Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 8. septembra 2016 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Článok 49 ZFEÚ — Sloboda usadiť sa — Hazardné hry — Obmedzenia — Naliehavé dôvody všeobecného záujmu — Proporcionalita — Verejné zákazky — Podmienky účasti na zadávacom konaní a posúdenie hospodárskej a finančnej situácie — Vylúčenie uchádzača z dôvodu nepredloženia potvrdení o jeho ekonomickej a finančnej situácii od dvoch rozdielnych bankových inštitúcií — Smernica 2004/18/ES — Článok 47 — Uplatniteľnosť“

Vo veci C-225/15,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tribunale di Reggio Calabria (Súd v Reggio Calabria, Taliansko) z 28. februára 2015 a doručený Súdnemu dvoru 15. mája 2015, ktorý súvisí s trestným konaním proti:

Domenicovi Politanòovi,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory M. Ilešič, sudcovia C. Toader (spravodajkyňa), A. Rosas, A. Prechal a E. Jarašiūnas,

generálny advokát: N. Wahl,

tajomník: L. Carrasco Marco, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 13. apríla 2016,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Domenico Politanò, v zastúpení: D. Agnello a D. Neto, avvocati,

— talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci C. Colelli, avvocato dello Stato,

— belgická vláda, v zastúpení: M. Jacobs a L. Van den Broeck, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci P. Vlaemminck, R. Verbeke a B. Van Vooren, advocaten,

— nemecká vláda, v zastúpení: T. Henze a J. Möller, splnomocnení zástupcovia,

— poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,

* Jazyk konania: taliančina.

— Európska komisia, v zastúpení: E. Montaguti, H. Tserepa-Lacombe a A. Tokár, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 16. júna 2016,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 49 ZFEÚ, zásady rovnosti zaobchádzania a zásady efektivity, ako aj článku 47 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (Ú. v. ES L 134, 2004, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132).

2 Tento návrh bol podaný v rámci trestného konania vedeného proti pánovi Domenicovi Politanòovi za porušenie talianskej právnej úpravy upravujúcej zber stávok.

Právny rámec

Právo Únie

3 Článok 1 ods. 2 písm. a) a d) a článok 1 ods. 4 smernice 2004/18 stanovuje:

„2.

a) ‚Verejné zákazky' sú zmluvy s peňažným plnením, uzavreté písomne medzi jedným alebo viacerými hospodárskymi subjektmi a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorých predmetom je vykonanie prác, dodávka výrobkov alebo poskytnutie služieb v zmysle tejto smernice.…

d) ‚Verejné zákazky na služby' sú iné verejné zákazky ako verejné zákazky na práce alebo na dodávku tovaru, ktorých predmetom je poskytnutie služieb uvedených v prílohe II.

…

4. ‚Verejná koncesia na služby' je zákazka rovnakého druhu ako verejná zákazka na služby s tým rozdielom, že protiplnením za poskytovanie služieb je buď len právo na využívanie služby, alebo toto právo spojené s peňažným plnením."

4 Článok 17 tejto smernice s názvom „Koncesie na služby" stanovoval:

„Bez toho, aby bolo dotknuté uplatňovanie článku 3, táto smernica sa nevzťahuje na koncesie na služby v zmysle článku 1 ods. 4."

5 Článok 47 uvedenej smernice s názvom „Ekonomická a finančná situácia" znel:

„1. Ekonomickú a finančnú situáciu hospodárskeho subjektu možno spravidla preukázať jedným alebo viacerými z týchto spôsobov:

a) príslušnými výpismi z bánk alebo, ak to prichádza do úvahy, dôkazom o príslušnom poistení náhrady škôd vyplývajúcich z podnikateľského rizika;

b) predložením súvah alebo výpisov zo súvah, ak sa zverejňovanie súvahy vyžaduje podľa právnych predpisov krajiny, v ktorej je hospodársky subjekt usadený;

c) výkazom o celkovom obrate podniku a, ak to prichádza do úvahy, o obrate v oblasti, ktorej sa zákazka týka, najviac za posledné tri hospodárske roky, za ktoré má takéto výkazy k dispozícii, v závislosti od dátumu, keď bol podnik zriadený alebo kedy hospodársky subjekt začal obchodovať, pokiaľ sú informácie o takýchto obratoch k dispozícii.

2. Hospodársky subjekt môže, ak to prichádza do úvahy, a pri určitej zákazke, počítať s využitím kapacít iných subjektov bez ohľadu na právnu povahu vzťahov, ktoré s nimi má. V takom prípade musí verejnému obstarávateľovi preukázať, že bude mať potrebné zdroje k dispozícii, napríklad predložením prísľubu týchto subjektov v uvedenom zmysle.

3. Skupiny hospodárskych subjektov podľa článku 4 sa môžu spoliehať na využitie kapacít účastníkov skupiny alebo iných subjektov za rovnakých podmienok.

4. Verejní obstarávatelia môžu v oznámení o vyhlásení zadávacieho konania alebo vo výzve na predloženie ponuky bližšie určiť, ktorý spôsob alebo spôsoby uvedené v odseku 1 si zvolili a aké iné dokumenty im musia byť poskytnuté.

5. Ak z akýchkoľvek opodstatnených dôvodov hospodársky subjekt nie je schopný poskytnúť dokumenty požadované verejným obstarávateľom, môže preukázať svoju ekonomickú a finančnú situáciu akýmkoľvek iným dokumentom, ktorý verejný obstarávateľ považuje za vhodný.“

6 Smernica 2004/18 bola zrušená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 65).

Talianske právo

7 Článok 10 ods. 9g a 9h decreto-legge n. 16 – Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (zákonný dekrét č. 16 o naliehavých opatreniach v oblasti daňového zjednodušenia, zlepšenia účinnosti a posilnenia kontrolných postupov) z 2. marca 2012 (GURI č. 52, z 2. marca 2012, s. 1), zmenený po zmenách a doplneniach na zákon zákonom č. 44 z 26. apríla 2012 (riadna príloha GURI č. 99 z 28. apríla 2012) (ďalej len „zákonný dekrét z roku 2012“), stanovuje:

„9g V rámci reorganizácie ustanovení v oblasti verejných hier vrátane ustanovení v oblasti stávok na športové podujatia, najmä dostihy, a nešportové podujatia je cieľom ustanovení tohto odseku podporiť uvedenú reorganizáciu tým, že pri koncesiách, ktoré sú určené na zber dotknutých stávok, sa najskôr zjednotí ich doba platnosti tak, aby bola splnená požiadavka, že zmena vnútroštátnych právnych predpisov na výber osôb, ktoré na účet štátu zbierajú stávky na športové podujatia, dostihy a nešportové podujatia, bude v súlade so zásadami stanovenými Súdnym dvorom Európskej únie v rozsudku zo 16. februára 2012 v spojených veciach C-72/10 a C-77/10. Autonómna správa štátnych monopolov na tento účel a vzhľadom na to, že lehota platnosti časti koncesií na zber uvedených stávok uplynie v budúcnosti, vyhlási okamžite, v každom prípade však najneskôr do 31. júla 2012, zadávacie konanie na účely výberu osôb zbierajúcich uvedené stávky, pričom musia byť dodržané tieto kritériá:

a) zúčastniť sa budú môcť osoby, ktoré už činnosť spočívajúcu v zbieraní stávok vykonávali v niektorom štáte Európskeho hospodárskeho priestoru, v ktorom majú svoje zákonné a skutočné sídlo, na základe platného a účinného oprávnenia vydaného podľa platných ustanovení právneho poriadku uvedeného štátu, ak majú aj dobrú povesť, sú spoľahlivé a spĺňajú požiadavky

Autonómnej správy štátnych monopolov na hospodárske a majetkové pomery, v zmysle príslušných ustanovení zákona č. 220 z 13. decembra 2010 a zákonného dekrétu č. 98 zo 6. júla 2011, ktorý bol zmenený a doplnený zákonom č. 111 z 15. júla 2011;

b) koncesie na zber stávok na športové podujatia, najmä dostihy, a nešportové podujatia sa budú udeľovať na dobu platnosti do 30. júna 2016 výlučne v rámci fyzickej siete, a to v stávkových kanceláriách v maximálnom počte 2 000, ktorých výlučnou činnosťou je uvádzanie produktov verejných hier na trh, bez stanovenia minimálnej vzdialenosti medzi týmito kanceláriami alebo voči iným zberným miestam, ktoré už vykonávajú činnosť v oblasti totožných stávok;

c) pre každú stávkovú kanceláriu 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) stávkové kancelárie možno prevádzkovať 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 zmenený a doplnený zákonom č. 111 z 15. júla 2011.

9h Koncesionári poskytujúci 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 zmenený a doplnený zákonom 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, ktorý bol zmenený a doplnený zákonom č. 248 zo 4. augusta 2006.“

8 V súlade s ustanoveniami zákonného dekrétu z roku 2012 boli talianskymi orgánmi vyhlásené zadávacie konania v priebehu roka 2012. Článok 3.2 správnych pravidiel o udeľovaní koncesií a podpisovaní dohôd tvoriacich prílohu k oznámeniu o vyhlásení zadávacieho konania (ďalej len „zadávacie konanie Monti“) uložil uchádzačom, ktorí existujú kratšie ako dva roky a ktorých celkový príjem z činnosti prevádzkovateľa hazardných hier bol nižší ako dva milióny eur za posledné dva hospodárske roky, povinnosť preukázať svoju ekonomickú a finančnú situáciu predložením potvrdení od aspoň dvoch rozdielnych bankových inštitúcií.

9 Smernica 2004/18 bola prebratá do talianskeho právneho poriadku prostredníctvom decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (legislatívny dekrét č. 163 týkajúci sa zákonníka verejných zmlúv na práce, dodanie tovaru a poskytnutie služieb, ktorým sa preberajú smernice 2004/17/ES a 2004/18/ES), z 12. apríla 2006 (riadna príloha GURI č. 100 z 2. mája 2006).

10 Podľa článku 41 uvedeného legislatívneho dekrétu podmienky, ktoré treba splniť na preukázanie ekonomickej a finančnej situácie ako podmienky poskytovania služieb, spresní verejný obstarávateľ. Ten istý článok však ďalej stanovuje, že účastník verejnej súťaže, ktorý nemôže z oprávnených dôvodov predložiť požadované bankové vyhlásenia alebo účtovné doklady, môže preukázať túto situáciu predložením akéhokoľvek iného dokumentu, ktorý verejný obstarávateľ považuje za vhodný.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

11 Dňa 6. februára 2015 na základe kontroly vykonanej v prevádzke s názvom „Betuniq“, so sídlom v obci Polistena (Taliansko), ktorú spravuje pán Politanò a ktorá je prepojená s maltskou spoločnosťou UniqGroup Ltd, služby administratívnej polície Questura di Reggio Calabria (Policajná prefektúra v Reggio Calabria, Taliansko) zistili, že činnosť zberu stávok bola v uvedenej prevádzke vykonávaná bez predchádzajúceho udelenia koncesie.

12 Giudice delle indagini preliminari (sudca poverený predbežným vyšetrovaním) na Tribunale di Palmi (Súd Palmi, Taliansko) preto rozhodnutím z 13. februára 2015 vydal príkaz na predbežné zaistenie majetku používaného na výkon uvedenej činnosti.

13 Pán Politanò podal proti uvedenému rozhodnutiu žalobu na vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, v ktorej poukázal na nezlučiteľnosť určitých podmienok stanovených v oznámení o vyhlásení zadávacieho konania Monti, s článkami 49 a 56 ZFEÚ.

14 Žalobca v konaní vo veci samej sa domnieva, že jeho správanie nepredstavuje porušenie zákona, pretože ak je vnútroštátna právna úprava nezlučiteľná s článkami 49 a 56 ZFEÚ, zber stávok na športové podujatia v mene maltskej spoločnosti UniqGroup treba považovať za dovolený.

15 V tejto súvislosti tvrdí, že UniqGroup bola vylúčená zo zadávacieho konania začatého v roku 2012 z dôvodu, že údajne nepredložila dve potvrdenia o ekonomickej a finančnej situácii od dvoch rozdielnych bankových inštitúcií, ako sa požaduje podľa článku 3.2 správnych pravidiel tvoriacich prílohu k oznámeniu o vyhlásení zadávacieho konania Monti.

16 Vnútroštátny súd zastáva názor, že vo verejnom obstarávaní, v ktorom mohli súťažiť prevádzkovatelia peňažných hier z rôznych členských štátov, akým bolo aj zadávacie konanie dotknuté vo veci samej, bolo nevyhnutné dodržať článok 47 smernice 2004/18, ktorý stanovuje možnosť posúdiť ekonomickú a finančnú situáciu hospodárskych subjektov „akýmkoľvek iným dokumentom, ktorý verejný obstarávateľ považuje za vhodný“.

17 Definícia talianskymi orgánmi prísnych podmienok účasti na verejnom obstarávaní by mala byť nevyhnutne v súlade so zásadou čo najširšej účasti na zadávacom konaní, v ktorom sa musí všetkým zúčastneným stranám zaručiť možnosť preukázať svoju ekonomickú a finančnú situáciu akýmkoľvek dokumentom, iným než aký požaduje verejný obstarávateľ, ktorý možno považovať za vhodný.

18 Podľa vnútroštátneho súdu z toho vyplýva, že tieto orgány mali povinnosť osobitne uviesť kritériá, ktoré považovali za vhodné a užitočné na preukázanie požadovanej ekonomickej a finančnej situácie, aby každý uchádzač mohol túto situáciu v každom prípade preukázať.

19 Tento súd sa však domnieva, že v prejednávanom prípade správne pravidlá tvoriace prílohu k oznámeniu o vyhlásení zadávacieho konania Monti neumožnili UniqGroup preukázať inak, než predložením dôkazov, ktoré sú v tejto prílohe špecifikované, jej ekonomickú a finančnú situáciu.

20 Za týchto okolností Tribunale di Reggio Calabria (Súd v Reggio Calabria) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa článok 49 ZFEÚ, ako aj zásada rovnosti zaobchádzania a zásada efektivity vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave v oblasti hazardných hier, ktorá vyžaduje vyhlásenie nového zadávacieho konania (podľa článku [10 ods. 9]g [zákonného dekrétu z roku 2012]) na udelenie koncesií, ktoré obsahuje ustanovenia o vylúčení z verejnej súťaže z dôvodu nepreukázania ekonomickej a finančnej situácie, pretože nestanovuje v tejto súvislosti náhradné kritériá namiesto kritéria dvoch bankových referencií od dvoch rozdielnych finančných inštitúcií?

2. Má sa článok 47 smernice 2004/18 vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave v oblasti hazardných hier, ktorá vyžaduje vyhlásenie nového zadávacieho konania (podľa článku [10 ods. 9]g [zákonného dekrétu z roku 2012]) na udelenie koncesií [, ktoré obsahuje ustanovenia o vylúčení z konania] z dôvodu nepreukázania ekonomickej a finančnej situácie bez toho, aby na tento účel stanovilo iné dokumenty alebo možnosti, ako to je upravené v nadnárodnej právnej úprave?“

O prejudiciálnych otázkach

O prípustnosti

21 Talianska vláda, a pokiaľ ide len o druhú otázku, aj Európska komisia sa domnievajú, že návrh na začatie prejudiciálneho konania treba zamietnuť ako neprípustný, pretože rozhodnutie vnútroštátneho súdu dostatočne neobjasňuje skutkové okolnosti veci, aby Súdny dvor mohol poskytnúť užitočnú odpoveď.

22 V tomto ohľade treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry 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. Súdny dvor môže návrh vnútroštátneho súdu zamietnuť len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá nijakú 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 sú mu položené (rozsudok z 22. januára 2015, Stanley International Betting a Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, bod 26, ako aj citovaná judikatúra).

23 Z ustálenej judikatúry zároveň vyplýva, že nevyhnutnosť dopracovať sa k výkladu práva Únie, ktorý bude pre vnútroštátny súd užitočný, vyžaduje, aby tento súd vymedzil skutkový a právny rámec ním položených otázok, alebo aby prinajmenšom objasnil skutkové predpoklady, na ktorých sú tieto otázky založené. Návrh na začatie prejudiciálneho konania navyše musí uvádzať presné dôvody, pre ktoré vnútroštátny súd považuje výklad práva Únie za sporný a položenie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru za potrebné (rozsudok z 22. januára 2015, Stanley International Betting a Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, bod 27, ako aj citovaná judikatúra).

24 Okrem toho Súdny dvor už uviedol, že požiadavky pripomenuté v bodoch 22 a 23 tohto rozsudku možno jednoduchšie splniť, ak je návrh na začatie prejudiciálneho konania prijatý v súvislostiach, ktoré sú už dobre známe (pozri najmä uznesenie zo 17. júla 2014, 3D I, C-107/14, neuverejnené, EU:C:2014:2117, bod 12 a citovanú judikatúru).

25 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania však jednak vyplýva, že tento návrh dostatočne jasne a presne opisuje právny a skutkový rámec sporu vo veci samej, a jednak, že z informácií v ňom uvedených možno určiť rozsah položených otázok, ako o tom napokon svedčia aj písomné vyjadrenia jednotlivých vlád a Komisie.

26 Za týchto podmienok treba konštatovať, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je prípustný.

O druhej otázke

27 Vnútroštátny súd sa svojou druhou otázkou, ktorú treba preskúmať ako prvú, v podstate pýta, či sa má článok 47 smernice 2004/18 vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnemu ustanoveniu, o aké ide vo veci samej, ktoré ukladá subjektom, ktoré sa chcú prihlásiť do zadávacieho konania týkajúceho sa

udelenia koncesií v oblasti stávkových hier, povinnosť predložiť dôkaz o svojej ekonomickej a finančnej situácii prostredníctvom vyhlásení od aspoň dvoch bankových inštitúcií, bez toho, aby mohli preukázať túto situáciu akýmkoľvek iným dokumentom.

28 Na úvod treba preskúmať, či je daná smernica uplatniteľná v spore, akým je ten vo veci samej.

29 V tejto súvislosti treba spresniť, že smernica 2004/18 sa týka postupov zadávania verejných zákaziek, a nie činností, ktorých predmetom je udeľovanie koncesií na služby, pretože tieto sú vylúčené z pôsobnosti tejto smernice podľa jej článku 17. Toto ustanovenie totiž výslovne vylučuje koncesie na služby, ktoré sú definované v článku 1 ods. 4 danej smernice ako zákazky rovnakého druhu ako verejné zákazky na služby s tým rozdielom, že protiplnením za poskytovanie služieb je buď len právo na využívanie služby, alebo toto právo spojené s peňažným plnením.

30 Podľa judikatúry Súdneho dvora z porovnania definícií verejnej zákazky na služby a koncesie na služby, ktoré sú stanovené v odseku 2 písm. a) a d) a v odseku 4 článku 1 smernice 2004/18, vyplýva, že rozdiel medzi verejnou zákazkou na služby a koncesiou na služby spočíva v protiplnení za poskytnutie služieb. Verejná zákazka na služby zahŕňa odmenu, ktorá, hoci nie je jediná, je poskytovateľovi služieb vyplatená priamo verejným obstarávateľom, zatiaľ čo v prípade koncesie na služby odmena za poskytnutie služieb spočíva buď v samotnom práve využívať služby, alebo je toto právo spojené s peňažným plnením (pozri rozsudok z 10. marca 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, C-274/09, EU:C:2011:130, bod 24 a citovanú judikatúru).

31 Z tejto judikatúry navyše vyplýva, že ak je teda odmena jedným z rozhodujúcich faktorov na kvalifikáciu koncesie na služby, taká kvalifikácia znamená, že koncesionár nesie riziko spojené s prevádzkovaním predmetných služieb a že neexistencia prevodu rizika spojeného s poskytovaním služieb na poskytovateľa znamená, že predmetná transakcia predstavuje verejnú zákazku na služby a nie koncesiu na služby (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. marca 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, C-274/09, EU:C:2011:130, bod 26 a citovanú judikatúru).

32 Ako uviedol generálny advokát v bode 51 svojich návrhov, v spore, o ktorý ide vo veci samej, jednak poskytovateľovi služieb verejný obstarávateľ nevypláca nijakú odmenu a jednak tento poskytovateľ znáša celé riziko spojené s výkonom činnosti zberu a odovzdávania stávok.

33 Z toho vyplýva, že koncesiu týkajúca sa organizovania stávok, akou je koncesia dotknutá vo veci samej, nemožno kvalifikovať za verejnú zákazku na služby v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) a b) smernice 2004/18.

34 Vzhľadom na vyššie uvedené treba na druhú otázku odpovedať tak, že daná smernica, a najmä jej článok 47 sa majú vykladať v tom zmysle, že vnútroštátna právna úprava, o akú ide vo veci samej, upravujúca udeľovanie koncesií v oblasti hazardných hier, nepatrí do pôsobnosti tejto smernice a tohto článku.

O prvej otázke

35 Na úvod treba uviesť, že hoci vnútroštátny súd odkázal v znení prvej otázky na zásadu rovnosti zaobchádzania a zásadu efektivity, z rozhodnutia vnútroštátneho súdu nevyplýva nijaké spresnenie, pokiaľ ide o dôvody, ktoré ho viedli k tomu, aby sa pýtal na výklad týchto zásad v rámci sporu vo veci samej, ani na spojenie medzi týmito zásadami a vnútroštátnou právnou úpravou, o ktorú ide vo veci samej.

36 Vzhľadom na vyššie uvedené treba uviesť, že vnútroštátny súd sa svojou prvou otázkou v podstate pýta, či sa má článok 49 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnemu ustanoveniu, o aké ide vo veci samej, ktoré ukladá subjektom, ktoré sa chcú prihlásiť do zadávacieho konania týkajúceho sa

udelenia koncesií v oblasti stávkových hier, povinnosť predložiť dôkaz o svojej ekonomickej a finančnej situácii prostredníctvom vyhlásení od aspoň dvoch bankových inštitúcií, bez toho, aby mohli preukázať túto situáciu aj iným spôsobom.

37 Predovšetkým z ustálenej judikatúry vyplýva, že za obmedzenia slobody usadiť sa a/alebo slobodného poskytovania služieb musia byť považované všetky opatrenia, ktoré zakazujú výkon slobôd zaručených článkami 49 a 56 ZFEÚ, bránia mu alebo ho robia menej atraktívnym (pozri rozsudok z 22. januára 2015, Stanley International Betting a Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, bod 45, ako aj citovanú judikatúru).

38 Ustanovenie právnej úpravy členského štátu, ako je to vo veci samej, ktoré podmieňuje výkon hospodárskej činnosti nadobudnutím koncesie a ukladá v tejto súvislosti uchádzačom povinnosť predložiť potvrdenia od dvoch rozdielnych bankových inštitúcií, môže odradiť hospodárske subjekty od zapojenia sa do zadávacieho konania, a môže teda predstavovať obmedzenie slobody usadiť sa v zmysle článku 49 ZFEÚ.

39 Okrem toho treba pripomenúť, že právna úprava hazardných hier je súčasťou tých oblastí, v ktorých existujú významné rozdiely morálneho, náboženského a kultúrneho charakteru medzi členskými štátmi. Ak nedošlo v určitej oblasti k harmonizácii na úrovni Únie, členské štáty majú širokú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o zvolenie úrovne ochrany spotrebiteľov a sociálneho poriadku, ktorú považujú za najvhodnejšiu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. januára 2015, Stanley International Betting a Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, body 51 a 52, ako aj citovanú judikatúru).

40 Členské štáty preto môžu slobodne určiť ciele svojej politiky v oblasti hazardných hier a prípadne aj presne definovať úroveň požadovanej ochrany. Obmedzenia uložené členskými štátmi však musia spĺňať podmienky vyplývajúce z judikatúry Súdneho dvora, pokiaľ ide najmä o ich odôvodnenie naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu a ich primeranosť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, bod 59, ako aj citovanú judikatúru).

41 Treba teda posúdiť, či obmedzenie, akým je to vo veci samej, môže byť prípustné vzhľadom na odchýlky z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia výslovne uvedené v článkoch 51 a 52 ZFEÚ, ktoré sa vzťahujú aj na oblasť slobodného poskytovania služieb na základe článku 62 ZFEÚ, alebo odôvodnené v súlade s judikatúrou Súdneho dvora naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu (rozsudok z 12. júna 2014, Digibet a Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, bod 22, ako aj citovaná judikatúra).

42 V prejednávanej veci talianska vláda tvrdí, že dotknuté obmedzujúce ustanovenie je v rámci cieľa spočívajúceho v boji proti trestnej činnosti spojenej s hazardnými hrami odôvodnené záujmom zabezpečiť pokračovanie v legálnej činnosti zbierania stávok, aby sa zamedzilo nárastu súbežnej nelegálnej činnosti, ako aj záujmom chrániť spotrebiteľov. Je teda nevyhnutné, aby ekonomická a finančná situácia držiteľov licencií im umožňovala dlhodobo vykonávať svoju činnosť na trhu.

43 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že takýto cieľ svojou povahou predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý môže odôvodniť obmedzenie základných slobôd, o aké ide aj vo veci samej (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. januára 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, body 34 a 35). Súdny dvor navyše už konštatoval, že cieľ boja proti trestnej činnosti spojenej s hazardnými hrami môže odôvodniť obmedzenia základných slobôd vyplývajúce z obmedzujúcej právnej úpravy (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. septembra 2013, Biasci a i., C-660/11 a C-8/12, EU:C:2013:550, bod 23, ako aj z 28. januára 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, bod 32).

44 Treba však tiež preskúmať, či obmedzenie, o aké ide vo veci samej, môže samo osebe zabezpečiť dosiahnutie sledovaného cieľa a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa, najmä zabezpečením toho, že sporná vnútroštátna právna úprava skutočne odráža zámer ho dosiahnuť koherentným a systematickým spôsobom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. júla 2012, HIT a HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, bod 22 a citovanú judikatúru).

45 Pokiaľ ide o otázku, či uvedené obmedzenie je na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa primerané, treba pripomenúť, že vyhlásenia od dvoch rozdielnych bankových inštitúcií, akými sú vyhlásenia vyžadované podľa ustanovenia, o aké ide vo veci samej, môžu preukázať ekonomickú a finančnú situáciu uchádzača vykonávať činnosť zberu stávok.

46 Povinnosť predložiť vyhlásenia od dvoch bankových inštitúcií môže zjavne zabezpečiť, že hospodársky subjekt sa bude nachádzať v ekonomickej a finančnej situácii, ktorá mu umožní plniť si záväzky voči stávkarom, ktorí vyhrajú. V tejto súvislosti Súdny dvor už konštatoval, že požiadavka mať základné imanie v určitej výške sa môže ukázať ako užitočná na zabezpečenie takej ekonomickej a finančnej situácie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. septembra 2011, Dickinger a Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, bod 77).

47 Navyše treba určiť, či vzhľadom na širokú mieru voľnej úvahy, ktorú majú vnútroštátne orgány v neharmonizovanej oblasti hazardných hier na určenie požiadaviek, ktoré prináša ochrana spotrebiteľa a verejného poriadku (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. júna 2014, Digibet a Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, bod 32, ako aj citovanú judikatúru), povinnosť predložiť vyhlásenia od dvoch rozdielnych bankových inštitúcií nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa, pričom také posúdenie sa musí vykonať vzhľadom na ciele sledované príslušnými orgánmi dotknutého členského štátu a na úroveň ochrany, ktorú zamýšľajú zabezpečiť (pozri rozsudok z 15. septembra 2011, Dickinger a Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, bod 46, ako aj citovanú judikatúru).

48 V tejto súvislosti treba konštatovať, ako v podstate uviedol generálny advokát v bodoch 80 a 81 svojich návrhov, že vzhľadom na osobitnú povahu hospodárskych činností v odvetví hazardných hier požiadavka uložená uchádzačom, ktorí existujú kratšie ako dva roky a ktorých celkový príjem z činnosti prevádzkovateľa hazardných hier bol nižší ako dva milióny eur za posledné dva hospodárske roky, povinnosť predložiť primerané potvrdenia od aspoň dvoch rozdielnych bankových inštitúcií sa nejaví ako idúca nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa.

49 Vnútroštátnemu súdu však prináleží, aby s prihliadnutím na usmernenia poskytnuté Súdnym dvorom pri celkovom posúdení okolností súvisiacich s udeľovaním nových koncesií overil, či obmedzenia uložené dotknutým členským štátom spĺňajú podmienky, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora, pokiaľ ide o ich primeranosť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. júna 2014, Digibet a Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, bod 40, ako aj citovanú judikatúru).

50 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy treba na prvú otázku odpovedať tak, že článok 49 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnemu ustanoveniu, o aké ide vo veci samej, ktoré ukladá subjektom, ktoré sa chcú prihlásiť do zadávacieho konania týkajúceho sa udelenia koncesií v oblasti stávkových hier, povinnosť predložiť dôkaz o svojej ekonomickej a finančnej situácii prostredníctvom vyhlásení od aspoň dvoch bankových inštitúcií, bez toho, aby mohli preukázať túto situáciu aj iným spôsobom, pretože takéto ustanovenie môže spĺňať podmienky proporcionality formulované judikatúrou Súdneho dvora, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.

O trovách

51 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom 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 (druhá komora) rozhodol takto:

1. **Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby, a najmä jej článok 47 sa majú vykladať v tom zmysle, že vnútroštátna právna úprava, o akú ide vo veci samej, upravujúca udeľovanie koncesií v oblasti hazardných hier, nepatrí do pôsobnosti tejto smernice a tohto článku.**

2. **Článok 49 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnemu ustanoveniu, o aké ide vo veci samej, ktoré ukladá subjektom, ktoré sa chcú prihlásiť do zadávacieho konania týkajúceho sa udelenia koncesií v oblasti stávkových hier, povinnosť predložiť dôkaz o svojej ekonomickej a finančnej situácii prostredníctvom vyhlásení od aspoň dvoch bankových inštitúcií, bez toho, aby mohli preukázať túto situáciu aj iným spôsobom, pretože takéto ustanovenie môže spĺňať podmienky proporcionality formulované judikatúrou Súdneho dvora, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.**

Podpisy