřil pochybnosti o soudržné a systematické povaze právní úpravy, která, přestože si klade za cíl ochranu spotřebitelů a potlačování hráčské závislosti boj proti a podvodům, umožňuje držitelům výhradních práv rozšířit nabídku hazardních her a používat reklamní sdělení k zatraktivnění této nabídky. Soudní dvůr zdůraznil, že současné sledování dvou cílů (ochrana spotřebitelů a předcházení podvodům a trestné činnosti v oblasti hazardních her) vyžaduje, aby mezi nimi byla nalezena spravedlivá rovnováha. Jak již bylo uvedeno v rozsudku ze dne 6. března 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133), rozvoj kontrolované expanzivní politiky, která je účinně zaměřena na usměrnění sklonu k hazardu do legálních kruhů, je v souladu s cílem zabránit podvodům a trestné činnosti.
- 12 Za tímto účelem musí být licencovaní provozovatelé spolehlivou a atraktivní alternativou k nelegálním hazardním hrám tím, že budou schopni nabízet širokou škálu her, inzerovat reklamu v určitém rozsahu a používat nové distribuční techniky. Taková kontrolovaná expanzivní politika v odvětví hazardních her je však obtížně slučitelná s cílem ochrany spotřebitelů před hráčskou závislostí, takže taková politika může být považována za koherentní pouze tehdy, pokud mají protiprávní činnosti značný rozsah a pokud jsou přijatá opatření zaměřena na přesměrování sklonu spotřebitelů k hazardním hrám do legálních kruhů, a nikoli na zvýšení příjmů z povolených hazardních her, což představuje pouze vedlejší přínos.

- 13 Pokud jde o proporcionalitu, ta se vztahuje na obsah a meze základních práv. Tento rozměr omezení veřejného zásahu znamená, že zásada proporcionality se skládá z následujících prvků:
- a) Vhodnost, která vyžaduje, aby opatření přijatá na státní úrovni byla vhodná pro dosažení zamýšleného účelu.
  - b) Nezbytnost, která vyžaduje, aby neexistovalo jiné méně omezující opatření k dosažení požadovaného cíle, a pokud existuje více alternativ, je třeba zvolit tu nejméně omezující.
  - c) Proporcionalita v užším slova smyslu, podle níž musí přínos opatření pro obecný zájem v každém případě převážit nad újmou, kterou způsobuje jiným právům.
- 14 Judikatura Soudního dvora v oblasti hazardních her zdůraznila, že nezbytnost a přiměřenost opatření přijatých členskými státy musí být posuzována výhradně s ohledem na sledované cíle a úroveň ochrany, kterou chtějí příslušné vnitrostátní orgány zajistit. V tomto ohledu má Soudní dvůr za to, že kritérium proporcionality nevyžaduje, aby omezující opatření odpovídalo koncepci sdílené všemi členskými státy, pokud jde o způsoby ochrany oprávněného zájmu.
- 15 Je proto velmi obtížné vyvodit obecné závěry ohledně přiměřenosti omezení uložených v jednotlivých případech členskými státy, neboť v této otázce převládá značná kazuistika a Soudní dvůr připomíná, že posouzení přiměřenosti přísluší soudním orgánům daného státu.
- 16 Soudní dvůr se zpočátku rozhodl podrobně neanalyzovat přiměřenost jednotlivých opatření a zdržel se výslovného posouzení této otázky. V tomto smyslu v rozsudku ze dne 24. března 1994, *Schindler* (C-275/92, EU:C:1994:119), nebyl monopol na loterie zavedený britskými právními předpisy považován za nepřiměřený. Nicméně od vydání rozsudku *Gambelli* a především od rozsudku *Placanica* však Soudní dvůr tuto otázku podrobněji a systematictěji zkoumal a v některých případech zašel tak daleko, že zpochybnil přiměřenost některých opatření uložených státy. Ve věci *Placanica* považoval Soudní dvůr požadavek policejního povolení za zcela přiměřený sledovanému cíli (zabránit zapojení hospodářských subjektů do trestné nebo podvodné činnosti). Nicméně jak ve věci *Placanica*, tak ve věci *Gambelli* považoval zákaz pro kapitálové společnosti kótované na regulovaných trzích jiných států za nepřiměřený, jelikož měl za to, že toto opatření překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle předcházení zapojení provozovatelů her do podvodných nebo kriminálních činností. Soudní dvůr zejména uvedl, že existují méně omezující prostředky.
- 17 Toto zvýšené odhodlání Soudního dvora při posuzování přiměřenosti omezení uložených vnitrostátními předpisy o hazardních hrách vedlo k tomu, že v pozdějších rozsudcích zpochybnil splnění tohoto požadavku. V rozsudku ze dne 13. září 2007, *Komise v. Itálie* (C-260/04, EU:C:2007:508), tak bylo obnovení

koncesí na provozování dostihových sázek italskými orgány bez koncesního řízení považováno za nepřiměřené.

- 18 Tento podrobnější a komplexnější přístup nebránil Soudnímu dvoru, aby potvrdil přiměřenost jiných omezení uložených v této oblasti vnitrostátními orgány. V tomto ohledu lze uvést podporu, kterou získal nizozemský systém výhradních licencí na provozování sportovních sázek v rozsudku ze dne 3. června 2010, *Sporting Exchange* (C-203/08, EU:C:2010:307), ve kterém je zdůrazněno, že rozhodnutí povolit jediného provozovatele zjednodušuje kontrolu a zabraňuje zvýšené konkurenci mezi provozovateli, která by mohla vést k nárůstu závislosti na hazardních hrách.
- 19 Na závěr analýzy této problematiky je zajímavé zmínit pokyny a vodítka adresované vnitrostátním orgánům v rozsudku *Stoß* v souvislosti s monopolem na sportovní sázení, který zavedlo několik německých spolkových zemí. Soudní dvůr nejprve uvádí, že zavedení monopolu nevyžaduje, aby orgány členského státu prokázaly, že před zavedením dotčeného monopolu provedly studii o přiměřenosti tohoto opatření. Dále dodává, že režim povolení pro jediného provozovatele (monopol nebo výhradní práva) zjednodušuje kontrolu nabídky hazardních her a poskytuje větší záruky účinnosti než systémy provozování soukromými provozovateli v situaci hospodářské soutěže. Bez ohledu na přednosti tohoto regulačního modelu Soudní dvůr připomíná, že zavedení monopolu je vysoce restriktivním opatřením, které je odůvodněné pouze tehdy, pokud je cílem, jehož má být dosaženo, zajištění obzvláště vysoké úrovně ochrany spotřebitele, a proto zdůrazňuje, že normativní rámec musí zajistit, aby držitel monopolu mohl dosáhnout tohoto cíle prostřednictvím nabídky kvantitativně uměřené a kvalitativně regulované v závislosti na uvedeném cíli a podléhající přísné kontrole ze strany veřejných orgánů.
- 20 V projednávané věci je pro posouzení slučitelnosti napadené vyhlášky s unijním právem třeba přezkoumat následující prvky: a) zásadu proporcionality, pokud jde o vhodnost, přiměřenost a nezbytnost opatření a jejich nediskriminační povahu; b) zásady svobody podnikání, svobody usazování a přístupu na trh a výkonu profesních činností; c) zásadu jednotného trhu a jednotného zacházení bez ohledu na veřejnou nebo soukromou povahu hospodářského subjektu, která zakazuje jakýkoli druh zvýhodnění, které narušuje hospodářskou soutěž a zvýhodňuje veřejný sektor, a d) v souvislosti se zákazem diskriminace zákaz zvýhodnění, která narušují hospodářskou soutěž nebo vedou ke skrytým formám státního monopolu.
- 21 Zdá se, že pětileté moratorium od vstupu uvedeného zákona v platnost na vydávání nových povolení k provozování výherních hracích přístrojů typu B (automatů) může být v rozporu s těmito zásadami a požadavky, neboť takové pozastavení na tak dlouhou dobu představuje svého druhu zrušení práva spočívajícího ve výkonu legální činnosti.



- 22 Toto moratorium znamená zrušení obnovy stávajících provozních povolení a skryté snížení počtu povolení, a tedy časem úplný zánik zásob výherních hracích přístrojů v hotelových prostorách. Jedná se nepochybně o odepření výkonu legální činnosti, která souvisí s právem na svobodu usazování podniků a volným trhem, neboť brání provozování „výherních automatů“, jejichž provozování je svévolně ukončeno, přestože jsou legální, aniž byla dodržena zásada proporcionality nebo práva zaručená články 26 SFEU, 49 SFEU a 56 SFEU.
- 23 Konečně, pokud jde o rovné zacházení a soudržnost uložených omezení, Soudní dvůr v rozsudku Gambelli uvedl, že „pokud orgány členského státu podněcují a povzbuzují spotřebitele, aby se účastnili loterií, hazardních her nebo sázkových her, aby z toho státní pokladna měla finanční zisky, nemohou se orgány tohoto státu odvolávat na společenský veřejný pořádek, pokud jde o potřebu omezit herní příležitosti, aby tak odůvodnily taková opatření, o jaká jde v původním řízení“.
- 24 Je zřejmé, že tyto pokyny, které znamenají zákaz všech druhů diskriminace, nejsou v projednávané věci zaručeny, neboť omezení jsou stanovena pouze pro činnosti, které probíhají v soukromých provozovnách hazardních her, a nikoli pro ty, které probíhají ve veřejných provozovnách (státní loterie, tipovací hry a sportovní sázky, ONCE [Organización Nacional de Ciegos de España (národní organizace španělských nevidomých)], atd.). Zdá se, že taková omezení uvalená výhradně na činnosti probíhající v soukromých provozovnách vedou k narušení hospodářské soutěže a k vytvoření státního monopolu na hazardní hry. Tato situace rovněž ovlivňuje volný pohyb kapitálu a zboží na celém území Unie v důsledku omezení stanovených v této oblasti ve Španělsku.