

Věc C-719/23

**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
(Španělsko)**Datum předkládacího rozhodnutí:**

26. září 2023

Žalobci:

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S. L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

Žalovaný:Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat
Valenciana**Předmět původního řízení**

Regulace hazardních her – Právní předpisy přijaté autonomním společenstvím za účelem regulace hazardních her – Požadavek minimální vzdálenosti 500 metrů mezi provozovny hazardních her – Požadavek minimální vzdálenosti 850 metrů mezi provozovny hazardních her a vzdělávacími zařízeními – Požadavek minimální vzdálenosti 850 metrů mezi provozovny hazardních her a vzdělávacími zařízeními uložený se zpětnou účinností – Pozastavení udělování

nových licencí nebo povolení pro provozovny hazardních her a výherní hrací přístroje typu B (automaty) na dobu nejvýše pěti let – Povinnosti, které nejsou uloženy veřejným provozovněm hazardních her

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Článek 267 SFEU – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu – 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, které zakotvují zásady svobody podnikání, svobody usazování a volného pohybu služeb, vykládány v tom smyslu, že je s nimi slučitelná taková vnitrostátní právní úprava (jako je článek 5 vyhlášky regionálního ministerstva Valencie č. 97/2021 ze dne 16. července 21, kterou se provádí čl. 45 odst. 5 a 6 valencijského zákona č. 1/2020 o regulaci hazardních her a prevenci závislosti na hazardních hrách v autonomním společenství Valencie), která stanoví minimální vzdálenost 500 metrů mezi provozovny hazardních her a 850 metrů mezi provozovny hazardních her a vzdělávacími zařízeními, když tato právní úprava stanoví i jiná, méně omezující opatření, která však lze považovat za stejně účinná pro ochranu spotřebitelů, obecného zájmu a zejména nezletilých:** a) jako je zákaz přístupu a účasti nezletilým osobám, osobám pravomocně zbaveným způsobilosti k právním úkonům na základě rozhodnutí soudu, řídicím pracovníkům sportovních subjektů a rozhodčím činností, na které se sází, řídicím pracovníkům a akcionářům sázkových společností, osobám se zbraní, osobám pod vlivem omamných nebo psychotropních látek, které narušují průběh hry, osobám, které jsou uvedeny v rejstříku osob vyloučených z přístupu k hazardním hrám; a b) jako je zákaz reklamy, propagace nebo sponzoringu a jakéhokoli druhu komerční propagace, včetně telematické propagace prostřednictvím sociálních komunikačních sítí, jakož i propagace hazardních her mimo provozovnu, statické reklamy na veřejných komunikacích a dopravních prostředcích, plakátů nebo obrázků na jakémkoli nosiči?

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, jako je právní úprava obsažená ve druhém přechodném ustanovení zákona regionální samosprávy Valencie č. 1/2020 ze dne 11. července 2007 o regulaci hazardních her a prevenci závislosti na hazardních hrách v autonomním společenství Valencie, která se zpětnou účinností stanoví vzdálenost 850 metrů, která musí existovat mezi provozovny hazardních her a vzdělávacími zařízeními, a to pro provozovny hazardních her, které již byly zřízeny bez dodržení této vzdálenosti, pokud žádají o obnovení své licence nebo povolení po vstupu zákona č. 1/2020 v platnost, neboť takový**

požadavek je neslučitelný se zásadami svobody podnikání a usazování a svobody výkonu profesní činnosti?

3.) Bez ohledu na odpovědi na předchozí otázky: Musí být články 26, 49 a 56 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, která je obsažena v desátém přechodném ustanovení zákona regionální samosprávy Valencie č. 1/2020 ze dne 11. července 2007 o regulaci hazardních her a prevenci závislosti na hazardních hrách v autonomním společenství Valencie, která zavádí moratorium na udělování nových licencí nebo povolení pro provozovny hazardních her na dobu pěti let od vstupu zákona č. 1/2020 v platnost, neboť takové pozastavení udělování povolení na dobu nejvýše pěti let je neslučitelné s výše uvedenými zásadami svobody podnikání a usazování a svobody výkonu profesní činnosti?

4.) Bez ohledu na odpovědi na předchozí otázky: Musí být články 26, 49 a 56 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, kterou stanoví čl. 45 odst. 5 a čl. 45 odst. 6 výše uvedeného valencijského zákona č. 1/2020 o regulaci hazardních her a prevenci závislosti na hazardních hrách v autonomním společenství Valencie, jelikož jsou závazné pouze pro soukromé provozovny, nikoliv však pro veřejné provozovny, na něž se rovněž nevztahují omezení týkající se reklamy a kontroly přístupu, kterým podléhají soukromé provozovny, a osvobozují je od dodržování těchto povinností: a) dodržování režimu minimálních vzdáleností 500 metrů mezi provozovnami hazardních her a 850 metrů odstupu mezi provozovnami hazardních her a vzdělávacími zařízeními; b) dodržování, se zpětnou účinností, vzdálenosti 850 metrů, která musí existovat mezi provozovnami hazardních her a vzdělávacími zařízeními, a to pro provozovny hazardních her již zřízené bez dodržení tohoto rozestupu, pokud žádají o obnovení své licence nebo povolení po vstupu výše uvedeného zákona č. 1/2020 v platnost; c) zavedení moratoria na udělování nových licencí nebo povolení pro provozovny hazardních her a sázkové kanceláře a provozování výherních automatů na dobu nejvýše pěti let od vstupu výše uvedeného zákona č. 1/2020 v platnost?

Brání zásady jednotného trhu a rovného a jednotného zacházení a zákazu diskriminace mezi subjekty v odvětví hazardních her těmto požadavkům vnitrostátní právní úpravy? Představuje popsaná situace výhodu, která poškozují a narušují 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 regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (zákon regionální samosprávy č. 1/2020 ze dne 11. června 2020 o regulaci hazardních her a prevenci závislosti na hazardních hrách v autonomním společenství Valencie) (dále jen „zákon č. 1/2020“) v čl. 45 odst. 5 a 6 stanoví:

„5. Provozovny odpovídající kategoriím uvedeným v bodě 3 písm. c) a e) tohoto článku se nesmí nacházet ve vzdálenosti menší než 850 metrů od vzdělávacího zařízení akreditovaného regionálním ministerstvem školství pro poskytování povinného středního vzdělání, maturitního studia, základního odborného vzdělávání a odborného uměleckého vzdělávání. Toto omezení vzdálenosti se nevztahuje na provozovny nacházející se mimo obytnou zónu.

6. Provozovny odpovídající kategoriím uvedeným v písm. b), c) a e) bodu 3 tohoto článku nesmí být umístěny ve vzdálenosti menší než 500 metrů od jiné provozovny patřící do jedné z kategorií uvedených v písm. b), c) a e) bodu 3 tohoto článku.“

Článek 45 písm. c) a e) bodu 3 se týká provozoven hazardních her a zvláštních sázkových prostor. Bod 3 písm. b) se týká heren binga.

Článek 8 tohoto zákona v odstavcích 1, 2 a 6 stanoví:

„1. V oblasti regionálních hazardních her a s ohledem na společnosti provozující hazardní hry povolené regionální samosprávou je omezena jakákoli reklama, propagace, sponzorství a jakákoli forma obchodních sdělení, včetně těch, která jsou prováděny telematicky prostřednictvím sociálních komunikačních sítí, které se týkají hazardních her a provozoven, v nichž jsou provozovány.

2. Reklama a propagace hazardních her mimo herní prostory, stejně jako statická reklama na hazardní hry na veřejných komunikacích nebo v dopravních prostředcích, je v autonomním společenství Valencie zakázána.

[...]

6. Veřejnoprávní média, jejichž rozsah vysílání je omezen na část nebo celé území Valencie, nesmějí vysílat reklamu na hazardní hry, ať už prezenčně nebo online. Tento zákaz se vztahuje také na služby informační společnosti, vysílání pořadů a snímků, v nichž moderátoři, spolupracovníci nebo hosté vystupují jako hazardní hráči, nebo přímo či nepřímo zmiňují či ukazují provozovny, salony nebo prostory spojené s hazardními hrami, s výjimkou případů, kdy je cílem prevence nebo zvyšování povědomí o patologickém hráčství nebo závislosti na hazardních hrách. Regionální ministerstvo odpovědné za hazardní hry může povolit výjimky z tohoto omezení v případě hazardních her ve veřejném vlastnictví nebo se státní výhradou.“

Druhé přechodné ustanovení výše uvedeného zákona stanoví následující:

„Povolení udělená před vstupem tohoto zákona v platnost zůstávají v platnosti po dobu, na kterou byla udělena. Případné obnovení nebo prodloužení platnosti těchto povolení po nabytí účinnosti tohoto zákona je podmíněno splněním požadavků stanovených tímto zákonem a prováděcími předpisy, avšak požadavek na vzdálenost mezi provozovnami hazardních her, stanovený v čl. 45 odst. 6 tohoto zákona, se neuplatní.“

Konečně desáté přechodné ustanovení uvedeného zákona zní následovně:

„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 zábavních výherních hracích přístrojů, které jsou určeny pro instalaci v hotelech a podobných zařízeních.

V případě, že při vyřizování prodloužení povolení provozovny hazardních her stávající místo provozovny nesplňuje požadavek na vzdálenost stanovený v čl. 45 odst. 5 tohoto zákona, pozastavení uvedené v předchozím odstavci se nepoužije za účelem vyřízení nového povolení v jiném místě.

Během tohoto období musí regionální ministerstvo odpovědné za hazardní hry zajistit studii analyzující sociální a zdravotní dopady existujících herních zařízení (konkrétní herny a výherní hrací přístroje v hotelových zařízeních). 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 zábavních výherních hracích přístrojů pro hotelové nebo podobné provozovny, a to s ohledem na veřejné zdraví, obyvatelstvo, sociálně-ekonomická a územní kritéria.“

Vyhláška č. 97/2021

Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (vyhláška regionálního ministerstva č. 97/2021 ze dne 16. července 2021 o naléhavých opatřeních k uplatňování 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) (dále jen „napadená vyhláška“) je předpisem, proti němuž žalobci podali tuto žalobu.

Článek 5, nadepsaný „Povolení k obnovení licence pro provozovny hazardních her, které nesplňují požadavek vzdálenosti“, ve svém odstavci 1 v podstatě stanoví, že pro obnovení licence provozoven hazardních her, které nesplňují požadavek vzdálenosti stanovený v čl. 45 odst. 5 zákona č. 1/2020, na který odkazuje druhý odstavec desátého přechodného ustanovení téhož zákona, musí držitelé požádat o povolení odpovídající novému umístění. Odstavec 2 uvedeného článku umožňuje těmto provozovnám zůstat dočasně na stávajícím místě, a to po dobu nejvýše devíti měsíců a za určitých podmínek.

Článek 9 odst. 1 této vyhlášky stanoví následující: „instalace výherních hracích přístrojů typu B nebo zábavních výherních hracích přístrojů může být povolena pouze v hotelových nebo podobných zařízeních, pokud bylo příslušné povolení k provozování získáno nebo o něj bylo požádáno před nabytím účinnosti zákona.“

Článek 18 vyhlášky velmi přísně upravuje obchodní informace, které se mohou objevit zvenčí na provozovnách hazardních her. Zejména zakazuje zobrazování jakýchkoli reklam na vnější straně budovy.

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 články 4, 5, 6, 9 a 18.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 2 Žalobci mají za to, že čl. 45 odst. 5 a 6 a druhé a desáté přechodné ustanovení zákona č. 1/2020, na němž je založena tato vyhláška, porušují články 49 a 56 SFEU, jakož i články 16 a 20 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Podle této valencijské právní úpravy nemohou vnitrostátní provozovatelé nebo provozovatelé z jiných členských států vykonávat svobodu usazování a volný pohyb služeb prostřednictvím zřízení provozoven hazardních her a instalací automatů typu B v autonomním společenství Valencie a samozřejmě ani volně poskytovat své služby.
- 3 Podle jejich názoru lze opatření omezující svobodu usazování přijaté členským státem považovat za legitimní z hlediska unijního práva, ale pouze pokud je v souladu s článkem 16 Listiny a je vhodné k zajištění dosažení daných cílů a nepřekračuje rámec toho, co je k jejich dosažení nezbytné, což valencijská právní úprava zjevně porušuje. Již nyní existuje podrobná právní úprava fungování provozoven hazardních her, která výslovně a s přísnými sankcemi zakazuje vstup mladistvým a jejich přítomnost v těchto provozovnách. Vnitrostátní zákonodárce (Cortes Valencianas) (regionální parlament Valencie, Španělsko) neuvádí žádný naléhavý důvod obecného zájmu, který by se mohl vztahovat na tak přebytečné a nepřiměřené omezení. Žalobci se za tímto účelem dovolávají rozsudků ze dne 6. března 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133), ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), a ze dne 11. prosince 2014, Komise v. Španělsko (C-678/11, EU:C:2014:2434).
- 4 Žalovaný má za to, že napadená vyhláška je plně slučitelná s unijním právem a splňuje kritéria proporcionality (vhodnost, nezbytnost a přiměřenost v užším smyslu) stanovená jak ve vnitrostátních právních předpisech, tak v ustálené judikatuře Soudního dvora. Za tímto účelem se dovolává rozsudku ze dne 8. září

2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).

- 5 Žalovaný uvádí, že potřeba opatření stanovených pro obnovení licencí a povolení spočívá v tom, že je nanejvýš důležité snížit vystavení nezletilých osob nabídce hazardních her na jejich každodenních cestách do vzdělávacích zařízení, neboť, jak bylo zjištěno v předložených studiích a zprávách, tato situace vede k normalizaci těchto provozoven jako míst pro trávení volného času v jejich skupinovém modelu trávení volného času. V tomto smyslu Zpráva č. 28/20030, kterou vydal Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (sekretariát Rady pro jednotný trh, Španělsko) dne 11. března 2021, uvádí, že zavedení minimálních vzdáleností 500 metrů mezi hernami binga, provozovny hazardních her a zábavními hernami a omezující opatření týkající se výherních hracích přístrojů typu B nebo zábavních výherních hracích přístrojů instalovaných v hotelech a podobných zařízeních představují vhodná, nezbytná a přiměřená omezení.
- 6 Podle žalovaného je nesmírně důležitá preventivní činnost, aby se zabránilo rozvoji návykového chování spojeného s hazardními hrami, zejména v dospívajícím věku, přičemž důležitý a dobrý základ je nezletilým osobám výslovně zakázat přístup do těchto provozoven. Stejně důležité je však zabránit nadměrnému vystavování nezletilých osob těmto provozovnám, protože omezení jejich vystavování v rámci každodenní školní docházky zabrání normalizaci těchto provozoven jako míst trávení volného času v jejich skupinovém modelu trávení volného času.
- 7 Kromě toho preambule zákona č. 1/2020 dále uvádí, že podle studie „Mladiství, hazardní hry a sázení. Kvalitativní přístup“, kterou v roce 2020 zveřejnily Centrum královny Sofie pro děti a dospívající a Nadace pro pomoc proti drogové závislosti, je jedním z hlavních rizikových faktorů vzniku závislosti na hazardních hrách u dospívajících a mladistvých začlenění hazardních her do normalizovaného modelu trávení volného času mládeže.
- 8 Konečně, pokud jde o opatření v oblasti reklamy, žalovaný tvrdí, že právo na zdraví má přednost před jinými hospodářskými právy, jako je svoboda podnikání. Je zřejmé, že provozování hazardních her a sázek má silný dopad na zdraví, zejména na děti, mladistvé a další zranitelné skupiny, jak uvedl Tribunal Supremo de España (Nejvyšší soud, Španělsko) který se přesně držel judikatury Soudního dvora stanovené mimo jiné v rozsudku ze dne 25. července 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior a Publivia (C-1/90 a C-176/90, EU:C:1991:327).

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 9 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.
- 10 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.
- 11 Větší význam má problematika nastolená v rozsudku ze dne 9. září 2010, Engelman (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.
- 12 Pokud jde o soulad omezení s cíli politiky v oblasti hazardních her, pravomoc svěřená členským státům, 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.
- 13 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 je vhodné k zajištění dosažení uvedených cílů.

- 14 Soudní dvůr se obecně přiklání k posuzování opatření přijatých vnitrostátními orgány jako soudržných. 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 „pokud orgány členského státu vyzývají a nabádají spotřebitele, aby se účastnili loterií, hazardních her a sázek s cílem zajistit finanční výnos pro státní pokladnu, nemohou se orgány tohoto státu dovolávat veřejného pořádku s ohledem na nezbytnost omezení herních příležitostí, 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.
- 15 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 bojovat 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.
- 16 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 režim 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, jakož i boj proti 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.
- 17 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.

- 18 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.
- 19 Judikatura Soudního dvora v oblasti hazardních her zdůraznila, že nezbytnost a přiměřenost opatření přijatých členským státem 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.
- 20 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.
- 21 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 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 udělování koncesí na sportovní sázky kapitálovým společnostem kótovaným 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.

- 22 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.
- 23 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, které se dostalo nizozemskému systému 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.
- 24 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.
- 25 Pokud jde o španělskou vnitrostátní judikaturu, je třeba upozornit na rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) č. 1408/2019 ze dne 22. října 2019, v němž byl předchozí valencijský systém regulace provozoven hazardních her, který stanovoval vzdálenost 800 metrů mezi provozovnami hazardních her, prohlášen za nezákonný. Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) měl v podstatě za to, že taková právní úprava není dostatečně odůvodněná a je nepřiměřená.
- 26 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.

- 27 Z hlediska požadavků na přiměřenost, vhodnost, způsobilost a nezbytnost opatření zavádějících systém minimálních vzdáleností 500 metrů mezi provozovny hazardních her a minimálních vzdáleností 850 metrů mezi provozovny hazardních her a vzdělávacími zařízeními mohou být tato opatření neslučitelná s těmito požadavky, pokud jsou již v právních předpisech stanovena a zavedena jiná, méně omezující opatření, která však lze považovat za stejně vhodná a účinná pro ochranu spotřebitelů, zejména nezletilých, jako např: a) zákaz přístupu a účasti, kromě jiných kategorií, nezletilých osob a b) zákaz reklamy, propagace nebo sponzorství a jakéhokoli druhu obchodní propagace, včetně telematické prostřednictvím sociálních komunikačních sítí, jakož i propagace hazardních her mimo provozovnu, statické reklamy na veřejných komunikacích a dopravních prostředcích, plakátů nebo obrázků na jakémkoli nosiči.
- 28 Nezdá se, že by bylo nutné doplnit stávající omezující opatření uvedená v předchozím bodě o opatření obsažená v napadené vyhlášce, pokud jsou stávající opatření považována za vhodná k dosažení cílů sledovaných vyhláškou, jsou méně škodlivá a více respektují zásady svobody podnikání, usazování a přístupu na trh a výkonu profesních činností, které jsou chráněny prostřednictvím ustanovení unijního práva (články 26 SFEU, 49 SFEU a 56 SFEU), a slouží jako užitečné nástroje k dosažení stejných cílů bez poškození nebo obětování práv.
- 29 Zdá se, že totéž platí pro uložení vzdálenosti 850 metrů mezi provozovny hazardních her a vzdělávacími zařízeními pro ty provozovny, které již byly zřízeny, aniž by ji dodržovaly, když žádají o obnovení své licence nebo povolení po vstupu zákona č. 1/2020 v platnost, protože uvedená vzdálenost je uložena se zpětnou účinností.
- 30 Totéž lze říci i o pětiletém moratoriu od vstupu tohoto zákona v platnost na vydávání nových povolení pro provozovny hazardních her a nových povolení k provozování výherních hracích přístrojů typu B (automatů), neboť takové pozastavení na tak dlouhou dobu představuje svého druhu zrušení práva spočívajícího ve výkonu legální činnosti.
- 31 Zdá se, že taková opatření s ohledem na svou škodlivost a sílu vedou k potlačení základních práv, jako je volný přístup na trh a svoboda usazování společností a podniků, a jsou v rozporu s výše uvedenými ustanoveními SFEU.
- 32 Konečně, pokud jde o rovné zacházení a soudržnost uložených omezení, Soudní dvůr v rozsudku Gambelli uvedl, že „pokud orgány členského státu vyzývají a nabádají spotřebitele, aby se účastnili loterií, hazardních her a sázek s cílem zajistit finanční výnos pro státní pokladnu, nemohou se orgány tohoto státu dovolávat veřejného pořádku s ohledem na nezbytnost omezení herních

příležitostí, aby odůvodnily taková opatření, jaká jsou dotčena v původním řízení“.

- 33 Je zřejmé, že tyto pokyny, které znamenají zákaz všech druhů diskriminace, nejsou v projednávané věci zaručeny, protože omezení vzdálenosti se předpokládá pouze u soukromých provozoven hazardních her, a nikoli u těch, které jsou považovány za veřejné provozovny (státní loterie, tipovací hry a sportovní sázky, ONCE [Organización Nacional de Ciegos de España (národní organizace španělských nevidomých)], atd.), které jsou rovněž vyňaty z omezení reklamy a kontroly přístupu, které se vztahují na soukromé provozovny. Zdá se, že taková omezení uvalená výhradně na soukromé provozovny vedou k narušení hospodářské soutěže a k vytvoření státního monopolu na hazardní hry.

PRACOVNÍ DOKUMENT