Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

zo 14. júla 2016 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Verejné zákazky a sloboda usadiť sa — Článok 49 ZFEÚ — Smernica 2006/123/ES — Článok 12 — Koncesie týkajúce sa hospodársky významného verejného majetku v prímorských, jazerných a riečnych oblastiach — Automatické predĺženie platnosti — Neexistencia verejného obstarávania“

V spojených veciach C-458/15 a C-67/15,

ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podané rozhodnutiami Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Regionálny správny súd pre Región Lombardsko, Taliansko) a Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Regionálny správny súd pre Región Sardínia, Taliansko) z 5. marca 2014 a z 28. januára 2015 a doručené Súdnemu dvoru 3. októbra 2014 a 12. februára 2015, ktoré súvisia s konaniami

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 i. (C-67/15)

proti

Comune di Loiri Porto San Paolo,

Provincia di Olbia Tempio,

za účasti:

Alessandro Piredda a i.,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda piatej komory J. L. da Cruz Vilaça (spravodajca), podpredseda Súdneho dvora A. Tizzano, vykonávajúci funkciu sudcu piatej komory, sudcovia A. Borg Barthet, E. Levits a M. Bergerer,

* Jazyk konania: taliančina.

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: L. Carrasco Marco, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 3. decembra 2015,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Promoimpresa Srl, v zastúpení: E. Vaglio, R. Righi a E. Nesi, avvocati,

— Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, v zastúpení: M. Ballerini a C. Cerami, avvocati,

— Regione Lombardia, v zastúpení: M. Tamborino, avvocato,

— Mario Melis a i., v zastúpení: B. Ballero, A. Capacchione, F. Ballero a S. Ballero, avvocati,

— Comune di Loiri Porto San Paolo, v zastúpení: G. Longheu, avvocato,

— Provincia di Olbia Tempio, v zastúpení: G. Cosseddu a F. Melis, avvocati,

— Alessandro Piredda a i., v zastúpení: S. Carboni a S. Dessy, avvocati,

— talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci P. Garofoli, avvocato dello Stato, a L. Serena-Rossi, znalkyňa,

— česká vláda, v zastúpení: M. Smolek, J. Vláčil a T. Müller, splnomocnení zástupcovia,

— grécka vláda, v zastúpení: K. Nasopoulou, splnomocnená zástupkyňa,

— holandská vláda, v zastúpení: J. Langer, splnomocnený zástupca,

— Európska komisia, v zastúpení: G. Conte, A. Tokár a E. Montaguti, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 25. februára 2016,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú výkladu článku 12 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36), ako aj článkov 49, 56 a 106 ZFEÚ.

2 Tieto návrhy boli podané v rámci dvoch sporov. Prvý spor (vec C-458/14) je medzi spoločnosťou Promoimpresa Srl na jednej strane a Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (Združenie obcí v oblasti Brescia, ktoré sú na brehu Gardského a Iderského jazera, Taliansko, ďalej len „združenie“) a Regione Lombardia (Región Lombardsko, Taliansko) na druhej strane a týka sa po prvé rozhodnutia združenia zamietnuť spoločnosti Promoimpresa predĺženie platnosti koncesie, ktorú vlastnila na využívanie verejného priestranstva, a po druhé rozhodnutia Giunta Regionale Lombardia (Rady regiónu Lombardsko) podmieniť udelenie koncesií týkajúcich sa verejného majetku porovnávaciemu výberu. Druhý spor (vec C-67/15) je medzi pánom Mariom Melisom a i. na jednej strane a Comune di Loiri Porto San Paolo (obec Loiri Porto San Paolo,

Taliansko, ďalej len „obec“) a Provincia di Olbia Tempio (okres Olbia Tempio, Taliansko) na druhej strane, a týka sa rozhodnutí o schválení plánu na využívanie pobrežia a rozhodnutí o udelení koncesií týkajúcich sa verejného majetku v prímorskej oblasti, ako aj opatrení, ktorými obecná polícia pánovi Melisovi a i. nariadila odstrániť z prímorskej oblasti niektoré zariadenia.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenie 39 smernice 2006/123 uvádza:

„Pojem ‚systém udeľovania povolení‘ by mal okrem iného zahŕňať administratívne postupy udeľovania povolení, licencií, schválení alebo koncesií, ako aj povinnosť na účely získania oprávnenia vykonávať činnosť, zaregistrovať sa ako člen profesie alebo zapísať sa do registra, evidencie alebo databázy, povinnosť úradného vymenovania do orgánu alebo povinnosť byť držiteľom preukazu potvrdzujúceho členstvo v určitej profesii. Povolenie môže byť udelené nielen formálnym rozhodnutím, ale aj implicitným rozhodnutím, ktoré vyplýva napríklad z nečinnosti príslušného orgánu alebo zo skutočnosti, že zainteresovaná strana musí čakať na potvrdenie prijatia svojho vyhlásenia, aby mohla začať vykonávať príslušnú činnosť alebo aby sa vykonávania tejto činnosti stalo zákonným.“

4 Podľa odôvodnenia 57 tejto smernice:

„Ustanovenia tejto smernice týkajúce sa systémov udeľovania povolení by sa mali zaoberať prípadmi, keď si prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie prevádzkovateľmi vyžaduje rozhodnutie príslušného orgánu. Netýka sa to rozhodnutí príslušných orgánov o založení verejného alebo súkromného subjektu na poskytovanie konkrétnej služby, ani na uzatvorenie zmlúv príslušnými orgánmi na poskytovanie konkrétnej služby, ktorú upravujú predpisy o verejnom obstarávaní, pretože táto smernica sa nezaoberá pravidlami verejného obstarávania.“

5 Na základe článku 4 bodu 6 uvedenej smernice 2006/123 predstavuje „systém udeľovania povolení“ „každý postup, v rámci ktorého sa od poskytovateľa alebo príjemcu vyžaduje, aby podnikol kroky smerom k získaniu úradného rozhodnutia alebo konkludentného rozhodnutia o prístupe k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávaní od príslušného orgánu“.

6 Článok 12 rovnakej smernice, ktorý sa týka situácií, v ktorých je cieľom režimu povoľovania umožnenie priebehu hospodárskych činností, ktoré vyžadujú používanie prírodných zdrojov, znie:

„1. Tam, kde je možný počet povolení pre danú činnosť obmedzený pre nedostatok dostupných prírodných zdrojov alebo technickej kapacity, členské štáty uplatňujú u potenciálnych kandidátov také výberové konanie, ktoré poskytne v plnom rozsahu záruky nestrannosti a transparentnosti predovšetkým vrátane primeraného zverejnenia začatia konania jeho priebehu a ukončenia.

2. V prípadoch uvedených v odseku 1 sa povolenie udeľuje na primeranú určitú dobu a nemôže byť automaticky obnovené, ani nemôže udeľovať žiadnu inú výhodu poskytovateľovi, ktorého platnosť povolenia práve uplynula, ani pre žiadnu osobu, ktorá má s týmto poskytovateľom osobitné väzby.

3. Pokiaľ odsek 1 a články 9 a 10 neustanovujú inak, môžu členské štáty pri stanovovaní pravidiel výberových konaní v súlade s právom [Únie] zohľadniť faktory verejného zdravia, cieľov sociálnej politiky, ochrany zdravia a bezpečnosti zamestnancov alebo samostatne zárobkovo činných osôb, ochrany životného prostredia, zachovania kultúrneho dedičstva a iné závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu.“

7 Podľa odôvodnenia 15 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 23. februára 2014 o udeľovaní koncesií (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 1):

„… určité dohody, ktorých predmetom je právo hospodárskeho subjektu využívať na základe súkromného alebo verejného práva určité veci alebo zdroje vo verejnom vlastníctve, ako je pozemok alebo akýkoľvek verejný majetok, najmä v oblasti námorných alebo vnútrozemských prístavov alebo letísk, v ktorých štát alebo verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ stanovuje len všeobecné podmienky ich užívania bez obstarania konkrétnych stavieb alebo služieb, [by sa] nemali považovať za koncesie v zmysle tejto smernice. Zvyčajne sa to týka vecí vo verejnom vlastníctve alebo zmlúv o nájme pozemku, ktoré vo všeobecnosti obsahujú podmienky odovzdania prenajatého majetku nájomcovi, spôsob užívania pozemku, povinnosti prenajímateľa a nájomcu týkajúce sa údržby majetku, dĺžku trvania nájmu a vrátenie majetku prenajímateľovi, nájomné a súvisiace poplatky hradené nájomcom.“

Talianske právo

8 Článok 1 ods. 18 decreto-legge n. 194 (zákonný dekrét č. 194) z 30. decembra 2009 (ďalej len „zákonný dekrét č. 194/2009“), zmenený na zákon prostredníctvom legge n. 25 (zákon č. 25) z 26. februára 2010 (ďalej len „zákon č. 25/2010“) stanovuje:

„Bez toho, aby bola dotknutá právna úprava týkajúca sa pridelenia majetku regiónom a miestnym subjektom podľa zákona č. 42 z 5. mája 2009 a príslušných uplatňovacích pravidiel, počas revízie právneho rámca v oblasti udeľovania koncesií týkajúcich sa verejného majetku v prímorských oblastiach na turistické a rekreačné účely, ktoré musí byť uskutočňované, pokiaľ ide o kritériá a postupy udeľovania týchto koncesií, na základe dohody v rámci konferencie štát-regióny v zmysle článku 8 ods. 6 zákona č. 131 z 5. júna 2003 uzatvorenej v súlade so zásadami hospodárskej súťaže, slobody usadenia sa, zásadou zaručujúcou výkon, rozvoj a zhodnotenie podnikateľských činností, ako aj zásadou ochrany investícií, a na účely odstránenia režimu prednostného práva stanoveného v článku 37 ods. 2 druhom pododseku kódexu navigácie, doba platnosti koncesií existujúcich ku dňu nadobudnutia platnosti tohto dekrétu, ktorých platnosť uplynie najneskôr 31. decembra 2015, sa predlžuje do tohto dátumu,…“

9 Toto ustanovenie bolo zmenené článkom 34k decreto legge n. 179 (zákonný dekrét č. 179) z 18. októbra 2012 (ďalej len „zákonný dekrét č. 179/2012“), vloženým pri zmene zákonom č. 221 zo 17. decembra 2012, takto:

„Bez toho, aby bola dotknutá právna úprava týkajúca sa pridelenia majetku regiónom a miestnym subjektom podľa zákona č. 42 z 5. mája 2009 a príslušných uplatňovacích pravidiel, počas revízie právneho rámca v oblasti udeľovania koncesií týkajúcich sa verejného majetku v prímorských, jazerných a riečnych oblastiach na turistické a rekreačné účely, rybárstvo, chov rýb a súvisiace výrobné a športové činnosti, ako aj na miesta určené pre prístavy na jachty, prístaviská a kotviská pre rekreačné plavidlá, ktoré musí byť uskutočňované, pokiaľ ide o kritériá a postupy udeľovania týchto koncesií, na základe dohody v rámci konferencie štát-regióny v zmysle článku 8 ods. 6 zákona č. 131 z 5. júna 2003 uzatvorenej v súlade so zásadami hospodárskej súťaže, slobody usadenia sa, zásadou zaručujúcou výkon, rozvoj a zhodnotenie podnikateľských činností, ako aj zásadou ochrany investícií, a na účely odstránenia režimu prednostného práva stanoveného v článku 37 ods. 2 druhom pododseku kódexu navigácie, doba platnosti koncesií existujúcich ku dňu nadobudnutia platnosti tohto dekrétu, ktorých platnosť uplynie najneskôr 31. decembra 2015, sa predlžuje do 31. decembra 2020,…“

10 Článok 16 zákonného dekrétu č. 59 z 26. marca 2010, ktorým sa preberá smernica 2006/123, stanovuje:

„1. V prípade, že je počet vydávaných povolení pre určitú činnosť zahrňujúcu poskytovanie služieb obmedzený v dôsledku nedostatku prírodných zdrojov alebo technickej kapacity, príslušné orgány uplatnia postup pre výber spomedzi viacerých potenciálnych kandidátov a zabezpečia, že kritériá a postupy potrebné na zabezpečenie nestrannosti konania, ktoré sú pre tieto orgány záväzné, budú stanovené vopred a zverejnené.

2. Pri stanovovaní pravidiel výberových konaní môžu príslušné orgány v súlade s právom [Únie] zohľadniť faktory verejného zdravia, cieľov sociálnej politiky, ochrany zdravia a bezpečnosti zamestnancov alebo samostatne zárobkovo činných osôb, ochrany životného prostredia, zachovania kultúrneho dedičstva a iné závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu.

3. Jednotlivé ustanovenia týkajúce sa vydávania povolení musia viesť k dodržiavaniu kritérií a postupov uvedených v odseku 1.

4. V prípadoch uvedených v odseku 1 sa povolenie vydáva na určitý čas a nie je možné ho automaticky obnoviť, ani nie je možné priznať výhody poskytovateľovi, ktorého platnosť povolenia práve uplynula, alebo iným osobám, hoci by boli odôvodnené osobitnými väzbami s týmto poskytovateľom.“

Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

Vec C-458/14

11 Rozhodnutiami zo 16. júna a 17. augusta 2006 vydalo združenie spoločnosti Promoimpresa koncesiu na využívanie verejného priestranstva na účely kiosku, krytej terasy, kúpaliska, prístaviska a móla v rámci oblasti pri Gardskom jazere.

12 Článok 3 tejto koncesie stanovoval jej automatické skončenie 31. decembra 2010 bez toho, aby bolo potrebné ju vypovedať, a bez toho, aby sa koncesionár mohol na účely pokračovania vo využívaní koncesie dovolávať zvyklostí a tradícií.

13 Súčasne Európska komisia vo výzve oznámenej Talianskej republike listom z 2. februára 2009 uviedla, že článok 37 talianskeho kódexu navigácie je v rozpore s článkom 49 ZFEÚ v rozsahu, v akom stanovuje prednostné právo pre koncesionára, ktorého platnosť koncesie práve uplynula, v prípade pridelenia koncesií týkajúcich sa prímorskej verejnej oblasti. Taliansky zákonodarca zasiahol a toto prednostné právo zrušil. Následne pri zmene zákonného dekrétu č. 194/2009 na zákon č. 25/2010 doplnil taliansky zákonodarca odkaz na iný právny predpis, čím umožnil automatické predĺženie platnosti koncesií vždy o šesť rokov. Komisia v doplňujúcej výzve listom 5. mája 2010 uviedla, že tento odkaz na jednej strane zbavuje zrušenie prednostného práva účinku a na druhej strane je v rozpore s článkom 12 smernice 2006/123, ako aj článkom 49 ZFEÚ. Vzhľadom na to, že sa taliansky zákonodarca rozhodol ustanovenie umožňujúce uvedený odkaz zrušiť, Komisia rozhodla, že môže konanie o nesplnenie povinnosti 27. februára 2012 zastaviť.

14 Dňa 14. apríla 2010 podala Promoimpresa žiadosť o predĺženie platnosti svojej koncesie, ktorú združenie rozhodnutím zo 6. mája 2011 zamietlo. Toto zrušenie na jednej strane vychádzalo z toho, že nová koncesia sa nedá získať na základe jednoduchej žiadosti o predĺženie platnosti, ale iba na základe verejného obstarávania, a že na druhej strane koncesia, ktorej platnosť uplynula, bola obmedzená na obdobie päť rokov a vylučovala akúkoľvek formu automatického predĺženia platnosti.

15 Promoimpresa toto rozhodnutie združenia napadla na Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Regionálny správny súd pre Región Lombardsko, Taliansko), pričom sa odvolávala najmä na porušenie článku 1 ods. 18 zákonného dekrétu č. 194/2009, zmeneného na zákon č. 25/2010, keďže toto ustanovenie upravovalo predĺženie doby platnosti koncesií.

16 Vnútroštátny súd spresňuje, že právny vzťah existujúci medzi spoločnosťou Promoimpresa a združením vykazuje znaky „koncesie“ v zmysle práva Únie, keďže Promoimpresa má právo využívať verejný majetok za pravidelný poplatok správe, ktorá je majiteľom tohto majetku, a riziko jeho využívania nesie Promoimpresa.

17 Tento súd zastáva názor, že talianska právna úprava v rozsahu, v akom stanovuje opakované predĺženia platnosti týchto koncesií týkajúcich sa verejného majetku vytvára neodôvodnené obmedzenie slobody usadiť sa, keďže najmä spôsobuje praktickú nemožnosť prístupu ku koncesiám, ktorých platnosť sa končí, akémukoľvek inému konkurentovi.

18 Za týchto okolností Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Regionálny správny súd pre Región Lombardsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Bránia zásady slobody usadiť sa, zákazu diskriminácie a ochrany hospodárskej súťaže, uvedené v článkoch 49, 56 a 106 ZFEÚ, ako aj zásada pravidla odôvodnenosti, obsiahnuté v týchto ustanoveniach, vnútroštátnym právnym predpisom, ktoré v dôsledku postupných legislatívnych zásahov vedú k opakovanému odkladu dátumu skončenia platnosti koncesií týkajúcich sa hospodársky významného verejného majetku v prímorských, jazerných a riečnych oblastiach, ktorých doba platnosti sa zo zákona predlžuje na najmenej 11 rokov, čím sa zachováva výlučné právo jedného koncesionára na využívanie predmetného majetku na hospodárske účely, hoci obdobie platnosti jemu udelenej koncesie už uplynulo, s tým dôsledkom, že iným hospodárskym subjektom – záujemcom sa odníma akákoľvek možnosť získať predmetný majetok do užívania na základe verejného obstarávania?“

Vec C-67/15

19 Pán Melis a i. sú väčšinou organizátormi činnosti v oblasti turistického ruchu a rekreácie na pláži v obci na základe koncesií týkajúcich sa verejného majetku v prímorskej oblasti, ktoré im boli pridelené v roku 2004 na obdobie šesť rokov a potom ich platnosť bola predĺžená o jeden rok.

20 Pán Melis a i. predložili v roku 2012 obci žiadosť o formálne rozhodnutie o predĺžení platnosti. Obec na túto žiadosť neodpovedala. Pán Melis a i. z toho odvodili, že môžu zákonne pokračovať od mája 2012 vo svojej činnosti v súlade s článkom 1 ods. 18 zákonného dekrétu č. 194/2009, ktorý stanovoval automatické predĺženie platnosti koncesií týkajúcich sa verejného majetku v prímorskej oblasti pre činnosti v oblasti turistického ruchu a rekreácie.

21 Dňa 11. mája 2012 obec po schválení plánu na využívanie pobrežia uverejnila oznámenie o vyhlásení výberového konania na pridelenie siedmich nových koncesií týkajúcich sa verejného majetku v prímorskej oblasti, pričom niektoré z nich sa týkali oblastí, pre ktoré už boli vydané koncesie pánovi Melisovi a i.

22 Dňa 5. júna 2012 pán Melis a i. podali na Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Regionálny správny súd pre Región Sardínia, Taliansko) návrh na zrušenie týchto rozhodnutí obce. Následne predložili ďalšie žalobné dôvody, oznámené 11. júna 2012, pričom tak rozšírili svoje výhrady na rozhodnutie, ktorým obec pridelila koncesie, ktoré boli predmetom oznámenia z 11. mája 2012. Pán Melis a i. tiež napadli opatrenia, ktorými im obecná mestská polícia nariadila, aby z verejnej prímorskej oblasti odstránili svoje zariadenia.

23 Vnútroštátny súd spresňuje, že vzťah existujúci medzi pánom Melisom a i. a obcou má znaky koncesie v zmysle práva Únie, keďže ide o poskytovanie služby a riziko prevádzkovania nesú koncesionári.

24 Okrem toho vnútroštátny súd zastáva názor, že automatické predĺženie platnosti stanovené vnútroštátnou právnou úpravou znemožňuje uplatňovanie práva Únie, najmä článku 12 smernice 2006/123, ako aj ustanovení Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb a slobody usadenia sa.

25 Za týchto podmienok Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Regionálny správny súd pre Región Sardínia) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Bránia zásady slobody usadiť sa, zákazu diskriminácie a ochrany hospodárskej súťaže, uvedené v článkoch 49, 56 a 106 ZFEÚ, vnútroštátnej právnej úprave, ktorá v dôsledku postupných legislatívnych zásahov vedie k opakovanému odkladu dátumu skončenia platnosti koncesií týkajúcich sa hospodársky významného verejného majetku v prímorskej oblasti?

2. Bráni článok 12 smernice 2006/123 vnútroštátnemu ustanoveniu, akým je článok 1 ods. 18 zákonného dekrétu č. 194/2009, zmeneného na zákon zákonom č. 25/2010 v znení neskorších predpisov, ktoré umožňuje automatické predĺženie doby platnosti udelených koncesií týkajúcich sa verejného majetku v prímorskej oblasti, pokiaľ ide o činnosti v oblasti turistického ruchu a rekreácie, a to do 31. decembra 2015, resp., v zmysle článku 34k zákonného dekrétu č. 179/2012, prijatého prostredníctvom článku 1 ods. 1 zákona č. 221 zo 17. decembra 2012, do 31. decembra 2020?“

26 Rozhodnutím z 27. októbra 2015 boli veci spojené na účely ústnej časti konania a rozsudku.

O prejudiciálnych otázkach

O prípustnosti prejudiciálnych otázok

27 Talianska vláda po prvé tvrdí, že článok 1 ods. 18 zákonného dekrétu č. 194/2009, ktorého sa týka vec C-458/14, sa v čase skutkových okolností vo veci samej týkala výlučne koncesií týkajúcich sa verejného majetku v prímorských oblastiach. Uplatnenie týchto ustanovení na jazerné a riečne koncesie prišlo až po prijatí aktov napadnutých na vnútroštátnom súde, takže toto ustanovenie nie je uplatniteľné ani *ratione temporis*, ani *ratione materiae* na koncesiu dotknutú vo veci samej.

28 V tomto ohľade treba pripomenúť, že pri otázkach týkajúcich sa výkladu práva Únie položených vnútroštátnym súdom v rámci právnej úpravy a skutkových okolností, ktoré tento súd vymedzí na svoju vlastnú zodpovednosť a ktorých správnosť Súdnemu dvoru neprináleží preverovať, platí prezumpcia relevantnosti (rozsudok zo 6. októbra 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, bod 12 a citovaná judikatúra).

29 V rámci systému súdnej spolupráce, ktorý je ustanovený v článku 267 ZFEÚ, predovšetkým neprináleží Súdnemu dvoru overovať alebo spochybňovať správnosť výkladu vnútroštátneho práva poskytnutého vnútroštátnym súdom, pretože takýto výklad patrí výlučne do právomoci vnútroštátneho súdu. Súdny dvor, na ktorý sa vnútroštátny súd obrátil s návrhom na začatie prejudiciálneho konania, sa tak musí pridržať výkladu vnútroštátneho práva, ktorý mu uvedený súd predložil (rozsudok zo 6. októbra 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, bod 13 a citovaná judikatúra).

30 Navyše Súdny dvor môže odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá žiadnu súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém, alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi podkladmi potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré sa mu položili (rozsudok zo 6. októbra 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, bod 14 a citovaná judikatúra).

31 V prejednávanej veci z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vo veci C-458/14 vyplýva, že Promoimpresa sa pri podávaní svojej žaloby na Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Regionálny správny súd pre Región Lombardsko) dovolávala článku 1 ods. 18 zákonného dekrétu č. 194/2009 v znení zákona č. 25/2010, pričom tvrdila, že hoci bolo toto ustanovenie prijaté pre koncesie týkajúce sa prímorských oblastí, má sa uplatniť aj na koncesie týkajúce sa jazerných oblastí.

32 Vnútroštátny súd v tejto veci pritom implicitne tento výklad pripustil, keďže rozhodol, že riešenie sporu vo veci samej závisí od otázky, či sa má uplatnenie tohto vnútroštátneho ustanovenia vylúčiť z dôvodu, že je v rozpore s právom Únie.

33 Komisia po druhé poukazuje na to, že v čase skutkových okolností každej z vecí samej sa na koncesie udelené žalobcom v sporoch vo veciach samých *ratione temporis* nevzťahoval článok 34k zákonného dekrétu č. 179/2012. Toto ustanovenie, ktoré predlžuje koncesie týkajúce sa verejného majetku, ktorých platnosť mala pôvodne skončiť 31. augusta 2015, do 31. decembra 2020, bolo totiž prijaté po rozhodnutiach napadnutých v spore vo veci samej. Komisia z toho vyvodzuje, že prejudiciálne otázky sú prípustné iba v rozsahu, v akom sa týkajú predĺženia platnosti koncesií do 31. decembra 2015.

34 V tejto súvislosti treba uviesť, ako to konštatoval generálny advokát v bode 37 svojich návrhov, že prejudiciálne otázky vnútroštátneho súdu sa týkajú všeobecne vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá stanovuje automatický a opakovaný odklad dátumu skončenia platnosti koncesií týkajúcich sa verejného majetku v prímorských a jazerných oblastiach. Pokiaľ ide o otázku, či sú uplatniteľné vnútroštátne ustanovenia v sporoch vo veciach samých tie, ktoré odkladajú toto skončenie platnosti na 31. decembra 2015, alebo na 31. decembra 2020, nielenže patrí do právomoci vnútroštátneho súdu, ale ani neovplyvňuje prípustnosť položených prejudiciálnych otázok.

35 S ohľadom na uvedené treba dospieť k záveru, že návrhy na začatie prejudiciálneho konania sú prípustné.

O druhej otázke vo veci C-67/15

36 Svojou druhou otázkou, ktorú treba preskúmať ako prvú, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 12 smernice 2006/123 vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava vo veci samej, ktorá umožňuje automatické predĺženie doby platnosti udelených koncesií týkajúcich sa verejného majetku v prímorských a jazerných oblastiach, ktoré sú určené na výkon činností v oblasti turistického ruchu a rekreácie.

O podmienkach uplatnenia článku 12 smernice 2006/123

37 Článok 12 smernice 2006/123 sa nachádza v oddiele 1 kapitoly III tejto smernice týkajúcom sa udeľovania povolení, a týka sa osobitnej situácie, v ktorej je počet povolení pre danú činnosť obmedzený z dôvodu nedostatku dostupných prírodných zdrojov alebo technickej kapacity. V rámci tohto istého oddielu upravuje článok 9 tejto smernice možnosť členských štátov podmieniť prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie systémom udeľovania povolení. Článok 10 tejto smernice sa týka podmienok pre udeľovanie týchto povolení a článok 11 tejto smernice sa týka doby ich platnosti.

38 Na jednej strane treba uviesť, že na základe článku 4 bodu 6 tejto smernice predstavuje „systém udeľovania povolení“ každý postup, v rámci ktorého sa od poskytovateľa alebo príjemcu vyžaduje, aby podnikol kroky smerom k získaniu úradného rozhodnutia alebo konkludentného rozhodnutia o prístupe k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávaní od príslušného orgánu.

39 Odôvodnenie 39 uvedenej smernice okrem toho uvádza, že pojem „systém udeľovania povolení“ by mal okrem iného zahŕňať administratívne postupy udeľovania povolení.

40 Predmetom sporov vo veciach samých sú pritom koncesie týkajúce sa verejného majetku v prímorských a jazerných oblastiach udelené verejnými orgánmi, ktoré sa týkajú využívania verejného priestranstva na činnosti v oblasti turistického ruchu a rekreácie.

41 Tieto koncesie sa tak môžu označiť ako „povolenia“ v zmysle ustanovení smernice 2006/123, keďže bez ohľadu na ich kvalifikáciu vo vnútroštátnom práve predstavujú formálne akty, ktoré musia poskytovatelia služieb od vnútroštátnych orgánov získať, aby mohli vykonávať hospodársku činnosť.

42 Na druhú stranu treba zdôrazniť, že koncesie dotknuté vo veci samej sa týkajú prírodných zdrojov v zmysle článku 12 smernice 2006/123, pretože dotknuté verejné priestranstvá sa nachádzajú buď na brehu Gardského jazera, alebo na talianskom pobreží.

43 Pokiaľ ide konkrétne o otázku, či musia byť uvedené koncesie predmetom obmedzeného počtu povolení z dôvodu nedostatku prírodných zdrojov, prislúcha vnútroštátnemu súdu, aby overil, či je táto podmienka splnená. V tejto súvislosti skutočnosť, že koncesie dotknuté vo veci samej sa neudeľujú na vnútroštátnej, ale na komunálnej úrovni, sa musí zohľadniť najmä pri určení, či uvedené priestranstvá, ktoré môžu byť predmetom hospodárskeho využívania, sú obmedzené.

44 Okrem iného vzhľadom na to, že vnútroštátne súdy zastávajú názor, že koncesie dotknuté v spore vo veci samej môžu predstavovať koncesie na služby, treba spresniť, že podľa odôvodnenia 57 smernice 2006/123 sa ustanovenia tejto smernice týkajúce sa systémov udeľovania povolení nevzťahujú na uzatvorenie zmlúv príslušnými orgánmi na poskytovanie konkrétnej služby, ktorú upravujú predpisy o verejnom obstarávaní.

45 Vyplýva z toho, že ustanovenia smernice 2006/123 týkajúce sa systémov udeľovania povolení sa nemôžu uplatniť na koncesie na verejné služby, ktoré môžu patriť najmä do pôsobnosti smernice 2014/23.

46 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že koncesiu na služby charakterizuje situácia, v ktorej verejný obstarávateľ preniesol právo na využívanie služby na koncesionára, pričom tento má v rámci uzatvorenej zmluvy určitú hospodársku slobodu na určenie podmienok využívania tohto práva, a tým je paralelne značne vystavený rizikám spojeným s týmto využívaním (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2009, Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358, bod 71).

47 V prejednávaných veciach, ako to zdôrazňuje aj Komisia, sa koncesie netýkajú poskytovania služieb určených zadávateľom, ale povolenia prevádzkovať hospodársku činnosť na verejnom priestranstve. Vyplýva z toho, že koncesie dotknuté vo veci samej nepatria do kategórie koncesií na služby (pozri analogicky rozsudok zo 14. novembra 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, body 26 až 28).

48 Tento výklad podporuje okrem iného aj odôvodnenie 15 smernice 2014/23. Toto odôvodnenie totiž spresňuje, že určité dohody, ktorých predmetom je právo hospodárskeho subjektu využívať na základe súkromného alebo verejného práva určité veci alebo zdroje vo verejnom vlastníctve, akými sú pozemky, v ktorých štát alebo verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ stanovuje len všeobecné podmienky ich užívania bez obstarania konkrétnych stavieb alebo služieb, nemali považovať za „koncesie na služby“ v zmysle tejto smernice.

O uplatnení článku 12 smernice 2006/123

49 Za predpokladu, že koncesie dotknuté v sporoch vo veciach samých patria do pôsobnosti článku 12 smernice 2006/123 – čo prináleží posúdiť vnútroštátnemu súdu, ako vyplýva z bodu 43 tohto rozsudku – treba uviesť, že podľa odseku 1 tohto ustanovenia tam, kde je počet povolení pre danú činnosť obmedzený z dôvodu nedostatku dostupných prírodných zdrojov, musí byť pri potenciálnych kandidátoch udeľovanie povolení podmienené takým výberovým konaním, ktoré poskytne v plnom rozsahu záruky nestrannosti a transparentnosti, a to predovšetkým primeraného zverejnenia.

50 Ako pritom zdôrazňuje generálny advokát v bode 83 svojich návrhov, vnútroštátna právna úprava, akou je právna úprava v spore vo veci samej, sa v rozsahu, v akom stanovuje odklad dátumu skončenia platnosti *ex lege* povolenia, rovná automatickému predĺženiu platnosti povolení, ktoré je vylúčené samotným znením článku 12 ods. 2 smernice 2006/123.

51 Okrem toho automatické predĺženie platnosti povolení hospodárskeho využívania verejného majetku v prímorských a jazerných oblastiach neumožňuje usporiadanie výberového konania, ako ho opisuje bod 49 tohto rozsudku.

52 Žalobcovia v spore vo veci samej, ako aj talianska vláda však tvrdia, že automatické predĺženie platnosti povolení je potrebné na ochranu legitímnej dôvery majiteľov týchto povolení, keďže umožňuje návratnosť nimi realizovaných investícií.

53 V tejto súvislosti treba konštatovať, že článok 12 ods. 3 smernice 2006/123 výslovne stanovuje, že členské štáty môžu pri stanovovaní pravidiel výberových konaní zohľadniť faktor závažných dôvodov týkajúcich sa verejného záujmu.

54 Zohľadnenie takéhoto faktora je však stanovené iba pri stanovovaní pravidiel výberového konania pri potenciálnych kandidátoch a musí byť v súlade najmä s článkom 12 ods. 1 tejto smernice.

55 Článok 12 ods. 3 uvedenej smernice preto nemožno vykladať tak, že umožňuje odôvodniť automatické predĺženie platnosti povolení, napriek tomu že žiadne výberové konanie podľa odseku 1 tohto článku nebolo pri pôvodnom udelení uvedených povolení usporiadané.

56 Okrem toho, ako uviedol generálny advokát v bodoch 92 a 93 svojich návrhov, odôvodnenie založené na zásade ochrany legitímnej dôvery si vyžaduje samostatné posúdenie, ktoré umožní preukázať, že majiteľ povolenia mohol legitímne očakávať, že platnosť jeho povolenia bude predĺžená, a vykonal zodpovedajúce investície. Na toto odôvodnenie sa teda nemožno oprávnene odvolávať na podporu takého automatického predĺženia, aké zriadil taliansky normotvorca, ktoré sa uplatňuje nediferencovaným spôsobom na všetky dotknuté povolenia.

57 Z uvedeného vyplýva, že článok 12 ods. 1 a 2 smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnemu opatreniu, akým je opatrenie v spore vo veci samej, ktoré stanovuje automatické predĺženie platnosti udelených povolení na využívanie verejného majetku v prímorských a jazerných oblastiach, ktoré sú určené na výkon činností v oblasti turistického ruchu a rekreácie, bez uskutočnenia akéhokoľvek výberového konania z potenciálnych kandidátov.

O otázke vo veci C-458/14 a o prvej otázke vo veci C-67/15

58 Svojimi otázkami, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátne súdy v podstate pýtajú, či sa články 49, 56 a 106 ZFEÚ majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava v spore vo veci samej, ktorá umožňuje automatické predĺženie platnosti udelených koncesií týkajúcich sa verejného majetku, ktoré sú určené na výkon činností v oblasti turistického ruchu a rekreácie.

59 Na úvod treba spresniť, že každé vnútroštátne opatrenie v oblasti, ktorá bola na úrovni Únie harmonizovaná vyčerpávajúcim spôsobom, sa nemá posudzovať s ohľadom na ustanovenia primárneho práva, ale s ohľadom na ustanovenia tohto harmonizačného opatrenia (rozsudok z 30. apríla 2014, UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, bod 63 a citovaná judikatúra).

60 Ako uviedol generálny advokát v bodoch 41 až 43 svojich návrhov, články 9 až 13 smernice 2006/123 stanovujú sériu ustanovení, ktoré členský štát musí dodržiavať, keď činnosť služby podlieha vydaniu povolenia.

61 Podobne ako bolo už rozhodnuté v súvislosti s článkom 14 tejto smernice, ktorý stanovuje zoznam požiadaviek „zakázaných“ pri výkone slobody usadiť sa, treba konštatovať, že články 9 až 13 tejto smernice uskutočňujú v súvislosti so službami spadajúcimi do ich právomoci úplnú harmonizáciu (pozri analogicky rozsudok zo 16. júna 2015, Rina Services a i., C-593/13, EU:C:2015:399, body 37 a 38).

62 Prejudiciálne otázky sa teda v rozsahu, v akom sa týkajú výkladu primárneho práva, stávajú aktuálnymi iba za predpokladu, že článok 12 smernice 2006/123 nebude na veci v sporoch vo veciach samých uplatniteľný, čo prináleží posúdiť vnútroštátnym súdom, ako vyplýva z bodu 43 tohto rozsudku. Súdny dvor teda na tieto otázky odpovedá iba v súvislosti s touto výhradou.

63 Treba tiež spresniť, že koncesie dotknuté v spore vo veci samej sa týkajú práva usadiť sa na verejnom priestranstve s cieľom jeho hospodárskeho využitia na účely turistického ruchu a rekreácie, takže situácie týkajúce sa sporov vo veciach samých patria svojou povahou pod článok 49 ZFEÚ.

64 V tejto súvislosti bolo rozhodnuté, že verejné orgány sú povinné, keď chcú udeliť koncesiu, ktorá nepatrí do pôsobnosti smerníc týkajúcich sa rôznych kategórií verejných obstarávaní, dodržiavať vo všeobecnosti základné pravidlá Zmluvy o FEÚ a osobitne zásadu zákazu diskriminácie (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. júla 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, body 57 a 58, ako aj citovanú judikatúru).

65 Najmä pokiaľ takáto koncesia vykazuje nepochybný cezhraničný záujem, jej udelenie podniku usadenému v členskom štáte verejného obstarávateľa bez akejkoľvek transparentnosti predstavuje rozdiel v zaobchádzaní na ujmu podnikov usadených v iných členských štátoch, ktoré by mohli mať o túto koncesiu záujem. Takýto rozdiel v zaobchádzaní je v zásade zakázaný článkom 49 ZFEÚ (pozri analogicky rozsudky zo 17. júla 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, body 59 a 60, ako aj zo 14. novembra 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, bod 37).

66 Pokiaľ ide na úvod o existenciu nepochybného cezhraničného záujmu, treba pripomenúť, že tento záujem treba posúdiť na základe súhrnu relevantných kritérií, akými sú hospodársky význam zákazky, geografické miesto jej výkonu alebo jej technické vlastnosti, a to s prihliadnutím na vlastné charakteristiky dotknutej zákazky (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 14. novembra 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, bod 29 a citovaná judikatúra, ako aj zo 17. decembra 2015, UNIS a Beaudout Père et Fils, C-25/14 a C-26/14, EU:C:2015:821, bod 30).

67 Vo veci C-458/14 však informácie poskytnuté vnútroštátnym súdom umožňujú Súdnemu dvoru konštatovať, že dotknutá koncesia vykazuje nepochybný cezhraničný záujem, vzhľadom najmä na geografickú polohu majetku a hospodársku hodnotu tejto koncesie.

68 Naopak, vo veci C-67/15 vnútroštátny súd neuviedol informácie potrebné na to, aby Súdny dvor mohol rozhodnúť, či nepochybný cezhraničný záujem existuje. Ako pritom vyplýva z článku 94 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, z návrhu na začatie prejudiciálneho konania by mal mať Súdny dvor možnosť oboznámiť sa so zhrnutím skutkového stavu, z ktorého prejudiciálne otázky vychádzajú, ako aj so spojitosťou existujúcou najmä medzi týmto skutkovým stavom a prejudiciálnymi otázkami. Preto by sa zistenie potrebných skutočností umožňujúcich overenie existencie nepochybného cezhraničného

záujmu mali vnútroštátnym súdom uskutočniť predtým, než sa tento súd obráti na Súdny dvor (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. decembra 2015, UNIS a Beaudout Père et Fils, C-25/14 a C-26/14, EU:C:2015:821, bod 28).

69 Za týchto podmienok je prvá prejudiciálna otázka položená vo veci C-67/15 neprípustná.

70 Pokiaľ ide o vec C-458/14, treba ďalej konštatovať, že právna úprava, akou je právna úprava v spore vo veci samej, vzhľadom na predĺženie platnosti, ktoré zavádza, odkladá udelenie koncesií v transparentnom verejnom obstarávaní, takže treba rozhodnúť, že takáto právna úprava zavádza rozdielne zaobchádzanie na ujmu podnikov usadených v iných členských štátoch, ktoré by mohli mať o tieto koncesie záujem, ktoré je v zásade článkom 49 ZFEÚ zakázané.

71 Nakoniec v rozsahu, v akom talianska vláda tvrdí, že cieľom predĺžení platnosti zavedených vnútroštátnou právnou úpravou je umožniť koncesionárom, aby sa im vrátili ich investície, treba spresniť, že takýto rozdiel v zaobchádzaní môže byť odôvodnený závažnými dôvodmi verejného záujmu, akými je najmä nutnosť dodržiavať zásadu právnej istoty (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. júla 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, bod 64, ako aj zo 14. novembra 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, bod 38).

72 V súvislosti s koncesiou udelenou v roku 1984, zatiaľ čo v tomto čase ešte nebolo rozhodnuté, že zmluvy, ktoré vykazujú nepochybný cezhraničný záujem, by mohli byť viazané povinnosťami transparentnosti, tak bolo rozhodnuté, že zásada právnej istoty vyžaduje, aby sa so zrušením takejto koncesie spájalo prechodné obdobie, ktoré umožní zmluvným stranám oslobodiť sa spod zmluvných vzťahov za prijateľných podmienok najmä z hospodárskeho hľadiska (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. júla 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, body 70 a 71, ako aj zo 14. novembra 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, bod 40).

73 Koncesie dotknuté v spore vo veci samej však boli udelené, keď už bolo určené, že na zmluvy, ktoré vykazujú nepochybný cezhraničný záujem, sa vzťahuje povinnosť transparentnosti, takže sa na účely odôvodnenia rozdielneho zaobchádzania zakázaného článkom 49 ZFEÚ nemožno odvolávať na zásadu právnej istoty.

74 Z vyššie uvedeného vyplýva, že článok 49 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava v spore vo veci samej, ktorá umožňuje automatické predĺženie platnosti udelených koncesií na využívanie verejného majetku, ktoré sú určené na výkon činností v oblasti turistického ruchu a rekreácie, v rozsahu, v akom tieto koncesie vykazujú nepochybný cezhraničný záujem.

O trovách

75 Vzhľadom na to, že konanie má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol takto:

1. **Článok 12 ods. 1 a 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnemu opatreniu, akým je opatrenie v spore vo veci samej, ktoré stanovuje automatické predĺženie platnosti udelených povolení na využívanie verejného majetku v prímorských a jazerných oblastiach, ktoré sú určené na výkon činností v oblasti turistického ruchu a rekreácie, bez uskutočnenia akéhokoľvek výberového konania z potenciálnych kandidátov.**

2. Článok 49 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava v spore vo veci samej, ktorá umožňuje automatické predĺženie platnosti udelených koncesií na využívanie verejného majetku, ktoré sú určené na výkon činností v oblasti turistického ruchu a rekreácie, v rozsahu, v akom tieto koncesie vykazujú nepochybný cezhraničný záujem.

Podpisy