ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 13. septembra 2007 *

Vo veci C-260/04,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 17. júna 2004,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: K. Wiedner, C. Cattabriga a L. Visaggio, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Talianskej republike, v zastúpení: I. M. Braguglia, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci G. De Bellis, avvocato dello Stato, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanej,

* Jazyk konania: taliančina.

ktorú v konaní podporujú:

Dánske kráľovstvo, v zastúpení: J. Molde, splnomocnený zástupca, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

Španielske kráľovstvo, v zastúpení: F. Díez Moreno, splnomocnený zástupca, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastníci konania,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory K. Lenaerts, sudcovia E. Juhász, R. Silva de Lapuerta, G. Arestis (spravodajca) a J. Malenovský,

generálna advokátka: E. Sharpston,
tajomník: R. Grass,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 29. marca 2007,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojou žalobou Komisia Európskych spoločenstiev žiada Súdny dvor aby určil, že obnovením 329 koncesií na usporadúvanie dostihových stávok bez vyhlásenia akéhokoľvek výberového konania si Talianska republika nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo Zmluvy ES a najmä porušila všeobecnú zásadu transparentnosti, ako aj povinnosť zverejnenia, ktoré vyplývajú z článkov 43 ES a 49 ES.

Právny rámec

Vnútroštátna právna úprava

2 Pôvodne bolo v Taliansku usporadúvanie hier a dostihových stávok vyhradené Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (Národnej únii pre šľachtenie konských rás, ďalej len „UNIRE"), ktorá bola oprávnená usporadúvať zber a prijímanie stávok priamo alebo uzavrieť na tieto služby zmluvy s tretími osobami. UNIRE poverila poskytovaním týchto služieb dostihové stávkové kancelárie.

3 Neskoršie bolo zákonom č. 662 z 23. decembra 1996 (riadna príloha ku GURI č. 303 z 28. decembra 1996) poverené organizáciou a usporadúvaním hier a stávok týkajúcich sa konských dostihov ministerstvo financií, ako aj ministerstvo poľnohospodárstva, potravinárstva a lesného hospodárstva, ktoré boli oprávnené zaisťovať tieto

činnosti priamo alebo prostredníctvom nimi určených verejných inštitúcií, spoločností alebo bookmakerov. Článok 3 ods. 78 tohto zákona stanovoval, že prostredníctvom právnych predpisov budú hry a stávky spojené s konskými dostihmi reorganizované, tak pokiaľ ide o organizačné, funkčné, daňové a represívne aspekty, ako aj rozdelenie príjmov plynúcich z týchto stávok.

4 Talianska vláda prijala na účely vykonania tohto článku dekrét prezidenta Talianskej republiky č. 169 z 8. apríla 1998 (GURI č. 125 z 1. júna 1998, ďalej len „dekrét č. 169/1998“), ktorý v článku 2 stanovoval, že ministerstvo financií po dohode s ministerstvom poľnohospodárstva, potravinárstva a lesného hospodárstva zadá prostredníctvom výberových konaní v súlade s pravidlami Spoločenstva fyzickým osobám a spoločnostiam spĺňajúcim stanovené požiadavky koncesie na usporadúvanie dostihových stávok. Na prechodné obdobie článok 25 dekrétu č. 169/1998 stanovoval predĺženie doby platnosti koncesií zadaných UNIRE až do 31. decembra 1998 alebo v prípade, že nebude možné pred týmto dátumom zorganizovať výberové konania, až do 31. decembra 1999.

5 Následne bol vyhláškou ministerstva zo 7. apríla 1999 (GURI č. 86 zo 14. apríla 1999) schválený plán posilnenia siete na zber a prijímanie dostihových stávok s cieľom zvýšiť počet stávkových kancelárií na talianskom území z 329 na 1 000. Zatiaľ čo 671 nových koncesií bolo zadaných prostredníctvom výberového konania, smernica ministerstva financií z 9. decembra 1999 stanovovala, že 329 „pôvodných koncesií“ zadaných UNIRE bude obnovených. Na účely vykonania tejto smernice boli rozhodnutím ministerstva financií z 21. decembra 1999 (GURI č. 300 z 23. decembra 1999, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) uvedené koncesie obnovené na šesť rokov od 1. januára 2000.

6 Zákonný dekrét č. 452 z 28. decembra 2001 (GURI č. 301 z 29. decembra 2001) zmenený na zákon č. 16 z 27. februára 2002 (GURI č. 49 z 27. februára 2002) neskôr stanovoval, že „pôvodné koncesie“ budú na jednej strane opätovne zadané podľa

dekrétu č. 169/1998, to znamená prostredníctvom výberového konania Spoločenstva, a na druhej strane zostanú platné až do momentu ich úplného opätovného zadania.

7 Napokon zákonný dekrét č. 147 z 24. júna 2003 týkajúci sa predĺženia lehôt a neodkladných opatrení v rozpočtovej oblasti (GURI č. 145 z 25. júna 2003), teraz zákon č. 200 z 1. augusta 2003 (GURI č. 178 z 2. augusta 2003, ďalej len „zákon č. 200/2003"), v článku 8 ods. 1 stanovuje finančný status každého koncesionára s cieľom vyriešiť problém „garantovaného minima", teda poplatkovej kvóty, ktorú musel každý koncesionár odvádzať UNIRE bez ohľadu na skutočný objem príjmov v danom roku a ktorá sa ukázala ako neprimerane vysoká a viedla k ekonomickej kríze v sektore dostihových stávok. Na účely vykonania tohto zákona prijal mimoriadny komisár určený UNIRE rozhodnutie č. 107/2003 zo 14. októbra 2003, ktorým bola predĺžená platnosť zadaných koncesií s cieľom stanoviť sumy, ktoré majú koncesionári zaplatiť do konca splatnosti poslednej platby, teda do 30. októbra 2011, a v každom prípade do zadania nových koncesií prostredníctvom výberového konania.

Skutkový stav a konanie pred podaním žaloby

8 Na základe sťažnosti predloženej súkromným subjektom pôsobiacim v sektore dostihových stávok Komisia 24. júla 2001 zaslala talianskym orgánom v súlade s článkom 226 ES výzvu, ktorou ich upozorňovala na nezlučiteľnosť talianskeho systému týkajúceho sa poverovania usporadúvaním dostihových stávok a najmä, ako vyplývalo z napadnutého rozhodnutia, obnovenia 329 pôvodných koncesií zadaných UNIRE bez vyhlásenia výberového konania so všeobecnou zásadou transparentnosti a povinnosťou zverejnenia, ktoré vyplývajú z článkov 43 ES a 49 ES. Talianska vláda na to reagovala listami z 30. novembra 2001 a 15. januára 2002, v ktorých informovala o návrhu, ako aj o prijatí zákona č. 16 z 27. februára 2002.

9 Ustanovenia predmetného zákona Komisiu neuspokojili, a preto 16. októbra 2002 vydala odôvodnené stanovisko, ktorým Taliansku republiku vyzvala, aby v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia prijala opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom. Talianska vláda listom z 10. decembra 2002 odpovedala, že pred vyhlásením výberového konania bolo nevyhnutné presne uznať finančný status držiteľov stále platných koncesií.

10 Vzhľadom na to, že Komisia nedostala žiadne ďalšie informácie týkajúce sa ukončenia konania o uznaní a vyhlásenia výberového konania na účely opätovného zadania predmetných koncesií, rozhodla sa podať túto žalobu.

11 Dánske kráľovstvo a Španielske kráľovstvo vstúpili do konania ako vedľajší účastníci na podporu Talianskej republiky.

O žalobe

12 Na podporu svojej žaloby Komisia uplatňuje jediný žalobný dôvod. Uvádza, že Talianska republika si tým, že obnovila 329 pôvodných koncesií zadaných UNIRE na usporadúvanie dostihových stávok bez vyhlásenia akéhokoľvek výberového konania, nesplnila svoje povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo Zmluvy, a najmä porušila všeobecnú zásadu transparentnosti a povinnosť zverejnenia, ktoré vyplývajú z článkov 43 ES a 49 ES.

13 Vo svojej žalobe Komisia uvádza, že z pohľadu práva Spoločenstva musí byť uzatvorenie zmluvy o usporadúvaní a zbere dostihových stávok považované za koncesiu na služby vo verejnom záujme. Z toho dôvodu nepatrí uvedené uzatvorenie zmluvy do pôsobnosti smernice Rady 92/50/EHS z 18. júna 1992 o koordinácii postupov verejného obstarávania služieb (Ú. v. ES L 209, s. 1; Mim. vyd. 06/001, s. 322). Z judikatúry Súdneho dvora a najmä z rozsudku zo 7. decembra 2000, Telaustria a Telefonadress (C-324/98, Zb. s. I-10745), však vyplýva, že vnútroštátne orgány, ktoré uzatvárajú takéto zmluvy, musia dodržiavať zásadu zákazu diskriminácie a zásadu transparentnosti, aby zaručili primeraný stupeň zverejnenia umožňujúci sprístupnenie trhu služieb konkurencii, tak ako aj kontrolu nestrannosti postupov zadávania zákaziek.

14 Komisia v tejto súvislosti konštatuje, že talianska vláda tým, že obnovila 329 existujúcich koncesií UNIRE bez výberového konania, nedodržala uvedené zásady. Komisia sa totiž domnieva, že výnimky z týchto zásad sú povolené len v prípadoch a z dôvodov stanovených v článkoch 45 ES a 46 ES. Odôvodnenia uvedené talianskou vládou však nepatria medzi odôvodnenia výslovne uvedené v týchto článkoch a v každom prípade talianska vláda nepreukázala nevyhnutnosť a primeranosť týchto výnimiek vzhľadom na uvádzané ciele.

15 Vo svojom vyjadrení k žalobe talianska vláda uvádza, že zákon č. 200/2003 a rozhodnutie č. 107/2003 sú v súlade požiadavkami práva Spoločenstva v oblasti koncesií na služby vo verejnom záujme. Podľa talianskej vlády bolo predĺženie platnosti pôvodných koncesií UNIRE odôvodnené potrebou zaistiť majiteľom koncesií kontinuitu, finančnú stabilitu a spravodlivý výnos z investícií, ktoré v minulosti uskutočnili, ako aj potrebou predchádzať nelegálnym aktivitám, a to až do zadania nových koncesií prostredníctvom výberového konania. Takéto odôvodnenia predstavujú

naliehavé dôvody všeobecného záujmu, ktoré umožňujú výnimky zo zásad Zmluvy stanovujúcich povinnosť sprístupniť trh služieb konkurencii.

16 Dánska vláda spochybňuje výklad v už citovanom rozsudku Súdneho dvora vo veci Telaustria a Telefonadress, uvedený Komisiou v prípade dosahu povinnosti zverejnenia za okolností, akými sú okolnosti v prejednávanej veci. Španielska vláda uvádza úvahy týkajúce sa špecifickosti povoľovania a organizovania stávok, ktoré podľa jej názoru Komisia nezohľadnila.

17 V úvode je potrebné poukázať na to, že talianska vláda nepopiera, že zákon č. 200/2003 a rozhodnutie č. 107/2003 boli prijaté až po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.

18 V tomto ohľade treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa má existencia nesplnenia povinnosti hodnotiť vo vzťahu ku konkrétnemu členskému štátu ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku a že Súdny dvor nemôže brať do úvahy neskoršie zmeny (pozri najmä rozsudky z 2. júna 2005, Komisia/Írsko, C-282/02, Zb. s. I-4653, bod 40, a z 26. januára 2006, Komisia/Španielsko, C-514/03, Zb. s. I-963, bod 44).

19 Vzhľadom na to nemôžu byť ustanovenia zákona č. 200/2003 a rozhodnutia č. 107/2003 relevantné na účely posúdenia porušenia vytýkaného Talianskej republike. Predmetná žaloba je teda založená len na posúdení napadnutého rozhodnutia.

20 Ako správne uviedla Komisia, talianska vláda ani počas konania pred podaním žaloby a ani v priebehu tohto konania nepoprela, že uzatvorenie zmluvy o usporadúvaní a zbere dostihových stávok je v Taliansku považované za koncesiu na služby vo verejnom záujme. Takáto kvalifikácia bola prijatá v rozsudku zo 6. marca 2007, Placanica a i. (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Zb. s. I-1891), v ktorom Súdny dvor vykladá články 43 ES a 49 ES vzhľadom na rovnakú vnútroštátnu právnu úpravu.

21 Je nepochybné, že koncesie na služby vo verejnom záujme sú vylúčené z pôsobnosti smernice 92/50 (pozri rozsudok z 13. októbra 2005, Parking Brixen, C-458/03, Zb. s. I-8585, bod 42).

22 Súdny dvor rozhodol, že aj napriek skutočnosti, že zmluvy na koncesiu na služby vo verejnom záujme sú za súčasného stavu práva Spoločenstva vylúčené z pôsobnosti smernice 92/50, orgány verejnej moci uzatvárajúce tieto zmluvy sú vo všeobecnosti povinné dodržiavať základné pravidlá Zmluvy ES a osobitne zásadu zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti (pozri v tomto zmysle rozsudky Telaustria a Telefonadress, už citovaný, bod 60; z 21. júla 2005, Coname, C-231/03, Zb. s. I-7287, bod 16, ako aj Parking Brixen, už citovaný, bod 46).

23 Súdny dvor ďalej rozhodol, že ustanovenia Zmluvy uplatňujúce sa na koncesie na služby vo verejnom záujme, najmä články 43 ES a 49 ES, ako aj zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, sú osobitným vyjadrením zásady rovnosti zaobchádzania (pozri v tomto zmysle rozsudok Parking Brixen, už citovaný, bod 48).

24 V tomto ohľade zahrnujú zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti najmä povinnosť transparentnosti, ktorá umožní

poverujúcemu orgánu verejnej moci uistiť sa o dodržiavaní týchto zásad. Uvedená povinnosť transparentnosti prináležiaca tomuto orgánu zabezpečuje pre každého potenciálneho uchádzača adekvátny stupeň zverejnenia umožňujúci sprístupnenie koncesie na služby vo verejnom záujme konkurencii, ako aj kontrolu nestrannosti postupov zadávania zákaziek (pozri v tomto zmysle rozsudky Telaustria a Telefonadress, už citovaný, body 61 a 62, ako aj Parking Brixen, už citovaný, bod 49).

25 V predmetnej veci treba konštatovať, že absolútna neexistencia výberového konania na zadanie koncesií na usporadúvanie dostihových stávok nie je v súlade s článkami 43 ES a 49 ES a najmä porušuje všeobecnú zásadu transparentnosti, ako aj povinnosť zaistiť adekvátny stupeň zverejnenia. Obnovenie 329 pôvodných koncesií bez vyhlásenia výberového konania totiž znemožňuje sprístupnenie týchto koncesií konkurencii, ako aj kontrolu nestrannosti postupov zadávania zákaziek.

26 Za týchto podmienok je potrebné skúmať, či je uvedené obnovenie prípustné ako odchýlka výslovne stanovená článkami 45 ES a 46 ES, alebo v súlade s judikatúrou Súdneho dvora odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. novembra 2003, Gambelli a i., C-243/01, Zb. s. I-13031, bod 60, ako aj Placanica a i., už citovaný, bod 45).

27 V tejto súvislosti judikatúra pripustila niekoľko naliehavých dôvodov všeobecného záujmu, akými sú ciele ochrany spotrebiteľov, predchádzanie podvodom a podnecovaniu občanov k nadmerným výdavkom spojeným s hrami, ako aj predchádzanie narušeniam sociálneho poriadku vo všeobecnosti (rozsudok Placanica a i., už citovaný, bod 46).

28 Aj keď členské štáty môžu určiť ciele svojej politiky v oblasti hazardných hier a prípadne presne definovať požadovanú úroveň ochrany, obmedzenia, ktoré

ukladajú, musia spĺňať podmienky, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora, pokiaľ ide o ich primeranosť (rozsudok Placanica a i., už citovaný, bod 48).

29 V dôsledku toho je potrebné skúmať, či je obnovenie koncesií bez vyhlásenia akéhokoľvek výberového konania vhodné na zabezpečenie dosiahnutia cieľa sledovaného Talianskou republikou a či nejde nad rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie. V každom prípade musí byť toto obnovenie uplatňované nediskriminačným spôsobom (pozri v tomto zmysle rozsudky Gambelli a i., už citovaný, body 64 a 65, ako aj Placanica a i., už citovaný, bod 49).

30 Je zrejmé, že talianska vláda schválila plán posilnenia siete na zhromažďovanie a výber dostihových stávok, aby bol počet stávkových kancelárií na talianskom území zvýšený z 329 na 1 000. S cieľom uskutočniť tento plán bolo prostredníctvom výberového konania zadaných 671 nových koncesií, zatiaľ čo 329 existujúcich pôvodných koncesií bolo obnovených bez vyhlásenia výberového konania.

31 V tomto ohľade sa talianska vláda neodvoláva na odchýlky, akými sú odchýlky výslovne stanovené v článkoch 45 ES a 46 ES. Táto vláda odôvodňuje uvedené obnovenie bez vyhlásenia výberového konania najmä potrebou brániť rozvoju nelegálneho zberu a prideľovania stávok.

32 Talianska vláda však vo svojom vyjadrení k žalobe nevysvetlila, prečo nebolo v tomto ohľade potrebné vyhlásiť výberové konanie, a neuviedla dôvody, na základe ktorých by bolo možné vyvrátiť porušenie povinnosti vytýkané Komisiou. Uvedená vláda hlavne neodôvodnila, akým spôsobom malo obnovenie existujúcich koncesií bez

akéhokoľvek zadávacieho konania brániť rozvoju nelegálnych činností v oblasti dostihových stávok, a obmedzila sa na konštatovanie, že zákon č. 200/2003 a rozhodnutie č. 107/2003 sú v súlade s právom Spoločenstva týkajúcim sa koncesií na služby vo verejnom záujme.

33 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že je úlohou príslušných vnútroštátnych orgánov preukázať na jednej strane, že ich právna úprava je odôvodnená kľúčovým záujmom v zmysle článkov 45 ES a 46 ES alebo naliehavým dôvodom všeobecného záujmu stanoveným judikatúrou, a na druhej strane, že predmetná právna úprava je v súlade so zásadou proporcionality (pozri v tomto zmysle rozsudky z 2. decembra 2004, Komisia/Holandsko, C-41/02, Zb. s. I-11375, bod 47; z 13. januára 2005, Komisia/Belgicko, C-38/03, neuverejnený v Zbierke, bod 20, a z 15. júna 2006, Komisia/Francúzsko, C-255/04, Zb. s. I-5251, bod 29).

34 Je teda potrebné konštatovať, že obnovenie 329 pôvodných koncesií UNIRE bez vyhlásenia zadávacieho konania nie je vhodné na zabezpečenie dosiahnutia cieľa sledovaného Talianskou republikou a ide nad rámec toho, čo je potrebné na zabránenie zapojeniu podnikateľov pôsobiacich v odvetví dostihových stávok do kriminálnych alebo podvodných aktivít.

35 Pokiaľ ide o ekonomické opodstatnenie uvádzané talianskou vládou, akým je potreba zaistiť majiteľom koncesií kontinuitu, finančnú stabilitu a spravodlivý výnos z investícií, ktoré v minulosti uskutočnili, stačí pripomenúť, že toto opodstatnenie nemôže byť prijaté ako naliehavý dôvod všeobecného záujmu odôvodňujúci obmedzenie základnej slobody zaručenej Zmluvou (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. júna 2000, Verkooijen, C-35/98, Zb. s. I-4071, bod 48, a zo 16. januára 2003, Komisia/Taliansko, C-388/01, Zb. s. I-721, bod 22).

36 Z toho vyplýva, že žiaden z naliehavých dôvodov všeobecného záujmu uvádzaných Talianskou republikou na odôvodnenie obnovenia 329 pôvodných koncesií bez vyhlásenia výberového konania nemôže byť prijatý.

37 Je teda potrebné konštatovať, že žaloba Komisie je dôvodná.

38 Z uvedeného vyplýva, že obnovením 329 koncesií na usporadúvanie dostihových stávok bez vyhlásenia akéhokoľvek výberového konania si Talianska republika nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 43 ES a 49 ES, a najmä porušila všeobecnú zásadu transparentnosti, ako aj povinnosť zaistiť primeraný stupeň zverejnenia.

O trovách

39 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Taliansku republiku na náhradu trov konania a Talianska republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Obnovením 329 koncesií na usporadúvanie dostihových stávok bez vyhlásenia akéhokoľvek výberového konania si Talianska republika nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 43 ES a 49 ES, a najmä porušila všeobecnú zásadu transparentnosti, ako aj povinnosť zaistiť primeraný stupeň zverejnenia.**

2. **Talianska republika je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy