

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

13. září 2007^{*}

Ve věci C-260/04,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES,
podaná dne 17. června 2004,

Komise Evropských společenství, zastoupená K. Wiednerem, C. Cattabriga
a L. Visaggiem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zastoupené I. M. Bragugliou, jako zmocněncem, ve spolupráci
s G. De Bellisem, avvocato dello Stato, s adresou pro účely doručování
v Lucemburku,

žalované,

^{*} Jednací jazyk: italština.

podporované:

Dánským královstvím, zastoupeným J. Moldem, jako zmocněncem, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Španělským královstvím, zastoupeným F. Díez Morenem, jako zmocněncem, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda senátu, E. Juhász, R. Silva de Lapuerta, G. Arestis (zpravodaj) a J. Malenovský, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 29. března 2007,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že obnovila 329 koncesí pro provozování sázek na koňské dostihy mimo jakékoli výběrové řízení, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze Smlouvy o ES, konkrétně pak porušila obecnou zásadu transparentnosti, jakož i povinnost zveřejnění, které vyplývají z článku 43 ES a článku 49 ES.

Právní rámec

Vnitrostátní právní úprava

- 2 Provozování dostihových her a sázek bylo v Itálii zpočátku vyhrazeno Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (Národní unie pro zkvalitnění koňských plemen, dále jen „UNIRE“), která si mohla zvolit, zda bude provozovat služby spojené s přijímáním sázek přímo, nebo zda jimi pověří třetí osoby. UNIRE svěřila jejich provozování dostihovým sázkovým kancelářím.
- 3 Zákon č. 662 ze dne 23. prosince 1996 (běžný doplněk ke GURI č. 303 ze dne 28. prosince 1996) následně svěřil organizaci a provozování her a sázek spojených s koňskými dostihy Ministerstvu financí jakož i Ministerstvu zemědělských, potravinových a lesních zdrojů, kterým bylo povoleno, aby je zajišťovaly přímo

nebo prostřednictvím jimi pověřených veřejnoprávních subjektů, společností nebo bookmakerů. Článek 3 pododstavec 78 tohoto zákona stanovil, že na základě právních předpisů dojde k reorganizaci her a sázek na koňské dostihy, která se bude týkat organizačních, funkčních, daňových a represivních aspektů, jakož i rozdělení příjmů plynoucích z těchto sázek.

- 4 Italská vláda k provedení tohoto článku uvedeného zákona přijala nařízení prezidenta Republiky č. 169 ze dne 8. dubna 1998 (GURI č. 125 ze dne 1. června 1998, dále jen „nařízení č. 169/1998“), jehož článek 2 stanovil, že Ministerstvo financí po dohodě s Ministerstvem zemědělských a lesních politik přiděluje na základě výběrových řízení, organizovaných v souladu s předpisy Společenství, koncese na provozování sázek na koňské dostihy fyzickým osobám a společností splňujícím předepsané podmínky. Článek 25 nařízení č. 169/1998 na přechodnou dobu stanovil prodloužení koncesí udělených UNIRE do 31. prosince 1998 nebo, pokud vyjde najevo, že do tohoto data nelze zorganizovat výběrová řízení, až do 31. prosince 1999.
- 5 Nařízení ministra ze dne 7. dubna 1999 (GURI č. 86 ze dne 14. dubna 1999) následně schválilo plán na posílení sítě pro přijímání sázek na koňské dostihy s cílem zvýšit počet sázkových center na celém italském území z 329 na 1000. Zatímco 671 nových koncesí bylo předmětem výběrového řízení, směrnice ministra financí ze dne 9. prosince 1999 stanovila, že 329 „původních koncesí“ UNIRE bude obnoveno. Rozhodnutí ministra financí ze dne 21. prosince 1999 (GURI č. 300 ze dne 23. prosince 1999, dále jen „napadené rozhodnutí“) vydané na základě této směrnice obnovilo uvedené koncese na období šesti let počínaje 1. lednem 2000.
- 6 Nařízení s mocí zákona č. 452 ze dne 28. prosince 2001 (GURI č. 301 ze dne 29. prosince 2001), změněné úpravou v zákon č. 16 ze dne 27. února 2002 (GURI č. 49 ze dne 27. února 2002), poté jednak stanovilo, že „původní koncese“ budou

znovu přiděleny podle nařízení č. 169/1998, to jest na základě výběrového řízení, a jednak, že uvedené koncese zůstanou platné až do doby, než budou znovu přiděleny s konečnou platností.

- 7 Konečně, nařízení s mocí zákona č. 147 ze dne 24. června 2003 o prodloužení lhůt a naléhavých opatření v rozpočtové oblasti (GURI č. 145 ze dne 25. června 2003), z něhož se stal zákon č. 200 ze dne 1. srpna 2003 (GURI č. 178 ze dne 2. srpna 2003, dále jen „zákon č. 200/2003“), ve svém čl. 8 odst. 1 stanoví, že je třeba posoudit finanční situaci každého koncesionáře s cílem vyřešit problém „garantovaného minima“, tj. dávky, kterou musel každý koncesionář odvádět UNIRE bez ohledu na skutečný objem příjmů za daný rok a která se ukázala jako přemrštěná a vedla k hospodářské krizi odvětví sázek na koňské dostihy. Zvláštní komisař jmenovaný UNIRE vydal na základě uvedeného zákona rozhodnutí č. 107/2003 ze dne 14. října 2003, kterým byly prodlouženy již udělené koncese za účelem stanovení částek, které měli koncesionáři odvést, do dne splatnosti poslední platby, který byl stanoven na 30. říjen 2011, a v každém případě do data, k němuž budou uděleny nové koncese na základě výběrového řízení.

Skutkový stav a postup před zahájením soudního řízení

- 8 Na základě stížnosti podané soukromým podnikatelským subjektem v odvětví sázek na koňské dostihy Komise dne 24. července 2001 zaslala italským orgánům výzvu dopisem podle čl. 226 ES, kterou je upozornila na neslučitelnost italského systému udílení koncesí k provozování sázek na koňské dostihy, konkrétně pak obnovení 329 původních koncesí udělených UNIRE bez uspořádání výběrového řízení, jak předpokládá napadené rozhodnutí, s obecnou zásadou transparentnosti a povinnosti zveřejnění vyplývající z článku 43 ES a článku 49 ES. Italská vláda na tuto výzvu odpověděla dvěma dopisy z 30. listopadu 2001 a 15. ledna 2002, ve kterých informuje o návrhu, jakož i přijetí zákona č. 16 ze dne 27. února 2002.

- 9 Komise se nespokojila s kroky podniknutými na základě ustanovení uvedeného zákona a vydala dne 16. října 2002 odůvodněné stanovisko, ve kterém Italskou republiku vyzvala k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhověla uvedenému stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho doručení. Dopisem ze dne 10. prosince 2002 italská vláda odpověděla, že před zahájením výběrového řízení je nutné provést přesné posouzení finanční situace držitelů dosud platných koncesí.
- 10 Vzhledem k tomu, že Komise neobdržela žádnou informaci o dokončení uvedeného řízení o posouzení ani informaci o zahájení výběrového řízení pro znovuudělení dotčených koncesí, rozhodla se podat tuto žalobu.
- 11 Dánské království a Španělské království vstoupily do řízení jakožto vedlejší účastníci na podporu Italské republiky.

K žalobě

- 12 Komise uvádí na podporu své žaloby jediný žalobní důvod. Uplatňuje, že Italská republika tím, že přikročila k obnovení 329 původních koncesí UNIRE na provozování sázek na koňské dostihy mimo jakékoli výběrové řízení, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze Smlouvy, konkrétně pak porušila obecnou zásadu transparentnosti, jakož i povinnost zveřejnění, které vyplývají z článku 43 ES a článku 49 ES.

- 13 Komise ve své žalobě uvádí, že s ohledem na právo Společenství udělení koncese na provozování a přijímání sázek na koňské dostihy v Itálii musí být považováno za koncesi na veřejné služby. Z tohoto důvodu podle ní uvedené udělení nespadá do rozsahu působnosti směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby (Úř. věst. L 209, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 322). Nicméně z judikatury Soudního dvora, zejména pak z rozsudku ze dne 7. prosince 2000, *Telaustria a Telefonadress* (C-324/98, Recueil, s. I-10745), podle ní vyplývá, že vnitrostátní orgány, které přikročí k takovému udělení mají povinnost zachovávat zásady nediskriminace a transparentnosti tak, aby bylo v odpovídající míře zajištěno zveřejnění umožňující otevření trhu služeb hospodářské soutěži, jakož i kontrolu nestrannosti zadávacího řízení.
- 14 Komise v tomto ohledu konstatuje, že italská vláda při obnovení 329 stávajících koncesí UNIRE bez výběrového řízení nesplnila požadavky uvedených zásad. Komise je toho názoru, že výjimky z těchto zásad jsou přípustné pouze v případech a z důvodů stanovených v článku 45 ES a článku 46 ES. Důvody, které uplatňuje italská vláda, přitom nepatří mezi důvody, které jsou výslovně uvedeny v těchto článcích, a uvedená vláda v žádném případě neprokázala nezbytnost a přiměřenost uvedených výjimek vzhledem k uváděným cílům.
- 15 Ve své žalobní odpovědi italská vláda uplatňuje, že zákon č. 200/2003 a rozhodnutí č. 107/2003 splňují požadavky práva Společenství v oblasti koncesí na veřejné služby. Podle uvedené vlády je prodloužení původních koncesí UNIRE odůvodněno nutností zajistit kontinuitu, finanční stabilitu a přiměřenou návratnost investic držitelů koncesí, které v minulosti uskutečnili, jakož i nutností předejít nelegálnímu sázení, dokud tyto koncese nebudou moci být znovu uděleny na základě výběrového řízení. Tyto důvody jsou podle ní naléhavými důvody veřejného zájmu, které

umožňují odchýlit se od zásad Smlouvy, které zahrnují povinnost otevřít trh služeb hospodářské soutěži.

- ¹⁶ Dánská vláda zpochybňuje způsob, jakým Komise vykládá výše uvedený rozsudek Telaustria a Telefonadress, pokud jde o rozsah povinnosti transparentnosti za okolností, jako jsou okolnosti této věci. Španělská vláda uplatňuje argumenty týkající se specifčnosti povolování a provozování sázek, které podle ní Komise nevzala v potaz.
- ¹⁷ Úvodem je třeba uvést, že italská vláda nezpochybňuje, že zákon č. 200/2003 a rozhodnutí č. 107/2003 byly přijaty po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.
- ¹⁸ V tomto ohledu postačí připomenout, že podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následovně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu (viz zejména rozsudky ze dne 2. června 2005, Komise v. Irsko, C-282/02, Sb. rozh. s. I-4653, bod 40, a ze dne 26. ledna 2006, Komise v. Španělsko, Sb. rozh. s. I-963, bod 44).
- ¹⁹ Proto ustanovení zákona č. 200/2003 a rozhodnutí č. 107/2003 nemohou být relevantní pro účely posouzení nesplnění povinnosti vytýkaného Italské republice. Z toho vyplývá, že tato žaloba spočívá pouze na přezkumu napadeného rozhodnutí.

- 20 Jak Komise správně uvádí, italská vláda nezpochybnila během postupu před zahájením soudního řízení ani v průběhu tohoto řízení, že svěřením provozování a výběru sázek na koňské dostihy v Itálii je koncesí na veřejnou službu. Takovou kvalifikaci přijal Soudní dvůr v rozsudku ze dne 6. března 2007, *Placanica a další* (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Sb. rozh. s. I-1891), ve kterém vykládá článek 43 ES a článek 49 ES ve spojitosti s toutéž vnitrostátní právní úpravou.
- 21 Je přitom nesporné, že koncese na veřejné služby jsou vyloučeny z působnosti směrnice 92/50 (viz rozsudek ze dne 13. října 2005, *Parking Brixen*, C-458/03, Sb. rozh. s. I-8585, bod 42).
- 22 Soudní dvůr rozhodl, že nehledě na skutečnost, že smlouvy o koncesi na veřejné služby jsou v současném stádiu práva Společenství vyňaty z oblasti působnosti směrnice 92/50, veřejné orgány, které je uzavírají, jsou nicméně povinny obecně dodržovat základní pravidla Smlouvy a zvláště zásadu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky, *Telaustria a Telefonadress*, bod 60; ze dne 21. července 2005, *Coname*, C-231/03, Sb. rozh. s. I-7287, bod 16, a výše uvedený rozsudek *Parking Brixen*, bod 46).
- 23 Soudní dvůr poté rozhodl, že ustanovení Smlouvy použitelná na koncese na veřejné služby, zejména článek 43 ES a článek 49 ES, jakož i zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, jsou zvláštním vyjádřením zásady rovného zacházení (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Parking Brixen*, bod 48).
- 24 V tomto ohledu s sebou zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti nesou zejména povinnost transparentnosti, která umožňuje

veřejnému orgánu udělujícímu koncesi ujistit se, že tyto zásady jsou dodrženy. Tato povinnost transparentnosti, která je uložena uvedenému orgánu, spočívá v zajištění odpovídajícího stupně zveřejnění umožňujícího otevření koncese na služby hospodářské soutěži ve prospěch každého potenciálního uchazeče, jakož i kontrolu nestrannosti zadávacího řízení (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Telaustria a Telefonadress, body 61 a 62, jakož i rozsudek Parking Brixen, bod 49).

- 25 V projednávaném případě je namístě konstatovat, že naprostá neexistence soutěže při udělování koncesí na provozování sázek na koňské dostihy je v rozporu s článkem 43 ES a článkem 49 ES a konkrétně porušuje obecnou zásadu transparentnosti, jakož i povinnost zajistit odpovídající stupeň zveřejnění. Obnovení 329 stávajících koncesí bez výběrového řízení totiž brání otevření těchto koncesí hospodářské soutěži a kontrole nestrannosti zadávacího řízení.
- 26 Za těchto podmínek je třeba zkoumat, zda uvedené obnovení je přípustné z titulu odchylných opatření výslovně uvedených v článku 45 ES a článku 46 ES nebo v souladu s judikaturou Soudního dvora odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další, C-243/01, Recueil, s. I-13031, bod 60, jakož i výše uvedený rozsudek Placanica a další, bod 45).
- 27 V tomto ohledu byly judikaturou připuštěny některé naléhavé důvody obecného zájmu, jako jsou cíle ochrany spotřebitelů, předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru, jakož i předcházení narušením společenského pořádku obecně (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Placanica a další, bod 46).
- 28 I když členské státy mají možnost stanovit cíle své politiky v oblasti hazardních her a případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany, omezení, která stanoví,

musí nicméně splňovat podmínky, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, pokud jde o jejich přiměřenost (výše uvedený rozsudek Placanica a další, bod 48).

- 29 Proto je třeba zkoumat, zda obnovení koncesí mimo jakékoli výběrové řízení je způsobilé zaručit uskutečnění cíle sledovaného Italskou republikou, a zda nepřekračuje meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení. Toto obnovení musí být v každém případě uplatňováno nediskriminujícím způsobem (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Gambelli a další, body 64 a 65, a Placanica a další, bod 49).
- 30 Není zpochybňováno, že italská vláda schválila plán na posílení sítě pro přijímání sázek na koňské dostihy s cílem zvýšit počet sazkových center na celém italském území z 329 na 1000. Za účelem realizace tohoto plánu bylo uděleno 671 nových koncesí na základě výběrového řízení, zatímco stávajících 329 koncesí bylo obnoveno bez soutěže.
- 31 V tomto ohledu se italská vláda nedovolávala odchýlných opatření, výslovně uvedených v článku 45 ES a článku 46 ES. Tato vláda naopak odůvodňuje uvedené obnovení bez výběrového řízení zejména nutností předejít rozvoji nezákonného přijímání a výplaty sázek.
- 32 Nicméně ve své žalobní odpovědi italská vláda nevysvětlila, na jakém základě je neexistence jakéhokoli výběrového řízení v tomto ohledu nezbytná, a nepředložila argumenty, které by mohly vyvrátit, že došlo k nesplnění povinnosti, které jí vytýká Komise. Uvedená vláda zejména neodůvodnila, jak by obnovení stávajících koncesí

mimo jakékoli výběrové řízení mohlo zabránit rozvoji nezákonných činností v odvětví sázek na koňské dostihy, a omezila se pouze na tvrzení, že zákon č. 200/2003 a rozhodnutí č. 107/2003 jsou v souladu s požadavky práva Společenství v oblasti koncesí na veřejné služby.

33 V tomto ohledu je třeba připomenout, že je na příslušných vnitrostátních orgánech, aby prokázaly, že jejich právní úprava jednak reaguje na základní zájem ve smyslu článků 45 ES a 46 ES nebo na požadavek naléhavého obecného zájmu, jak je chápán judikaturou, a jednak, že uvedená úprava je v souladu se zásadou proporcionality (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 2. prosince 2004, Komise v. Nizozemsko, C-41/02, Sb. rozh. s. I-11375, bod 47, ze dne 13. ledna 2005, Komise v. Belgie, C-38/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 20, a ze dne 15. června 2006, Komise v. Francie, C-255/04, Sb. rozh. s. I-5251, bod 29).

34 Proto je namístě dospět k závěru, že obnovení původních koncesí UNIRE bez výběrového řízení není způsobilé zaručit dosažení cíle sledovaného Italskou republikou a překračuje meze toho, co je nezbytné k zabránění tomu, aby se hospodářské subjekty působící v odvětví sázek na koňské dostihy zapletly do kriminálních nebo podvodných činností.

35 Mimoto, pokud jde o důvody hospodářské povahy uplatňované italskou vládou, jako je nutnost zaručit držitelům koncese kontinuitu, finanční stabilitu a přiměřenou návratnost v minulosti učiněných investic, postačuje připomenout, že tyto důvody nelze připustit coby naléhavé důvody obecného zájmu, které mohou ospravedlnit omezení základní svobody zaručené Smlouvou (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 6. června 2000, Verkooijen, C-35/98, Recueil, s. I-4071, bod 48, a ze dne 16. ledna 2003, Komise v. Itálie, C-388/01, Recueil, s. I-721, bod 22).

36 Z toho vyplývá, že nelze přijmout žádný z naléhavých důvodů obecného zájmu, jichž se dovolává italská vláda s cílem ospravedlnit obnovení 329 původních koncesí mimo jakékoliv výběrové řízení.

37 Proto je třeba dospět k závěru, že žaloba Komise je opodstatněná.

38 Z výše uvedeného vyplývá, že Italská republika tím, že obnovila 329 koncesí pro provozování sázek na koňské dostihy mimo jakékoli výběrové řízení, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze Smlouvy o ES, konkrétně pak porušila obecnou zásadu transparentnosti a povinnost zaručit odpovídající míru zveřejnění, které vyplývají z článku 43 ES a článku 49 ES.

K nákladům řízení

39 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Italská republika neměla ve věci úspěch, je namístě posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Italská republika tím, že obnovila 329 koncesí pro provozování sázek na koňské dostihy mimo jakékoli výběrové řízení, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze Smlouvy o ES, konkrétně pak porušila obecnou zásadu transparentnosti a povinnost zaručit odpovídající míru zveřejnění, které vyplývají z článku 43 ES a článku 49 ES.**
- 2) Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.