Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

14. července 2016 *

„Řízení o předběžné otázce — Veřejné zakázky a svoboda usazování — Článek 49 SFEU — Směrnice 2006/123/ES — Článek 12 — Koncese na veřejný majetek v přímořských, jezerních a říčních oblastech s hospodářským významem — Automatické prodloužení — Neexistence zadávacího řízení“

Ve spojených věcech C-458/14 a C-67/15,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionální správní soud pro Lombardii, Itálie) ze dne 5. března 2014 a rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionální správní soud pro Sardinii, Itálie) ze dne 28. ledna 2015, došlými Soudnímu dvoru dne 3. října 2014 a dne 12. února 2015, v řízeních

Promoimpresa Srl (C-458/14)

proti

Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,

Regione Lombardia,

a

Mario Melis a další (C-67/15)

proti

Comune di Loiri Porto San Paolo,

Provincia di Olbia Tempio,

za přítomnosti:

Alessandra Pireddy a dalších,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení J. L. da Cruz Vilaça (zpravodaj), předseda senátu, A. Tizzano, místopředseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce pátého senátu, A. Borg Barthet, E. Levits, a M. Berger, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

* Jednací jazyk: italština.

vedoucí soudní kanceláře: L. Carrasco Marco, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 3. prosince 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Promoimpresa Srl E. Vagliem, R. Righim a E. Nesim, avvocati,

— za Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro M. Ballerinim a C. Ceramim, avvocati,

— za Regione Lombardia M. Tamborinem, avvocato,

— za Maria Melise a další B. Ballerem, A. Capacchionem, F. Ballerem a S. Ballerem, avvocati,

— za Comune di Loiri Porto San Paolo G. Longheu, avvocato,

— za Provincia di Olbia Tempio G. Cosseddu a F. Melisem, avvocati,

— za Alessandra Pireddu a další S. Carbonim a S. Dessym, avvocati,

— za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Garofolim, avvocato dello Stato, a L. Serena-Rossi, jako znalkyní,

— za českou vládu M. Smolkem, J. Vláčilem a T. Müllerem, jako zmocněnci,

— za řeckou vládu K. Nasopoulou, jako zmocněnkyní,

— za nizozemskou vládu J. Langerem, jako zmocněncem,

— za Evropskou komisi G. Contem a A. Tokárem, jakož i E. Montaguti, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 25. února 2016,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článku 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36), jakož i článků 49, 56 a 106 SFEU.

2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci dvou sporů. V prvním sporu (věc C-458/14) proti sobě stojí Promoimpresa Srl na jedné straně a Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (sdružení obcí provincie Brescia ležících na břehu jezera Garda a jezera Idro, dále jen „sdružení“) a Regione Lombardia (region Lombardie, Itálie) na straně druhé ohledně zaprvé rozhodnutí sdružení neprodloužit společnosti Promoimpresa koncesi na využívání veřejného pozemku a zadruhé rozhodnutí Giunta Regionale Lombardia (rada regionu Lombardie) udělovat koncese na veřejný majetek ve srovnávacím výběrovém řízení. Ve druhém sporu (věc C-67/15) proti sobě stojí Mario Melis a další na jedné straně a Comune di Loiri Porto San Paolo (obec Loiri Porto San Paolo, Itálie, dále jen „obec“) a Provincia di Olbia Tempio (provincie Olbia Tempio, Itálie) na straně druhé ohledně

rozhodnutí týkajících se schválení plánu využití pobřeží a udělení koncesí na veřejný majetek v přímořských oblastech, jakož i opatření, kterými městská policie nařídila M. Melisovi a dalším odstranění určitých zařízení z přímořských oblastí.

Právní rámec

Unijní právo

3 Bod 39 odůvodnění směrnice 2006/123 uvádí:

„Pojetí ‚povolovacího režimu' by mělo mimo jiné zahrnovat správní postupy pro udělování povolení, licencí, souhlasů nebo koncesí a také povinnost být za účelem způsobilosti k výkonu činnosti registrován jako člen profesní organizace nebo být zapsán v registru, rejstříku nebo databázi, být oficiálně jmenován do orgánu nebo získat průkaz, který dokazuje příslušnost k určité profesi. Povolení mohou být udělována nejen formálním rozhodnutím, ale také implicitním rozhodnutím vyplývajícím například ze skutečnosti, že se příslušný orgán nevyjádřil, nebo ze skutečnosti, že zúčastněná strana musí vyčkat na potvrzení o přijetí prohlášení, aby mohla zahájit danou činnost nebo aby se uvedená činnost stala zákonnou."

4 Podle bodu 57 odůvodnění této směrnice:

„Ustanovení této směrnice týkající se povolovacích režimů by se měla vztahovat na případy, kdy přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon hospodářskými subjekty vyžaduje rozhodnutí příslušného orgánu. To se netýká rozhodnutí příslušných orgánů o zřízení veřejného nebo soukromého subjektu za účelem poskytování určité služby ani případů, kdy příslušný orgán uzavře smlouvu na poskytování určité služby na základě pravidel pro zadávání veřejných zakázek, neboť tato směrnice pravidla pro zadávání veřejných zakázek neupravuje."

5 Článek 4 odst. 6 uvedené směrnice definuje „povolovací režim" jako „každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu".

6 Článek 12 téže směrnice, který se týká situací, kdy má povolovací režim umožnit provozování hospodářské činnosti, která vyžaduje využívání omezených přírodních zdrojů, stanoví:

„1. Je-li počet povolení, která jsou pro určitou činnost k dispozici, omezen z důvodu nedostatku dostupných přírodních zdrojů nebo technických kapacit, použijí členské státy na potenciální uchazeče výběrové řízení, které poskytne plnou záruku nestrannosti a transparentnosti, zahrnující zejména dostatečné zveřejnění informací o zahájení, průběhu a ukončení řízení.

2. V případech uvedených v odstavci 1 se povolení udělí na přiměřenou omezenou dobu a nesmí umožňovat automatické prodloužení ani nesmí poskytovateli, jemuž právě skončila platnost povolení, nebo jiné osobě, která má na tohoto poskytovatele jakékoliv zvláštní vazby, udělovat jiné výhody.

3. S výhradou odstavce 1 a článků 9 a 10 mohou členské státy vzít při stanovování pravidel výběrového řízení v úvahu hlediska veřejného zdraví, cílů sociální politiky, bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných, ochrany životního prostředí, zachování kulturního dědictví a jiné naléhavé důvody obecného zájmu v souladu s [unijním právem]."

7 Podle bodu 15 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 23. února 2014 o udělování koncesí (Úř. věst. 2014, L 94, s. 1):

„Za koncese ve smyslu této směrnice by se […] neměly považovat určité dohody, jejichž předmětem je právo hospodářského subjektu požívat podle soukromého nebo veřejného práva užitků z určité veřejné oblasti nebo zdroje, jako jsou pozemky nebo jakýkoli veřejný majetek zejména v námořním odvětví a v odvětvích vnitrozemských přístavů nebo letišť, jimiž stát nebo veřejný zadavatel či zadavatel stanoví pouze obecné podmínky užívání bez zajišťování konkrétních stavebních prací nebo služeb. Tak je tomu obvykle v případě smluv ve veřejném sektoru či smluv o nájmu pozemků, které obvykle obsahují podmínky nabytí nájemcem, účel, k němuž má být vlastnictví využíváno, povinnosti nájemce a nájemníka, pokud jde o údržbu vlastnictví, dobu trvání nájmu a podmínky vzdání se držení ve prospěch nájemce, nájem a dodatečné poplatky, které mají být hrazeny nájemcem.“

Italské právo

8 Článek 1 odst. 18 decreto-legge n. 194 (nařízení s mocí zákona č. 194), ze dne 30. prosince 2009 (dále jen „nařízení s mocí zákona č. 194/2009“), změněné na zákon prostřednictvím legge n. 25 (zákon č. 25) ze dne 26. února 2010 (dále jen „zákon č. 25/2010“), stanoví:

„Aniž je dotčena právní úprava přiznávání majetku regionům a místním celkům na základě zákona č. 42 ze dne 5. května 2009 a příslušných prováděcích pravidel, po dobu revize právního rámce pro udělování koncesí na veřejný majetek v přímořských oblastech pro turistické a rekreační účely, které musí být prováděno, pokud jde o kritéria a způsoby udělování takových koncesí, na základě dohody v rámci konference stát-regiony ve smyslu čl. 8 odst. 6 zákona č. 131 ze dne 5. června 2003, uzavřené v souladu se zásadami hospodářské soutěže, svobody usazování, zásadou zaručující výkon, rozvoj a provozování podnikatelských činností, jakož i zásadou ochrany investic, a za účelem odstranit režim přednostního práva stanovený v čl. 37 odst. 2 druhém pododstavci plavebního zákona, doba platnosti koncesí existujících ke dni nabytí účinnosti tohoto nařízení, jejichž platnost uplyne nejpozději 31. prosince 2015, se prodlužuje do tohoto data, […].“

9 Toto ustanovení bylo změněno článkem 34k decreto legge n. 179 (nařízení s mocí zákona č. 179) ze dne 18. října 2012 (dále jen „nařízení s mocí zákona č. 179/2012“), vloženým při změně zákonem č. 221 ze dne 17. prosince 2012, následovně:

„Aniž je dotčena právní úprava přiznávání majetku regionům a místním celkům na základě zákona č. 42 ze dne 5. května 2009 a příslušných prováděcích pravidel, po dobu revize právního rámce pro udělování koncesí na veřejný majetek v přímořských, jezerních a říčních oblastech pro turistické a rekreační účely, rybaření, chov ryb a související výrobní a sportovní činnosti, jakož i na místa určená pro jachetní přístavy, přístaviště a kotviště pro rekreační plavidla, které musí být prováděno, pokud jde o kritéria a způsoby udělování takových koncesí, na základě dohody v rámci konference stát-regiony ve smyslu čl. 8 odst. 6 zákona č. 131 ze dne 5. června 2003, uzavřené v souladu se zásadami hospodářské soutěže, svobody usazování, zásadou zaručující výkon, rozvoj a provozování podnikatelských činností, jakož i zásadou ochrany investic, a za účelem odstranit režim přednostního práva stanovený v čl. 37 odst. 2 druhém pododstavci plavebního zákona, doba platnosti koncesí existujících ke dni nabytí účinnosti tohoto nařízení, jejichž platnost uplyne nejpozději 31. prosince 2015, se prodlužuje do 31. prosince 2020, […]“

10 Článek 16 nařízení s mocí zákona č. 59 ze dne 26. března 2010, který provádí směrnici 2006/123, stanoví:

„1. V případě, že je počet povolení, která jsou pro určitou činnost zahrnující poskytování služeb k dispozici, omezen z důvodů spojených s nedostatkem přírodních zdrojů nebo technických kapacit, příslušné orgány použijí pro výběr z potenciálních uchazečů výběrové řízení a zajistí, aby kritéria a pravidla, jejichž cílem je zaručit, že řízení je nestranné, byla stanovena předem a zveřejněna v souladu s formálními požadavky stanovenými v jejich předpisech.

2. Při stanovování pravidel výběrového řízení mohou příslušné orgány vzít v úvahu hlediska veřejného zdraví, cílů sociální politiky, bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných, ochrany životního prostředí, zachování kulturního dědictví a jiné naléhavé důvody obecného zájmu v souladu s [unijním právem].

3. Všechna rozhodnutí týkající se udělování povolení musí respektovat kritéria a pravidla uvedená v odstavci 1.

4. V případech uvedených v odstavci 1 se povolení vydává na omezenou dobu a nelze ho automaticky obnovit, ani nemůže jakkoli zvýhodňovat poskytovatele, jemuž platnost povolení právě skončila, nebo jiné osoby, byť je to odůvodněno zvláštním vztahem s poskytovatelem.“

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

Věc C-458/14

11 Rozhodnutími ze dne 16. června a 17. srpna 2006 udělilo sdružení společnosti Promoimpresa koncesi na využívání veřejného pozemku, který je součástí oblasti kolem jezera Garda, pro účely kiosku, kryté terasy, koupaliště, doku a mola.

12 Článek 3 této koncese stanovil, že platnost této koncese skončí automaticky dne 31. prosince 2010, aniž je třeba výpovědi a aniž se koncesionář může za účelem možnosti nadále využívat koncese dovolávat zvyklostí a tradic.

13 Evropská komise souběžně ve výzvě dopisem doručené Italské republice dne 2. února 2009 konstatovala, že článek 37 italského plavebního zákona je v rozporu s článkem 49 SFEU, když v rámci postupu udělování koncesí na veřejný majetek v přímořských oblastech stanoví přednostní právo ve prospěch stávajícího koncesionáře. Italský zákonodárce zasáhl a toto přednostní právo zrušil. Následně, při změně nařízení s mocí zákona č. 194/2009 na zákon č. 25/2010, doplnil italský zákonodárce odkaz na jiný právní předpis, čímž umožnil automatické prodloužení koncesí vždy o šest let. V doplňující výzvě dopisem ze dne 5. května 2010 Komise konstatovala, že tento odkaz zbavuje zrušení přednostního práva jakéhokoliv účinku a je v rozporu s článkem 12 směrnice 2006/123, jakož i článkem 49 SFEU. Vzhledem k tomu, že se italský zákonodárce rozhodl ustanovení umožňující uvedený odkaz zrušit, měla Komise za to, že řízení o nesplnění povinnosti může dne 27. února 2012 zastavit.

14 Dne 14. dubna 2010 podala Promoimpresa žádost o prodloužení platnosti své koncese, kterou sdružení rozhodnutím ze dne 6. května 2011 zamítlo. Toto zamítnutí vycházelo z toho, že jednak novou koncesi nebylo možné získat na základě prosté žádosti o prodloužení, ale pouze po provedení zadávacího řízení a jednak koncese, jejíž platnost končila, byla omezena na dobu pěti let a vylučovala jakoukoli formu automatického prodloužení.

15 Promoimpresa napadla toto rozhodnutí sdružení u Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionální správní soud pro Lombardii, Itálie), přičemž se opírala především o porušení čl. 1 odst. 18 nařízení s mocí zákona č. 194/2009, změněného na zákon č. 25/2010, jelikož toto ustanovení počítalo s prodloužením doby platnosti koncesí.

16 Předkládající soud upřesňuje, že právní vztah existující mezi společností Promoimpresa a sdružením vykazuje rysy „koncese“ ve smyslu unijního práva, jelikož Promoimpresa má právo využívat veřejný majetek za pravidelný poplatek správě, která je vlastníkem tohoto majetku, a riziko jeho provozování nese společnost Promoimpresa.

17 Tento soud má za to, že italská právní úprava tím, že stanoví opakované prodloužení doby platnosti těchto koncesí na veřejný majetek, neoprávněně omezuje svobodu usazování a volný pohyb služeb, neboť všem ostatním konkurentům prakticky znemožňuje přístup ke koncesím, jejichž platnost se blíží ke konci.

18 Za těchto okolností se Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionální správní soud pro Lombardii) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání zásady svobody usazování, zákazu diskriminace a ochrany hospodářské soutěže, uvedené v článcích 49, 56 a 106 SFEU, jakož i zásada odůvodněnosti, která je v nich obsažena, vnitrostátní právní úpravě, která v důsledku po sobě jdoucích legislativních zásahů stanoví opakované prodloužení doby platnosti koncesí na veřejný majetek v přímořských, jezerních a říčních oblastech s hospodářským významem, jejichž doba trvání se prodlužuje ze zákona o alespoň jedenáct let, čímž se zachovává výlučné právo téhož koncesionáře na hospodářské využití majetku, ačkoli doba platnosti stanovená v koncesi, která mu byla udělena, již uplynula, s následným vyloučením jakékoli možnosti zainteresovaných hospodářských subjektů, aby získaly koncesi na veřejný majetek na základě veřejného zadávacího řízení?“

Věc C-67/15

19 Mario Melis a další jsou většinou provozovateli turistických a rekreačních činností na obecní pláži, a to na základě koncesí na veřejný majetek v přímořské oblasti udělených v roce 2004 na dobu šesti let a následně prodloužených o jeden rok.

20 V roce 2012 podal M. Melis a další k obci žádost o formální rozhodnutí o prodloužení. Tato žádost zůstala bez odpovědi. Mario Melis a další z tohoto mlčení vyvodili, že mohou od května 2012 v souladu s právem pokračovat ve své činnosti, v souladu s čl. 1 odst. 18 nařízení s mocí zákona č. 194/2009, který počítal s automatickým prodloužením koncesí na veřejný majetek v přímořských oblastech pro turistické a rekreační činnosti.

21 Dne 11. května 2012 zveřejnila obec, po schválení plánu využití pobřeží, oznámení o záměru udělit sedm nových koncesí na veřejný majetek v přímořských oblastech, z nichž některý v lokalitách, na které již byly M. Melisovi a dalším uděleny koncese.

22 Dne 5. června 2012 podali M. Melis a další k Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionální správní soud pro Sardinii, Itálie) návrh na zrušení těchto rozhodnutí obce. Následně uvedli další žalobní důvody, oznámené dne 11. června 2012, čímž rozšířili své výtky i na rozhodnutí, kterým obec udělila koncese, jež byly předmětem oznámení ze dne 11. května 2012. Mario Melis a další rovněž napadli opatření, jimiž jim městská policie dané obce nařídila odstranit jejich zařízení z veřejné přímořské oblasti.

23 Předkládající soud upřesňuje, že vztah existující mezi M. Melisem a dalšími a obcí vykazuje rysy koncese ve smyslu unijního práva, jelikož jde o poskytování služby a riziko provozování nesou koncesionáři.

24 Kromě toho se domnívá, že automatické prodloužení podle vnitrostátních právních předpisů maří uplatňování unijního práva, zejména článku 12 směrnice 2006/123, jakož i ustanovení Smlouvy o FEU o volném pohybu služeb a svobodě usazování.

25 Za těchto okolností se Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionální správní soud pro Sardinii) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání zásady svobody usazování, zákazu diskriminace a ochrany hospodářské soutěže, uvedené v článcích 49, 56 a 106 SFEU, vnitrostátní právní úpravě, která v důsledku po sobě jdoucích legislativních zásahů stanoví opakované prodloužení doby platnosti koncesí na veřejný majetek v přímořských oblastech s hospodářským významem?

2) Brání článek 12 směrnice 2006/123 takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je čl. 1 odst. 18 nařízení s mocí zákona č. 194, přeměněného na zákon zákonem č. 25/ 2010, ve znění pozdějších změn a doplňků, které umožňuje automatické prodloužení stávajících koncesí na veřejný majetek v přímořských oblastech pro turistické a rekreační činnosti do 31. prosince 2015, nebo dokonce do 31. prosince 2020 ve smyslu článku 34k vládního nařízení s mocí zákona č. 179 ze dne 18. října 2012, vloženého článkem 1 odst. 1 zákona č. 221 ze dne 17. prosince 2012?“

26 Rozhodnutím ze dne 27. října 2015 byly věci spojeny pro účely ústní části řízení a rozsudku.

K předběžným otázkám

K přípustnosti předběžných otázek

27 Italská vláda zaprvé poukazuje na to, že čl. 1 odst. 18 nařízení s mocí zákona č. 194/2009, kterého se týká věc C-458/14, se v době rozhodné z hlediska skutečností v původním řízení týkal výlučně koncesí na veřejný majetek v přímořských oblastech. K uplatňování tohoto ustanovení na jezerní a říční koncese došlo až po přijetí aktů napadených u předkládajícího soudu, takže toto ustanovení není *ratione temporis* ani *ratione materiae* použitelné na koncese dotčené v této věci.

28 V tomto ohledu je třeba připomenout, že na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, se vztahuje domněnka relevance (rozsudek ze dne 6. října 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, bod 12 a citovaná judikatura).

29 Soudnímu dvoru konkrétně nepřísluší, aby v rámci systému soudní spolupráce zavedené článkem 267 SFEU ověřoval nebo zpochybňoval správnost výkladu vnitrostátního práva předkládajícím soudem, jelikož tento výklad spadá do výlučné pravomoci vnitrostátního soudu. Proto musí Soudní dvůr, pokud je mu vnitrostátním soudem předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, vycházet z výkladu vnitrostátního práva, který mu byl poskytnut uvedeným soudem (rozsudek ze dne 6. října 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, bod 13 a citovaná judikatura).

30 Odmítnutí ze strany Soudního dvora rozhodnout o žádosti podané vnitrostátním soudem je kromě toho možné pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také jestliže

Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 6. října 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, bod 14 a citovaná judikatura).

31 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí ve věci C-458/14 vyplývá, že Promoimpresa se při podání žaloby k regionálnímu správnímu soudu pro Lombardii dovolávala čl. 1 odst. 18 nařízení s mocí zákona č. 194/2009, ve znění změn provedených zákonem č. 25/2010, přičemž uváděla, že ačkoliv bylo toto ustanovení přijato pro koncese na veřejný majetek v pobřežních oblastech, mělo by platit rovněž pro koncese na veřejný majetek v jezerních oblastech.

32 Předkládající soud v této věci přitom tento výklad implicitně uznal, jelikož má za to, že řešení původního sporu závisí na tom, zda je třeba použití tohoto vnitrostátního ustanovení vyloučit z důvodu, že je v rozporu s unijním právem.

33 Komise zadruhé poukazuje na to, že v době rozhodné z hlediska skutkových okolností každé z věcí v původních řízeních koncese udělené žalobcům v těchto věcech nespadaly *ratione temporis* pod článek 34k nařízení s mocí zákona č. 179/2012. Toto ustanovení, které prodlužuje koncese na veřejný majetek, jejichž platnost měla původně skončit ke dni 31. srpna 2015, do 31. prosince 2020, bylo totiž přijato po rozhodnutích napadených ve sporu v původním řízení. Tento orgán z toho vyvozuje, že předběžné otázky jsou přípustné pouze v rozsahu, v němž se týkají prodloužení koncesí do 31. prosince 2015.

34 V tomto ohledu je třeba uvést, jak konstatoval generální advokát v bodě 37 svého stanoviska, že předběžné otázky předkládajícího soudu se týkají obecně vnitrostátní právní úpravy, která stanoví automatické a opakované prodloužení doby platnosti koncesí na veřejný majetek v přímořských a jezerních oblastech. Otázka, zda vnitrostátní ustanovení použitelná ve věcech v původních řízeních jsou ta, která prodlužují tuto platnost do 31. prosince 2015, nebo do 31. prosince 2020, nejenže spadá do pravomoci vnitrostátních soudů, ale každopádně nemá ani vliv na přípustnost položených předběžných otázek.

35 S ohledem na výše uvedené je třeba mít za to, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou přípustné.

Ke druhé otázce ve věci C-67/15

36 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu, kterou je třeba zkoumat nejprve, je, zda článek 12 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, o jakou jde v původním řízení, která umožňuje automatické prodloužení stávajících koncesí na veřejný majetek v přímořských a jezerních oblastech určených k provozování turistických a rekreačních činností.

K podmínkám uplatnění článku 12 směrnice 2006/123

37 Článek 12 směrnice 2006/123 je součástí oddílu 1 kapitoly III této směrnice, týkajícího se povolení a upravuje specifický případ, kdy je počet povolení, která jsou pro určitou činnost k dispozici, omezen z důvodu nedostatku dostupných přírodních zdrojů nebo technických kapacit. V rámci téhož oddílu stanoví článek 9 uvedené směrnice možnost členských států podřídit přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon povolovacímu režimu. Článek 10 téže směrnice se týká podmínek pro udělení těchto povolení a článek 11 upravuje dobu jejich platnosti.

38 Je třeba uvést, že čl. 4 bod. 6 této směrnice definuje povolovací režim jako každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu.

39 Bod 39 odůvodnění uvedené směrnice kromě toho uvádí, že pojem „povolovací režim“ zahrnuje mimo jiné správní postupy pro udělování koncesí.

40 Předmětem věcí v původních řízeních jsou přitom koncese na veřejný majetek v přímořských a jezerních oblastech udělované veřejnými orgány, jejichž cílem je využívání veřejných pozemků pro turistiku a rekreaci.

41 Tyto koncese lze tedy označit za „povolení“ ve smyslu ustanovení směrnice 2006/123, jelikož bez ohledu na jejich kvalifikaci ve vnitrostátním právu představují formální akty, které musí poskytovatel služeb od vnitrostátních orgánů získat, aby mohl vykonávat hospodářskou činnost.

42 Dále je třeba zdůraznit, že koncese dotčené v původních řízeních se týkají přírodních zdrojů ve smyslu článku 12 směrnice 2006/123, jelikož předmětné veřejné pozemky se nachází buď na březích jezera Garda, nebo na italském pobřeží.

43 Pokud jde konkrétně o to, zda uvedené koncese musí být předmětem omezeného počtu povolení kvůli nedostatku přírodních zdrojů, je na vnitrostátním soudu, aby ověřil, zda je tato podmínka splněna, V tomto ohledu je třeba při určení, zda počet uvedených lokalit, které lze hospodářsky využívat, je omezený, zohlednit mimo jiné to, že koncese dotčené v původních řízeních jsou udělovány nikoliv na celostátní, nýbrž na místní úrovni.

44 Vzhledem k tomu, že předkládající soudy mají za to, že koncese dotčené v původních řízeních mohou představovat koncese na služby, je třeba ještě upřesnit, že podle bodu 57 odůvodnění směrnice 2006/123 se ustanovení této směrnice týkající se povolovacích režimů nevztahují na případ, kdy příslušné orgány uzavírají smlouvu na poskytování určité služby, který spadá pod pravidla týkající se veřejných zakázek.

45 Z toho plyne, že ustanovení směrnice 2006/123 týkající se povolovacích režimů se nemohou vztahovat na koncese na veřejné služby, které mohou spadat zejména pod směrnici 2014/23.

46 V tomto ohledu je třeba připomenout, že koncese na služby je charakterizována mimo jiné situací, ve které je právo poskytovat stanovené služby zadavatelem přeneseno na koncesionáře, přičemž posledně uvedený v rámci uzavřené smlouvy disponuje určitou hospodářskou svobodou při určování podmínek podnikání a současně je do značné míry vystaven rizikům souvisejícím s takovým podnikáním (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2009, Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358, bod 71).

47 Jak zdůrazňuje Komise, koncese ve věcech v původních řízeních se přitom týkají nikoliv poskytování určité služby zadavatelem, nýbrž povolení provozovat ve veřejné lokalitě hospodářskou činnost. Z toho plyne, že koncese dotčené v původních řízeních nespadají do kategorie koncesí na služby (obdobně viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, body 26 až 28).

48 Takový výklad podporuje nadto i bod 15 odůvodnění směrnice 2014/23. Ten totiž upřesňuje, že za „koncese na služby“ ve smyslu této směrnice by se neměly považovat určité dohody, jejichž předmětem je právo hospodářského subjektu požívat podle soukromého nebo veřejného práva užitků z určité veřejné oblasti nebo zdroje, jako jsou pozemky, jimiž stát stanoví pouze obecné podmínky užívání bez zajišťování konkrétních stavebních prací nebo služeb.

K uplatnění článku 12 směrnice 2006/123

49 Pro případ, že koncese dotčené v původním řízení spadají do působnosti článku 12 směrnice 2006/123 – což musí určit předkládající soud, jak vyplývá z bodu 43 tohoto rozsudku – je třeba uvést, že podle odstavce 1 tohoto ustanovení musí být povolení, je-li jejich počet omezen z důvodu nedostatku přírodních zdrojů, uděleno na základě výběrového řízení použitého na potenciální uchazeče, které musí poskytovat záruky nestrannosti a průhlednosti, zahrnující zejména dostatečné zveřejnění.

50 Jak přitom zdůrazňuje generální advokát v bodě 83 svého stanoviska, taková vnitrostátní právní úprava, o jakou se jedná v původním řízení, se v rozsahu, v němž stanoví prodloužení doby platnosti povolení ze zákona, rovná automatickému prodloužení těchto povolení, které znění čl. 12 odst. 2 směrnice 2006/123 vylučuje.

51 Automatické prodloužení povolení k hospodářskému využití veřejného majetku v přímořských a jezerních oblastech kromě toho neumožňuje uspořádání výběrového řízení, jaké popisuje článek 49 tohoto rozsudku.

52 Žalobci ve věcech v původním řízení, jakož i italská vláda nicméně poukazují na to, že automatické prodloužení povolení je nezbytné pro ochranu legitimního očekávání držitelů těchto povolení, jelikož umožňuje návratnost jimi realizovaných investic.

53 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že čl. 12 odst. 3 směrnice 2006/123 výslovně stanoví, že členské státy mohou vzít při stanovování pravidel výběrového řízení v úvahu naléhavé důvody obecného zájmu.

54 Nicméně zohlednění takových hledisek je možné pouze při stanovování pravidel pro výběr z potenciálních uchazečů, aniž je dotčen mimo jiné čl. 12 odst. 1 této směrnice.

55 Článek 12 odst. 3 uvedené směrnice tedy nemůže být vykládán tak, že umožňuje odůvodnit automatické prodloužení povolení, i když při původním udělení těchto povolení nebylo uspořádáno žádné výběrové řízení podle odstavce 1 tohoto článku.

56 Kromě toho, jak uvedl generální advokát v bodech 92 a 93 svého stanoviska, odůvodnění vycházející ze zásady ochrany legitimního očekávání vyžaduje posouzení případ od případu za účelem prokázání, že držitel povolení mohl legitimně očekávat, že jeho povolení bude prodlouženo, a provedl odpovídající investice. Tohoto odůvodnění se tedy nelze platně dovolávat na podporu automatického prodloužení zavedeného vnitrostátním zákonodárcem, které se vztahuje bez rozdílu na všechna předmětná povolení.

57 Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 12 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu opatření, o jaké jde v původních řízeních, které stanoví automatické prodloužení stávajících povolení k využívání veřejného majetku v přímořských a jezerních oblastech k provozování turistických a rekreačních činností bez provedení jakéhokoliv výběru z potenciálních uchazečů.

K otázce ve věci C-458/14 a k první otázce ve věci C-67/15

58 Podstatou otázek předkládajících soudů, které je třeba zkoumat společně, je, zda články 49, 56 a 106 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, o jakou jde v původních řízeních, která umožňuje automatické prodloužení stávajících koncesí na veřejný majetek určených k provozování turistických a rekreačních činností.

59 Úvodem je třeba upřesnit, že každé vnitrostátní opatření v oblasti, která byla na úrovni Unie plně harmonizována, musí být posuzováno nikoli s ohledem na ustanovení primárního práva, nýbrž s ohledem na ustanovení tohoto harmonizačního opatření (rozsudek ze dne 30. dubna 2014, rozsudek UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, bod 63 a citovaná judikatura).

60 Jak uvedl generální advokát v bodech 41 až 43 svého stanoviska, články 9 až 13 směrnice 2006/123 stanoví sérii ustanovení, která musí členský stát dodržovat, jestliže je poskytování služeb podmíněno udělením povolení.

61 Podobně jako bylo již rozhodnuto v souvislosti s článkem 14 této směrnice, který stanoví seznam požadavků „zakázaných“ v rámci výkonu svobody usazování, je třeba mít za to, že články 9 až 13 této směrnice provádějí v souvislosti se službami spadajícími do jejich působnosti úplnou harmonizaci (obdobně viz rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, body 37 a 38).

62 Předběžné otázky tedy v rozsahu, v němž se týkají primárního práva, vyvstávají pouze v případě, že článek 12 směrnice 2006/123 není ve věcech v původních řízeních použitelný, což musí určit předkládající soudy, jak vyplývá z bodu 43 tohoto rozsudku. S touto výhradou tedy Soudní dvůr odpovídá na položené otázky.

63 Je třeba rovněž upřesnit, že koncese dotčené v původních řízeních se týkají práva usazení na veřejném pozemku s cílem hospodářského využití k turistickým a rekreačním účelům, takže situace dotčené ve věcech v původních řízeních spadají z povahy věci pod článek 49 SFEU.

64 V tomto ohledu bylo rozhodnuto, že veřejné orgány, které zamýšlejí udělit koncesi, jež nespadá do působnosti směrnic týkajících se jednotlivých kategorií veřejných zakázek, jsou povinny obecně dodržovat základní pravidla Smlouvy o FEU, a obzvláště zásadu zákazu diskriminace (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. července 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, body 57 a 58 a citovaná judikatura).

65 Konkrétně v rozsahu, v němž taková koncese má nepochybný přeshraniční význam, představuje její udělení podniku nacházejícímu se v členském státě zadavatele bez jakékoli transparentnosti rozdílné zacházení v neprospěch podniků nacházejících se v jiném členském státě, které by mohly mít o tuto koncesi zájem. Takové rozdílné zacházení článek 49 SFEU v zásadě zakazuje (obdobně viz rozsudky ze dne 17. července 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, body 59 a 60, jakož i ze dne 14. listopadu 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, bod 37).

66 Pokud jde zaprvé o existenci nepochybného přeshraničního významu, je třeba připomenout, že je třeba jej posoudit na základě všech relevantních kritérií, jako je hospodářský význam zakázky, zeměpisné místo jejího provádění nebo její technické aspekty, a to s ohledem na vlastnosti dotčené zakázky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. listopadu 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, bod 29 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 17. prosince 2015, UNIS a Beaudout Père et Fils, C-25/14 a C-26/14, EU:C:2015:821, bod 30).

67 Ve věci C-458/14 informace poskytnuté předkládajícím soudem umožňují Soudnímu dvoru konstatovat, že koncese dotčená v této věci má nepochybný přeshraniční význam, s ohledem zejména na zeměpisnou polohu majetku a hospodářskou hodnotu této koncese.

68 Naproti tomu ve věci C-67/15 předkládající soud neuvedl skutečnosti nezbytné k tomu, aby Soudní dvůr dospěl k závěru o existenci nepochybného přeshraničního významu. Jak přitom vyplývá z článku 94 jednacího řádu, Soudnímu dvoru musí být v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce popsány skutkové okolnosti, na kterých jsou otázky založeny, a vztah existující zejména mezi těmito skutkovými okolnostmi a těmito otázkami. Zjištění nezbytných skutečností umožňujících ověření

nepochybného přeshraničního významu tedy musí předkládající soud provést před tím, než je věc předložena Soudnímu dvoru (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. prosince 2015, UNIS a Beaudout Père et Fils, C-25/14 et C-26/14, EU:C:2015:821, bod 28).

69 Za těchto podmínek je první předběžná otázka položená ve věci C-67/15 nepřípustná.

70 Pokud jde o věc C-458/14, je třeba dále konstatovat, že taková právní úprava, o jakou jde v původním řízení, vzhledem k prodloužení, které zavádí, odkládá udělení koncesí v transparentním zadávacím řízení, takže je třeba konstatovat, že tato právní úprava zavádí rozdílné zacházení v neprospěch podniků nacházejících se v jiném členském státě, jež by mohly mít o tyto koncese zájem, které článek 49 SFEU v zásadě zakazuje.

71 Konečně v rozsahu, v němž italská vláda poukazuje na to, že cílem prodloužení provedených vnitrostátní právní úpravou je umožnit koncesionářům, aby se jim vrátily jejich investice, je třeba upřesnit, že takové rozdílné zacházení lze odůvodnit naléhavými důvody obecného zájmu, zejména nutností dodržovat zásadu právní jistoty (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. července 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, bod 64, jakož i ze dne 14. listopadu 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, bod 38).

72 V souvislosti s koncesí udělenou v roce 1984, kdy ještě nebylo určeno, že na smlouvy s nepochybným přeshraničním významem se může vztahovat povinnost transparentnosti, bylo rozhodnuto, že zásada právní jistoty vyžaduje, aby s ukončením takové koncese bylo spojeno přechodné období umožňující smluvním stranám rozvázat jejich smluvní vztahy za podmínek přijatelných zejména z ekonomického hlediska (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. července 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, body 70 a 71, jakož i ze dne 14. listopadu 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, bod 40).

73 Koncese dotčené v původním řízení však byly uděleny, když již bylo určeno, že na smlouvy, které mají nepochybný přeshraniční význam, se musí vztahovat povinnost transparentnosti, takže zásady právní jistoty se nelze za účelem odůvodnění rozdílného zacházení zakázaného článkem 49 SFEU dovolávat.

74 Z výše uvedených úvah vyplývá, že článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, o jakou jde v původních řízeních, která umožňuje automatické prodloužení stávajících koncesí na veřejný majetek určených k provozování turistických a rekreačních činností v rozsahu, v němž mají tyto koncese nepochybný přeshraniční význam.

K nákladům řízení

75 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

1) **Článek 12 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu musí být vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu opatření, o jaké jde v původních řízeních, které stanoví automatické prodloužení stávajících povolení k využívání veřejného majetku v přímořských a jezerních oblastech k provozování turistických a rekreačních činností bez provedení jakéhokoliv výběru z potenciálních uchazečů.**

2) **Článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, o jakou jde v původních řízeních, která umožňuje automatické prodloužení stávajících koncesí na veřejný majetek určených k provozování turistických a rekreačních činností v rozsahu, v němž mají tyto koncese nepochybný přeshraniční význam.**

Podpisy.