

Vec C-437/20

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

17. september 2020

Vnútroštátny súd:

Tribunale di Parma

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

8. november 2019

Trestné konanie vedené proti:

ZI

TQ

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Trestné konanie vedené proti ZI a TQ za porušenie talianskej právnej úpravy týkajúcej sa prevádzkovania zberu stávk.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Vnútroštátny súd žiada na základe článku 267 druhého odseku ZFEÚ o výklad smernice 2014/24/EÚ o verejnom obstarávaní, zásad slobody usadiť sa, nediskriminácie a ochrany hospodárskej súťaže, ako aj článkov 49, 52, 56 a 106 ZFEÚ, a to s cieľom zistiť, či predmetná smernica a uvedené zásady a ustanovenia bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá zahŕňa:

- veľmi krátku lehotu na splnenie správnych a daňových povinností vyžadovaných na využitie inštitútu „odstránenia nezákonného stavu“, pokiaľ ide o prevádzkovateľov vykonávajúcich zber stávk v prospech zahraničných stávkových kancelárií bez potrebných koncesií a povolení,
- všeobecné predĺženie platnosti koncesií bez časového obmedzenia, nariadené – pri neexistencii nového verejného obstarávania na účely zadania koncesií na prevádzkovanie hier alebo stávk, ktoré mal štát vyhlásiť, aby sa prispôbil judikatúre Súdneho dvora – v prospech prevádzkovateľov, ktorí už získali koncesiu na základe predchádzajúcich obstarávaní alebo v dôsledku odstránenia nezákonného stavu.

Prejudiciálne otázky

1. Bránia ustanovenia práva Európskej únie uvedené v smernici 2014/24/EÚ o verejnom obstarávaní, ktoré sa vzťahujú aj na oblasť „hier a stávk“, predĺženiu platnosti koncesií, ktoré boli v minulosti zadane na základe predchádzajúcich verejných obstarávaní vyhlásených Súdny dvorom Európskej únie za nezákonné, o ktorom rozhodol vnútroštátny zákonodarca – prostredníctvom Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Úrad pre clá a monopoly, Taliansko) – v obežníku z 9. júna 2016?

2. Bránia zásady slobody usadiť sa, nediskriminácie a ochrany hospodárskej súťaže uvedené v článkoch 49, 56 a 106 ZFEÚ vnútroštátnej právnej úprave, ktorou došlo – pri neexistencii verejného obstarávania a prostredníctvom interného organizačného správneho aktu – v dôsledku predĺženia platnosti starých koncesií udelených na základe oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, ktorých pôvodná platnosť mala uplynúť 30. júna 2016, k uzavretiu vnútroštátneho trhu?

3. Bránia práva upravené v článkoch 49, 52 a 106 ZFEÚ článku 1 ods. 926 a 932 zákona č. 208/2015, a to z dôvodu, že v tomto článku sa stanovujú úplne nevhodné, čiže neopodstatnene obmedzujúce podmienky na splnenie správnych a finančných povinností vyplývajúcich zo žiadosti spoločnosti Phoenix International Ltd., ktorú táto spoločnosť podala v súvislosti s 900 koncesiami?

4. Bránia články 49, 56 a 106 ZFEÚ vnútroštátnej právnej úprave zmenenej obežníkom z 9. júna 2016, ktorá tým, že nestanovuje konkrétny termín skončenia platnosti, umožňuje, aby všetky koncesie, vrátane koncesií, ktoré Súdny dvor Európskej únie vyhlásil svojimi neskoršími rozhodnutiami za nezákonné, boli ďalej účinné na vnútroštátnom trhu, čím sa bráni prístupu nových prevádzkovateľov alebo rozvoju a expanzii už existujúcich prevádzkovateľov, ako je spoločnosť Phoenix International Ltd.?

5. Bránia zásady rovnosti, rovnosti zaobchádzania a nediskriminácie uvedené v článkoch 2 a 3 ZEÚ a v článku 10 ZFEÚ tomu, aby sa po 30. júni 2016, t. j. po termíne stanovenom v legge di stabilità n. 208/2015 (zákon o stabilite č. 208/2015), umožnil vstup iba 3 nových centier na prenos údajov, pričom sa vylúči vstup zvyšných 847 centier?

Uvedené ustanovenia práva Európskej únie

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES

Články 49, 52, 56 a 57 ZFEÚ – sloboda poskytovať služby a právo usadiť sa v Európskej únii

Zásady rovnosti zaobchádzania, nediskriminácie a ochrany hospodárskej súťaže

Uvedené vnútroštátne predpisy

Legge del 23 dicembre 2014, n. 190 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge stabilità per il 2015“) [zákon č. 190 o opatreniach na vytvorenie ročného a viacročného štátneho rozpočtu (zákon o stabilite na rok 2015)] z 23. decembra 2014: článok 1 ods. 643

Legge del 28 dicembre 2015, n. 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (cd. „Legge stabilità per il 2016“) [zákon č. 208 o opatreniach na vytvorenie ročného a viacročného štátneho rozpočtu (tzv. zákon o stabilite na rok 2016)] z 28. decembra 2015: článok 1 ods. 926

Obežník Úradu pre clá a monopoly z 9. júna 2016

Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (kráľovský dekrét č. 773 o schválení kodifikovaného znenia zákonov o verejnej bezpečnosti) z 18. júna 1931 (T.U.L.P.S.): článok 88

Legge 13 dicembre 1989, n. 401 – Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive (zákon č. 401 z 13. decembra 1989 o zásahu v oblasti nelegálnych hier a stávkov a ochrane riadneho vedenia športových súťaží):
článok 4

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Dňa 12. januára 2016 začal vnútroštátny súd trestné konanie proti ZI a TQ, ktorí boli obžalovaní za to, že ako majiteľ a zamestnanec centra na prenos údajov (ďalej len „CPÚ“) vykonávali organizovanú činnosť zberu stávkov na účet zahraničného prevádzkovateľa, a to bez koncesie a policajného povolenia, ktoré sa v Taliansku povinne vyžadujú.
- 2 Obhajca ZI a TQ navrhol oslobodiť svojich klientov spod obžaloby, pričom vzniesol pochybnosti vo veci rozporu platnej talianskej právnej úpravy v oblasti vydávania koncesí na prevádzkovanie hier alebo stávkov s právom Únie, a to jednak pokiaľ ide o zásady týkajúce sa verejného obstarávania, ktoré vyplývajú zo smernice 2014/24/EÚ, jednak pokiaľ ide o slobodu usadiť sa, voľný pohyb služieb, ochranu hospodárskej súťaže a tiež zákaz diskriminácie.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 3 Vnútroštátny súd na účely odôvodnenia svojho návrhu na začatie prejudiciálneho konania predovšetkým zhrnul vývoj príslušnej legislatívy a judikatúry v danej oblasti.
- 4 Organizovanie hazardných hier v Taliansku, vrátane elektronického zberu stávkov na účet akéhokoľvek prijímajúceho subjektu v Taliansku alebo v zahraničí, sa v zásade vyhradzuje štátu, pričom podlieha získaniu koncesie od štátu a, následne, policajného povolenia.
- 5 Vykonávanie týchto činností bez uvedených oprávnení predstavuje trestný čin podľa článku 4 ods. 4a zákona č. 401/1989. Ide preto o „bianko“ trestnoprávne ustanovenie, keďže prvky vymedzujúce daný trestný čin závisia od právnej úpravy v oblasti vydávania koncesí, ktorá platí v čase spáchania konkrétneho skutku.

Oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania z rokov 1999, 2006 a 2012 a judikatúra súdov EÚ a vnútroštátnych súdov

- 6 Tri verejné obstarávania týkajúce sa zadania uvedených koncesí, ktoré dosiaľ vyhlásila Talianska republika, t. j. verejné obstarávania vyhlásené v rokoch 1999, 2006 (tzv. „výzva Bersani“) a v roku 2012 (tzv. „výzva Monti“), boli vyhlásené za odporujúce niektorým zásadám práva Únie, a to konkrétne v rozsudkoch Súdneho dvora zo 6. novembra 2003, Gambelli a i. (vec C-243/01), zo 6. marca 2007,

Placanica a i. (vec C-338/04) a zo 16. februára 2012, Costa a Cifone (spojené veci C-72/10 a C-77/10).

- 7 V prvom rade, pokiaľ ide o vyhlásenie verejného obstarávania z roku 1999, Súdny dvor vyhlásil, že trestnoprávne ustanovenie uvedené v článku 4 zákona č. 401/1989 predstavovalo obmedzenie slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, pričom je však úlohou vnútroštátneho súdu, aby overil, či predmetné ustanovenie z hľadiska konkrétnych podmienok jeho uplatňovania zodpovedá cieľom, ktoré ho môžu odôvodňovať, a či sa obmedzenia uložené týmto ustanovením nezadajú byť neprimerané vo vzťahu k týmto cieľom (rozsudok zo 6. novembra 2003, Gambelli a i., vec C-243/01).
- 8 V nadväznosti na uvedené Corte di Cassazione (Najvyšší kasačný súd, Taliansko) potvrdil, že predmetná trestnoprávna úprava nebola v rozpore so zásadami práva Únie, keďže sledovaný účel, ktorý spočíval v kontrole z dôvodu verejného poriadku, bol spôsobilý odôvodniť obmedzenie uvedených zásad.
- 9 Súdny dvor následne konštatoval, že talianska právna úprava obmedzujúca prístup k organizovaniu stávk iba na subjekty, ktoré už získali koncesiu, sledovala v skutočnosti skôr hospodársky záujem než ochranu verejného poriadku. V každom prípade, Súdny dvor formálne prenechal vnútroštátnemu súdu úlohu overiť, či vnútroštátny režim zadávania koncesií skutočne zodpovedá cieľom verejného poriadku (rozsudok zo 6. marca 2007, Placanica a i., vec C-338/04).
- 10 Corte di Cassazione (Najvyšší kasačný súd) upustil od svojho dovtedajšieho smerovania a konštatoval zásadu, podľa ktorej trestné sankcie nemožno uložiť osobe, ktorá vykonávala činnosť spočívajúcu v zbere stávk bez oprávnenia, ak sa preukáže, že takáto činnosť sa vykonávala na účet spoločností, ktoré v členskom štáte, v ktorom sú usadené, zákonným spôsobom prevádzkujú predmetnú činnosť na základe získania príslušných oprávnení, a to aj v prípade, ak nemajú koncesiu v Talianskej republike z dôvodu, že s ohľadom na obmedzenia vyplývajúce z platnej právnej úpravy sa nezúčastnili alebo nemohli zúčastniť príslušného verejného obstarávania.
- 11 V druhom rade, pokiaľ ide o tzv. „výzvu Bersani“ stanovenú zákonným dekrétom č. 223 zo 4. júla 2006 (zmeneným na zákon č. 248 zo 4. augusta 2006) s cieľom otvoriť trh vstupu nových prevádzkovateľov prostredníctvom nového verejného obstarávania vo veci zadania koncesií, Súdny dvor uviedol, že predmetné oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania bolo v rozpore s právom Únie v rozsahu, v akom poskytovalo ochranu obchodným pozíciám už existujúcich prevádzkovateľov v dôsledku stanovenia konkrétnych minimálnych vzdialeností medzi prevádzkami nových koncesionárov a prevádzkami už existujúcich prevádzkovateľov (rozsudok zo 16. februára 2012, Costa a Cifone, spojené veci C-72/10 a C-77/10; v obdobnom zmysle rozsudok z 12. septembra 2013, Biasci a i., spojené veci C-660/2011 a C-8/2012).

Corte di Cassazione (Najvyšší kasačný súd) následne potvrdil, že talianska legislatíva upravuje oblasť hazardných hier reštriktívne, s tým, že vytvára objektívne a subjektívne prekážky výkonu predmetnej činnosti, pričom tento režim môže brániť úplnému vykonávaniu zásad stanovených právom Únie v oblasti slobody usadiť sa a ochrany hospodárskej súťaže. Takéto obmedzenie je však opodstatnené vzhľadom na dôvody verejného poriadku za predpokladu, že je primerané, transparentné a nediskriminačné vo vzťahu k osobám z iných členských štátov.

- 12 V treťom rade, zákonným dekrétom č. 16 z 2. marca 2012, zmeneným na zákon č. 44/2012, sa stanovilo nové oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania (tzv. výzva Monti), pričom sa poskytla možnosť účasti osobám vykonávajúcim činnosť zberu stávk v jednom zo štátov Európskeho hospodárskeho priestoru, v ktorom majú svoje zákonné alebo prevádzkové sídlo a na základe oprávnenia vydaného podľa platných ustanovení právneho poriadku daného štátu, ak zároveň spĺňajú požiadavky týkajúce sa dobrej povesti, spoľahlivosti a ekonomických a kapitálových pomerov stanovené Úradom pre clá a monopoly (ďalej len „ADM“).
- 13 V nadväznosti na toto oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania získali spoločnosti Lottomatica, Snai, Cogetech, Hbg, Sisal, Codere, Cirsia, Matica a B Plus Gioco Legale Limited dvetisíc koncesií s platnosťou do 1. júla 2016.

Odstránenie nezákonného stavu

- 14 Taliansky zákonodarca odstránil nezákonný stav článkom 1 ods. 643 zákona č. 190/2014 (tzv. „zákon o stabilite na rok 2015“) a článkom 1 ods. 926 zákona č. 208/2015 (tzv. „zákon o stabilite na rok 2016“), a to aj s cieľom prekonať nedostatky výzvy Monti, na ktoré upozornil Súdny dvor, v dôsledku čoho mohli prevádzky, ktoré k 30. októbru 2014 vykonávali činnosť spočívajúcu v zbere stávk v prospech zahraničných stávkových kancelárií bez koncesie a policajného povolenia vydávaných talianskymi orgánmi, legalizovať svoju činnosť za predpokladu, že:
- sa zaviazali úplne legalizovať svoju daňovú situáciu zaplatením splatnej jednotnej dane zo stávk,
 - uhradili z tohto dôvodu preddavok vo výške 10 000 eur na každé jedno CPÚ, vo vzťahu ku ktorému sa žiadalo o odstránenie nezákonného stavu, a to do 31. januára 2016,
 - poskytnú ADM osobné a obchodné údaje majiteľa CPÚ spojeného so žiadajúcou stávkovou kanceláriou prostredníctvom vyplnenia príslušného formulára s názvom „príloha C“, ktorý mal plniť funkciu žiadosti o vydanie policajného povolenia.

- 15 Prevádzkovatelia, ktorí využili vyššie uvedený inštitút odstránenia nezákonného stavu, získali právo prevádzkovať hry alebo stávky až do dátumu skončenia platnosti koncesii stanoveného na 1. júla 2016, s tým, že prípadné, už doručené platobné výmery a rozhodnutia o uložení sankcií stratili účinnosť.

Nevyhlasenie nového verejného obstarávania a všeobecné predĺženie platnosti bez časového obmedzenia

- 16 Dátum 1. júl 2016 mal podľa režimu navrhnutého zákonodarcom predstavovať určitý „predel“ medzi režimom, ktorý je čiastočne nezlučiteľný s právom Únie, a novým režimom, v rámci ktorého je prístup na trh v súlade s uvedeným právom.
- 17 V článku 1 ods. 932 zákona č. 208/2015 sa totiž vyžadovalo, aby sa všetky koncesie týkajúce sa zberu stávok na športové podujatia zadali na základe nového verejného obstarávania, ktoré sa malo vyhlásiť do 1. mája 2016, a to prostredníctvom „otvoreného, súťažného a nediskriminačného postupu“.
- 18 Takéto verejné obstarávanie však v stanovenej lehote nebolo vyhlásené, a preto Úrad pre clá a monopoly 9. júna 2016 vydal obežník určený všetkým držiteľom koncesie a majiteľom siete, v ktorom z dôvodov verejného poriadku, rozpočtových dôvodov a dôvodov týkajúcich sa kontinuity zamestnávania povolil všetkým už oprávneným osobám (v dôsledku predchádzajúcich vnútroštátnych verejných obstarávaní alebo na základe odstránenia nezákonného stavu), aby bez časového obmedzenia pokračovali v činnosti spočívajúcej v zbere stávok.

Postavenie obžalovaných ZI a TQ

- 19 CPU, v ktorom ZI a TQ pôsobia, v uvedenom poradí, ako majiteľ a zamestnanec, je spojené s maltským prevádzkovateľom Phoenix International Ltd.
- 20 Spoločnosť Phoenix International Ltd. pristúpila k inštitútu odstránenia nezákonného stavu, nestihla však v stanovenej lehote, t. j. do 31. januára 2016, vykonať všetky potrebné platby a predložiť všetky potrebné vyhlásenia podľa vyššie uvedenej prílohy C, a to za všetkých 900 (deväťsto) CPU, vo vzťahu ku ktorým spoločnosť požiadala o legalizáciu, pričom uvedené povinnosti splnila iba za 50 z týchto CPU.
- 21 Keďže uvedená spoločnosť nemala možnosť legalizovať zvyšných 850 CPU, 31. januára 2016 požiadala na tieto účely ADM o dodatočný termín 60 dní, pričom ADM jej vyhovel. Dňa 31. marca 2016 doručila spoločnosť Phoenix International Ltd. prílohu C vyplnenú potrebnými údajmi za 850 CPU, nevykonala však zodpovedajúce platby nevyhnutné na dokončenie postupu vedúceho k odstráneniu nezákonného stavu. Po uplynutí niekoľkých mesiacov, približne v polovici júna 2016, predmetná spoločnosť uhradila platbu za 3 CPU, s tým dôsledkom, že tieto centrá boli pridané na zoznam k 50 CPU, ktorých postavenie už bolo legalizované. Z tohto dôvodu Phoenix International Ltd. v konečnom dôsledku nedosiahla odstránenie nezákonného stavu vo vzťahu k 847 CPU.

- 22 Obžalovaní v konaní pred vnútroštátnym súdom uvádzajú, že postup odstránenia nezákonného stavu reálne predstavoval prekážku prístupu na trh, pretože ADM vydal vykonávacie ustanovenia podľa článku 1 ods. 926 zákona č. 208 z 28. decembra 2015 až 15. januára 2016, pričom nezmenil lehotu stanovenú na splnenie povinností potrebných na účely odstránenia nezákonného stavu, ktorú uvedený zákon stanovil na 31. januára 2016. Spoločnosť Phoenix International Ltd. mala preto iba 15 dní na dokončenie postupu týkajúceho sa legalizácie 900 CPU, ktoré boli s touto spoločnosťou spojené, s tým dôsledkom, že v tejto súvislosti bola úspešná iba vo vzťahu k nepatrnému počtu CPU.

Prejudiciálne otázky

- 23 Vnútroštátny súd si osvojuje tvrdenia obhajoby a uvádza, že pôsobenie ADM sa javí byť diskriminačné voči maltskému prevádzkovateľovi Phoenix International Ltd., ako aj potenciálne škodlivé, pokiaľ ide o slobodu usadiť sa, ochranu hospodárskej súťaže a právne predpisy v oblasti verejného obstarávania, a to z dvojakeho hľadiska.
- 24 Predovšetkým ide o hľadisko týkajúce sa skrátenia lehoty pre účasť na postupe odstránenia nezákonného stavu, ktorý sa vyhlásil na rok 2016, čiže o predmet tretej a piatej prejudiciálnej otázky.
- 25 Takáto skrátená lehota nie je podľa obhajoby zlučiteľná s právom Únie a najmä s úvahami, ktoré Súdny dvor uviedol vo svojich početných rozhodnutiach v súvislosti so zásadou nediskriminácie, ktorým sa musí prispôbiť akýkoľvek postup predĺženia platnosti už existujúcich koncesíí (okrem iných rozsudok z 13. septembra 2007, vec C-260/04, Komisia/Taliansko, bod 29).
- 26 V druhom rade ide o hľadisko týkajúce sa všeobecného predĺženia platnosti koncesíí bez časového obmedzenia vo veci prevádzkovania hier a stávk, a to v prospech prevádzkovateľov oprávnených – v dôsledku predchádzajúcich vnútroštátnych verejných obstarávaní alebo na základe využitia inštitútu odstránenia nezákonného stavu – na vykonávanie predmetných činností až do skončenia platnosti koncesie 30. júna 2016. O tomto predĺžení platnosti rozhodol ADM po tom, čo zoberal na vedomie skutočnosť, že nedošlo k vyhláseniu verejného obstarávania na účely zadania nových koncesíí, napriek tomu, že štát bol povinný takúto súťaž vyhlásiť, aby sa prispôbil judikatúre Súdneho dvora a právu Únie, pričom predĺženia platnosti koncesíí sa týkajú prvá, druhá a štvrtá prejudiciálna otázka.
- 27 Pokiaľ ide o prevádzkovateľov, ktorí získali koncesiu na základe predchádzajúcich verejných obstarávaní, ktoré Súdny dvor vo vyššie uvedených rozhodnutiach vyhlásil za nezlučiteľné s právom Únie, takéto predĺženie platnosti predstavuje podľa obhajoby formu priameho zadania služby, ktorá je v rozpore so zásadami v oblasti verejného obstarávania uvedenými v smernici 2014/24/EÚ.

- 28 Napokon, požiadavky, na ktoré sa odvoláva vyššie uvedený obežník, ktorým sa nariadilo sporné predĺženie platnosti koncesí, konkrétne rozpočtové požiadavky a požiadavky týkajúce sa zamestnávania, podľa názoru obhajoby nepredstavujú naliehavý dôvod všeobecného záujmu odôvodňujúci obmedzenie základnej slobody zaručenej Zmluvou.

PRACOVNÝ DOKUMENT