

**Vec C-719/23**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

23. november 2023

**Vnútroštátny súd:**

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

26. september 2023

**Žalobcovia:**

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

---

## **Predmet konania vo veci samej**

Regulácia hazardných hier – Právna úprava prijatá autonómnym spoločenstvom na účely regulácie hazardných hier – Povinnosť minimálnej vzdialenosti 500 metrov medzi prevádzkami hazardných hier – Povinnosť minimálnej vzdialenosti 850 metrov medzi prevádzkami hazardných hier a vzdelávacími inštitúciami – Povinnosť minimálnej vzdialenosti 850 metrov medzi prevádzkami hazardných hier a vzdelávacími inštitúciami uložená so spätnou účinnosťou – Pozastavenie udeľovania nových licencií alebo povolení pre prevádzky hazardných hier a hracie automaty typu B (herné automaty) na obdobie maximálne piatich rokov – Povinnosti, ktoré sa nevzťahujú na verejné prevádzky hazardných hier.

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Článok 267 ZFEÚ – Návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa výkladu – Zlučiteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy s článkami 26, 49 a 56 ZFEÚ – Vhodnosť, nevyhnutnosť a proporcionalita – Existencia menej obmedzujúcich opatrení – Rovnosť zaobchádzania – Narušenie hospodárskej súťaže

## **Prejudiciálne otázky**

1. Majú sa články 26, 49 a 56 ZFEÚ, ktoré zahŕňajú zásady slobody podnikania, slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb, vykladať v tom zmysle, že sú zlučiteľné s vnútroštátnou právnou úpravou [ako je článok 5 Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell (dekrét regionálneho ministerstva č. 97/2021 zo 16. júla 2021), ktorým sa vykonáva článok 45 ods. 5 a článok 45 ods. 6 ley 1/2020 Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (zákon Valencie č. 1/2020 o regulácii hazardných hier a prevencii závislosti od hazardných hier v autonómnom spoločenstve Valencia)], ktorá stanovuje režim minimálnych vzdialeností 500 metrov medzi herňami a 850 metrov medzi herňami a vzdelávacími inštitúciami, v prípade, ak uvedená právna úprava už stanovuje iné, menej obmedzujúce opatrenia, ktoré však možno považovať za rovnako účinné na ochranu spotrebiteľov, všeobecného záujmu, a najmä maloletých: a) ako je zákaz vstupu a účasti maloletým, osobám, ktoré boli na základe právoplatného rozhodnutia súdu vyhlásené za nespôsobilé na právne úkony, riaditeľom športových subjektov a rozhodcom činností, na ktoré sa uzatvárajú stávky, riaditeľom a akcionárom stávkových spoločností, osobám so zbraňou, intoxikovaným osobám alebo osobám pod vplyvom psychotropných látok, ktoré narušajú priebeh hier, osobám, ktoré sú zapísané do registra osôb vylúčených z prístupu k hazardným hrám; a b) ako je zákaz reklamy, propagácie alebo sponzorstva a akéhokoľvek druhu komerčnej propagácie vrátane telematiky

prostredníctvom sociálnych komunikačných sietí, ako aj propagácie hazardných hier mimo priestorov, statickej reklamy na verejných komunikáciách a dopravných prostriedkoch, plagátov alebo obrázkov na akýchkoľvek nosičoch?

**2. Bez ohľadu na odpoveď na vyššie položenú otázku: Majú sa články 26, 49 a 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bránia takej vnútroštátnej právnej úprave, aká je stanovená v druhom prechodnom ustanovení zákona regionálnej vlády Valencie č. 1/2020 z 11. júla 2020 o regulácii hazardných hier a prevencii závislosti od hazardných hier v autonómnom spoločenstve Valencia, tým, že so spätnou účinnosťou stanovuje vzdialenosť 850 metrov, ktorá musí existovať medzi herňami a vzdelávacími inštitúciami, pre herne, ktoré už boli zriadené bez dodržania tejto vzdialenosti, keď žiadajú o obnovenie svojej licencie alebo povolenia po nadobudnutí účinnosti uvedeného zákona č. 1/2020, keďže táto požiadavka je nezlučiteľná s už uvedenými zásadami slobody podnikania a slobody usadiť sa, ako aj slobodného výkonu činností?**

**3. Bez ohľadu na odpovede na predchádzajúce otázky: Majú sa články 26, 49 a 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bránia takej vnútroštátnej právnej úprave, aká je stanovená v desiatom prechodnom ustanovení zákona regionálnej vlády Valencie č. 1/2020 z 11. júla 2020 o regulácii hazardných hier a prevencii závislosti od hazardných hier v autonómnom spoločenstve Valencia, tým, že stanovuje moratórium na obdobie piatich rokov od nadobudnutia účinnosti uvedeného zákona č. 1/2020 na udeľovanie nových licencií alebo povolení pre prevádzky hazardných hier, keďže toto pozastavenie povolení na obdobie maximálne piatich rokov je nezlučiteľné s už uvedenými zásadami slobody podnikania a slobody usadiť sa, ako aj slobodného výkonu činností?**

**4. Bez ohľadu na odpovede na predchádzajúce otázky: Majú sa články 26, 49 a 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bránia takej vnútroštátnej právnej úprave, aká je stanovená v článku 45 ods. 5 a článku 45 ods. 6 uvedeného zákona Valencie č. 1/2020 o regulácii hazardných hier a prevencii závislosti od hazardných hier v autonómnom spoločenstve Valencia, keďže je záväzná len pre herne v súkromnom vlastníctve, ale nie pre herne, ktoré sú verejnými prevádzkami, na ktoré sa tiež nevzťahujú obmedzenia týkajúce sa reklamy a kontroly vstupu, ktorým podliehajú herne v súkromnom vlastníctve, pričom sa oslobodzujú od dodržiavania týchto povinností: a) dodržiavanie režimu minimálnych vzdialeností 500 metrov medzi herňami a 850 metrov medzi herňami a vzdelávacími inštitúciami; b) dodržiavanie vzdialenosti 850 metrov so spätnou účinnosťou, ktorá musí existovať medzi herňami a vzdelávacími inštitúciami, pre herne, ktoré už boli zriadené bez dodržania tohto odstupu, keď žiadajú o obnovenie svojej licencie alebo povolenia po nadobudnutí účinnosti uvedeného zákona č. 1/2020; c) uplatňovanie moratória na obdobie maximálne piatich rokov od nadobudnutia účinnosti uvedeného zákona č. 1/2020 na udeľovanie nových licencií alebo povolení pre**

**prevádzky hazardných hier a stávkové kancelárie a na prevádzkovanie herných automatov?**

**Bránia zásady jednoty trhu, rovnosti a rovnakého zaobchádzania a zákazu diskriminácie medzi prevádzkovateľmi v odvetví hazardných hier a vo vzťahu k nim, týmto ustanoveniam vnútroštátnej právnej úpravy? Predstavuje opísaná situácia výhodu, ktorá nepriaznivo ovplyvňuje a narúša hospodársku súťaž v danom odvetví?**

### **Uvedené ustanovenia práva Únie**

ZFEÚ, články 26, 49, 56, článok 106 ods. 1 a článok 107 ods. 1.

### **Uvedené ustanovenia vnútroštátneho práva**

*Ley 1/2020 (zákon č. 1/2020)*

Ley 1/2020, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (zákon regionálnej vlády č. 1/2020 o regulácii hazardných hier a prevencii závislosti od hazardných hier v autonómnom spoločenstve Valencia) z 11. júna 2020 (ďalej len „zákon č. 1/2020“) v článku 45 ods. 5 a 6 stanovuje:

„5. Prevádzky, ktoré zodpovedajú druhom uvedeným v bode 3 písm. c) a e) tohto článku, sa nemôžu nachádzať vo vzdialenosti menšej ako 850 metrov od vzdelávacej inštitúcie akreditovanej regionálnym ministerstvom zodpovedným za vzdelávanie na poskytovanie povinného stredoškolského vzdelávania, maturity, základného odborného vzdelávania a odborného umeleckého vzdelávania. Toto obmedzenie týkajúce sa vzdialenosti sa nevzťahuje na prevádzky hazardných hier umiestnené mimo obytného územia.

6. Prevádzky, ktoré zodpovedajú druhom uvedeným v bode 3 písm. b), c) a e) tohto článku, sa nemôžu nachádzať vo vzdialenosti menšej ako 500 metrov od inej prevádzky patriacej do jedného z druhov uvedených v bode 3 písm. b), c) a e) tohto článku.“

Článok 45 bod 3 písm. c) a e) sa vzťahuje na herne a špecifické stávkové priestory. Článok 45 bod 3 písm. b) sa vzťahuje na herne binga.

Článok 8 ods. 1, 2 a 6 tohto zákona znie:

„1. V oblasti hazardných hier autonómneho spoločenstva a v súvislosti so spoločnosťami prevádzkujúcimi hazardné hry, ktorým udelila povolenie Generalitat [regionálna vláda], je obmedzená akákoľvek reklama, propagácia, sponzorstvo a akákoľvek forma obchodnej komunikácie vrátane tej, ktorá sa uskutočňuje telematicky prostredníctvom sociálnych komunikačných sietí a ktorá sa týka činností hazardných hier a prevádzok, v ktorých sa tieto hry uskutočňujú.

2. Na území autonómneho spoločenstva Valencia je zakázaná reklama a propagácia hazardných hier mimo priestorov prevádzok hazardných hier, ako aj statická reklama hazardných hier na verejných komunikáciách alebo dopravných prostriedkoch.

...

6. Verejnoprávne médiá, ktorých rozsah vysielať je obmedzený na časť alebo celé územie Valencie, nesmú vysielať reklamu na činnosť hazardných hier, či už na obrazovkách alebo online. Tento zákaz sa vzťahuje aj na služby informačnej spoločnosti, vysielať programov a záberov, v ktorých moderátori, spolupracovníci alebo hostia vystupujú ako hazardní hráči, alebo priamo či nepriamo spomínajú alebo ukazujú prevádzky, herne alebo priestory spojené s hazardnými hrami, okrem prípadov, keď sú zamerané na prevenciu alebo zvyšovanie povedomia o patologickom hráčstve alebo závislosti od hazardných hier. Regionálne ministerstvo zodpovedné za hazardné hry môže povoliť výnimky z tohto obmedzenia v prípade hazardných hier, ktoré sú vo verejnom alebo štátnom vlastníctve.“

Druhé prechodné ustanovenie uvedeného zákona stanovuje:

„Povolenia udelené pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona zostávajú v platnosti počas obdobia, na ktoré boli udelené. Prípadné obnovenie alebo predĺženie platnosti týchto povolení po nadobudnutí účinnosti tohto zákona podlieha splneniu požiadaviek stanovených v tomto zákone a vo vykonávacích predpisoch, nevzťahuje sa však na ne požiadavka týkajúca sa vzdialenosti medzi prevádzkami hazardných hier, ktorá je upravená v článku 45 ods. 6 tohto zákona“.

Napokon desiate prechodné ustanovenie uvedeného zákona znie:

„Na obdobie najviac 5 rokov od nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa pozastavuje vydávanie nových povolení pre prevádzky hazardných hier, ako aj nových povolení na prevádzkovanie hracích automatov typu B alebo zábavných výherných automatov, ktoré sú určené na umiestnenie v pohostinstvách alebo podobných zariadeniach.

Ak pri rozhodovaní o obnovení povolenia pre prevádzku hazardných hier súčasne umiestnenie tejto prevádzky nespĺňa požiadavku týkajúcu sa vzdialenosti, ktorá je stanovená v článku 45 ods. 5 tohto zákona, pozastavenie uvedené v predchádzajúcom odseku sa nevzťahuje na vybavenie nového povolenia na inom mieste.

Počas tohto obdobia regionálne ministerstvo zodpovedné za hazardné hry je povinné koordinovať štúdiu, ktorá analyzuje sociálny vplyv a vplyv existujúcich zariadení hazardných hier na verejné zdravie (špecifické priestory pre hazardné hry a hracie automaty v pohostinstvách). Na základe výsledkov tejto štúdie regionálne ministerstvo zodpovedné za hazardné hry je povinné navrhnúť obmedzenia na území Valencie týkajúce sa prípustného počtu a rozmiestnenia

priestorov pre hazardné hry a hracích automatov typu B alebo zábavných výherných automatov pre pohostinstvá alebo podobné zariadenia, so zohľadnením kritérií týkajúcich sa verejného zdravia, obyvateľstva, sociálno-ekonomických kritérií a územných kritérií.“

*Decreto 97/2021 (dekrét č. 97/2021)*

Decreto 97/2021, 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 (dekrét regionálneho ministerstva č. 97/2021 o naliehavých opatreniach na vykonanie zákona regionálnej vlády Valencie č. 1/2020 z 11. júna 2020 o regulácii hazardných hier a prevencii závislosti od hazardných hier v autonómnom spoločenstve Valencia) zo 16. júla 2021 (ďalej len „napadnutý dekrét“), je právnym predpisom, proti ktorému podali žalobcovia túto žalobu.

Článok 5 s názvom „Povolenia na obnovenie licencií pre prevádzky hazardných hier, ktoré nespĺňajú požiadavku týkajúcu sa vzdialenosti“ vo svojom odseku 1 v podstate uvádza, že na obnovenie licencie pre prevádzky hazardných hier, ktoré nespĺňajú požiadavku týkajúcu sa vzdialenosti stanovenú v článku 45 ods. 5 zákona č. 1/2020, ktorá je uvedená v druhom odseku desiateho prechodného ustanovenia tohto zákona, musia držiteľia licencií požiadať o príslušné povolenie pre nové miesto. Odsek 2 tohto článku umožňuje, aby tieto prevádzky mohli dočasne zostať na svojom súčasnom mieste, a to maximálne na obdobie deviatich mesiacov, pokiaľ spĺňajú určité podmienky.

Článok 9 ods. 1 uvedeného dekrétu stanovuje: „umiestnenie hracích automatov typu B alebo zábavných výherných automatov v pohostinských alebo podobných zariadeniach možno povoliť len v prípade, ak príslušné povolenie na prevádzkovanie bolo získané alebo oň bolo požiadané pred nadobudnutím účinnosti zákona.“

Článok 18 tohto dekrétu veľmi prísne upravuje obchodné informácie, ktoré sa môžu objaviť mimo priestorov prevádzok hazardných hier. Konkrétne zakazuje, aby sa mimo týchto priestorov zobrazila akákoľvek reklama.

### **Stručné zhrnutie skutkových okolností a konania vo veci samej**

- 1 Žalobcovia vo veci samej podali žalobu proti napadnutému dekrétu, ktorý bol 4. augusta 2021 uverejnený v Úradnom vestníku Generalitat Valenciana (regionálna vláda Valencie). Napadnuté boli najmä články 4, 5, 6, 9 a 18.

### **Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 2 Žalobcovia sa domnievajú, že článok 45 ods. 5 a 6, ako aj druhé a desiate prechodné ustanovenie zákona č. 1/2020, na ktorom je založený tento dekrét,

porušujú články 49 a 56 ZFEÚ, ako aj články 16 a 20 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Na základe tejto právnej úpravy autonómneho spoločenstva Valencia tuzemskí podnikatelia ani podnikatelia z iných členských štátov nemôžu vykonávať slobodu usadiť sa a slobodu poskytovať služby prostredníctvom umiestnenia herní a hracích automatov typu B v autonómnom spoločenstve Valencia, a samozrejme ani slobodne poskytovať svoje služby.

- 3 Podľa ich názoru opatrenie obmedzujúce slobodu usadiť sa prijaté členským štátom možno považovať za legitímne z hľadiska práva Únie, ale len za predpokladu, že je v súlade s článkom 16 Charty a je vhodné na zabezpečenie dosiahnutia predmetných cieľov, pričom nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na ich dosiahnutie, čo sú parametre, ktoré právna úprava autonómneho spoločenstva Valencia jasne porušuje. Už existuje podrobná regulácia týkajúca sa prevádzkovania herní, ktorá výslovne a s prísnyimi sankciami zakazuje vstup a prítomnosť maloletých osôb v týchto herniach. Vnútroštátny zákonodarca [Cortes Valencianas (parlament autonómneho spoločenstva Valencia)] neuvádza žiadny naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý by mohol pokryť takéto nepotrebné a neprimerané obmedzenie. Žalobcovia sa na tento účel odvolávajú na rozsudky zo 6. marca 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133), z 30. apríla 2014, Pfleger a i. (C-390/12, EU:C:2014:281), a z 11. decembra 2014, Komisia/Španielsko (C-678/11, EU:C:2014:2434).
- 4 Žalovaný sa domnieva, že napadnutý dekrét je úplne zlučiteľný s právom Únie a spĺňa kritérium proporcionality (vhodnosť, nevyhnutnosť a primeranosť v užšom zmysle), ktoré je stanovené tak vo vnútroštátnej právnej úprave, ako aj v ustálenej judikatúre Súdneho dvora. Na tento účel sa odvoláva na rozsudok z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).
- 5 Žalovaný sa domnieva, že potreba opatrení stanovených na obnovenie licencií a povolení spočíva v tom, že je mimoriadne dôležité znížiť vystavenie maloletých osôb ponuke hazardných hier na ich každodenných trasách do vzdelávacích inštitúcií, keďže, ako vyplýva z predložených štúdií a správ, táto situácia vedie k normalizácii týchto prevádzok ako miest trávenia voľného času v ich skupinovom modeli trávenia voľného času. V tomto zmysle sa v správe č. 28/20030, ktorú vydal Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (Sekretariát Rady pre jednotný trh) 11. marca 2021, uvádza, že zavedenie minimálnych vzdialeností 500 metrov medzi herňami binga, herňami a zábavnými herňami a obmedzujúce opatrenia týkajúce sa hracích automatov typu B alebo zábavných výherných automatov umiestnených v pohostinstvách a podobných zariadeniach, predstavujú vhodné, nevyhnutné a primerané obmedzenia.
- 6 Podľa žalovaného je mimoriadne dôležitá prevencia, aby sa zabránilo rozvoju návykového správania spojeného s hazardnými hrami, najmä v období dospievania, a je dôležité a dobré začať tým, že maloletým osobám sa výslovne zakáže vstup do týchto prevádzok. Rovnako dôležité je však zabrániť

nadmernému vystaveniu maloletých osôb tomuto typu prevádzok, keďže obmedzenie ich vystavenia na každodenných trasách do vzdelávacích inštitúcií zabráni normalizácii týchto prevádzok ako miest trávenia voľného času v ich skupinovom modeli trávenia voľného času.

- 7 Pre úplnosť opakuje to, čo je uvedené v preambule zákona č. 1/2020, a to, že podľa štúdie „Mládež, hazardné hry a stávkovanie. Kvalitatívny prístup“, ktorú v roku 2020 uverejnilo Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia y la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (Stredisko kráľovnej Sofie pre deti a mládež a Nadácia na pomoc proti drogovej závislosti), je jedným z hlavných rizikových faktorov pre rozvoj závislosti od hazardných hier u dospelých a mladých ľudí začlenenie hrania hazardných hier do normalizovaného modelu trávenia voľného času mládeže.
- 8 Napokon, pokiaľ ide o opatrenia v oblasti reklamy, žalovaný tvrdí, že právo na zdravie má prednosť pred inými hospodárskymi právami, ako je sloboda podnikania. Je zrejmé, že hranie hazardných hier a stávkovanie má silný vplyv na zdravie, najmä na detskú populáciu, mladistvých a iné zraniteľné skupiny, ako konštatoval španielsky Tribunal Supremo (Najvyšší súd) v súlade s judikatúrou Súdneho dvora stanovenou okrem iného v rozsudku z 25. júla 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior a Publivia (C-1/90 a C-176/90, EU:C:1991:327).

#### **Stručné zhrnutie dôvodov návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

- 9 Súdny dvor stanovil hranice voľnej úvahy, ktorú majú členské štáty pri určovaní cieľov a nástrojov svojej politiky v oblasti hazardných hier tým, že vyžaduje, aby obmedzenia uložené vnútroštátnymi orgánmi spĺňali tieto požiadavky:
  - a) v každom prípade sa musia uplatňovať nediskriminačným spôsobom.
  - b) musia byť koherentné a vhodné na zabezpečenie dosiahnutia cieľov, na ktoré sa vnútroštátne orgány odvolávajú.
  - c) musia byť primerané a nesmú ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa alebo cieľov, na ktorých je založené ich prijatie.
  - d) vnútroštátne orgány nesmú konať svojvoľne a podliehajú najmä povinnosti transparentnosti, ktorá má určité výnimky.
- 10 Pokiaľ ide o zákaz diskriminácie, je potrebné uviesť, že zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti je hodnotou Únie a základnou zásadou práva Únie. To vysvetľuje, prečo Súdny dvor obzvlášť prísne vyžaduje, aby prípadné obmedzenia uložené štátmi neboli diskriminačné na základe štátnej príslušnosti a aby sa za legitímne považovali len tie, ktoré sa bez rozdielu týkajú dotknutých osôb usadených v ktoromkoľvek členskom štáte. V tejto súvislosti Súdny dvor konštatoval nezlučiteľnosť štátnej právnej úpravy s právom Únie v niektorých sporoch týkajúcich sa zdaňovania hier. Súdny dvor v rozsudku z 13. novembra



2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613) konštatoval, že fínska daňová právna úprava, ktorá uznáva oslobodenie výhier z lotérií organizovaných vo Fínsku od dane, pričom zdaňuje výhry získané v iných štátoch, konkrétne vo Švédsku, má diskriminačnú povahu.

- 11 Dôležitejšia je problematika nastolená v rozsudku z 9. septembra 2010, Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), v ktorom sa skúmala zlučiteľnosť rakúskej právnej úpravy, ktorá od koncesionárov prevádzkujúcich kasína vyžadovala, aby mali právnu formu akciovej spoločnosti a ukladala im povinnosť mať sídlo v Rakúsku, s právom Únie. Súdny dvor konštatoval, že táto posledná uvedená povinnosť obmedzuje slobodu usadiť sa v zmysle článku 49 ZFEÚ a diskriminuje hospodárske subjekty so sídlom v iných členských štátoch.
- 12 Pokiaľ ide o vhodnosť obmedzení vo vzťahu k cieľom politiky v oblasti hazardných hier, právomoc priznaná členským štátom stanoviť ciele svojich vnútroštátnych politik v oblasti hazardných hier zahŕňa aj určenie opatrení potrebných na dosiahnutie sledovaného cieľa. Na tento účel majú štáty síce širokú, ale nie neobmedzenú mieru voľnej úvahy. V súlade s požiadavkou vhodnosti sa vyžaduje, aby vnútroštátne právne úpravy, ktoré stanovujú obmedzujúce opatrenia alebo prekážky vnútorného trhu, boli v súlade so sledovaným cieľom a mohli byť odôvodnené vzhľadom na cieľ, ktorý je základom daného obmedzenia. Vo všeobecnosti je vnútroštátna právna úprava vhodná na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa len vtedy, ak skutočne zodpovedá úsiliu dosiahnuť tento cieľ konzistentne a systematicky.
- 13 Súdny dvor konštatoval, že posúdenie koherentnosti a konzistentnosti vnútroštátnych právnych úprav prináleží vnútroštátnym súdom, pričom uviedol, že musia posúdiť, či sú opatrenia primerané cieľom všeobecného záujmu, ktoré ich odôvodňujú. Na tento účel sa toto posúdenie musí vykonať podľa logiky, ktorá vyžaduje, aby sa na jednej strane ciele sledované vnútroštátnymi orgánmi dotknutého členského štátu zohľadnili ako celok alebo spoločne a na druhej strane, aby sa každé z obmedzení uložených vnútroštátnou právnou úpravou preskúmalo samostatne s cieľom určiť, či sú vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaných cieľov.
- 14 Súdny dvor má zvyčajne sklon považovať opatrenia prijaté vnútroštátnymi orgánmi za koherentné. V niektorých prípadoch však otvorene spochybnil konzistentnosť uložených obmedzení, ako napríklad v rozsudku zo 6. novembra 2003, Gambelli a i. (C-243/01, EU:C:2003:597), v ktorom uviedol, že „pokiaľ orgány členského štátu vedú a povzbudzujú spotrebiteľov k účasti na lotériách, hazardných hrách alebo stávkach s cieľom získať finančné prostriedky do štátneho rozpočtu, orgány tohto štátu sa nemôžu odvolávať na verejný sociálny poriadok v súvislosti s nevyhnutnosťou znížiť príležitosti ku hre, aby odôvodnili také opatrenia, akými sú opatrenia v predmetnej veci“. Taktiež sa domnieval, že rozhodnutie talianskych orgánov automaticky a bez verejného obstarávania obnoviť koncesie potrebné na riadenie a prevádzkovanie dostihových pretekov

nesplňa cieľ zabrániť podvodným alebo trestným činnostiam prevádzkovateľov hazardných hier.

- 15 V rozsudku z 8. septembra 2010, Stoß a i. (C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504), Súdny dvor spochybnil koherentnosť verejných monopolov v oblasti športových stávk, ktoré založili spolkové krajiny Hesensko a Bádensko-Württembersko na účely prevencie podnecovania na neprimerané výdavky súvisiace s hrou a boja proti závislosti na hazardných hrách. V tejto súvislosti sa stotožnil s prístupom vnútroštátnych súdov, ktoré položili prejudiciálne otázky a ktoré mali pochybnosti o tom, či je tento monopol v súlade s cieľmi právnej úpravy, na ktorú sa vzťahuje.
- 16 Veľmi ilustratívne je odôvodnenie rozsudku z 3. júna 2010, Ladbrokes Betting & Gaming a Ladbrokes International (C-258/08, EU:C:2010:308), v ktorom sa analyzuje zlučiteľnosť holandskej právnej úpravy, ktorá stanovuje režim exkluzivity v prospech jediného hospodárskeho subjektu na organizovanie alebo propagáciu hazardných hier, s právom Únie. V tejto veci Najvyšší súd Holandska vyjadril pochybnosti, pokiaľ ide o koherentnú a systematickú povahu vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá napriek tomu, že jej cieľom je ochrana spotrebiteľov a boj proti závislosti od hazardných hier a podvodom, umožňuje držiteľom výhradných práv rozšíriť ponuku hazardných hier a využívať reklamu s cieľom zvýšiť atraktivnosť tejto ponuky. Súdny dvor uviedol, že súčasná existencia dvoch cieľov (ochrana spotrebiteľov a predchádzanie podvodom a trestnej činnosti v oblasti hazardných hier) si vyžaduje nájsť správnu rovnováhu medzi nimi. Ako už bolo uvedené v rozsudku zo 6. marca 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133), rozvoj politiky kontrolovanej expanzie, ktorá je účinne zameraná na usmernenie sklonu k hazardným hrám do legálnych obehov, je v súlade s cieľom predchádzať podvodom a trestnej činnosti.
- 17 Na tento účel musia byť prevádzkovatelia s licenciou spoľahlivou a atraktívnou alternatívou k nelegálnym hazardným hrám tým, že budú môcť ponúkať širokú škálu hier, robiť reklamu v určitom rozsahu a využívať nové techniky distribúcie. Táto politika kontrolovanej expanzie v odvetví hazardných hier je však ťažko zlučiteľná s cieľom ochrany spotrebiteľov pred závislosťou od hazardných hier, a preto sa takáto politika môže považovať za koherentnú len vtedy, ak sú nezákonné činnosti značného rozsahu a ak sú prijaté opatrenia zamerané na usmernenie sklonu spotrebiteľov k hazardným hrám do legálnych obehov, a nie na zvýšenie príjmov z povolených hazardných hier, čo predstavuje len vedľajší zisk.
- 18 Pokiaľ ide o proporcionalitu, tá sa týka obsahu a obmedzení základných práv. Tento rozmer obmedzenia verejného zásahu znamená, že zásada proporcionality pozostáva z týchto prvkov:
  - a) vhodnosť, ktorá vyžaduje, aby opatrenia prijaté na úrovni štátu boli primerané na dosiahnutie sledovaného cieľa.

- b) nevyhnutnosť, ktorá vyžaduje, aby na dosiahnutie sledovaného cieľa neexistovalo iné, menej obmedzujúce opatrenie, a v prípade, že existuje viacero alternatív, vyžaduje, aby sa vybralo to najmenej obmedzujúce.
- c) proporcionalita v užšom zmysle, podľa ktorej výhody, ktoré opatrenie prináša vo všeobecnom záujme, musia vždy prevyšovať ujmu, ktorú toto opatrenie spôsobuje iným právam.
- 19 Judikatúra Súdneho dvora v oblasti hazardných hier zdôrazňuje, že nevyhnutnosť a proporcionalita opatrení prijatých členskými štátmi sa musia posudzovať výlučne z hľadiska sledovaných cieľov a úrovne ochrany, ktorú sa usilujú zabezpečiť príslušné vnútroštátne orgány. V tejto súvislosti sa Súdny dvor domnieva, že kritérium proporcionality nevyžaduje, aby obmedzujúce opatrenie zodpovedalo koncepcii, ktorá je spoločná pre všetky členské štáty, pokiaľ ide o spôsoby ochrany oprávneného záujmu.
- 20 Z tohto dôvodu je mimoriadne ťažké vyvodit' všeobecné závery o proporcionalite obmedzení uložených členskými štátmi v každom jednotlivom prípade, keďže v tejto súvislosti existuje veľké množstvo prípadov a Súdny dvor pripomína, že posúdenie proporcionality prináleží súdnym orgánom dotknutého štátu.
- 21 Súdny dvor sa pôvodne rozhodol podrobne neanalyzovať proporcionalitu konkrétnych opatrení a zdržal sa výslovného posúdenia tejto otázky. V tejto súvislosti v rozsudku z 24. marca 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119) sa monopol na lotérie zavedený právnou úpravou Spojeného kráľovstva nepovažoval za neprimeraný. Od vydania rozsudku vo veci Gambelli, a najmä od rozsudku Placanica, však Súdny dvor podrobnejšie a systematickejšie preskúmal túto otázku a v niektorých prípadoch dokonca spochybnil proporcionalitu niektorých opatrení uložených štátmi. Vo veci Placanica Súdny dvor považoval požiadavku policajného povolenia za úplne primeranú sledovanému cieľu (zabrániť hospodárskym subjektom v účasti na trestnej alebo podvodnej činnosti). Tak vo veci Placanica ako aj vo veci Gambelli sa však zákaz, aby kapitálové spoločnosti kótované na regulovaných trhoch iných štátov mohli byť koncesionármi v oblasti športových stávk, považoval za neprimeraný z dôvodu, že toto opatrenie išlo nad rámec toho, čo bolo nevyhnutné na dosiahnutie cieľa, ktorým bolo zabrániť účasti prevádzkovateľov hazardných hier na podvodných alebo trestných činnostiach. Súdny dvor konkrétne uviedol, že existujú menej obmedzujúce prostriedky.
- 22 Táto väčšia rozhodnosť Súdneho dvora pri posudzovaní proporcionality obmedzení uložených vnútroštátnymi predpismi o hazardných hrách viedla k tomu, že v neskorších rozsudkoch Súdny dvor spochybnil súlad s uvedenou požiadavkou. V rozsudku z 13. septembra 2007, Komisia/Taliansko (C-260/04, EU:C:2007:508) sa obnovenie koncesií na prevádzkovanie dostihových pretekov talianskymi orgánmi bez verejného obstarávania považovalo za neprimerané.
- 23 Tento podrobnejší a komplexnejší prístup nebránil Súdnemu dvoru potvrdiť proporcionalitu iných obmedzení uložených v tejto oblasti vnútroštátnymi

orgánmi. V tejto súvislosti možno uviesť schválenie holandského systému výlučných povolení na prevádzkovanie športových stávk v rozsudku z 3. júna 2010, *Sporting Exchange* (C-203/08, EU:C:2010:307), v ktorom sa zdôrazňuje, že rozhodnutie udeliť povolenie jedinému prevádzkovateľovi zjednodušuje kontrolu a zabraňuje väčšej konkurencii medzi prevádzkovateľmi, ktorá by mohla viesť k zvýšeniu závislosti od hazardných hier.

- 24 Na záver analýzy tejto otázky je zaujímavé uviesť usmernenia a pokyny adresované vnútroštátnym orgánom v rozsudku *Stoß*, pokiaľ ide o monopol na športové stávky zavedený viacerými nemeckými spolkovými krajinami. Súdny dvor v prvom rade uvádza, že zavedenie monopolu nevyžaduje, aby orgány členského štátu preukázali, že pred zavedením predmetného monopolu vykonali štúdiu týkajúcu sa proporcionality tohto opatrenia. Zároveň dodáva, že režim povolení pre jediného prevádzkovateľa (monopol alebo výhradné práva) zjednodušuje kontrolu ponuky hazardných hier a poskytuje väčšie záruky účinnosti ako systémy prevádzkovania vzájomne si konkurujúcich súkromných subjektov. Napriek výhodám tohto regulačného modelu Súdny dvor pripomína, že zriadenie monopolu je veľmi obmedzujúcim opatrením, ktoré je odôvodnené len vtedy, ak cieľom, ktorý sa má dosiahnuť, je zabezpečiť mimoriadne vysokú úroveň ochrany spotrebiteľa, a preto zdôrazňuje, že regulačný rámec musí zabezpečiť, aby držiteľ monopolu mohol dosiahnuť tento cieľ prostredníctvom ponuky, ktorá bude kvantitatívne vyvážená a kvalitatívne nastavená v závislosti od uvedeného cieľa a bude podliehať prísnej kontrole zo strany verejných orgánov.
- 25 Pokiaľ ide o španielsku vnútroštátnu judikatúru, je potrebné zdôrazniť rozsudok Tribunal Supremo (Najvyšší súd) č. 1408/2019 z 22. októbra 2019, ktorým sa vyhlásil za nezákonný predchádzajúci systém regulácie prevádzok hazardných hier vo Valencii, ktorý stanovoval vzdialenosť 800 metrov medzi prevádzkami hazardných hier. Tribunal Supremo v podstate konštatoval, že takáto regulácia je nedostatočne odôvodnená a neprimeraná.
- 26 V prejednávanej veci je na účely posúdenia zlučiteľnosti napadnutého dekrétu s právom Únie potrebné preskúmať tieto prvky: a) zásadu proporcionality, pokiaľ ide o vhodnosť, primeranosť a nevyhnutnosť opatrení a ich nediskriminačnú povahu, b) zásady slobody podnikania, slobody usadiť sa, ako aj slobody prístupu na trh a výkonu činností, c) zásadu jednoty trhu a jednotného zaobchádzania bez ohľadu na verejnú alebo súkromnú povahu hospodárskeho subjektu, pričom sa zakazujú všetky výhody, ktoré narúšajú hospodársku súťaž a zvýhodňujú verejný sektor, a d) v súvislosti so zákazom diskriminácie, zákaz výhod, ktoré narúšajú hospodársku súťaž alebo predstavujú skryté formy štátneho monopolu.
- 27 Z hľadiska požiadaviek proporcionality, primeranosti, vhodnosti a nevyhnutnosti opatrení, ktorými sa zavádza režim minimálnych vzdialeností 500 metrov medzi prevádzkami hazardných hier a 850 metrov medzi prevádzkami hazardných hier a vzdelávacími inštitúciami, sa tieto opatrenia môžu ukázať ako nezlučiteľné s týmito požiadavkami, ak sú v právnej úprave už stanovené a zavedené iné,

menej obmedzujúce opatrenia, ktoré však možno považovať za rovnako vhodné a účinné na ochranu spotrebiteľov, a najmä maloletých, ako sú: a) zákaz vstupu a účasti, okrem iného, maloletých osôb a b) zákaz reklamy, propagácie alebo sponzorstva a akéhokoľvek druhu komerčnej propagácie vrátane telematickej propagácie prostredníctvom sociálnych komunikačných sietí, ako aj propagácie hazardných hier mimo priestorov, statickej reklamy na verejných komunikáciách a dopravných prostriedkoch, plagátov alebo obrázkov na akomkoľvek nosiči.

- 28 Zdá sa, že nie je potrebné doplniť opatrenia obsiahnuté v napadnutom dekréte k existujúcim obmedzujúcim opatreniam uvedeným v predchádzajúcom bode, keď sa tieto opatrenia považujú za vhodné na dosiahnutie cieľov sledovaných normou, sú menej škodlivé a viac rešpektujú zásady slobody podnikania, slobody usadiť sa, ako aj slobody prístupu na trh a výkonu činností, ktoré sa majú zachovať prostredníctvom ustanovení práva Únie (články 26, 49 a 56 ZFEÚ) a slúžia ako užitočné nástroje na dosiahnutie rovnakých cieľov bez poškodenia alebo ohrozenia práv.
- 29 Zdá sa, že to isté platí pre zavedenie vzdialenosti 850 metrov medzi prevádzkami hazardných hier a vzdelávacími inštitúciami pre tie prevádzky, ktoré už boli zriadené bez toho, aby dodržiavali túto vzdialenosť, keď žiadajú o obnovenie svojej licencie alebo povolenia po nadobudnutí účinnosti zákona č. 1/2020, keďže táto vzdialenosť sa ukladá so spätnou účinnosťou.
- 30 To isté možno povedať aj o päťročnom moratóriu od nadobudnutia účinnosti uvedeného zákona na udeľovanie nových licencií pre prevádzky hazardných hier a nových povolení na prevádzkovanie hracích automatov typu B (herné automaty), keďže toto pozastavenie na takú dlhú dobu by predstavovalo určitý druh zrušenia práva spočívajúceho vo výkone zákonnej činnosti.
- 31 Zdá sa, že tieto opatrenia vzhľadom na svoj škodlivý a presvedčivý charakter vedú k potlačeniu skutočných práv, ako je sloboda prístupu na trhy a sloboda usadiť sa spoločností a podnikov, a sú v rozpore s uvedenými ustanoveniami ZFEÚ.
- 32 Napokon, pokiaľ ide o rovnosť zaobchádzania a súlad uložených obmedzení, Súdny dvor vo veci Gambelli uviedol, že „pokiaľ orgány členského štátu vedú a povzbudzujú spotrebiteľov k účasti na lotériách, hazardných hrách alebo stávkach s cieľom získať finančné prostriedky do štátneho rozpočtu, orgány tohto štátu sa nemôžu odvolávať na verejný sociálny poriadok v súvislosti s nevyhnutnosťou znížiť príležitosti ku hre, aby odôvodnili také opatrenia, akými sú opatrenia v predmetnej veci“.
- 33 Možno konštatovať, že tieto usmernenia, ktoré zahŕňajú zákaz všetkých druhov diskriminácie, nie sú v prejednávanej veci zaručené, keďže obmedzenia týkajúce sa vzdialenosti sú stanovené len pre súkromné prevádzky hazardných hier, a nie pre tie, ktoré sa považujú za verejné prevádzky (štátne lotérie, tipovacie súťaže a športové stávky, ONCE, atď.), ktoré sú tiež vyňaté z obmedzení v oblasti reklamy a kontroly vstupu, ktorým podliehajú súkromné prevádzky. Zdá sa, že

tento typ obmedzení, ktoré sa vzťahujú výlučne na súkromné prevádzky, narúšajú hospodársku súťaž a smerujú k vytvoreniu štátneho monopolu v oblasti hazardných hier.

PRACOVNÝ DOKUMENT