

Vec C-730/22

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

Dátum podania:

24. november 2022

Vnútroštátny súd:

Consiglio di Stato

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

21. november 2022

Odvolaateľka

Coral Srl

Odporcovia:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Ďalší účastníci konania:

B.E. Srl

Play Game Srl, Play Line Srl unipersonale

Vedľajší účastníci konania:

BC

BD

EF

GL

HU

Predmet konania vo veci samej

Odvolanie proti rozsudku TAR Lazio (Regionálny správny súd Lazio, Taliansko), ktorým zamietol žalobu podanú niektorými prevádzkovateľmi činností v oblasti stávk týkajúcich sa hry „Bingo“. Cieľom tohto odvolania bolo zrušenie správneho opatrenia, ktorým sa v zmysle zákona týmto prevádzkovateľom opätovne určil mesačný poplatok vo výške 7 500 eur, pričom im uplynula doba účinnosti koncesíí a momentálne sú v režime „technického predĺženia“ a čakajú na ukončenie nového verejného obstarávania na prerozdelenie koncesíí štátom.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

V zmysle článku 267 ods. 2 ZFEÚ sa požaduje výklad smernice 2014/23/EÚ, zásady slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb a voľného pohybu služieb a kapitálu, najmä s ohľadom na zásady ochrany legitímnej dôvery, ochrany hospodárskej súťaže a zákazu diskriminácie, aby sa zistilo, či bránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej musia byť koncesie na vykonávanie činností prevádzkovania hry Bingo po uplynutí doby účinnosti prerozdelené prostredníctvom nového verejného obstarávania otvoreného pre všetkých prevádzkovateľov v odvetví (pôvodne naplánovaného na rok 2014, následne preloženého a stále neukončeného), pričom medzitým boli odchádzajúci koncesionári povinní fungovať v režime „technického predĺženia“ a platiť štátu mesačný poplatok, ktorý sa v priebehu času zvyšoval, ako podmienku účasti na novom verejnom obstarávaní a vzťahoval sa nich zákaz prevodu priestorov, kde sa prevádzkuje herná činnosť, čím sa zhoršila hospodárska a finančná rovnováha pôvodných koncesíí.

Prejudiciálna otázka

„Bráni smernica 2014/23/EÚ, ak sa považuje za uplatniteľnú, a v každom prípade všeobecné zásady odvoditeľné z článkov 26, 49, 56 a 63 ZFEÚ, ako sú vykladané a uplatňované judikatúrou Súdneho dvora, s osobitným zreteľom na zákaz diskriminácie, zásadu proporcionality a ochranu hospodárskej súťaže a voľného pohybu služieb a kapitálu, uplatňovaniu ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, prostredníctvom ktorých môže vnútroštátny zákonodarca alebo orgán verejnej správy počas tzv. „technického predĺženia“, ktoré bolo v poslednom desaťročí niekoľkokrát obnovené v odvetví koncesíí v oblasti hazardných hier, jednostranne ovplyvniť existujúce vzťahy zavedením povinnosti koncesionárov platiť poplatky, ktoré pôvodne neboli stanovené, následným niekoľkonásobným zvýšením uvedených poplatkov, určených vždy ako pevná suma pre všetkých koncesionárov bez ohľadu na obrat, čo tiež kladie ďalšie obmedzenia na činnosť koncesionárov, ako je zákaz prevodu [prevádzkových] priestorov, a podmienením účasti na budúcom postupe pri prerozdeľovaní koncesíí účasťou prevádzkovateľov na uvedenom [technickom] predĺžení?“

Uvedené predpisy práva Únie

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesíí

Článok 26 ZFEÚ – voľný pohyb služieb a kapitálu

Článok 49 ZFEÚ – sloboda usadiť sa v rámci Európskej únie

Článok 56 ZFEÚ – slobodné poskytovanie služieb

Článok 63 ZFEÚ – obmedzenia pohybu kapitálu – dodržiavanie zásady proporcionality

Zásada ochrany legitímnej dôvery

Ochrana hospodárskej súťaže

Zákaz diskriminácie

Uvedené predpisy vnútroštátneho práva

Článok 1 ods. 636 až 638 legge n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge di stabilità per il 2014“) [zákon č. 147 o ustanoveniach na vytvorenie ročného a viacročného štátneho rozpočtu (zákon o stabilite v roku 2014)] z 27. decembra 2013 (ďalej len „zákon č. 147/2013“) a jeho neskoršie zmeny a doplnenia, najmä tie, ktoré boli zavedené zákonom č. 208 z 28. decembra 2015 (ďalej len „zákon č. 208/2015“) a zákonom č. 205 z 27. decembra 2017 (ďalej len „zákon č. 205/2017“).

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 V Taliansku je organizácia hry Bingo vyhradená štátu, ktorý ju po prvýkrát reguloval vyhláškou ministra financií č. 29 z 31. januára 2000, v ktorej sa stanovilo, že výkon súvisiacich činností v oblasti hazardných hier bude zverený držiteľom koncesíí udelených prostredníctvom verejného obstarávania. Štát poveril riadením tohto odvetvia úrad Agenzia delle dogane e dei monopoli (Colný a protimonopolný úrad, Taliansko, ďalej len „ADM“).
- 2 Pôvodne bolo trvanie koncesíí stanovené na šesť rokov, po ktorých bolo možné koncesie obnoviť iba raz a štátu sa neplatili žiadne poplatky. Neuplatňovanie poplatkov bolo odôvodnené skutočnosťou, že činnosť prevádzkovateľov v každom prípade priniesla štátu priamu hospodársku výhodu spočívajúcu v takzvanom „odvode do rozpočtu“ ukladanom na výnosy dosiahnuté koncesionármi predajom herných kariet.

- 3 S cieľom zabezpečiť súlad s európskou zásadou [voľnej] hospodárskej súťaže pri udeľovaní nových koncesíí alebo pri prerozdeľovaní koncesíí po uplynutí doby účinnosti sa taliansky zákonodarca rozhodol časovo zosúladiť väčšinu koncesíí, ktorých doba účinnosti uplynula alebo mala čoskoro uplynúť v rokoch 2013 a 2014, a zorganizovať jednotné verejné obstarávanie otvorené všetkým prevádzkovateľom v odvetví, pôvodne plánované do 31. decembra 2014. Zákonodarca stanovil, že medzičasom odchádzajúci koncesionári (t. j. koncesionári, ktorým uplynie doba účinnosti koncesie) budú pôsobiť v rámci režimu „technického predĺženia“ tak, že štátu zaplatia mesačný poplatok vo výške 2 800 eur, ktorý súčasne predstavuje podmienku účasti na budúcom verejnom obstarávaní, čím sa zavedie zásada odplatnosti koncesíí (článok 1 ods. 636 až 638 zákona č. 147/2013).
- 4 V roku 2015, po uplynutí pôvodne predpokladanej lehoty na uskutočnenie verejného obstarávania, ju zákonodarca posunul na 31. decembra 2016 a rozšíril režim technického predĺženia aj na koncesie, ktorých doba účinnosti mala uplynúť v rokoch 2015 až 2016, pričom zároveň zvýšil mesačný poplatok na 5 000 eur a stanovil zákaz prevodu [prevádzkových] priestorov na celé obdobie technického predĺženia (zákon č. 209/2015).
- 5 V roku 2017, keď lehota na uskutočnenie verejného obstarávania opäť uplynula, ju zákonodarca posunul na 30. september 2018 a rozšíril režim technického predĺženia aj na koncesie, ktorých doba účinnosti mala uplynúť v rokoch 2017 až 2018, pričom zároveň zvýšil mesačný poplatok na 7 500 eur (zákon č. 205/2017).
- 6 Následnými regulačnými zásahmi zákonodarca ďalej rozšíril režim technického predĺženia až do roku 2023, pozastavil platenie poplatku počas roku 2020 v období, keď boli obchodné prevádzky zatvorené z dôvodu pandémie COVID-19, predĺžil lehotu na zaplatenie dlžných súm a napokon stanovil lehotu na vyhlásenie nového verejného obstarávania do 31. marca 2023. K dnešnému dňu sa toto verejné obstarávanie neuskutočnilo.
- 7 Spoločnosť Coral Srl, ktorá prevádzkuje herné a stávkové činnosti súvisiace s hrou Bingo na základe koncesie, ktorej doba účinnosti už uplynula, a pôsobí v režime technického predĺženia, podala spolu s ďalšími malými a strednými koncesionármi v rovnakej situácii žalobu na TAR del Lazio (Regionálny správny súd Lazio) proti opatreniu z 8. januára 2018, ktoré prijal ADM v rámci vykonávania zákona č. 2015/2017. V tomto opatrení ADM nanovo určil, až do prerozdelenia koncesíí, ktorým uplynula doba účinnosti v rokoch 2013 až 2018, mesačné poplatky vo výške 7 500 eur, ktoré sú koncesionári povinní zaplatiť za pokračovanie v režime technického predĺženia.
- 8 Odvolateľka namietala najmä neopodstatnenosť a nespravodlivosť zvýšenia poplatku vzhľadom na pôvodnú bezplatnosť samotnej koncesie, jednostranné zavedenie jej odplatnosti zákonodarcom a kontinuálne zvyšovanie poplatku uplatňované počas predchádzajúcich rokov, a to aj napriek poklesu príjmov z hier Bingo od roku 2012.

- 9 Namietala aj zneužívanie nástroja „*technického predĺženia*“, ktorý je svojou povahou prechodný a výnimočný, ale v odvetví sa používa od roku 2013 takým spôsobom, že porušuje zásady voľnej súťaže, rovnakého zaobchádzania, transparentnosti a nediskriminácie a obmedzuje jej slobodu súkromnej ekonomickej iniciatívy „*neprípustne potlačenú*“ povinnosťou dodržať technické predĺženie a platiť s tým súvisiaci mesačný poplatok, čo je podmienkou účasti na budúcom verejnom obstarávaní na udeľovanie nových koncesíí.
- 10 Vzhľadom na to odvolateľka zároveň požiadala TAR (Regionálny správny súd Lazio), aby položil otázku ústavnej legitimity ustanovení právnych predpisov použitých ADM v napadnutom opatrení, ako aj prejudiciálnu otázku týkajúcu sa výkladu Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“).
- 11 TAR (Regionálny správny súd Lazio) položil Corte costituzionale (Ústavný súd, Taliansko) niekoľko otázok týkajúcich sa súladu zákona č. 205/2017 v časti, v ktorej novelizoval článok 1 ods. 636 zákona č. 147/2013, s ústavou, keďže ADM mal vyhlásiť verejné obstarávanie na prerozdelenie koncesíí na hru Bingo „*do 30. septembra 2018*“, pričom zároveň sa zvýšil mesačný poplatok, predtým stanovený zákonom č. 147/2013 vo výške 2 800 eur a zákonom č. 208/2015 vo výške 5 000 eur, na 7 500 eur.
- 12 Corte costituzionale (Ústavný súd) vo svojom rozsudku č. 49/2021 nevyslovil nesúlad predmetných právnych predpisov s článkami ústavy týkajúcimi sa slobody hospodárskej iniciatívy a rovnosti pred zákonom, a to aj v ich spojení s článkami 16, 20 a 21 Charty základných práv EÚ (ďalej len „Charta“), napriek tomu, že poukázal na „*závažné funkčné nedostatky legislatívnej praxe v podobe neustáleho a opakovaného odkladania verejných obstarávaní prostredníctvom zásahov, ktoré sa – namiesto uprednostňovania prechodu na novú reguláciu tohto sektora trhu – obmedzujú na občasné predlžovanie časovej pôsobnosti prechodnej úpravy technického predĺženia predchádzajúcich koncesíí*“, a vyjadril nádej „*v dosiahnutie regulačného rámca, vymedzeného a stabilného vo všetkých jeho aspektoch, aj s cieľom ochrany hospodárskej súťaže*“.
- 13 Po tomto rozhodnutí TAR (Regionálny správny súd Lazio) v plnom rozsahu zamietol žalobu rozsudkom, proti ktorému sa spoločnosť Coral Srl odvolala pred vnútroštátnym súdom, ktorý podal tento návrh na začatie prejudiciálneho konania.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 14 Odvolateľka okrem iného tvrdí, že posúdenie neopodstatnenosti prejudiciálnej otázky nesúladu vnútroštátnej právnej úpravy s právom Európskej únie je nesprávne.
- 15 Odvolateľka v tejto súvislosti pripomenula zásady potvrdené Súdnym dvorom v rozsudku, ktorým vyhlásil, že talianska právna úprava v podobnej veci (ktorá umožňovala pokračovať v koncesii na výber vkladov do okamžitých národných lotérií po pôvodne stanovenom termíne v prospech predchádzajúceho

koncesionára, spoločnosti *Lottomatica*, ktorá bola následne prevzatá spoločnosťou *Lotterie nazionali*), je v súlade s právom Únie, keďže v tomto prípade zásah zákonodarca do pôvodnej koncesie nevedol k podstatným zmenám v zmysle článku 43 smernice 2014/23/EÚ (rozsudok z 2. septembra 2021, *Sisal a i.*, C-721/19 a C-722/19, EU:C:2021:672).

- 16 Na druhej strane podľa odvolateľky režim technického predĺženia, o ktorý ide vo veci samej, vedie k neprimeraným zmenám existujúcich koncesí, ktoré presahujú hranice povolené článkami 3 a 43 smernice 2014/23/EÚ. Tento režim, ktorý zákonodarcu zaviedol v roku 2013 a ktorý sa v priebehu rokov neustále obnovuje, je pre prevádzkovateľov čoraz viac zaťažujúci, ak vezmeme do úvahy, že poplatok za technické predĺženie je čoraz vyšší (v porovnaní s pôvodným bezodplatným udelením), že sa zakazuje účasť na novom verejnom obstarávaní (navyše priebežne odkladanom a dodnes nevyhlásenom) v prípade odmietnutia účasti na režime predĺženia a že prevod [prevádzkových] priestorov je zakázaný.
- 17 Okrem toho, že je režim technického predĺženia v rozpore s uvedenou smernicou, podľa odvolateľky porušuje aj články 26, 49, 56 a 63 ZFEÚ, pretože je v rozpore so zásadami primeranosti, rovnakého zaobchádzania, nediskriminácie, transparentnosti, proporcionality, ochrany legitímnej dôvery, slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb.
- 18 Jednostranná zmena vykonaná talianskym zákonodarcom mení hospodársku a finančnú rovnováhu existujúcich koncesí a samotného odvetvia hazardných hier, pričom sa nedotýka všetkých prevádzkovateľov rovnako, ale predovšetkým poškodzuje malých koncesionárov, akým je odvolateľka, ktorí tak stoja pred alternatívou medzi pokračovaním v platení poplatkov, ktoré sa už stali neudržateľnými, alebo odovzdaním podnikania veľkým prevádzkovateľom, pre ktorých fixný poplatok, aj keď zvýšený, zostal v podstate zanedbateľný, pričom v skutočnosti má formu regresívneho zdanenia, ktorého sadzba sa s rastom základu dane znižuje.
- 19 Odporca ADM tieto argumenty spochybnil, pričom najmä zdôraznil, že TAR (Regionálny správny súd Lazio) správne potvrdil zlučiteľnosť režimu technického predĺženia koncesí na hru Bingo s právom Únie, keďže jeho účelom je práve umožniť existujúcim koncesionárom, ktorí podliehajú rovnakým podmienkam technického predĺženia (teda bez akejkoľvek diskriminácie), aby sa zúčastnili na novom verejnom obstarávaní otvorenom hospodárskej súťaži za rovnakých podmienok, ako to vyžaduje právo Únie.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 20 Vnútroštátny súd uvádza, že z dvoch možných návrhov, ktoré odvolateľka navrhuje – postúpenie Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej aj „Súdny dvor“) alebo Corte Costituzionale (Ústavný súd) – má prvý návrh prednosť, keďže ide o súd poslednej inštancie a keďže výklad práva Únie je relevantný na účely rozhodnutia sporu.

- 21 **Po prvé** vnútroštátny súd pochybuje o tom, že vnútroštátne právne predpisy, ktoré upravujú technické predĺženie koncesií, ktorých doba účinnosti uplynula, až do vyhlásenia nového verejného obstarávania, pričom toto predĺženie bolo niekoľkokrát obnovené, stále nie je ukončené a podlieha, rovnako ako možnosť účasti na budúcim verejnom obstarávaní, povinnosti platiť mesačný poplatok, ktorého výška sa v priebehu času výrazne zvýšila, je možné považovať za zlučiteľné so smernicou 2014/23/EÚ. Okrem toho je tento poplatok stanovený abstraktne a bez akéhokoľvek konkrétneho hodnotenia týkajúceho sa hospodárskych podmienok konkrétnej koncesie, v dôsledku čoho sa môže zmeniť celková rovnováha koncesie.
- 22 Aj keď samotný pojem koncesie podľa uvedenej smernice EÚ predpokladá existenciu značného prevádzkového rizika, ktoré môže existovať na strane dopytu aj na strane ponuky (a ktoré môže závisieť aj od výkyvov štruktúry obchodných nákladov v čase), v prípade, ktorého sa prejednávaná vec týka, taliansky zákonodarca výrazne zmenil samotnú štruktúru obchodných nákladov v odvetví hier Bingo.
- 23 **Po druhé**, v prípade, že Súdny dvor nebude považovať smernicu 2014/23/EÚ za uplatniteľnú, vnútroštátny súd vyhlasuje, že má pochybnosti o zlučiteľnosti predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy so všeobecnými zásadami zakotvenými v článkoch 49 a 56 ZFEÚ, a najmä so zásadami účinnosti právnej ochrany a ochrany legitímnej dôvery. V tejto súvislosti pripomína výklad týchto všeobecných zásad vykonaný Súdny dvorom v rozsudku z 2. septembra 2021 (Sisal a i., C-721/19 a C-722/19, EU:C:2021:672, najmä body 35 a 36).
- 24 V tejto súvislosti, aj za predpokladu, že zavedenie režimu technického predĺženia predmetných koncesií je odôvodnené potrebou zosúladiť doby účinnosti existujúcich koncesií s cieľom implementovať ustanovenia práva Únie, podľa ktorých musia byť verejné koncesie po uplynutí doby účinnosti prerozdelené prostredníctvom verejného obstarávania otvoreného hospodárskej súťaži, sa tento režim javí ako v rozpore s článkami 49 a 56 ZFEÚ, pretože zavádza obmedzenia slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb, ktoré vzhľadom na spôsob, akým boli nastavené a opakovane obnovované, vyvolávajú pochybnosti o ich skutočnej nevyhnutnosti, súlade, primeranosti a užitočnosti prostriedkov vzhľadom na sledovaný cieľ.