Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILS WAHL
prednesené 26. novembra 2015 [1]

Vec C-375/14

Trestné stíhanie
proti
Rosanne Laezzaovej

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunale de Frosinone (súd vo Frosinone, Taliansko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Sloboda usadiť sa a slobodné poskytovanie služieb — Rozsudok Súdneho dvora, ktorým sa vnútroštátna právna úprava koncesií na činnosť zberu stávok vyhlásila za nezlučiteľnú s právom Únie — Reorganizácia systému prostredníctvom nového verejného obstarávania — Kratšia doba platnosti koncesií — Bezodplatný prevod práva na využívanie hmotného a nehmotného majetku vo vlastníctve koncesionára, ktorý tvorí sieť na usporadúvanie zberu stávok, na účely jeho ďalšieho používania — Súlad s článkom 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ — Relevantné parametre pri preskúmaní primeranosti opatrenia“

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunale de Frosinone (súd vo Frosinone, Taliansko), bol predložený v rámci trestného stíhania vedeného proti pani Laezza pre porušenie talianskej právnej úpravy upravujúcej zber stávok, v rámci ktorého bolo vydané uznesenie o zaistení určitého počítačového vybavenia na príjem a prenos športových stávok alebo stávok na iné podujatia.

2. Treba zdôrazniť, že táto vec nadväzuje na početné návrhy na začatie prejudiciálneho konania, ktorými bol Súdny dvor požiadaný, aby rozhodol, či sú niektoré vnútroštátne právne úpravy v odvetví hazardných hier, a najmä talianska právna úprava týkajúca sa výberu stávok, v súlade s právom Únie. [2] V tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa však vynára nová otázka, na ktorú zameriam svoju analýzu, a to či je povinnosť, ktorá bola uložená novým koncesionárom, vykonať v prípade ukončenia činnosti zberu stávok bezodplatný prevod najmä vybavenia používaného na túto činnosť v súlade s článkom 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ, ako aj so zásadou rovnosti zaobchádzania a zásadou efektivity.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Tento návrh skutočne zapadá do právneho a skutkového rámca vytvoreného najmä rozsudkami Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), Gambelli a i. (C-243/01, EU:C:2003:597), Placanica a i. (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133), Komisia/Taliansko (C-260/04, EU:C:2007:508), Costa a Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80), Biasci a i. (C-660/11 a C-8/12, EU:C:2013:550), ako aj v poslednom období osobitne Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Tento návrh navyše patrí do skupiny 17 vecí, v ktorých v súčasnosti prebieha konanie na Súdnom dvore a ktoré sa všetky týkajú podobnej problematiky [veci Tomassi (C-210/14), Di Adamo, (C-211/14), De Ciantis (C-212/14), Biolzi (C-213/14), Proia (C-214/14), Rosa (C-433/14), Mignone (C-434/14), Barletta (C-435/14), Cazzorla (C-436/14), Seminario (C-437/14), Carlucci (C-462/14), Baldo (C-467/14), Pontillo (C-474/14), Gaiti a i. (C-534/14), Santoro (C-65/15), ako aj Conti (C-504/15)] a súvisí s ďalšími troma vecami, v ktorých tiež prebieha konanie na Súdnom dvore a ktoré sa týkajú odlišného aspektu talianskej právnej úpravy uplatniteľnej na toto odvetvie, konkrétne ustanovenia v oblasti preukazovania finančnej a hospodárskej spôsobilosti prevádzkovateľov [veci Politanò (C-225/15), Durante (C-438/15), ako aj Manzo (C-542/15)].

3. Hoci táto vec na prvý pohľad ponúka príležitosť do určitej miery objasniť parametre, ktoré treba zohľadniť pri posudzovaní primeranosti obmedzujúcich opatrení prijatých členskými štátmi v odvetví hazardných hier, podľa môjho názoru naznačuje obmedzenia výkladu, o ktorý žiada vnútroštátny súd, a to vzhľadom na neúplné informácie, pokiaľ ide o podmienky vypracovania a okolnosti prijatia uvedených opatrení.

I – Vnútroštátny právny rámec

4. Talianska právna úprava v podstate stanovuje, že účasť na organizovaní hazardných hier vrátane zberu stávok podlieha získaniu koncesie a policajného povolenia.

5. Podľa článku 88 kráľovského dekrétu č. 773 z 18. júna 1931 o zjednotenom znení zákonov v oblasti verejnej bezpečnosti [3], zmeneného a doplneného článkom 37 ods. 4 zákona č. 338 z 23. decembra 2000 [4], vydanie policajného povolenia závisí od získania koncesie zo strany Colnej a monopolnej agentúry (Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Stato, ďalej len „ADM“). Toto policajné povolenie oprávňuje osoby, ktoré sú jeho držiteľmi, na zber rezervácií stávok v konkrétnej územnej oblasti. Nezískanie koncesie je teda prekážkou získania policajného povolenia. Výkon stávkovej činnosti bez koncesie alebo policajného povolenia je trestným činom.

6. V roku 1999 udelili talianske orgány na základe verejného obstarávania 1 000 koncesií na usporadúvanie stávok na športové podujatia. Zároveň bolo udelených 671 nových koncesií na usporadúvanie dostihových stávok, a to rovnako na základe verejného obstarávania, a 329 existujúcich koncesií bolo automaticky obnovených. Podľa právnych predpisov, ktoré boli účinné v tomto čase, boli podnikatelia fungujúci vo forme kapitálových spoločností s akciami kótovanými na regulovaných trhoch vylúčení z verejných obstarávaní z dôvodu, že nebola možná stála a presná identifikácia jednotlivých akcionárov. O nezákonnosti tohto vylúčenia z pohľadu článkov 43 ES a 49 ES sa konštatovalo najmä v rozsudku Placanica a i. [5].

7. Na základe zákonného dekrétu č. 223 [6] sa uskutočnila reforma odvetvia hier v Taliansku, aby sa zabezpečilo jeho zosúladenie s požiadavkami vyplývajúcimi s práva Únie. Týmto dekrétom došlo k udeleniu približne 16 300 nových koncesií v oblasti hazardných hier, ktoré sa pridali k ostatným koncesiám udeleným v roku 1999.

8. Najmä v nadväznosti na vydanie rozsudku Costa a Cifone [7] sa uskutočnila ďalšia reforma odvetvia hazardných hier, a to na základe zákonného dekrétu č. 16 [8].

9. Pokiaľ ide o zorganizovanie verejného obstarávania na účely udelenia koncesií na zber stávok, článok 10 ods. 9g a 9h zákonného dekrétu z roku 2012 stanovuje:

„9g V rámci reorganizácie ustanovení v oblasti verejných hier vrátane ustanovení v oblasti stávok na športové podujatia, dostihy a nešportové podujatia je cieľom ustanovení tohto odseku podporiť uvedenú reorganizáciu tým, že koncesie, ktoré sú určené na prijímanie dotknutých stávok, budú najskôr zoradené podľa dátumu uplynutia ich platnosti tak, aby bola splnená požiadavka, že zmena

3 — GURI č. 146 z 26. júna 1931.

4 — Riadna príloha ku GURI č. 302 z 29. decembra 2000.

5 — C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133.

6 — Zákonný dekrét zo 4. júla 2006 o naliehavých opatreniach na ekonomické a sociálne oživenie, na kontrolu a racionalizáciu verejných výdavkov a o zásahoch v oblasti daňových príjmov a boja proti daňovým podvodom, ktorý bol zmenený na zákon č. 248 zo 4. augusta 2006 (GURI č. 18 z 11. augusta 2006).

7 — C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Zákonný dekrét z 2. marca 2012 o naliehavých opatreniach v oblasti daňového zjednodušenia, zlepšenia účinnosti a posilnenia kontrolných postupov (GURI č. 52 z 2. marca 2012, s. 1), ktorý bol po zmenách a doplneniach zmenený na zákon č. 44 z 26. apríla 2012 (GURI č. 99 z 28. apríla 2012, riadna príloha ku GURI č. 85, s. 1 a nasl.; konsolidované znenie, s. 23 a nasl., ďalej len „zákonný dekrét z roku 2012“).

vnútroštátnych právnych predpisov na výber osôb, ktoré na účet štátu prijímajú stávky na športové podujatia, dostihy a nešportové podujatia, má byť vykonaná v súlade so zásadami stanovenými rozsudkom, ktorý vydal Súdny dvor Európskej únie 16. februára 2012 vo veciach [Costa a Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80)]. Vzhľadom na to, že doba platnosti časti koncesií na prijímanie uvedených stávok uplynie v budúcnosti, Autonómna správa štátnych monopolov vyhlási na tento účel okamžite, v každom prípade však najneskôr do 31. júla 2012, verejné obstarávanie na účely výberu osôb prijímajúcich uvedené stávky, pričom musia byť dodržané tieto kritériá:

a) zúčastniť sa budú môcť osoby, ktoré už činnosť spočívajúcu v prijímaní stávok vykonávali v členskom štáte Európskeho hospodárskeho spoločenstva, v ktorom majú svoje zákonné a operačné sídlo, na základe platného a účinného oprávnenia vydaného podľa ustanovení platných v právnom poriadku uvedeného štátu a ktoré majú tiež dobrú povesť a sú spoľahlivé, majú hospodárske vlastnosti a disponujú majetkom tak, ako to vyžaduje Autonómna správa štátnych monopolov, pri zohľadnení príslušných ustanovení zákona č. 220[9]… a zákonného dekrétu č. 98 zo 6. júla 2011, ktorý bol so zmenami a doplneniami zmenený na zákon č. 111 z 15. júla 2011;

b) koncesie na zber stávok na športové podujatia, dostihy a nešportové podujatia sa budú udeľovať na dobu platnosti do 30. júna 2016 až do maximálneho počtu 2 000, výlučne v rámci fyzickej siete, a to v agentúrach, ktorých výlučnou činnosťou je uvádzanie produktov verejných hier na trh, bez stanovenia minimálnej vzdialenosti medzi týmito agentúrami alebo voči iným zberným miestam, už aktívnym v zbere totožných stávok;

c) pre každú agentúru sa ako zložka ceny určí základná trhová hodnota vo výške 11 000 eur;

d) uzavretie koncesnej zmluvy musí byť v súlade s akoukoľvek inou zásadou stanovenou citovaným rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie zo 16. februára 2012, ako aj s príslušnými platnými vnútroštátnymi ustanoveniami v oblasti verejných hier;

e) agentúry možno spravovať v akejkoľvek obci alebo regióne bez číselných obmedzení vo vzťahu k územiu alebo bez podmienok zvýhodňujúcich koncesionárov, ktorým už bolo udelené povolenie na zber totožných stávok alebo bez podmienok, ktoré by v každom prípade mohli týchto koncesionárov zvýhodňovať;

f) poskytnutie záruk musí byť v súlade s ustanoveniami článku 24 zákonného dekrétu č. 98 zo 6. júla 2011, ktorý bol so zmenami a doplneniami zmenený na zákon č. 111 z 15. júla 2011.

9h Koncesionári oprávnení na zber stávok, uvedení v odseku 9g, ktorých platnosť koncesie uplynie 30. júna 2012, pokračujú vo svojich zberných činnostiach až do dňa uzavretia koncesných zmlúv, ktoré budú udelené v súlade s predchádzajúcim odsekom. Zrušuje sa článok 24 ods. 37 a 38 zákonného dekrétu č. 98 zo 6. júla 2011, ktorý bol so zmenami a doplneniami zmenený na zákon č. 111 z 15. júla 2011, článok 1 ods. 287 písm. e) zákona č. 311 z 30. decembra 2004, ako aj článok 38 ods. 4 písm. e) [zákonného dekrétu č. 223 zo 4. júla 2006 o naliehavých opatreniach na ekonomické a sociálne oživenie, na kontrolu a racionalizáciu verejných výdavkov a o zásahoch v oblasti daňových príjmov a boja proti daňovým podvodom], ktorý bol so zmenami a doplneniami zmenený na zákon č. 248 zo 4. augusta 2006.“

10. Na základe citovaných ustanovení boli udelené licencie s dobou platnosti 40 mesiacov, zatiaľ čo predtým vydané koncesie mali dobu platnosti 9 až 12 rokov.

9 — Zákon obsahujúci ustanovenia na vytvorenie ročného a viacročného štátneho rozpočtu (zákon o stabilite z roku 2011) [legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)] z 13. decembra 2010 (riadny dodatok ku GURI č. 297 z 21. decembra 2010, ďalej len „zákon č. 220“).

11. Podľa článku 1 ods. 77 zákona č. 220 v znení zmien a doplnení:

«s cieľom zabezpečiť správnu rovnováhu medzi verejnými a súkromnými záujmami v rámci organizovania a usporadúvania verejných stávok, vzhľadom na monopol štátu v oblasti hier…, ako aj zásady v oblasti súťažného výberového konania vrátane zásad Európskej únie, ktoré sa uplatňujú v tomto odvetví, a prispievajúc tiež ku konsolidácii základov lepšej účinnosti akcie boja proti rozširovaniu neregulárnej alebo protizákonnej hry v Taliansku, ochrany spotrebiteľov, najmä maloletých, verejného poriadku, boja proti hre maloletých a infiltrácii organizovaného zločinu v odvetví hier…, ministerstvo hospodárstva a financií – Autonómna správa štátnych monopolov bezodkladne vykoná aktualizáciu vzoru dohody umožňujúcej prístup ku koncesiám na výkon a zber verejných stávok, ktoré nie sú stávkami uzavretými na diaľku alebo ktoré v každom prípade vyžadujú použitie fyzickej siete.“

12. Článok 1 ods. 78 písm. b) bod 26 zákona č. 220 stanovuje:

„predpokladaný bezodplatný prevod alebo postúpenie siete infraštruktúry pre usporadúvanie a zber stávok na Autonómnu správu štátnych monopolov v momente uplynutia doby platnosti koncesie, a to výlučne na základe predchádzajúcej žiadosti Autonómnej správy štátnych monopolov, ktorá je oznámená aspoň 6 mesiacov pred uvedeným uplynutím doby platnosti koncesie alebo je oznámená v rámci vydania rozhodnutia o odobratí alebo zániku koncesie.“

13. Ustanovenia obsiahnuté v pravidlách verejného obstarávania, ktoré sa týkajú dôvodov na odobratie alebo zánik koncesie, sú uvedené v súlade s článkom 10 ods. 9g zákonného dekrétu z roku 2012 v návrhu zmluvy upravujúcej koncesný vzťah, ktorá sa týka vykonávania verejných stávok (ďalej len „návrhy zmluvy“).

14. Uvedené ustanovenia, ktoré sú obsiahnuté v článku 23 ods. 2 písm. a), e) a k) návrhu zmluvy, sa týkajú najmä prípadu postúpenia veci súdu z dôvodu spáchania deliktov, ktoré Autonómna správa štátnych monopolov považuje za delikty vylučujúce spoľahlivosť, profesionalitu a morálne vlastnosti, ktoré sú pre koncesionára nevyhnutné; prípadov organizovania, výkonu a zberu verejných stávok takými spôsobmi a prostredníctvom takých techník, ktoré sa odlišujú od spôsobov a techník stanovených na základe platných a účinných zákonov, iných právnych predpisov a zmluvných podmienok; prípadov porušenia právnej úpravy v oblasti sankcionovania stávok a hry, o ktorom rozhodli príslušné orgány.

15. Článok 25 návrhu zmluvy, ktorý je presne ustanovením, o ktoré ide v tejto veci, stanovuje:

„… Koncesionár sa zaväzuje, že pri ukončení činnosti z dôvodu uplynutia doby platnosti koncesie alebo v dôsledku rozhodnutia o zániku koncesie, alebo jej odobratí bezodplatne prevedie na základe výslovnej žiadosti ADM a na ňou stanovené obdobie v prospech ADM alebo iného koncesionára, ktorého ADM vyberie prostredníctvom verejného obstarávania, hmotný a nehmotný majetok v jeho vlastníctve, ktorý tvorí sieť na usporadúvanie zberu stávok, zbavený práv a nárokov tretích osôb, a to spôsobom uvedeným v nasledujúcich odsekoch. 2. Majetok, ktorý je predmetom prevodu, je podľa ustanovení článku 5 ods. 1 písm. e) označený v zozname majetku a neskorších dodatkoch k nemu. 3. Transakcie týkajúce sa prevodu – ku ktorým sa budú môcť vyjadriť obe strany, t. j. ADM a koncesionár, pričom sa spíšu osobitné zápisnice, – sa začnú polroka pred skončením platnosti dohody, pričom sa bude rešpektovať požiadavka, aby sa ani v tomto období neohrozila funkčnosť systému, pretože majetok bude musieť byť postúpený na ADM za podmienok umožňujúcich zaručiť nepretržité fungovanie elektronickej siete. Náklady na prípadné premiestnenie vybavenia, zariadení a akýchkoľvek iných súčastí elektronickej siete znáša koncesionár…“

II – Skutkové okolnosti sporu vo veci samej, prejudiciálna otázka a konanie pred Súdnym dvorom

16. Dňa 5. júna 2014 na základe kontroly vykonanej oddielom finančnej polície (Compagnia Guardia di Finanza) vo Frosinone (Taliansko) v priestoroch centra na prenos údajov, ktoré riadila pani Laezza a ktoré bolo predmetom zmluvy uzavretej s maltskou spoločnosťou Stanleybet Malta Ltd, uvedené orgány zistili, že činnosť zberu stávok sa v týchto priestoroch vykonáva bez povolenia v zmysle článku 88 kráľovského dekrétu č. 773 z 18. júna 1931 o zjednotenom znení zákonov v oblasti verejnej bezpečnosti, zmeneného a doplneného článkom 37 ods. 4 zákona č. 338 z 23. decembra 2000.

17. Sudca pre predbežné vyšetrovanie Tribunale di Cassino (súd v Cassine) rozhodnutím z 10. júna 2014 vo vzťahu k pani Laezza nariadil predbežné zaistenie majetku používaného na činnosť zberu stávok.

18. Pani Laezza podala 7. a 15. novembra 2013 na vnútroštátny súd návrh na zrušenie rozhodnutia o zaistení. Navyše, rovnako ako spoločnosti, s ktorými je centrum na prenos údajov, ktorého riadenie zabezpečuje, prepojené, vo veci vedúcej k vydaniu rozsudku Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), navrhla zrušenie posledného verejného obstarávania na koncesie na hazardné hry v Taliansku, pričom tvrdila, že bolo diskriminačné, a žiadala, aby bolo zorganizované nové verejné obstarávanie.

19. Vnútroštátny súd poznamenáva, že Consiglio di Stato (Štátna rada) už Súdnemu dvoru položila dve obdobné prejudiciálne otázky vo veci, ktorá viedla k vydaniu rozsudku Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), usudzuje však, že predmet obidvoch otázok, najmä kratšia doba platnosti nových koncesií v porovnaní so starými koncesiami, nie je sám osobe problematický z hľadiska práva Únie.

20. Tento súd však pripomína obsah článku 25 návrhu zmluvy, určeného na podpis držiteľmi nových koncesií, ktorý sa týka povinnosti bezodplatného prevodu hmotného a nehmotného majetku vo vlastníctve koncesionára, ktorý tvorí sieť na usporadúvanie zberu stávok, na účely jeho ďalšieho používania, a to pri ukončení činnosti z dôvodu uplynutia doby platnosti koncesie alebo v dôsledku rozhodnutia o zániku koncesie, alebo jej odobratí.

21. Podľa uvedeného súdu, hoci by logika tohto ustanovenia, ktoré je v Taliansku bezprecedentné, mohla prípadne tkvieť v tom, že ide o sankciu v prípade zániku a/alebo odobratia koncesie, uvedené ustanovenie sa javí ako osobitne nevýhodné v prípadoch, keď bezodplatný prevod jednoducho súvisí s časovým aspektom spočívajúcim v uplynutí obmedzenej doby platnosti koncesie. K tomu sa ešte pridáva prekvapivá povinnosť koncesionára znášať všetky náklady tohto bezodplatného prevodu.

22. Vnútroštátny súd sa domnieva, že takýto rozdiel v zaobchádzaní, ktorý existuje medzi starými a novými koncesionármi, nie je možné odôvodniť požiadavkou verejného záujmu.

23. Za týchto podmienok Tribunale de Frosinone (súd vo Frosinone) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Majú sa článok 49 [ZFEÚ] a nasl., ako aj článok 56 [ZFEÚ] a nasl., tak ako sa vykladajú najmä s ohľadom na zásady uvedené v rozsudku [Costa a Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80)], vykladať v tom zmysle, že bránia ustanoveniu vnútroštátneho práva, ktoré stanovuje povinný bezodplatný prevod hmotného a nehmotného majetku vo vlastníctve koncesionára, ktorý tvorí sieť na usporadúvanie a zber stávok, a to pri ukončení činnosti z dôvodu uplynutia doby platnosti koncesie alebo v dôsledku rozhodnutia o zániku koncesie, alebo jej odobratí?“

24. Písomné pripomienky predložila pani Laezza, talianska a belgická vláda, ako aj Európska komisia.

25. Dňa 17. septembra 2015 sa uskutočnilo pojednávanie, na ktorom sa zúčastnili všetci účastníci konania.

III – Analýza

26. Vnútroštátny súd sa svojou prejudiciálnou otázkou v podstate pýta, či je zmluvné ustanovenie, ktoré je na základe talianskych právnych predpisov upravujúcich systém koncesií a povolení v odvetví športových stávok povinnou súčasťou koncesnej zmluvy, v súlade s článkom 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ. Toto ustanovenie ukladá novým koncesionárom povinnosť, aby po riadnom uplynutí doby platnosti koncesie alebo v prípade predčasného zániku, alebo odobratia tejto koncesie bezodplatne previedli hmotný a nehmotný majetok vo vlastníctve uvedených koncesionárov, ktorý tvorí sieť na usporadúvanie a zber stávok, na orgán rozhodujúci o udeľovaní koncesií alebo na iného koncesionára, na účely ďalšieho používania tohto majetku.

27. Hneď na úvod musím zdôrazniť, že tento návrh na začatie prejudiciálneho konania nie je možné vnímať tak, že je jeho cieľom spochybniť nový systém koncesií, ktorý bol v odvetví hazardných hier zavedený v Taliansku v roku 2012, ako celok.

28. V tomto návrhu ide iba o opatrenie spočívajúce v tom, že sa koncesionárovi ukladá povinnosť vykonať bezodplatný prevod práva na využívanie určitého vybavenia potrebného na poskytovanie služby, ktorá je predmetom koncesie, v prípade ukončenia činnosti, a to za podmienok stanovených v prílohe ku koncesnej zmluve. Inými slovami, toto konanie sa netýka reorganizácie systému koncesií prostredníctvom časového zjednotenia platnosti koncesií, vykonanej na základe zákonného dekrétu z roku 2012, ktorú Súdny dvor preskúmal vo veci vedúcej k vydaniu rozsudku Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), ale osobitného opatrenia, ktoré je uvedené v návrhu zmluvy, ktorá sa uzatvára s úspešnými uchádzačmi o koncesie, s cieľom regulovať výkon ich činnosti. [10]

29. Súdny dvor v tomto rozsudku v každom prípade poskytol viaceré potrebné objasnenia týkajúce sa systému, ktorý bol v Taliansku zavedený po nadobudnutí účinnosti zákonného dekrétu z roku 2012 v odvetví hazardných hier.

30. Súdny dvor tak dospel k záveru, že články 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ, ako aj zásada rovnosti zaobchádzania a zásada efektivity sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že sa zorganizuje nové verejné obstarávanie na koncesie s kratšou dobou platnosti, ako je doba platnosti skôr vydaných koncesií, z dôvodu reorganizácie systému prostredníctvom časového zjednotenia platnosti koncesií. [11]

31. Treba poznamenať, že Súdny dvor pri tom, ako dospel k takému záveru, pripomenul, že vnútroštátne orgány majú širokú mieru voľnej úvahy na určenie požiadaviek, ktoré prináša ochrana spotrebiteľa a verejného poriadku, a že pokiaľ sú okrem toho dodržané podmienky stanovené v judikatúre Súdneho dvora, každému členskému štátu prináleží, aby posúdil, či je v kontexte legitímnych cieľov, ktoré sleduje, nevyhnutné úplne alebo čiastočne zakázať činnosti týkajúce sa hier a stávok, alebo ich stačí len obmedziť a stanoviť na tento účel viac či menej prísne spôsoby kontroly.

10 — Podľa môjho názoru má toto spresnenie o to väčší význam vzhľadom na to, že v mnohých veciach, v ktorých v súčasnosti prebieha konanie na Súdnom dvore, sa otázky položené zo strany vnútroštátneho súdu vždy týkajú systému koncesií, ktorý zaviedol zákonný dekrét z roku 2012 [pozri návrhy na začatie prejudiciálneho konania, ktoré podal Corte suprema di cassazione (Kasačný súd) vo veciach Tomassi (C-210/14), Di Adamo (C-211/14); De Ciantis (C-212/14); Biolzi (C-213/14) a Proia (C-214/14)].

11 — Pozri rozsudok Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, bod 55).

32. Súdny dvor tiež uviedol, že v tomto konkrétnom kontexte môže reorganizácia systému koncesií prostredníctvom časového zjednotenia platnosti koncesií tým, že stanovuje kratšiu dobu platnosti nových koncesií, ako je doba platnosti skôr vydaných koncesií, prispieť ku koherentnému sledovaniu legitímnych cieľov znižovania herných príležitostí alebo cieľov boja proti trestnej činnosti spojenej s týmito hrami a môže tiež spĺňať požadované podmienky proporcionality. [12]

33. Táto vec tak potvrdzuje judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej je za týchto okolností systém koncesií spôsobilý vytvárať efektívny mechanizmus umožňujúci kontrolovať podnikateľov pôsobiacich v odvetví hazardných hier s cieľom predchádzať prevádzkovaniu týchto činností na kriminálne alebo podvodné ciele. [13]

34. V predmetnom prípade by som pred tým, ako sa začnem venovať podstate položenej otázky, rád povedal zopár slov týkajúcich sa právomoci Súdneho dvora a prípustnosti prejudiciálnej otázky.

A – *O právomoci Súdneho dvora a prípustnosti prejudiciálnej otázky*

35. Pokiaľ ide v prvom rade o právomoc Súdneho dvora konať vo veci, ak sa mám pridržiavať prvého prečítania rozhodnutia vnútroštátneho súdu, uvádza sa v ňom, že ako sa zdá, všetky aspekty trestného konania vedeného na vnútroštátnom súde sú sústredené v Taliansku.

36. Treba pritom pripomenúť, že taká vnútroštátna právna úprava, o akú ide v konaní vo veci samej, ktorá sa uplatňuje bez rozdielu na talianskych štátnych príslušníkov a na štátnych príslušníkov iných členských štátov, môže spravidla spadať pod ustanovenia týkajúce sa základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ, len pokiaľ sa uplatňuje na situácie, ktoré súvisia s obchodom medzi členskými štátmi. [14]

37. V tejto súvislosti v rozhodnutí vnútroštátneho súdu chýba informácia o tom, či má prevádzkovateľ (organizátor stávok), s ktorým je žalobkyňa v konaní vo veci samej pravdepodobne prepojená na základe zmluvných vzťahov, sídlo v Taliansku, alebo v inom členskom štáte.

38. Napriek tomuto nedostatku som toho názoru, že najmä vzhľadom na odkaz na kontext, do ktorého patrí rozsudok Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), môže Súdny dvor vyhlásiť, že v prejednávanom prípade má právomoc, keďže existencia cezhraničného prvku, a teda spojitosti s právom Únie nemôže byť a *priori* vylúčená. Ako sa totiž zdá, vnútroštátny súd vychádza z hypotézy, že žalobkyňa vo veci samej je prepojená s prevádzkovateľom z iného členského štátu, ktorý nie je držiteľom povolenia, pretože bol protiprávne vylúčený z verejného obstarávania vyhláseného v roku 2012.

39. V druhom rade, hoci žiadna z osôb zúčastnených na konaní nevzniesla skutočné výhrady vo vzťahu k prípustnosti prejudiciálnej otázky, podľa môjho názoru sú informácie, ktoré poskytol vnútroštátny súd, vo viacerých ohľadoch neúplné a do určitej miery by sa dalo usudzovať, že nespĺňajú požiadavky, ktoré Súdny dvor neustále pripomína.

40. Osobitne som toho názoru, že v rozhodnutí vnútroštátneho súdu nie sú, tak ako to vyžaduje ustálená judikatúra Súdneho dvora, uvedené presné dôvody, ktoré vnútroštátny súd priviedli k tomu, aby sa zamyslel nad výkladom práva Únie a aby považoval za potrebné položiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku, ktorá súvisí s povinnosťou bezodplatného prevodu, ktorá bola novým

12 — Tamže (body 52 a 53).

13 — Pozri rozsudok Placanica a i. (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 57).

14 — Pozri napríklad rozsudok Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, bod 21 a citovanú judikatúru).

koncesionárom uložená na základe sporného opatrenia. Je pritom nevyhnutné, aby vnútroštátny súd najmä v minimálnej miere poskytol vysvetlenia týkajúce sa jednak dôvodov výberu ustanovení práva Únie, ktorých výklad navrhol uskutočniť, a jednak súvislosti, ktorá existuje medzi týmito ustanoveniami a ustanoveniami uplatniteľného vnútroštátneho práva. [15]

41. V predmetnom prípade nie je ľahké zistiť, z akých dôvodov je sporné opatrenie, to znamená povinnosť bezodplatného prevodu práva na využívanie majetku, ktorý tvorí sieť hier, po skončení platnosti koncesnej zmluvy, priamo spochybnené v spore vo veci samej. Nezdá sa mi totiž, že by predbežné zaistenie majetku, ktorý žalobkyňa vo veci samej používala na činnosť zberu stávok a o ktorý ide presne v trestnom konaní vo veci samej, malo súvislosť s vykonávaním uvedeného opatrenia.

42. Všeobecnejšie, je možné si vážne položiť otázku, aký úžitok má mať vo veci samej spochybnenie ustanovenia ukladajúceho povinnosť bezodplatného prevodu práva na využívanie určitého majetku, ktorý je potrebný na vykonávanie činnosti zberu stávok, po skončení platnosti koncesnej zmluvy.

43. Tak ako preskúmam ďalej v týchto návrhoch, na rozdiel od situácií, o aké išlo vo veciach vedúcich k vydaniu rozsudkov Costa a Cifone [16], ako aj Stanley International Betting a Stanleybet Malta [17], reorganizácia systému prostredníctvom nového verejného obstarávania – v predmetnom prípade systému zavedeného po zásahu zákonodarného orgánu na základe zákonného dekrétu z roku 2012 – nie je vôbec spochybnená ako celok. V tejto súvislosti prináleží iba vnútroštátnemu súdu overiť, či vzhľadom na uplatniteľné vnútroštátne právne predpisy môže mať sporné opatrenie skutočne vplyv na právne postavenie pani Laezza v trestnom konaní.

44. V dôsledku uvedeného sa teda zdá, že prejudiciálna otázka je založená na opise skutkového stavu, ktorý nenachádza priamu podporu v spise vo veci samej.

45. Za takýchto podmienok by formálna správnosť rozhodnutia vo veci samej mohla byť vážne spochybnená a prejudiciálna otázka by sa z tohto dôvodu mohla považovať za neprípustnú. Hoci iba vnútroštátnemu súdu prináleží, aby s prihliadnutím na osobitosti konkrétneho prípadu posúdil tak potrebu prejudiciálneho rozhodnutia na vydanie svojho rozhodnutia, ako aj relevantnosť otázok položených Súdnemu dvoru, či štádium konania, v ktorom sa tieto otázky majú položiť [18], treba ešte splniť podmienku, aby mal Súdny dvor dostatok skutkových a právnych informácií potrebných na to, aby mohol odpovedať užitočným spôsobom na otázky, ktoré sú mu položené [19].

46. Súdny dvor by však s použitím veľmi rozširujúceho výkladu vo vzťahu k vnútroštátnemu súdu, pričom by sa opieral o informácie vyplývajúce z predchádzajúcich súdnych sporov, na ktoré vnútroštátny súd výslovne odkazuje, mohol usudzovať, že otázka, ktorá je položená v prejednávanom prípade, znie tak, či členský štát, ktorého zámerom je napraviť situáciu vzniknutú v dôsledku protiprávnych vylúčení, ku ktorým došlo v predchádzajúcom období, a to tak, že vyhlási nové verejné obstarávanie, v tejto súvislosti stanovuje požiadavky, ktoré priznávajú dodatočnú výhodu existujúcim prevádzkovateľom alebo ktoré nadmieru sťažujú výkon práv protiprávne vylúčeným podnikateľom. Otázky vnútroštátneho súdu sú tak založené na hypotéze, že na účely uplatnenia trestnoprávnej sankcie nemožno pani Laezza vytýkať, že nie je držiteľom koncesie – a preto ani policajného povolenia –, ktorú bolo možné získať v rámci verejného obstarávania zorganizovaného podľa takých predpisov a za takých podmienok, ktoré sú v rozpore s právom Únie.

15 — Pozri najmä rozsudok Placanica a i. (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 34 a citovanú judikatúru).

16 — C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

18 — Pozri v tomto zmysle najmä rozsudky Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, bod 10), Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, bod 28), ako aj Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 15).

19 — Pozri najmä rozsudok Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, bod 17).

B – *O veci samej*

47. Z pripomienok predložených Súdnemu dvoru vyplýva, že v podstate dochádza k stretu dvoch názorov.

48. Podľa prvého z týchto názorov, ktorý zastáva pani Laezza a o niečo menej súhlasne Komisia, sporné opatrenie nie je v súlade s článkom 49 ZFEÚ a článkom 56 ZFEÚ najmä vzhľadom na to, že spočíva v obmedzeniach, ktoré nie je možné považovať za odôvodnené sledovaným cieľom, ktorým je konkrétne zaručiť nepretržité poskytovanie služby zberu stávok a pritom usmerňovať činnosti hazardných hier do kontrolovateľných systémov, aby sa zabránilo vykonávaniu týchto činností na kriminálne alebo podvodné účely. Toto opatrenie v každom prípade nemôže byť primerané.

49. Podľa druhého názoru, ku ktorému sa hlási talianska a belgická vláda, je táto právna úprava plne v súlade s ustanoveniami Zmluvy, vykladanými vzhľadom na zásadu rovnosti zaobchádzania a zásadu efektivity. Uvedené vlády ako osoby zúčastnené na konaní tak tvrdia, že po prvé, sporné opatrenie nie je diskriminačné (najmä vzhľadom na to, že sa bez rozdielu uplatňuje na podniky, ktoré sa zúčastnili na verejnom obstarávaní vyhlásenom v roku 2012), po druhé, že je odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, a po tretie, že je primerané sledovanému cieľu.

50. Od vydania rozsudku Schindler [20] je ustálené, že vzhľadom na významné rozdiely morálneho, náboženského a kultúrneho charakteru medzi členskými štátmi nie je oblasť hazardných hier doposiaľ harmonizovaná na úrovni Únie a z tohto dôvodu majú členské štáty širokú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o zvolenie úrovne ochrany hráčov, a teda spotrebiteľov, ktorú považujú za najvhodnejšiu. Obmedzenia, ktoré členské štáty ukladajú, však musia spĺňať podmienky, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora, pokiaľ ide o ich odôvodnenie dôvodmi všeobecného záujmu a ich primeranosť. [21]

51. V súlade s osnovou pre analýzu spravidla používanou v danej oblasti treba problematiku, ktorá mi bola predložená, preskúmať v troch krokoch.

52. V prvom rade treba overiť, či sporné ustanovenie predstavuje obmedzenie slobôd zakotvených v článkoch 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ, a prípadne či je toto obmedzenie diskriminačné.

53. V druhom rade sa treba venovať posúdeniu, či dôvody, ktoré vnútroštátne orgány uvádzajú na účel odôvodnenia tejto povinnosti bezodplatného prevodu, vo všeobecnosti môžu takéto obmedzenie odôvodniť.

54. V treťom rade treba posúdiť, či možno opatrenie, o aké ide vo veci samej, považovať za nevyhnutné a primerané vzhľadom na sledované ciele.

55. Hoci podľa môjho názoru prvé dva kroky analýzy nespôsobujú osobitné ťažkosti, vzhľadom na nedostatok informácií, pokiaľ ide o podmienky a spôsoby uplatnenia sporného opatrenia, sa domnievam, že posúdenie, ktoré si vyžaduje tretí krok analýzy, bude náročnejšie.

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — Pozri v tomto zmysle najmä rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, body 57 až 59 a citovanú judikatúru).

1. O existencii možného obmedzenia článkov 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ a o existencii diskriminácie v tejto súvislosti [22]

a) Identifikácia obmedzenia

56. Pojem obmedzenie zahŕňa opatrenia prijaté členským štátom, ktoré, hoci sú uplatniteľné bez rozdielu, ovplyvňujú *prístup na trh* pre podniky z iných členských štátov, a tak narúšajú obchod v rámci Únie. [23]

57. Zdá sa, že judikatúra používa veľmi širokú definíciu toho, čo môže predstavovať „obmedzenie“.

58. V odvetví hazardných hier sa tak za obmedzenia slobody usadiť sa a/alebo slobodného poskytovania služieb považovali také opatrenia prijaté členskými štátmi, v dôsledku ktorých sa zabraňuje, resp. v každom prípade v rozličnej miere obmedzuje právo organizovať a prevádzkovať hry na území členských štátov. Pokiaľ ide konkrétne o taliansky systém štátnych monopolov a koncesií upravujúci prideľovanie licencií na výkon činností v odvetví hazardných hier, Súdny dvor pri mnohých príležitostiach rozhodol, že takéto obmedzenia obsahuje. [24]

59. Podľa môjho názoru sa musí dospieť k rovnakému záveru, pokiaľ ide o ustanovenia, ktoré ukladajú určité podmienky podnikom majúcim záujem zúčastniť sa na zorganizovanom verejnom obstarávaní na účel získania koncesie.

60. Domnievam sa, že tak to je v prípade sporného opatrenia, to znamená zmluvnej povinnosti vykonať bezodplatný prevod, uloženej článkom 25 návrhu zmluvy, ktorá sa vzťahuje na koncesie udelené po verejnom obstarávaní vyhlásenom v roku 2012.

61. Takéto opatrenie sa totiž zdá ako nevýhodné pre hospodárske subjekty, ktoré sa chcú zapojiť do činnosti zberu stávok.

62. Zdá sa totiž, že povinnosť bezodplatného prevodu vybavenia používaného na zber stávok v prípade ukončenia činnosti, a to aj v prípade riadneho uplynutia doby platnosti koncesie, môže robiť výkon tejto hospodárskej činnosti menej atraktívnym. Riziko, že podnik bude musieť bez finančného protiplnenia previesť majetok vo svojom vlastníctve na účely jeho ďalšieho používania, čím sa mu znemožní návratnosť investície, mohlo spôsobiť menšiu atraktívnosť jeho účasti na verejnom obstarávaní v roku 2012, ba ho až odradiť od účasti na takomto verejnom obstarávaní, na účel udelenia koncesie.

63. Sporná povinnosť bezodplatného prevodu sa zdá o to viac donucujúca a odradzujúca (obmedzujúca), že tak ako vyplýva z údajov uvedených v článku 25 návrhu zmluvy, sa k nej môžu pridať dodatočné povinnosti, akými sú napríklad prípadná povinnosť vydať uvedené vybavenie zbavené práv a nárokov tretích osôb, povinnosť znášať náklady na premiestnenie vybavenia, ako aj prípadné výdavky súvisiace s potrebou previesť predmetný majetok „za podmienok umožňujúcich zaručiť nepretržité fungovanie elektronickej siete“. Rovnako tak povinnosti „poskytnúť danému orgánu všetky údaje a informácie, ktoré sú potrebné na uľahčenie prevodu správy“, „zahrnúť do zmlúv, ktoré uzatvára so svojimi dodávateľmi, ustanovenie upravujúce v prospech [ADM] možnosť právneho nástupníctva a/alebo obnovovania zmlúv po skončení ich platnosti“ (s tým, že náklady spočívajúce

22 — V prejednávanom prípade bude daná otázka preskúmaná bez toho, aby sa rozlišovalo medzi slobodou usadiť sa na jednej strane a slobodným poskytovaním služieb na druhej strane.

23 — Pozri v tomto zmysle rozsudky SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, bod 45 a citovanú judikatúru), ako aj Grupo Itevelesa a i. (C-168/14, EU:C:2015:685, bod 67).

24 — Pozri najmä rozsudky Placanica a i. (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 42 a tam citovanú judikatúru); Biasci a i. (C-660/11 a C-8/12, EU:C:2013:550, bod 21), ako aj Costa a Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80, body 69 a 70).

v prípadnom poskytnutí protiplnení s cieľom zaručiť, aby bolo toto ustanovenie prijaté, znáša koncesionár), a napokon „vypovedať na žiadosť [ADM] akýkoľvek vzťah podriadenosti, ktorý bol založený na účely vykonávania koncesie“, a teda povinnosti, ktoré sú výslovne uvedené v článku 25 ods. 4 až 6 návrhu zmluvy, posilňujú osobitne obmedzujúcu povahu sporného opatrenia.

64. Súhrnne, sporné opatrenie, ktoré ukladá uchádzačom vo verejnom obstarávaní z roku 2012 sériu takých povinností, ktoré pre nich môžu mať nezanedbateľné hospodárske dôsledky, je spôsobilé ovplyvniť ich rozhodnutie, či sa na uvedenom verejnom obstarávaní zúčastnia, alebo nie, a preto môže predstavovať obmedzenie slobody usadiť sa a obmedzenie slobodného poskytovania služieb.

b) O existencii obmedzenia uloženého diskriminačným spôsobom

65. Predtým, ako sa budem venovať otázke odôvodnení uvádzaných na podporu sporného ustanovenia, je potrebné stručne posúdiť, či boli sporné obmedzenia uložené diskriminačným spôsobom. Iba tie obmedzenia, ktoré sa uplatňujú bez diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, totiž možno odôvodniť naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu. [25]

66. V predmetnom prípade sa domnievam, že z informácií predložených Súdnemu dvoru vyplýva, že sporné opatrenie sa ukladá všetkým podnikateľom, ktorí sa chceli zúčastniť na verejnom obstarávaní vyhlásenom v roku 2012, a to bez ohľadu na miesto ich sídla.

67. Dokonca aj za predpokladu, že by bolo potrebné usudzovať, tak ako sa domnieva pani Laezza, ktorej názor v tomto smere preberá vnútroštátny súd, že sporné opatrenie sa v skutočnosti uplatňuje iba na nových uchádzačov o koncesiu, čoho overenie prináleží vnútroštátnemu súdu, myslím si, že toto ustanovenie nepredstavuje ani žiadnu diskrimináciu vo vzťahu k podnikateľom, ktorí nemajú sídlo na území Talianska. Aj v tomto prípade by sa totiž podľa môjho názoru malo sporné opatrenie považovať za uplatniteľné bez rozdielu na uchádzačov vo verejnom obstarávaní organizovanom v roku 2012.

2. O odôvodnení sporného obmedzenia

68. Podľa ustálenej judikatúry možno obmedzenia činností týkajúcich sa hazardných hier odôvodniť naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, ako sú ochrana spotrebiteľa, ako aj prevencia pred podvodmi a nabádaním občanov na neprimerané výdavky spojené s hrou. [26] Pokiaľ ide o taliansku právnu úpravu v oblasti hazardných hier, Súdny dvor už konštatoval, že cieľ boja proti trestnej činnosti spojenej s hazardnými hrami môže odôvodniť obmedzenia základných slobôd vyplývajúce z tejto právnej úpravy. [27]

69. V predmetnom prípade treba uviesť, že článok 25 návrhu zmluvy obsahuje len málo údajov, pokiaľ ide o ciele, ktoré má sledovať prijatie sporného opatrenia, pričom sa v ňom uvádza iba to, že „majetok bude musieť byť postúpený… za podmienok umožňujúcich zaručiť nepretržité fungovanie elektronickej siete“.

70. Hoci vnútroštátny súd vyjadril myšlienku, že toto opatrenie pravdepodobne sleduje bezprecedentnú „logiku tkvejúcu v sankcii“, pokiaľ ide o taliansku vládu, tá uviedla, že predmetné opatrenie je, tak ako to vyplýva z rôznych náznakov obsiahnutých v článku 25 uvedeného návrhu zmluvy a v článku 1 ods. 77 zákona č. 220, odôvodnené potrebou zaručiť nepretržité poskytovanie zákonom povolenej služby zberu stávok, a tak bojovať proti trestnej činnosti a nelegálnemu zberu stávok, prostredníctvom

25 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Grupo Itevelesa a i. (C-168/14, EU:C:2015:685, bod 72 a citovanú judikatúru).

26 — Rozsudok Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, bod 48 a citovaná judikatúra).

27 — Pozri rozsudok Biasci a i. (C-660/11 a C-8/12, EU:C:2013:550, bod 23).

toho, že sa podnikateľovi, ktorý už nemá potrebné povolenia, zabráni v ďalšom vykonávaní zberu stávok. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že tak ako už Súdny dvor konštatoval, hazardné hry predstavujú vzhľadom na výšky súm, ktoré umožňujú zhromaždiť, a výhry, ktoré ponúkajú hráčom, veľké nebezpečenstvo trestnej činnosti a podvodu. [28]

71. Podľa môjho názoru s konečným zámerom boja proti nelegálnemu zberu stávok a trestnej činnosti môže cieľ spočívajúci v nepretržitosti poskytovania služby vo všeobecnosti predstavovať naliehavý dôvod verejného záujmu, ktorým je možné odôvodniť obmedzenie slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb. Z judikatúry Súdneho dvora jasne vyplýva, že cieľ boja s trestnou činnosťou tým, že podnikatelia pôsobiaci v tomto odvetví podliehajú kontrole a činnosti hazardných hier sú usmerňované do takto kontrolovateľných systémov, sa uznáva za cieľ, ktorý môže odôvodniť obmedzenia základných slobôd. [29]

72. Napokon, tak ako uviedla talianska vláda, na základe zavedenia systému koncesií, ktorý Súdny dvor v zásade odsúhlasil, dochádza k uzatváraniu koncesných zmlúv, z ktorých vyplývajú vzájomné záväzky medzi zadávateľom a podnikom, ktorý sa stal koncesionárom.

73. V tomto kontexte, tak ako sa uvádza v rôznych vnútroštátnych právnych predpisoch, bezodplatný prevod určitého majetku po skončení platnosti koncesnej zmluvy je prípustný za určitých okolností.

74. Je tomu tak napríklad v prípade právneho inštitútu tzv. majetku, „ktorý sa povinne vracia verejnému orgánu“, známeho vo francúzskom správnom práve v prípade koncesií na služby vo verejnom záujme. Treba však uviesť, že tento majetok, ktorý sa pokladá za nevyhnutný pre poskytovanie služby vo verejnom záujme, je považovaný za majetok verejného orgánu *ab initio*, a preto sa mu vracia bez nároku na protiplnenie, aj keď bol financovaný a zhodnotený zo strany oprávnenej osoby. Treba tiež zdôrazniť, že kvalita majetku, ktorý sa povinne vracia verejnému orgánu, môže byť dôvodom na poskytnutie kompenzácie, pokiaľ ide o neamortizovanú časť majetku. [30]

75. Treba tiež uviesť, že ak sa aj tento prevod „bez protiplnenia“ dá plne odôvodniť hospodárskymi dôvodmi v prípade rozsiahlej infraštruktúry, ktorá je veľmi drahá a svojou povahou nezastupiteľná a neprevoditeľná, ťažšie sa dá pochopiť v prípade tovaru, ktorého nadobudnutie alebo zhodnotenie neprinášajú osobitné ťažkosti.

76. Ak by však vnútroštátny súd dospel k záveru, že skutočným cieľom, ktorý sleduje sporné opatrenie, nie je nepretržité poskytovanie služby a boj proti trestnej činnosti, ale jednoducho iba maximalizácia príjmov štátu, platilo by, tak ako už rozhodol Súdny dvor, že jediný cieľ maximalizovať príjmy štátneho rozpočtu nemôže povoľovať takéto obmedzenie slobodného poskytovania služieb [31]. Je totiž úlohou vnútroštátnych súdov overiť, či vnútroštátna právna úprava členských štátov skutočne zodpovedá cieľom, ktoré ju môžu odôvodňovať, a či sa obmedzenia, ktoré ukladá, nezdajú byť vo vzťahu k týmto cieľom neprimerané. [32] V tejto súvislosti prináleží členskému štátu, ktorý sa chce odvolať na cieľ, ktorý môže legitimizovať prekážku slobodného poskytovania služieb, aby poskytol súdu, ktorý má rozhodnúť o tejto otázke, všetky informácie, ktoré mu umožnia uistiť sa, že uvedené opatrenie vyhovuje požiadavkám vyplývajúcim zo zásady proporcionality. [33]

28 — Pozri rozsudok Costa a Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80, bod 76 a citovanú judikatúru).

29 — Rozsudok Placanica a i. (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, body 48 a 49).

30 — V súvislosti s najnovším prehľadom právnych predpisov, ktorými sa spravuje tento majetok, pozri najmä rozsudok Conseil d'État (Assemblée) z 21. decembra 2012, Commune de Douai č. 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

31 — Pozri najmä rozsudok Dickinger a Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, bod 55).

32 — Pozri rozsudky Gambelli a i. (C-243/01, EU:C:2003:597, bod 75), ako aj Placanica a i. (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133, bod 58).

33 — Pozri rozsudok Dickinger a Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, bod 54 a citovanú judikatúru).

77. Naopak v prípade, že by mal vnútroštátny súd súhlasiť s dôvodmi legitímneho záujmu, na ktoré sa odvoláva talianska vláda, vnútroštátny súd bude musieť ešte overiť, či sporná povinnosť bezodplatného prevodu spĺňa podmienky nevyhnutnosti a primeranosti, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora.

3. O primeranosti opatrenia z hľadiska uvádzaného cieľa všeobecného záujmu

78. Treba zdôrazniť, že vnútroštátny súd poskytuje iba málo potrebných údajov týkajúcich sa podmienok vykonávania a uplatňovania sporného opatrenia. Predovšetkým neuvádza ani podmienky, ktoré musí bezodplatný prevod spĺňať, ani charakter právomoci nariadiť takéto opatrenie (či ide o diskrečnú právomoc, alebo nie).

79. Ako uvediem nižšie, tieto informácie pritom predstavujú relevantné a podstatné parametre pri preskúmaní primeranosti predmetného opatrenia.

80. Táto požiadavka má veľký význam v prípade, že vo veci ide presne o otázky výkladu práva Únie, ktoré súvisia s oblasťou, akou sú hazardné hry, vo vzťahu ku ktorej je ustálené, že neexistuje harmonizácia na európskej úrovni a že členské štáty majú naďalej širokú mieru voľnej úvahy. V takejto oblasti sú vo všeobecnosti vnútroštátne orgány – a konkrétne vnútroštátny súd – najvhodnejšie na identifikáciu skutočne sledovaných legitímnych cieľov a prostriedkov, ako tieto ciele dosiahnuť.

81. Vzhľadom na to, že bolo poskytnutých málo informácií, pokiaľ ide o podmienky, za akých sa koncesionárovi prípadne ukladá sporné opatrenie, Súdny dvor nemôže dať na položenú otázku jednoznačnú, a teda užitočnú odpoveď.

82. V predmetnom prípade sa vnútroštátny súd obmedzil iba na to, že uviedol, že ak sa aj povinnosť bezodplatného prevodu práva na využívanie majetku, upravená v článku 25 návrhu zmluvy, nejaví ako nepochopiteľná v prípade zániku alebo odobratia koncesie, naopak sa nezdá, že by tak tomu bolo v prípade, že je táto povinnosť jednoducho viazaná na uplynutie doby platnosti koncesie, a nie na pochybenie alebo porušenie povinnosti zo strany koncesionára.

83. Rozhodnutie vnútroštátneho súdu okrem toho neobsahuje žiadne konkrétne informácie o povahe a hodnote majetku, ktorého bezodplatný prevod na účely jeho ďalšieho používania sa má uskutočniť na základe sporného opatrenia.

84. Tieto informácie sú však podľa môjho názoru kľúčové pre poskytnutie odpovede na položenú otázku. V prípade, že nie sú poskytnuté dostatočné informácie o skutkovom a právnom stave podľa vnútroštátneho právneho poriadku, pričom ich poskytnutie prináleží vnútroštátnemu súdu, môže Súdny dvor uviesť iba všeobecné úvahy a ostáva mu poskytnúť iba nežiaduce domnienky.

85. Bez ohľadu na to, že takéto konkrétne informácie neboli poskytnuté, a vzhľadom na to, že ako je už vyššie uvedené, rozhodnutie o nevyhnutnosti a primeranosti sporného opatrenia prináleží v každom prípade vnútroštátnemu súdu, je podľa môjho názoru vhodné poskytnúť vnútroštátnemu súdu aspoň do tej miery, ako je to možné, usmernenia týkajúce sa parametrov, ktoré bude prípadne v rámci svojho preskúmania povinný zohľadniť.

86. V prvom rade sa budem zaoberať otázkou *vhodnosti* sporného opatrenia a následne sa budem venovať otázke *primeranosti* tohto opatrenia.

87. Po prvé, pokiaľ ide o otázku, či sa sporným opatrením môže zabezpečiť dosiahnutie cieľa alebo cieľov, na ktoré sa odvoláva členský štát (preskúmanie vhodnosti), možno tu mať určité pochybnosti.

88. Predovšetkým, aj keď, ako sa zdá, nie je vylúčené, že bezodplatný prevod hmotného a nehmotného majetku, ktorý tvorí sieť na usporadúvanie a zber stávok, na ADM alebo na iného koncesionára na účely ďalšieho používania tohto majetku môže v prípadoch predčasného ukončenia koncesnej zmluvy – ktoré sú pravdepodobne zriedkavé – z dôvodu zániku alebo odobrania koncesie zaručiť nepretržité poskytovanie služby, zdá sa, že tomu tak nevyhnutne nie je v prípade, že je koncesná zmluva ukončená z dôvodu uplynutia jej dohodnutej doby platnosti.

89. Aby som sa vrátil k veci samej, zo zákonného dekrétu z roku 2012 [pozri článok 10 ods. 9g písm. b)] jasne vyplýva, že doba platnosti nových koncesií uplynie 30. júna 2016. Za takýchto podmienok sa požiadavka nepretržitosti povolenej činnosti zberu stávok, ktorá, ako sa zdá, je dôvodom sporného opatrenia bezodplatného prevodu, javí ako ťažko pochopiteľná, keďže uplynutie doby platnosti je údajom, ktorý je príslušnému vnútroštátnemu úradu dobre známy.

90. Navyše prináleží vnútroštátnemu súdu, aby skonštatoval, že s konečným zámerom usmerňovať dopyt po hrách do legálnych systémov sa musí cieľ spočívajúci v nepretržitosti fungovania povolených sietí stávok, za predpokladu, že je sledovanie uvedeného cieľa preukázané, sledovať koherentne a systematicky.

91. Zo sporného opatrenia tiež vyplýva, že povinnosť vykonať bezodplatný prevod majetku, ktorý tvorí sieť stávok, na účely jeho ďalšieho používania sa neukladá systematicky, ale iba „na základe výslovnej žiadosti ADM“, čo vzhľadom na to, že v tomto ohľade neboli poskytnuté konkrétne informácie, vyvoláva pochybnosti, pokiaľ ide o presné podmienky, za akých sa táto povinnosť ukladá, a teda pokiaľ ide o vhodnosť a transparentnosť sporného opatrenia.

92. V tejto súvislosti talianska vláda vo svojich písomných pripomienkach uviedla, že sporné opatrenie iba priznáva právomoc ADM, ktorá nie je vôbec povinná požiadať o bezodplatný prevod majetku určeného na usporadúvanie a sieť stávok na účely ďalšieho používania tohto majetku a ktorá v každom prípade nemôže vykonávať túto právomoc svojvoľne. Talianska vláda, ktorá bola na pojednávaní požiadaná o objasnenie v tomto ohľade, uviedla, že nemôže poskytnúť viac informácií o podmienkach, za ktorých ADM uplatňuje sporné opatrenie, keďže toto opatrenie nebolo nikdy uvedené do platnosti.

93. Aj tu prináleží vnútroštátnemu súdu overiť, či sporné opatrenie, tak ako tvrdí talianska vláda, sa má uplatňovať iba v extrémnych a jasne ohraničených prípadoch, aby sa zaručilo sledovanie cieľov, na ktoré sa odvoláva uvedená vláda. Rovnako mu prináleží overiť, či sa toto opatrenie konkrétne ukladá nediskriminačne, objektívne a transparentne.

94. Po druhé pre prípad, že by vnútroštátny súd mal dospieť k záveru, že sporná povinnosť bezodplatného prevodu prispieva k plneniu cieľov všeobecného záujmu, na ktoré sa odvoláva talianska vláda a že povinnosť vykonať tejto prevod sa ukladá nediskriminačne, objektívne a transparentne, vnútroštátny súd bude musieť ešte overiť, či sporné opatrenie nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie uvedeného cieľa.

95. Predovšetkým prináleží vnútroštátnemu súdu overiť, či uvádzaný cieľ nepretržitosti činností zberu stávok medzi koncesiami udelenými v roku 2012 po vydaní zákonného dekrétu z roku 2012 a koncesiami, ktoré budú udelené v roku 2016, nemohol byť dosiahnutý inými prostriedkami, najmä vzhľadom na to, že je známe, kedy uplynie doba platnosti druhých uvedených koncesií, a to takými prostriedkami, akým je napríklad včasné vyhlásenie nového verejného obstarávania – a súčasne urýchlené udelenie nových koncesií –, alebo omnoho jednoduchšie obnovenie už udelených koncesií, čo, ako sa zdá, je pravdepodobnejší spôsob. [34]

34 — V tejto súvislosti treba pripomenúť, že koncesie udelené v roku 1999 (tzv. „CONI“), ktorých doba platnosti uplynula 30. júna 2012, boli predĺžené práve s cieľom zaručiť nepretržitosť činností, a to až do júla 2013.

96. Ďalej prináleží vnútroštátnemu súdu, aby sa v každom jednotlivom prípade zameral na zohľadnenie hodnoty majetku, ktorého sa týka povinnosť bezodplatného prevodu.

97. Ak sa usúdi, že táto hodnota, predovšetkým hodnota počítačového vybavenia určeného na usporadúvanie a zber stávok, je symbolická, najmä vzhľadom na sumu 11 000 eur, ktorú musia uchádzači v každom prípade uhradiť ako základnú trhovú hodnotu na základe článku 10 ods. 9g písm. c) zákonného dekrétu z roku 2012, potom bude možné dospieť k záveru, že sporné opatrenie je primerané.

98. Pokiaľ ide o posudzovanie hodnoty uvedeného majetku, podľa môjho názoru fakt, na ktorý poukazuje talianska vláda, že tento majetok bol po uplynutí doby platnosti koncesie v plnom rozsahu alebo sčasti „amortizovaný“, nezohľadňuje dve základné skutočnosti. Prvá skutočnosť spočíva v tom, že sporné opatrenie sa má uplatňovať nielen po riadnom uplynutí doby platnosti koncesie, ale aj v prípade núteného a predčasného ukončenia platnosti koncesie. Druhá skutočnosť spočíva v tom, že aj za predpokladu, že by sa usúdilo, že majetok, ktorý je predmetom bezodplatného prevodu, bol amortizovaný, nijako z toho nevyplýva, že dotknutému koncesionárovi nevznikla hospodárska škoda, keďže tento koncesionár bol zbavený možnosti previesť tento majetok odplatne, v závislosti od trhovej hodnoty tohto majetku.

99. Tiež sa nedá vylúčiť, že by menej donucujúce opatrenie, ako napríklad nútený, no odplatný prevod, mohlo predstavovať menej obmedzujúce opatrenie, ktoré by talianske orgány mohli uložiť s cieľom zabezpečiť splnenie deklarovaného cieľa zaručiť nepretržitosť poskytovania služieb zberu stávok.

100. Vnútroštátny súd bude musieť o nevyhnutnosti a primeranosti opatrenia, o ktoré ide vo veci samej, rozhodnúť so zreteľom na všetky uvedené parametre. [35]

IV – Návrh

101. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy sa navrhuje, aby sa na otázku položenú vnútroštátnym súdom odpovedalo takto:

Články 49 ZFEÚ a nasl., ako aj 56 ZFEÚ a nasl. sa majú vykladať v tom zmysle, že môžu brániť ustanoveniu obsiahnutému v návrhu koncesnej zmluvy podľa uplatniteľného vnútroštátneho práva, ktoré koncesionárovi ukladá povinnosť bezodplatného prevodu hmotného a nehmotného majetku v jeho vlastníctve, ktorý tvorí sieť na usporadúvanie a zber stávok, a to pri ukončení činnosti koncesionára z dôvodu uplynutia doby platnosti koncesie alebo v dôsledku rozhodnutia o zániku koncesie, alebo jej odobratí.

Na účely vylúčenia, že ide o takýto prípad, vnútroštátnemu súdu prináleží najmä overiť, či táto povinnosť vykonať prevod:

— je odôvodnená dôvodmi legitímneho záujmu, čo so sebou prináša potrebu podrobne preskúmať dôvody, ktoré v tomto ohľade uvádza orgán rozhodujúci o udeľovaní koncesií na podporu tohto opatrenia,

— môže prispievať k plneniu sledovaného cieľa legitímneho záujmu, čo si v prípade, že by sa preukázalo, že verejný orgán rozhodujúci o udeľovaní koncesií sleduje cieľ nepretržitosti fungovania povolených sietí stávok, vyžaduje, aby súd overil, či sa uvedený cieľ sleduje koherentne a nediskriminačne, a

35 — Rozsudok Digibet a Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, bod 40 a citovaná judikatúra).

— je primeraná vzhľadom na sledovaný cieľ všeobecného záujmu, to znamená, že sa neukladá svojvoľne a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na splnenie tohto cieľa. Preskúmanie primeranosti zahŕňa najmä preskúmanie trhovej hodnoty vybavenia, ktorého sa uvedený prevod týka.