Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

z 20. marca 2025*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 2014/23/EÚ – Koncesie na činnosť prevádzkovania hier a vyberania stávok – Článok 43 – Zmena koncesie počas jej platnosti – Vnútroštátna právna úprava, podľa ktorej koncesionári platia mesačný poplatok z titulu predĺženia platnosti koncesií – Zlučiteľnosť – Článok 5 – Povinnosť členských štátov priznať verejným obstarávateľom právomoc začať na žiadosť koncesionára konanie na účely zmeny podmienok prevádzkovania koncesie, ak nepredvídateľné udalosti nezávislé od vôle strán významne ovplyvňujú prevádzkové riziko tejto koncesie – Neexistencia“

V spojených veciach C-728/22 až C-730/22,

ktorých predmetom sú tri návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podané rozhodnutiami Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) z 21. novembra 2022 a doručené Súdnemu dvoru 24. novembra 2022, ktoré súvisia s konaniami:

Associazione Nazionale Italiana Bingo – Anib,

Play Game Srl (C-728/22)

Associazione Concessionari Bingo – Ascob Srl,

B&B Srl,

TM Srl,

Better Now Srl,

Bingo Adda Srl,

Bingo Baccara Srl,

Bingo Boing Srl,

Bingo Bon Srl,

Bingobrescia Srl,

Bingo Bul Srl,

* Jazyk konania: taliančina.

Bingo Centrum Srl,

Bingo Dolomiti Srl,

Bingo Gallura Srl,

Bingo Globo Srl Unipersonale,

Bi.Pa. Srl,

Bingo Ritz Somalia Srl,

Bingo Seven Monza Srl,

Bingo Star Rovigo Srl,

Bingo Time Trentino Srl,

Borgaro Bingo Srl,

Dora Srl,

Eden Srl,

Eliodoro Srl,

Eurogela Giochi Srl,

Euronissa Giochi Srl,

Fiore Srl,

Hippobingo Firenze Srl,

Hippogroup Cesenate SpA,

Hippogroup Modena Srl,

Iris Srl,

Kristal Palace Srl,

Le Casinò Srl,

AT e Bingo Srl Unipersonale in Amministrazione Giudiziaria,

Milano Giochi Srl,

Mondo Bingo Srl,

Progetto Bingo Srl,

Romulus Srl,

Tutto Gioco Srl (C-729/22)

Coral Srl (C-730/22)

proti

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

za účasti:

B. E. Srl,

Play Game Srl,

Play Line Srl Unipersonale,

BC,

BD,

EF,

GL,

HU,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda štvrtej komory I. Jarukaitis, vykonávajúci funkciu predsedu piatej komory, sudcovia D. Gratsias a E. Regan (spravodajca),

generálna advokátka: L. Medina,

tajomník: C. Di Bella, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 24. apríla 2024,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– Play Game Srl, v zastúpení: L. Porfiri a A. Vergerio Di Cesana, avvocati,

– Ascob a i., v zastúpení: L. Giacobbe a M. Tariciotti, avvocati,

– Coral Srl, v zastúpení: A. Dagnino, avvocato,

– talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci A. Collabolletta, P. G. Marrone a F. Subrani, avvocati dello Stato,

– Európska komisia, v zastúpení: L. Armati, G. Gattinara a G. Wils, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní zo 4. júla 2024,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú predovšetkým výkladu smernice Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmavania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác (Ú. v. ES L 395, 1989, s. 33; Mim. vyd. 06/001, s. 246) a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesií (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 1), ako aj článkov 49 a 56 ZFEÚ.

2 Tieto návrhy boli podané v rámci sporov medzi dvoma profesionálnymi združeniami podnikov, ktoré riadia činnosti súvisiace s hrou Bingo v Taliansku, a podnikmi z tohto odvetvia činnosti, konkrétne Associazione Nazionale Italiana Bingo – Anib, Play Game Srl (C-728/22), Associazione Concessionari Bingo – Ascob Srl, B&B Srl, TM Srl, Better Now Srl, Bingo Adda Srl, Bingo Baccara Srl, Bingo Boing Srl, Bingo Bon Srl, Bingobrescia Srl, Bingo Bul Srl, Bingo Centrum Srl, Bingo Dolomiti Srl, Bingo Gallura Srl, Bingo Globo Srl Unipersonale, Bi.Pa. Srl, Bingo Ritz Somalia Srl, Bingo Seven Monza Srl, Bingo Star Rovigo Srl, Bingo Time Trentino Srl, Borgaro Bingo Srl, Dora Srl, Eden Srl, Eliodoro Srl, Eurogela Giochi Srl, Euronissa Giochi Srl, Fiore Srl, Hippobingo Firenze Srl, Hippogroup Cesenate SpA, Hippogroup Modena Srl, Iris Srl, Kristal Palace Srl, Le Casinò Srl, AT e Bingo Srl Unipersonale in Amministrazione Giudiziaria, Milano Giochi Srl, Mondo Bingo Srl, Progetto Bingo Srl, Romulus Srl, Tutto Gioco Srl (C-729/22) a Coral Srl (C-730/22) na jednej strane a Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerstvo hospodárstva a financií, Taliansko) a Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Colný a protimonopolný úrad, Taliansko) (ďalej len „ADM") na strane druhej vo veci platnosti tzv. režimu „technického predĺženia", ktorým talianska vláda predĺžila platnosť niektorých koncesií, a v rámci ktorého stanovila ako protiplnenie najmä po prvé povinnosť dotknutých koncesionárov platiť mesačný poplatok, ktorý bol následne zvýšený, po druhé zákaz prevodu ich priestorov a po tretie povinnosť akceptovať tieto predĺženia, aby sa mohli v budúcnosti zúčastniť na postupoch nového udeľovania týchto koncesií.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenia 52, 75, 76 a 87 smernice 2014/23 znejú:

„(52) Dĺžka trvania koncesie by sa mala obmedziť, aby sa zabránilo uzavretiu trhu a obmedzeniu hospodárskej súťaže. Dlhotrvajúce koncesie navyše pravdepodobne povedú k uzavretiu trhu a môžu tým brániť voľnému pohybu služieb a slobode usadiť sa. Taká dĺžka však môže byť opodstatnená, ak je to nevyhnutné na to, aby sa koncesionárovi vrátili investície,

ktoré sú plánované na vykonanie koncesie, a aby dosiahol výnos z investovaného kapitálu. Preto v prípade koncesií, ktoré trvajú dlhšie ako päť rokov, by sa mala dĺžka trvania obmedziť na dobu, v rámci ktorej by koncesionár mohol odôvodnene očakávať, že sa mu počas nej vrátia investície vynaložené na uskutočnenie stavebných prác a poskytnutie služieb spolu s výnosom z investovaného kapitálu obvyklým za bežných prevádzkových podmienok, a to pri zohľadnení osobitných zmluvných cieľov, ku ktorým sa koncesionár zaviazal, aby splnil požiadavky týkajúce sa napríklad kvality alebo ceny pre používateľov. …

…

(75) Koncesie zvyčajne zahŕňajú dlhodobé a komplexné technické a finančné opatrenia, ktoré často podliehajú meniacim sa okolnostiam. Preto je potrebné spresniť podmienky, za ktorých si úprava koncesie počas jej plnenia vyžaduje nový postup udeľovania koncesie, a to po zohľadnení príslušnej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie. Nový postup udeľovania koncesie sa vyžaduje v prípade podstatných zmien pôvodnej koncesie, najmä rozsahu a obsahu vzájomných práv a povinností zmluvných strán vrátane rozdelenia práv duševného vlastníctva. Takéto zmeny preukazujú zámer zmluvných strán opätovne prerokovať základné podmienky koncesie. Je tomu tak najmä v prípade, ak by zmenené podmienky mali vplyv na výsledok postupu, keby boli súčasťou pôvodného postupu. Úpravy koncesie, ktorých dôsledkom je malá zmena hodnoty zákazky do určitej úrovne hodnoty, by mali byť vždy možné bez toho, aby bolo potrebné vykonať nový postup udeľovania koncesie. …

(76) Verejní obstarávatelia a obstarávatelia môžu čeliť vonkajším okolnostiam, ktoré pri udeľovaní koncesie nemôžu predvídať, najmä keď sa koncesia plní počas dlhého obdobia. V týchto prípadoch je potrebná určitá úroveň flexibility na prispôsobenie koncesie týmto okolnostiam bez nového postupu udeľovania. Pojem nepredvídateľné okolnosti znamená okolnosti, ktoré nebolo možné predvídať napriek primerane dôkladnej príprave pôvodného udelenia verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom so zreteľom na dostupné prostriedky, povahu a vlastnosti konkrétneho projektu, osvedčené postupy v danej oblasti a potrebu zabezpečiť zodpovedajúci vzťah medzi prostriedkami vynaloženými pri príprave udeľovania a jeho predpokladanou hodnotou. Neplatí to však v prípadoch, keď úprava vedie k zmene celkovej povahy koncesie, napríklad tým, že nahradí stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť, alebo služby, ktoré sa majú poskytnúť, niečím odlišným alebo zásadne zmení druh koncesie, pretože v takejto situácii možno predpokladať hypotetický vplyv na výsledok. …

…

(87) Keďže cieľ tejto smernice, koordináciu zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktoré sa týkajú určitých postupov udeľovania koncesií nie je možné uspokojivo dosiahnuť na úrovni samotných členských štátov, ale z dôvodov jeho rozsahu a dôsledkov ho možno lepšie dosiahnuť na úrovni [Európskej ú]nie, môže Únia prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity podľa článku 5 [ZEÚ]. V súlade so zásadou proporcionality podľa uvedeného článku táto smernica neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa.“

4 Článok 1 tejto smernice, nazvaný „Predmet úpravy a rozsah pôsobnosti“, v odseku 1 stanovuje:

„Touto smernicou sa stanovujú pravidlá postupov obstarávania verejnými obstarávateľmi a obstarávateľmi prostredníctvom koncesií, ktorých hodnota sa predpokladá vo výške nie nižšej, ako je finančný limit stanovený v článku 8.“

5 Článok 5 uvedenej smernice s názvom „Vymedzenie pojmov“ stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

1. ‚Koncesie‘ sú koncesie na stavebné práce alebo koncesie na služby vymedzené v písmenách a) a b):

…

b) ‚koncesia na služby‘ je odplatná zmluva uzavretá písomne, prostredníctvom ktorej jeden alebo viacerí verejní obstarávatelia alebo obstarávatelia poverujú poskytovaním a riadením iných služieb ako je uskutočnenie stavebných prác uvedené v písmene a) jeden alebo viaceré hospodárske subjekty, pričom jej protiplnením je buď len právo na využívanie služieb, ktoré sú predmetom zmluvy, alebo toto právo spolu s peňažným plnením.

Udeľovanie koncesií na stavebné práce alebo služby znamená prenesenie prevádzkového rizika na koncesionára pri využívaní týchto prác alebo služieb, ktoré zahŕňa riziko na strane dopytu alebo ponuky alebo obe tieto riziká. Predpokladá sa, že koncesionár prevzal prevádzkové riziko, ak za bežných prevádzkových podmienok nie je zaručená návratnosť investícií vynaložených alebo nákladov vzniknutých pri prevádzkovaní stavieb alebo poskytovaní služieb, ktoré sú predmetom koncesie. Časť rizika preneseného na koncesionára musí zahŕňať reálne vystavenie voči výkyvom trhu tak, aby akákoľvek potenciálna predpokladaná strata vzniknutá koncesionárovi nebola iba nominálna alebo zanedbateľná.“

6 Článok 8 smernice 2014/23 v súlade so svojím názvom stanovuje finančné limity a metódy výpočtu predpokladanej hodnoty koncesií. Konkrétne v odseku 2 prvom pododseku tohto ustanovenia sa uvádza, že „hodnotou koncesie je celkový obrat koncesionára vytvorený počas trvania zmluvy bez DPH, ktorý predpokladá verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ, ako protiplnenie za stavebné práce a služby, ktoré sú predmetom koncesie, ako aj za dodania tovaru, ktoré s týmito stavebnými prácami alebo službami súvisia“.

7 Článok 18 tejto smernice, nazvaný „Trvanie koncesie“, stanovuje:

„1. Trvanie koncesií musí byť obmedzené. Verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ predpokladá toto trvanie na základe požadovaných stavebných prác alebo služieb.

2. V prípade koncesií trvajúcich viac ako päť rokov nesmie maximálna dĺžka trvania koncesie prekročiť dobu, v súvislosti s ktorou by koncesionár mohol odôvodnene očakávať, že sa mu počas nej vrátia investície vynaložené na uskutočnenie stavebných prác a poskytnutie služieb spolu s výnosom z investovaného kapitálu, a to pri zohľadnení investícií potrebných na dosiahnutie osobitných zmluvných cieľov.

…“

8 Článok 43 uvedenej smernice, nazvaný „Úprava zmlúv počas ich platnosti“, stanovuje:

„1. Koncesie možno upraviť bez nového postupu udeľovania koncesie v súlade s touto smernicou v ktoromkoľvek z týchto prípadov:

a) ak úpravy, bez ohľadu na ich peňažnú hodnotu, boli uvedené v pôvodných súťažných podkladoch ku koncesii v jasných, presných a jednoznačných doložkách o preskúmaní, ktoré môžu zahŕňať doložky o revízii hodnoty, alebo o opciách. V takýchto doložkách sa uvádza rozsah a povaha možných úprav alebo možností, ako aj podmienky, za ktorých sa môžu použiť. Nestanovujú sa v nich úpravy ani možnosti, ktoré by menili celkovú povahu zákazky alebo rámcovej dohody;

b) v prípade doplňujúcich stavebných prác alebo služieb, ktoré poskytol pôvodný koncesionár a ktoré sú nevyhnutné a neboli zahrnuté v pôvodnej koncesii, ak zmena koncesionára:
   i) nie je možná z ekonomických alebo technických dôvodov, akými sú požiadavky vzájomnej zameniteľnosti alebo interoperability s existujúcim zariadením, službami alebo inštaláciami obstaranými na základe pôvodnej koncesie, a
   ii) spôsobila by verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi významné ťažkosti alebo podstatnú duplicitu nákladov.

V prípade koncesií, ktoré udeľuje verejný obstarávateľ na účely vykonávania inej činnosti, než sú činnosti uvedené v prílohe II, však akékoľvek zvýšenie hodnoty nesmie presiahnuť 50 % hodnoty pôvodnej koncesie. Ak sa vykoná niekoľko úprav nasledujúcich po sebe, uvedené obmedzenie sa vzťahuje na hodnotu každej úpravy. Účelom takýchto úprav nasledujúcich po sebe nesmie byť obchádzanie tejto smernice;

c) ak sú splnené všetky tieto podmienky:
   i) potreba úpravy bola vyvolaná okolnosťami, ktoré nemohol obozretný verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ predvídať;
   ii) úpravou sa nemení celková povaha koncesie;
   iii) v prípade koncesií, ktoré udeľuje verejný obstarávateľ na účely vykonávania inej činnosti než sú činnosti uvedené v prílohe II, akékoľvek zvýšenie hodnoty nie je vyššie ako 50 % hodnoty pôvodnej koncesie. Ak sa vykoná niekoľko úprav nasledujúcich po sebe, toto obmedzenie sa vzťahuje na hodnotu každej úpravy. Účelom takýchto úprav nasledujúcich po sebe nesmie byť obchádzanie tejto smernice;

d) ak nový koncesionár nahrádza koncesionára, ktorému verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ pôvodne udelil koncesiu, v dôsledku jednej z týchto skutočností:
   i) jednoznačnej doložky o preskúmaní alebo možnosti v súlade s písmenom a);
   ii) iný hospodársky subjekt, ktorý spĺňa pôvodne stanovené kritériá kvalitatívneho výberu, je univerzálnym alebo čiastočným nástupcom pôvodného koncesionára v dôsledku reštrukturalizácie podniku vrátane prevzatia, zlúčenia a splynutia alebo konkurzu, a to za predpokladu, že z toho nevyplývajú iné podstatné úpravy koncesie a že zámerom nie je obchádzať uplatňovanie tejto smernice, alebo
   iii) v prípade, že samotný verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ prevezme povinnosti hlavného koncesionára voči svojim subdodávateľom, ak sa táto možnosť ustanovuje vo vnútroštátnych právnych predpisoch;

e) ak úpravy bez ohľadu na ich hodnotu nie sú podstatné v zmysle odseku 4.

Verejní obstarávatelia alebo obstarávatelia, ktorí upravili koncesiu v prípadoch stanovených v písmenách b) a c) tohto odseku, uverejnia oznámenie v tomto zmysle v *Úradnom vestníku Európskej únie*. Takéto oznámenie obsahuje informácie stanovené v prílohe XI a uverejní sa v súlade s článkom 33.

2. Okrem toho, a bez akejkoľvek potreby overiť, či sú splnené podmienky stanovené v odseku 4 písm. a) až d), koncesie možno rovnako upraviť bez toho, aby bol potrebný nový postup udeľovania koncesie v súlade s touto smernicou, ak hodnota úpravy je nižšia ako obe tieto hodnoty:

i) finančný limit stanovený v článku 8 a

ii) 10 % hodnoty pôvodnej koncesie.

Úpravou sa však nesmie meniť celková povaha koncesie. V prípade vykonania viacerých úprav nasledujúcich po sebe sa hodnota posudzuje na základe čistej kumulatívnej hodnoty úprav nasledujúcich po sebe.

3. Ak koncesia obsahuje doložku o indexácii, na účely výpočtu hodnoty uvedenej v odseku 2 a v odseku 1 písm. b) a c) je referenčnou hodnotou aktualizovaná hodnota. Ak koncesia neobsahuje doložku o indexácii, aktualizovaná hodnota sa vypočíta tak, že sa zohľadní priemerná inflácia v členskom štáte verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa.

4. Úprava koncesie počas jej platnosti sa považuje za podstatnú v zmysle odseku 1 písm. e), ak sa v jej dôsledku povaha koncesie podstatne líši od pôvodne udelenej koncesie. Úprava sa v každom prípade a bez toho, aby tým boli dotknuté odseky 1 a 2, považuje za podstatnú, ak je splnená jedna alebo viaceré z týchto podmienok:

a) úpravou sa zavádzajú podmienky, ktoré by v prípade, ak by boli súčasťou pôvodného postupu udeľovania koncesie, umožnili pripustenie iných ako pôvodne vybraných žiadateľov alebo akceptovanie inej ako pôvodne akceptovanej ponuky, alebo by do postupu udeľovania koncesie prilákali ďalších účastníkov;

b) úpravou sa mení ekonomická rovnováha koncesie v prospech koncesionára spôsobom, ktorý nebol stanovený v pôvodnej koncesii;

c) úpravou sa značne rozširuje rozsah pôsobnosti koncesie;

d) ak nový koncesionár nahradí koncesionára, ktorému verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ pôvodne udelil koncesiu v iných prípadoch, než sú prípady ustanovené v odseku 1 písm. d).

5. V prípade iných úprav ustanovení koncesie počas jej platnosti než sú úpravy ustanovené v odsekoch 1 a 2 je potrebný nový postup udeľovania koncesie v súlade s touto smernicou.“

9 Článok 51 tej istej smernice, nazvaný „Transpozícia“, v odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 18. apríla 2016. Bezodkladne o tom informujú [Európsku k]omisiu.

…“

10 Článok 54 smernice 2014/23 s názvom „Nadobudnutie účinnosti“ stanovuje:

„Táto smernica nadobúda účinnosť dvadsiatym dňom po jej uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

Táto smernica sa neuplatňuje na udeľovanie koncesií ponúkaných alebo udelených pred 17. aprílom 2014.“

Talianske právo

11 Hru Bingo v Taliansku pôvodne upravoval decreto n. 29 – Regolamento recante norme per l'istituzione del gioco „Bingo“ ai sensi dell'articolo 16 della legge 13 maggio 1999, n. 133 (vyhláška č. 29, ktorou sa stanovujú pravidlá zriaďovania hry Bingo v zmysle článku 16 ods. 1 zákona č. 133 z 13. mája 1999) z 31. januára 2000 (GURI č. 43 z 22. februára 2000), ktorou sa ministerstvu hospodárstva a financií zveruje právomoc vymedziť spôsob a čas hry, vyplácanie odmien, práva a príjmy z akéhokoľvek titulu vrátane tých, ktoré prináležia organizátorom súťaží.

12 V praxi koncesie udelené na základe verejného obstarávania realizovaného v nadväznosti na prijatie tejto vyhlášky nezahŕňali platenie mesačného poplatku. Naproti tomu sa na predané herné karty uplatňoval odvod do rozpočtu.

13 Trvanie týchto koncesií bolo stanovené na šesť rokov, pričom ich bolo možné obnoviť len raz, v súlade s ustanoveniami článku 2 ods. 1 písm. e) uvedenej vyhlášky.

14 V roku 2013, keď sa končila platnosť prvých koncesií udelených na základe tejto vyhlášky, vznikla otázka zlučiteľnosti spôsobu udeľovania koncesií s právom Únie, ktoré vyžaduje uverejnenie verejného obstarávania, na ktorom sa môže za rovnakých podmienok zúčastniť každý oprávnený podnik. Podľa talianskeho zákonodarcu však toto zosúladenie spôsobu udeľovania koncesií podľa vnútroštátneho práva s právom Únie implikovalo „tendenciu časového zosúladenia“ východiskových bodov všetkých koncesií v dotknutom odvetví.

15 V dôsledku toho sa rozhodlo o zavedení režimu technického predĺženia v prospech koncesií, ktorých platnosť uplynula, čo koncesionárom umožnilo dočasne pokračovať vo výkone ich činností tak, aby sa po uplynutí platnosti všetkých koncesií mohli v rovnaký deň uskutočniť postupy udeľovania týkajúce sa všetkých týchto koncesií.

16 Článok 1 ods. 636 a 637 legge n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) [zákon č. 147 o opatreniach na vytvorenie ročného a viacročného štátneho rozpočtu (zákon o stabilite z roku 2014)] z 27. decembra 2013 (GURI č. 302 z 27. decembra 2013, riadna príloha č. 87, ďalej len „zákon č. 147/2013“) stanovuje:

„636. S cieľom zosúladiť zásadu [práva Únie], podľa ktorej sa verejné koncesie musia udeľovať alebo nanovo udeľovať po uplynutí ich platnosti v súlade s verejnými obstarávaniami vyznačujúcimi sa súťažou, s potrebou pokračovať v oblasti koncesií na hry na účely vyberania stávok v rámci hry Bingo v tendencii časového zosúladenia týchto koncesií, pokiaľ ide o koncesie, ktorých platnosť uplynie v rokoch 2013 a 2014, [ADM] pristúpi v priebehu roka 2014 k novému udeleniu daných koncesií podľa týchto hlavných zásad:

a) zavedenie zásady odplatnosti koncesií na výber stávok v rámci hry Bingo a stanovenie minimálneho finančného limitu protiplnenia za udelenie každej koncesie na 200 000 eur;

b) platnosť koncesií šesť rokov;

c) zaplatenie sumy vo výške 2 800 eur za každý mesiac alebo časť mesiaca dlhšiu ako 15 dní a sumy 1 400 eur za každú časť mesiaca kratšiu ako 15 dní zo strany odchádzajúceho koncesionára, ktorý má tiež v úmysle zúčastniť sa na verejnom obstarávaní na nové udelenie koncesie, za každý mesiac alebo časť mesiaca, keď sa koncesný vzťah, ktorého platnosť uplynula, predĺži, a v každom prípade až do dňa nového udelenia koncesie;

d) úhrada sumy uvedenej v písmene a) v dvoch poloviciach rovnakej výšky, prvá polovica ku dňu predloženia žiadosti o účasť na postupe verejného obstarávania na nové udelenie koncesie a druhá polovica ku dňu udelenia novej koncesie po verejnom obstarávaní vyznačujúcom sa súťažou;

e) stanovenie sumy bankovej záruky alebo poistenia v rámci celkovej ročnej sumy vo výške 300 000 eur, ktoré má koncesionár poskytnúť na obdobie celého trvania koncesie na účely ochrany orgánu verejnej správy pri dodržiavaní subjektívnych a objektívnych požiadaviek, zachovávaní úrovne služieb a plnení dohodnutých zmluvných záväzkov.

637. Vo vykonávacej vyhláške [ADM], ktorá sa má prijať do konca mája 2014, sa stanovujú všetky vykonávacie ustanovenia potrebné na zabezpečenie, aby sa každé dva roky, pri dodržaní hlavných zásad podľa odseku 636, otvárali postupy nového udelenia existujúcich koncesií, ktoré sa vyznačujú súťažou, na vyberanie stávok v rámci hry Bingo, pričom platnosť poslednej z nich uplynie v roku 2020.“

17 Podľa vnútroštátneho súdu sa režimom technického predĺženia zaviedol aj zákaz účasti na verejnom obstarávaní na nové udelenie dotknutej koncesie držiteľom koncesií, ktorých platnosť uplynula, ktorí sa nechcú zúčastniť na tomto režime, pokiaľ majú znášať príslušné náklady.

18 Režim technického predĺženia bol prvýkrát zmenený v roku 2015 článkom 1 ods. 934 legge n. 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) [zákon č. 208 o opatreniach na vytvorenie ročného a viacročného štátneho rozpočtu (zákon o stabilite z roku 2016)] z 28. decembra 2015 (GURI č. 302 z 30. decembra 2015, riadna príloha č. 70), a to najmä s účinkom rozšíriť režim technického predĺženia na koncesie, ktorých platnosť uplynie v rokoch 2015 a 2016, predĺžiť lehotu na udelenie dotknutých koncesií z 31. decembra 2014 na 31. decembra 2016 a v dôsledku toho predĺžiť platnosť týchto koncesií, zvýšiť sumu mesačného poplatku, ktorý platia prevádzkovatelia vykonávajúci činnosť v rámci tohto režimu, z 2 800 eur na 5 000 eur za každý mesiac alebo časť mesiaca dlhšiu ako 15 dní a z 1 400 eur na 2 500 eur za každú časť mesiaca kratšiu ako 15 dní, ako aj zakázať prevod priestorov počas celého obdobia platnosti technického predĺženia.

19 Prostredníctvom decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (zákonná vyhláška č. 50, v ktorej sa stanovuje kódex verejného obstarávania) z 18. apríla 2016 (GURI č. 91 z 19. apríla 2016) bola do talianskeho právneho poriadku prebratá smernica 2014/23.

20 Článok 1 ods. 636 a 637 zákona č. 147/2013 bol opätovne zmenený v roku 2017 prostredníctvom legge n. 205 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018 – 2020 (zákon č. 205 o predbežnom štátnom rozpočte na rozpočtový rok 2018 a viacročnom rozpočte na trojročné obdobie 2018 – 2020) z 27. decembra 2017 (GURI č. 302 z 29. decembra 2017, riadna príloha č. 62) (ďalej len „zákon č. 205/2017“) s tým účinkom, že uvedený režim sa rozšíri na koncesie, ktorých platnosť uplynie v rokoch 2017 a 2018, posunie sa

lehota stanovená na začatie postupov verejného obstarávania na účely nového udelenia koncesií z 31. decembra 2016 na 30. septembra 2018 a zvýši sa suma mesačného poplatku, ktorý je splatný z titulu tohto režimu, z 5 000 eur na 7 500 eur za každý mesiac alebo časť mesiaca dlhšiu ako 15 dní, a z 2 500 eur na 3 500 eur za časť mesiaca kratšiu ako 15 dní.

21 Článok 1 ods. 636 až 638 zákona č. 147/2013 bol následne zmenený v rokoch 2018, 2019 a 2020, a to zakaždým s účinkom predĺžiť uplatňovanie režimu technického predĺženia v prípade koncesií, ktorých platnosť neuplynula. Konkrétne prostredníctvom legge n. 178 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021 – 2023 (zákon č. 178 o štátnom rozpočte na rozpočtový rok 2021 a viacročnom rozpočte na obdobie 2021 – 2023) z 30. decembra 2020 (GURI č. 322 z 30. decembra 2020, riadny dodatok č. 46) sa stanovil dátum uplynutia lehoty na vyhlásenie verejného obstarávania na udelenie koncesií na 31. marca 2023, teda po dátume uplynutia platnosti poslednej koncesie na hru Bingo.

22 Po skutkových okolnostiach vo veci samej bol tento článok 1 ešte v roku 2022 zmenený s cieľom nielen predĺžiť uplatňovanie režimu technického predĺženia do 31. decembra 2024, ale aj zvýšiť sumu mesačného poplatku za každý mesiac alebo časť mesiaca dlhšiu ako 15 dní tak, že sa stanovuje na sumu 8 625 eur.

Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

Veci C-728/22 a C-729/22

23 Odvolania vo veci samej podali dve profesionálne združenia podnikov, ktoré riadia činnosti súvisiace s hrou Bingo, ako aj podniky z tohto odvetvia činnosti.

24 Keďže odvolateľky vo veci samej čelili finančným ťažkostiam spôsobeným tak účinkami pandémie COVID-19, ako aj uplatňovaním vnútroštátnej právnej úpravy, ktorou sa v podstate zaviedla odplatná povaha koncesií, predložili ADM žiadosti, ktorými sa domáhali najmä okamžitého pozastavenia mesačného poplatku splatného z titulu režimu technického predĺženia, ako bol tento poplatok stanovený, pokiaľ ide o jeho výšku, zákonom č. 205/2017, až do obnovenia hospodárskej a finančnej rovnováhy týchto koncesií, ktorá existovala pred touto pandémiou, a v niektorých prípadoch, ako aj subsidiárne zmeny tohto poplatku tak, aby sa zohľadnila skutočná platobná schopnosť jednotlivých koncesionárov.

25 Dňa 9. júla 2020 vo veci C-729/22 a 18. novembra 2020 vo veci C-728/22 ADM zamietol tieto žiadosti najmä z dôvodu, že výšku tohto poplatku nemôže zmeniť prostredníctvom správneho opatrenia, keďže tento poplatok je stanovený v rámci vnútroštátnej právnej úpravy.

26 Odvolateľky vo veci samej podali proti zamietnutiu uvedených žiadostí žaloby na Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre Lazio, Taliansko). Tieto žaloby boli zamietnuté ako nedôvodné vzhľadom na rozsudok Corte costituzionale (Ústavný súd, Taliansko) č. 49/2021, ktorým sa vylúčili pochybnosti analogické tým, ktoré vznikli v prejednávaných veciach, pokiaľ ide o súlad vnútroštátnej právnej úpravy, o ktorú ide vo veci samej, s Costituzione della Repubblica Italiana (Ústava Talianskej republiky).

27 Odvolateľky vo veci samej podali proti týmto dvom rozsudkom odvolania na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), ktorá je vnútroštátnym súdom, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, pričom najmä tvrdili, že skutočnosť, že mesačný poplatok z titulu

režimu technického predĺženia je stanovený vnútroštátnymi právnymi predpismi, nemôže odôvodniť to, aby bol ADM zbavený akejkoľvek voľnej úvahy na účely prijímania správnych aktov, ktorých cieľom je obnovenie rovnováhy hospodársko-finančných podmienok prevádzkovania koncesií, ak sú tieto podmienky ovplyvnené nepredvídateľnými udalosťami. V opačnom prípade by sa s právnymi vzťahmi vyplývajúcimi z koncesií na výkon činností vyberania a riadenia stávok údajne nespravodlivo zaobchádzalo menej priaznivým spôsobom než s právnymi vzťahmi organizovanými výlučne prostredníctvom zmluvy. Navyše nemožnosť nanovo prerokovať hospodársku rovnováhu koncesie by údajne bola v rozpore s právom Únie, pretože hoci udelenie koncesie svojou povahou vedie k preneseniu prevádzkového rizika na koncesionára, nič to nemení na tom, že v prípade výnimočných podmienok prevádzkovania toto právo vyžaduje, aby koncesný vzťah mohol byť počas jeho platnosti zmenený.

28 Vnútroštátny súd najskôr zdôrazňuje, že odvolateľky vo veci samej predložili dôkazy umožňujúce preukázať, že podmienky prevádzkovania koncesií, najmä udržateľnosť nákladov na ich prevádzkovanie, boli vážne ohrozené nepredvídanými a nepredvídateľnými udalosťami najmä v nadväznosti na pandémiu COVID-19, zatiaľ čo Corte costituzionale (Ústavný súd) vo svojom rozsudku č. 49/2021 údajne rozhodol o situáciách pred zdravotnou krízou vyplývajúcou z tejto pandémie.

29 Vnútroštátny súd ďalej vyjadruje pochybnosti, pokiaľ ide o zlučiteľnosť s právom Únie jednak uplatnenia vnútroštátnej právnej úpravy na zmenu niektorých prvkov koncesných zmlúv, ak sa uplatnením tohto nástroja ADM zbavuje akejkoľvek právomoci zmeniť dotknuté koncesie v prípade, že dôjde k nepredvídaným a nepredvídateľným udalostiam, ktoré sú nezávislé od strán a ktoré významne ovplyvňujú bežné prevádzkové riziko týchto koncesií, a jednak rôznych právnych predpisov, ktoré boli prijaté na účely zmeny týchto koncesií, ak stanovujú predĺženie platnosti uvedených koncesií, pričom toto predĺženie, ako aj možnosť zúčastniť sa na budúcom verejnom obstarávaní podmieňujú zaplatením mesačného poplatku, a ak sú spôsobilé zmeniť celkovú rovnováhu jednotlivých koncesií.

30 Vnútroštátny súd napokon uvádza, že aj za predpokladu, že by zavedenie režimu technického predĺženia bolo odôvodnené potrebou zosúladiť dátumy uplynutia platnosti koncesií, o ktoré ide vo veci samej, na účely začatia nových postupov udeľovania, takýto režim sa zdá byť v rozpore s článkami 49 a 56 ZFEÚ, keďže vyvoláva pochybnosti o jeho skutočnej nevyhnutnosti, primeranosti a proporcionalite vo vzťahu k tomuto cieľu.

31 Za týchto podmienok vo veci C-728/22 Consiglio di Stato (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Má sa [smernica 2014/23], ako aj všeobecné zásady vyvoditeľné zo Zmluvy, a najmä články 15, 16, 20 a 21 Charty základných práv Európskej únie [(ďalej len ‚Charta‘)], článok 3 [ZEÚ] a články 8, 49, 56, 12, 145 a 151 [ZFEÚ], vykladať v tom zmysle, že sa vzťahujú na koncesie na prevádzkovanie hry Bingo, ktoré boli udelené v rámci verejného obstarávania v roku 2000, ich doba účinnosti uplynula a následne bola opakovane predĺžená prostredníctvom ustanovení právnych predpisov, ktoré nadobudli účinnosť po nadobudnutí účinnosti [tejto] smernice a uplynutí lehoty na jej prebratie?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, bráni smernica [2014/23] výkladu alebo uplatňovaniu ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, prípadne aplikačnej praxi na základe týchto ustanovení, ktoré zbavujú orgán verejnej správy diskrečnej právomoci začať na žiadosť zainteresovaných strán správne konanie zamerané na zmenu podmienok výkonu

koncesií, s vyhlásením nového udeľovania koncesií alebo bez takéhoto vyhlásenia v závislosti od toho, či sa opätovné prerokovanie zmluvnej rovnováhy kvalifikuje ako podstatná zmena v prípadoch, keď nastanú nepredvídané a nepredvídateľné udalosti, ktoré nemožno pripísať zmluvným stranám a ktoré významne ovplyvňujú bežné podmienky prevádzkového rizika, pokiaľ tieto podmienky pretrvávajú a na čas potrebný na prípadné obnovenie pôvodných podmienok výkonu koncesií?

3. Bráni [smernica 89/665], zmenená [smernicou 2014/23], výkladu alebo uplatňovaniu ustanovení vnútroštátnych interných predpisov, prípadne aplikačnej praxi na základe týchto ustanovení, podľa ktorých môže zákonodarca alebo orgán verejnej správy podmieňovať účasť na postupe prerozdeľovania koncesií na hazardné hry vstupom držiteľa licencie do režimu technického predĺženia, a to aj v prípade, ak je vylúčená možnosť opätovného prerokovania podmienok výkonu koncesie s cieľom uviesť ich do rovnováhy, v dôsledku nepredvídaných a nepredvídateľných udalostí, ktoré nemožno pripísať zmluvným stranám[, čo] významne ovplyvňuj[e] bežné podmienky prevádzkového rizika, pokiaľ tieto podmienky pretrvávajú a na čas potrebný na prípadné obnovenie pôvodných podmienok výkonu koncesií?

4. Bránia v každom prípade články 49 a 56 ZFEÚ a zásady právnej istoty a účinnosti právnej ochrany, ako aj zásada ochrany legitímnych očakávaní výkladu alebo uplatňovaniu ustanovení vnútroštátnych interných predpisov, prípadne aplikačnej praxi na základe týchto ustanovení, ktoré zbavujú orgán verejnej správy diskrečnej právomoci začať na žiadosť zainteresovaných strán správne konanie zamerané na zmenu podmienok výkonu koncesií, s vyhlásením nového udeľovania koncesií alebo bez takéhoto vyhlásenia v závislosti od toho, či sa opätovné prerokovanie zmluvnej rovnováhy kvalifikuje ako podstatná zmena v prípadoch, keď nastanú nepredvídané a nepredvídateľné udalosti, ktoré nemožno pripísať zmluvným stranám a ktoré významne ovplyvňujú bežné podmienky prevádzkového rizika, pokiaľ tieto podmienky pretrvávajú a na čas potrebný na prípadné obnovenie pôvodných podmienok výkonu koncesií?

5. Bránia články 49 a 56 ZFEÚ a zásady právnej istoty a účinnosti právnej ochrany, ako aj zásada ochrany legitímnych očakávaní výkladu alebo uplatňovaniu ustanovení vnútroštátnych interných predpisov, prípadne aplikačnej praxi na základe týchto ustanovení, podľa ktorých môže zákonodarca alebo orgán verejnej správy podmieňovať účasť na postupe prerozdeľovania koncesií na hazardné hry vstupom držiteľa licencie do režimu technického predĺženia, a to aj v prípade, ak je vylúčená možnosť opätovného prerokovania podmienok výkonu koncesie s cieľom uviesť ich do rovnováhy, v dôsledku nepredvídaných a nepredvídateľných udalostí, ktoré nemožno pripísať zmluvným stranám a ktoré významne ovplyvňujú bežné podmienky prevádzkového rizika, pokiaľ tieto podmienky pretrvávajú a na čas potrebný na prípadné obnovenie pôvodných podmienok výkonu koncesií?

6. Bránia vo všeobecnosti články 49 a 56 ZFEÚ a zásady právnej istoty a účinnosti právnej ochrany, ako aj zásada ochrany legitímnych očakávaní vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava relevantná v konaní vo veci samej, v ktorej sa stanovuje povinnosť prevádzkovateľov hry Bingo platiť mesačný poplatok v režime technického predĺženia, ktorý nebol stanovený v pôvodných koncesných listinách, a to v rovnakej výške pre všetky typy prevádzkovateľov, pričom táto výška je v priebehu času upravovaná zákonodarcom bez akéhokoľvek preukázaného vzťahu k charakteristikám a priebehu konkrétneho koncesného vzťahu?“

32 Vo veci C-729/22 Consiglio di Stato (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa [smernica 2014/23/EÚ], ako aj všeobecné zásady vyplývajúce zo [Zmlúv], a najmä články 49 a 56 ZFEÚ, vykladať v tom zmysle, že sa uplatňujú na koncesie na prevádzkovanie hry Bingo, ktoré boli udelené vo výberovom konaní v roku 2000, ich doba účinnosti uplynula a bola opakovane predĺžená legislatívnymi ustanoveniami, ktoré nadobudli účinnosť po nadobudnutí účinnosti tejto smernice a po uplynutí lehoty na jej prebratie?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, bráni smernica [2014/23] výkladu alebo uplatňovaniu ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, prípadne aplikačnej praxi na základe týchto ustanovení, ktoré zbavujú orgán verejnej správy diskrečnej právomoci začať na žiadosť zainteresovaných strán správne konanie zamerané na zmenu podmienok výkonu koncesií, s vyhlásením nového udeľovania koncesií alebo bez takéhoto vyhlásenia v závislosti od toho, či sa opätovné prerokovanie zmluvnej rovnováhy kvalifikuje ako podstatná zmena v prípadoch, keď nastanú nepredvídané a nepredvídateľné udalosti, ktoré nemožno pripísať zmluvným stranám a ktoré významne ovplyvňujú bežné podmienky prevádzkového rizika, pokiaľ tieto podmienky pretrvávajú a na čas potrebný na prípadné obnovenie pôvodných podmienok výkonu koncesií?

3. Bráni [smernica 89/665], zmenená [smernicou 2014/23], výkladu alebo uplatňovaniu ustanovení vnútroštátnych interných predpisov, prípadne aplikačnej praxi na základe týchto ustanovení, podľa ktorých môže zákonodarca alebo orgán verejnej správy podmieňovať účasť na postupe prerozdeľovania koncesií na hazardné hry vstupom držiteľa licencie do režimu technického predĺženia, a to aj v prípade, ak je vylúčená možnosť opätovného prerokovania podmienok výkonu koncesie s cieľom uviesť ich do rovnováhy, v dôsledku nepredvídaných a nepredvídateľných udalostí, ktoré nemožno pripísať zmluvným stranám[, čo] významne ovplyvňuj[e] bežné podmienky prevádzkového rizika, pokiaľ tieto podmienky pretrvávajú a na čas potrebný na prípadné obnovenie pôvodných podmienok výkonu koncesií?

4. Bránia v každom prípade články 49 a 56 ZFEÚ a zásady právnej istoty a účinnosti právnej ochrany, ako aj zásada ochrany legitímnej dôvery výkladu alebo uplatňovaniu ustanovení vnútroštátnych interných predpisov, prípadne aplikačnej praxi na základe týchto ustanovení, ktoré zbavujú orgán verejnej správy diskrečnej právomoci začať na žiadosť zainteresovaných strán správne konanie zamerané na zmenu podmienok výkonu koncesií, s vyhlásením nového udeľovania koncesií alebo bez takéhoto vyhlásenia v závislosti od toho, či sa opätovné prerokovanie zmluvnej rovnováhy kvalifikuje ako podstatná zmena v prípadoch, keď nastanú nepredvídané a nepredvídateľné udalosti, ktoré nemožno pripísať zmluvným stranám a ktoré významne ovplyvňujú bežné podmienky prevádzkového rizika, pokiaľ tieto podmienky pretrvávajú a na čas potrebný na prípadné obnovenie pôvodných podmienok výkonu koncesií?

5. Bránia články 49 a 56 ZFEÚ a zásady právnej istoty a účinnosti právnej ochrany, ako aj zásada ochrany legitímnej dôvery výkladu alebo uplatňovaniu ustanovení vnútroštátnych interných predpisov, prípadne aplikačnej praxi na základe týchto ustanovení, podľa ktorých môže zákonodarca alebo orgán verejnej správy podmieňovať účasť na postupe prerozdeľovania koncesií na hazardné hry vstupom držiteľa licencie do režimu technického predĺženia, a to aj v prípade, ak je vylúčená možnosť opätovného prerokovania podmienok výkonu koncesie s cieľom uviesť ich do rovnováhy, v dôsledku nepredvídaných a nepredvídateľných udalostí,

ktoré nemožno pripísať zmluvným stranám a ktoré významne ovplyvňujú bežné podmienky prevádzkového rizika, pokiaľ tieto podmienky pretrvávajú a na čas potrebný na prípadné obnovenie pôvodných podmienok výkonu koncesií?

6. Bránia vo všeobecnosti články 49 a 56 ZFEÚ a zásady právnej istoty a účinnosti právnej ochrany, ako aj zásada ochrany legitímnej dôvery vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava relevantná v konaní vo veci samej, v ktorej sa stanovuje povinnosť prevádzkovateľov hry Bingo platiť mesačný poplatok v režime technického predĺženia, ktorý nebol stanovený v pôvodných koncesných listinách, a to v rovnakej výške pre všetky typy prevádzkovateľov, pričom táto výška je v priebehu času upravovaná zákonodarcom bez akéhokoľvek preukázaného vzťahu k charakteristikám a priebehu konkrétneho koncesného vzťahu?“

Vec C-730/22

33 Vo veci C-730/22 spoločnosť Coral, ktorá prevádzkuje herne pre hru Bingo na základe koncesie, podala žalobu na Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre Lazio) proti opatreniu, ktoré v roku 2018 prijal ADM na základe zákona č. 205/2017 a ktorým sa pred novým udelením koncesií stanovil mesačný poplatok, ktorý majú koncesionári zaplatiť z titulu režimu technického predĺženia vo výške 7 500 eur.

34 Na podporu tejto žaloby uvedená spoločnosť tvrdila, že zvýšenie tohto poplatku bolo neprimerané a neodôvodnené, keďže koncesia, ktorá jej bola udelená, bola pôvodne bezplatná, no taliansky zákonodarca jednostranne zaviedol uvedený poplatok a neustále ho zvyšoval. Tiež poukázala na zneužívanie režimu technického predĺženia od roku 2013, ktorý je v rozpore najmä so zásadami voľnej hospodárskej súťaže a zákazu diskriminácie a obmedzuje slobodu súkromnej hospodárskej iniciatívy.

35 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre Lazio) položil Corte costituzionale (Ústavný súd) otázky týkajúce sa zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy dotknutej vo veci samej s Ústavou Talianskej republiky.

36 Corte costituzionale (Ústavný súd) vo svojom rozsudku č. 49/2021 dospel k záveru o súlade tejto vnútroštátnej právnej úpravy s Ústavou Talianskej republiky, ako aj s článkami 16, 20 a 21 Charty.

37 S ohľadom na tento rozsudok Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre Lazio) uvedenú žalobu v celom rozsahu zamietol.

38 Coral teda podala proti rozsudku Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre Lazio) odvolanie na vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, a to najmä z dôvodu, že režim technického predĺženia vedie k nadmerným zmenám koncesií počas ich platnosti spôsobom, ktorý prekračuje povolené limity najmä v zmysle článku 43 smernice 2014/23.

39 ADM vo svojom vyjadrení najmä uviedol, že cieľom režimu technického predĺženia je umožniť existujúcim koncesionárom, ktorí všetci podliehajú rovnakým podmienkam v rámci technického predĺženia, zúčastniť sa na novom verejnom obstarávaní, ako to vyžaduje právo Únie.

40 V tejto súvislosti vnútroštátny súd uvádza, že má pochybnosti o zlučiteľnosti režimu technického predĺženia so smernicou 2014/23, keďže tento režim dané predĺženie, ako aj možnosť zúčastniť sa na budúcom verejnom obstarávaní podmieňuje zaplatením mesačného poplatku bez konkrétneho posúdenia hospodárskych podmienok jednotlivých koncesií a potenciálne mení celkovú rovnováhu každej z nich.

41 V tejto súvislosti daný súd tvrdí, že hoci samotný pojem koncesia predpokladá existenciu prevádzkového rizika, taliansky zákonodarca v prejednávanej veci významne zmenil samotnú štruktúru prevádzkových nákladov v odvetví hry Bingo, keď zaviedol mechanizmus mesačného poplatku. K tejto zmene navyše údajne nedošlo na základe nepredvídateľnej udalosti, ktorá je nezávislá od vôle strán, ale vyplýva z jednostranného rozhodnutia tohto zákonodarcu.

42 Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že za predpokladu, že by Súdny dvor dospel k záveru, že smernica 2014/23 nie je uplatniteľná na vec C-730/22, má tiež pochybnosti o zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy, o ktorú ide vo veci samej, s článkami 49 a 56 ZFEÚ, ako aj s niektorými všeobecnými zásadami práva Únie. Aj za predpokladu, že by zavedenie režimu technického predĺženia bolo odôvodnené potrebou zosúladiť dátumy uplynutia platnosti koncesií počas ich platnosti na účely nového udeľovania po uplynutí ich platnosti prostredníctvom otvorených verejných obstarávaní vyznačujúcich sa súťažou, takýto režim sa totiž zdá byť v rozpore s článkami 49 a 56 ZFEÚ, keďže sa ním zavádzajú obmedzenia slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb, ktoré vyvolávajú pochybnosti o ich skutočnej nevyhnutnosti, primeranosti a proporcionalite vo vzťahu k sledovanému cieľu.

43 Za týchto podmienok Consiglio di Stato (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Bráni smernica [2014/23], 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 koncesií 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 koncesií účasťou prevádzkovateľov na uvedenom [technickom] predĺžení?"

Konanie na Súdnom dvore

44 Súdny dvor zaslal vnútroštátnemu súdu žiadosť o vysvetlenie, na ktorú tento súd odpovedal tromi uzneseniami z 31. októbra 2023, ktoré boli doručené Súdnemu dvoru 16. novembra 2023. V týchto uzneseniach vnútroštátny súd zdôraznil, že hoci má pochybnosti o uplatniteľnosti smernice 2014/23, niektoré skutočnosti, ktoré považuje za prevažujúce, túto uplatniteľnosť podporujú, a preto výklad článkov 49, 56 a 63 ZFEÚ požaduje v podstate len subsidiárne.

45 Spomedzi týchto prevažujúcich skutočností vnútroštátny súd odkázal najmä na okolnosť, že na jednej strane udelené práva na prevádzkovanie nepredstavovali len povolenia alebo administratívne licencie, ale koncesie na služby, ako ich vymedzuje článok 5 smernice 2014/23, a na druhej strane, že všetky dotknuté koncesie generovali obrat vyšší, ako je finančný limit stanovený v článku 8 tejto smernice.

O prejudiciálnych otázkach

Úvodné poznámky

46 Komisia tvrdí, že vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, neumožňuje vyvodiť jasný záver, pokiaľ ide o právnu povahu dotknutých koncesií, keďže jedinou relevantnou skutočnosťou uvedenou v návrhoch na začatie prejudiciálneho konania je, že tieto koncesie nezakladajú výlučné právo v prospech koncesionárov. Odpoveď najmä na prvé dve otázky vo veciach C-728/22 a C-729/22 by podľa nej bola potrebná iba vtedy, ak by tieto práva predstavovali koncesie na služby v zmysle článku 5 smernice 2014/23, a nie len administratívne licencie.

47 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry výlučne vnútroštátny súd má právomoc zistiť skutkový stav veci, ktorú prejednáva, ako aj vykladať vnútroštátne právo (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. októbra 2024, NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, bod 31 a citovanú judikatúru). Keď sa teda otázky predložené Súdnemu dvoru týkajú výkladu práva Únie, Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť [rozsudok zo 7. februára 2023, Confédération paysanne a i. (Náhodná mutagenéza *in vitro*), C-688/21, EU:C:2023:75, bod 32].

48 Súdny dvor môže odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom totiž len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá žiadnu súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém, alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými ani právnymi okolnosťami potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré mu boli položené [rozsudok zo 7. februára 2023, Confédération paysanne a i. (Náhodná mutagenéza *in vitro*), C-688/21, EU:C:2023:75, bod 33].

49 Hoci vnútroštátny súd v návrhoch na začatie prejudiciálneho konania odkazoval na pojem „koncesia“ s cieľom vyjadriť práva na prevádzkovanie, o ktoré ide vo veci samej, bez toho, aby spresnil, či sa tento pojem používa v zmysle, ktorý mu priznáva právo Únie, z odpovede vnútroštátneho súdu na žiadosť Súdneho dvora o vysvetlenie jednoznačne vyplýva, že na jednej strane práva na prevádzkovanie koncesií, o ktoré ide vo veci samej, spĺňajú hmotnoprávne podmienky na to, aby ich bolo možné kvalifikovať ako koncesie na služby v zmysle článku 5 bodu 1 písm. b) smernice 2014/23. Na druhej strane všetky tieto koncesie dosahujú finančný limit stanovený v článku 8 smernice 2014/23 tak, aby patrili do jej pôsobnosti.

50 V dôsledku toho treba na tieto žiadosti odpovedať na základe predpokladu, že práva na prevádzkovanie, o ktoré ide vo veci samej, predstavujú koncesie v zmysle článku 5 bodu 1 písm. b) smernice 2014/23 a že tieto koncesie dosahujú finančný limit stanovený v článku 8 tejto smernice.

O prvých otázkach vo veciach C-728/22 a C-729/22

51 Komisia tvrdí, že prvé otázky vo veciach C-728/22 a C-729/22 sú čiastočne neprípustné v rozsahu, v akom sa týkajú výkladu ustanovení, ako sú články 8, 12, 145 a 151 ZFEÚ, v súvislosti s ktorými vnútroštátny súd neposkytol vysvetlenia, ktoré by Súdnemu dvoru a prípadným vedľajším účastníkom konania umožňovali pochopiť, v čom sú tieto ustanovenia relevantné pre vyriešenie sporov vo veci samej.

52 V tomto ohľade je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry v rámci spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi potreba dospieť k výkladu práva Únie, ktorý by bol užitočný pre vnútroštátny súd, si vyžaduje, aby vnútroštátny súd náležite dodržal požiadavky týkajúce sa obsahu návrhu na začatie prejudiciálneho konania a výslovne uvedené v článku 94 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, o ktorom sa predpokladá, že ho vnútroštátny súd pozná (rozsudok z 19. apríla 2018, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi, C-152/17, EU:C:2018:264, bod 21).

53 V súlade s článkom 94 písm. c) rokovacieho poriadku je teda najmä nevyhnutné, aby návrh na začatie prejudiciálneho konania obsahoval uvedenie dôvodov, pre ktoré sa vnútroštátny súd rozhodol položiť otázku o výklade alebo platnosti určitých ustanovení práva Únie, ako aj súvislosť, ktorú vnútroštátny súd vidí medzi týmito ustanoveniami a vnútroštátnou právnou úpravou uplatniteľnou v spore vo veci samej (rozsudok z 19. apríla 2018, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi, C-152/17, EU:C:2018:264, bod 22).

54 Hoci vo veci C-728/22 vnútroštátny súd žiada Súdny dvor o výklad článku 3 ZEÚ, článkov 8, 12, 26, 145 a 151 ZFEÚ, ako aj článkov 15, 16, 20 a 21 Charty, neuviedol žiadne konkrétne vysvetlenie, pokiaľ ide o relevantnosť týchto článkov pre prvú otázku v tejto veci. Z toho vyplýva, že prvá otázka vo veci C-728/22 je neprípustná v rozsahu, v akom sa týka výkladu uvedených článkov.

55 Naproti tomu vzhľadom na konkrétne vysvetlenia uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-728/22 treba prvú otázku v tejto veci považovať za prípustnú v rozsahu, v akom sa týka výkladu smernice 2014/23, ako aj článkov 49 a 56 ZFEÚ.

56 Pokiaľ ide o vec C-729/22, prvá položená otázka je formulovaná inak ako otázka vo veci C-728/22, pretože sa týka len výkladu ustanovení smernice 2014/23 a článkov 49 a 56 ZFEÚ. Návrh na začatie prejudiciálneho konania v tejto veci obsahuje dostatočné vysvetlenia dôvodov, ktoré viedli vnútroštátny súd k tomu, aby sa na Súdny dvor obrátil so žiadosťou o výklad týchto ustanovení a článkov, takže túto otázku treba považovať za prípustnú v celom rozsahu.

57 Navyše vzhľadom na skutočnosť zdôraznenú v bode 49 tohto rozsudku, že vnútroštátny súd vychádza z predpokladu, že práva na prevádzkovanie, ktoré boli udelené odvolateľkám vo veci samej, pokiaľ ide o veci C-728/22 a C-729/22, spĺňajú hmotnoprávne podmienky na to, aby ich bolo možné kvalifikovať ako koncesie na služby v zmysle článku 5 bodu 1 písm. b) smernice 2014/23, treba dospieť k záveru, ako to uviedla generálna advokátka v bodoch 43 a 44 svojich návrhov, že tieto otázky sa presnejšie týkajú časovej pôsobnosti tejto smernice.

58 V dôsledku toho sa treba domnievať, že prvými otázkami vo veciach C-728/22 a C-729/22 sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa smernica 2014/23, ako aj články 49 a 56 ZFEÚ majú vykladať v tom zmysle, že sú uplatniteľné *ratione temporis* na koncesné zmluvy v zmysle článku 5 bodu 1 písm. b) tejto smernice, ktoré boli udelené pred nadobudnutím účinnosti tejto smernice,

ktorých platnosť však bola predĺžená ustanoveniami právnych predpisov, ktorými sa ako protiplnenie na ťarchu dotknutých koncesionárov zaviedli po prvé povinnosť platiť mesačný poplatok, ktorého suma sa následne zvýšila, po druhé zákaz prevodu ich priestorov a po tretie povinnosť akceptovať tieto predĺženia, aby sa mohli v budúcnosti zúčastniť na postupoch nového udeľovania týchto koncesií.

59 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v prípade zmeny koncesnej zmluvy je právnou úpravou Únie uplatniteľnou na túto zmenu právna úprava účinná v deň tejto zmeny, pričom to, že dátum uzavretia pôvodnej koncesnej zmluvy predchádza nadobudnutiu účinnosti pravidiel Únie upravujúcim príslušnú oblasť, nemá v tomto ohľade žiadne dôsledky (pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. septembra 2019, Komisia/Taliansko, C-526/17, EU:C:2019:756, bod 60, ako aj z 2. septembra 2021, Sisal a i., C-721/19 a C-722/19, EU:C:2021:672, bod 28). Naproti tomu sú neuplatniteľnými ustanovenia smernice, ktoré stanovujú lehotu na prebratie, ktorá uplynula po tomto dátume, s výnimkou toho, že by táto smernica už bola prebratá do vnútroštátneho práva ku dňu uverejnenia zmeny koncesie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. decembra 2018, Stanley International Betting a Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, body 34 a 35).

60 Keďže článok 51 ods. 1 smernice 2014/23 stanovuje, že táto smernica sa má prebrať najneskôr do 18. apríla 2016, treba túto smernicu považovať za uplatniteľnú na každú zmenu koncesnej zmluvy, ku ktorej došlo po tomto dátume.

61 V prejednávanej veci, ako sa to uvádza v bode 24 tohto rozsudku, žiadosti podané odvolateľkami vo veci samej na ADM v rámci vecí C-728/22 a C-729/22 sa týkajú zmien zavedených zákonom č. 205/2017. Tieto zmeny pritom podľa informácií poskytnutých Súdnemu dvoru spočívali v obnovení režimu technického predĺženia a v jeho rozšírení aj na koncesie, ktorých platnosť uplynula v rokoch 2017 a 2018, pričom sa zvýšila suma mesačného poplatku z titulu tohto režimu.

62 Preto aj keď povinnosti dotknutých koncesionárov podľa zákona č. 205/2017 boli uvedené aj v skôr prijatých technických predĺženiach, nič to nemení na tom, že zmena koncesných zmlúv vykonaná týmto zákonom mala za účinok predĺženie platnosti všetkých týchto povinností a všeobecnejšie režimu technického predĺženia, ktorému koncesionári v súčasnosti podliehajú.

63 Tieto zmeny však boli prijaté po uplynutí lehoty na prebratie smernice 2014/23. Táto smernica sa teda uplatňuje nielen na zvýšenie sumy poplatku v nadväznosti na prijatie zákona č. 205/2017, ale aj na všetky prvky režimu technického predĺženia, z ktorých sa síce niektoré už nachádzali v skorších predĺženiach, ale boli obnovené na základe zákona č. 205/2017. Článok 43 uvedenej smernice preto predstavuje ustanovenie, na základe ktorého treba od prijatia zákona č. 205/2017 posudzovať zlučiteľnosť zmeny spočívajúcej v predĺžení platnosti koncesie na služby, ktorého protiplnením je po prvé povinnosť platiť poplatok, po druhé zákaz prevodu priestorov a po tretie povinnosť akceptovať každé predĺženie koncesií, s právom Únie.

64 Zo znenia článku 43 smernice 2014/23 navyše vyplýva, že obsahuje vyčerpávajúcu harmonizáciu vnútroštátnych ustanovení týkajúcich sa predpokladov, na základe ktorých je na jednej strane možné meniť koncesné zmluvy bez toho, aby bolo potrebné organizovať nové verejné obstarávanie na udelenie koncesie v súlade s pravidlami stanovenými v tejto smernici, a na druhej strane je takéto verejné obstarávanie na udelenie koncesie potrebné v prípade zmeny podmienok koncesie [pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. novembra 2024, Adusbef (Morandiho most), C-683/22, EU:C:2024:936, bod 51].

65 Každé vnútroštátne opatrenie prijaté v oblasti, ktorá bola na úrovni Únie harmonizovaná vyčerpávajúcim spôsobom, sa nemá posudzovať s ohľadom na ustanovenia primárneho práva, ako sú články 49 a 56 ZFEÚ, ale s ohľadom na ustanovenia príslušného harmonizačného opatrenia (pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. septembra 2021, Sisal a i., C-721/19 a C-722/19, EU:C:2021:672, bod 32).

66 V dôsledku toho ani v situáciách, o aké ide vo veci samej, sa zlučiteľnosť vnútroštátnych ustanovení, ktoré boli ako ustanovenia vyplývajúce z prijatia zákona č. 205/2017 prijaté po prebratí smernice 2014/23 a v každom prípade po 18. apríli 2016, neposudzuje z hľadiska článkov 49 a 56 ZFEÚ, keďže dané ustanovenia sa musia posudzovať výlučne z hľadiska článku 43 tejto smernice.

67 Vzhľadom na všetko, čo bolo uvedené, treba na prvé otázky vo veciach C-728/22 a C-729/22 odpovedať tak, že smernica 2014/23 sa má vykladať v tom zmysle, že je uplatniteľná *ratione temporis* na koncesné zmluvy v zmysle článku 5 bodu 1 písm. b) tejto smernice, ktoré boli udelené pred nadobudnutím účinnosti tejto smernice, ktorých platnosť však bola predĺžená ustanoveniami právnych predpisov, ktorými sa ako protiplnenie na ťarchu dotknutých koncesionárov zaviedli po prvé povinnosť platiť mesačný poplatok, ktorého suma sa následne zvýšila, po druhé zákaz prevodu ich priestorov a po tretie povinnosť akceptovať tieto predĺženia, aby sa mohli v budúcnosti zúčastniť na postupoch nového udeľovania týchto koncesií, pokiaľ samotné tieto ustanovenia právnych predpisov nadobudli účinnosť po uplynutí lehoty na prebratie uvedenej smernice. V tejto situácii sa články 49 a 56 ZFEÚ majú vykladať v tom zmysle, že nie sú uplatniteľné.

O jedinej otázke vo veci C-730/22

68 Najskôr treba uviesť, že vzhľadom na to, že vnútroštátny súd v jedinej otázke vo veci C-730/22 odkazuje na článok 26 ZFEÚ bez toho, aby poskytol konkrétne vysvetlenie, pokiaľ ide o relevantnosť tohto článku na vyriešenie sporu vo veci samej, treba túto otázku považovať za neprípustnú v rozsahu, v akom sa týka výkladu uvedeného článku z dôvodov uvedených v bodoch 50 a 51 tohto rozsudku. Naopak, vzhľadom na vysvetlenia uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania predloženom v tejto veci treba uvedenú otázku považovať za prípustnú v rozsahu, v akom sa týka výkladu smernice 2014/23, ako aj článkov 49 a 56 ZFEÚ. Preto jednak s ohľadom na to, čo je uvedené v bode 65 tohto rozsudku, a jednak na okolnosť, že sporný akt vo veci C-730/22 bol prijatý na základe zákona č. 205/2017, výklad týchto článkov Zmluvy o FEÚ netreba podať.

69 Ďalej, hoci v jedinej otázke vo veci C-730/22 vnútroštátny súd neuvádza žiadne konkrétne ustanovenie smernice 2014/23 a článok 18 tejto smernice by mohol byť tiež relevantný s ohľadom na okolnosti vo veci samej, z vysvetlení poskytnutých v návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že táto otázka sa týka výlučne výkladu článku 43 uvedenej smernice, ako aj výkladu zásad zákazu diskriminácie, proporcionality a ochrany hospodárskej súťaže.

70 V tejto súvislosti z informácií poskytnutých Súdnemu dvoru vyplýva, že hoci odvolateľka vo veci samej, pokiaľ ide o vec C-730/22, kritizuje ustanovenia týkajúce sa režimu technického predĺženia, ktoré figurujú v predchádzajúcich predĺženiach, nič to nemení na tom, že predmetom sporu vo veci samej sú len opatrenia prijaté na základe zákona č. 205/2017, ktorým boli obnovené základné prvky už existujúceho režimu predĺženia a ktorým bola zvýšená suma poplatku z titulu protiplnenia. Ako sa však konštatuje v bodoch 62 a 63 tohto rozsudku, článok 43 smernice

2014/23 predstavuje ustanovenie, na základe ktorého treba od prijatia zákona č. 205/2017 preskúmať všetky uplatniteľné prvky režimu technického predĺženia, aj keď niektoré prvky boli uvedené aj v predchádzajúcich predĺženiach.

71 Napokon, hoci na účely výkladu smernice 2014/23 treba zohľadniť, ako to zdôrazňuje Coral vo svojich písomných pripomienkach, zásady zákazu diskriminácie, proporcionality a ochrany hospodárskej súťaže, treba konštatovať, že vnútroštátny súd odkazuje na tieto zásady buď v spojení s článkami 49 a 56 ZFEÚ, o ktorých sa konštatovalo, že nie sú uplatniteľné vo veci samej, alebo spôsobom, ktorý nie je dostatočne presný na to, aby Súdny dvor mohol zaujať stanovisko k požadovanému výkladu týchto zásad.

72 Preto sa treba domnievať, že jedinou otázkou vo veci C-730/22 sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 43 smernice 2014/23 vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby vnútroštátny zákonodarca mohol prostredníctvom ustanovení právnych predpisov, ktoré nadobudli účinnosť po lehote na prebratie tejto smernice, jednostranne predĺžiť platnosť koncesie na služby a pri tejto príležitosti ako protiplnenie po prvé zvýšiť sumu poplatku, ktorý je stanovený paušálne a majú ho platiť všetci dotknutí koncesionári bez ohľadu na ich obrat, po druhé zachovať zákaz prevodu ich priestorov a po tretie ponechať povinnosť akceptovať tieto predĺženia, aby sa títo koncesionári mohli v budúcnosti zúčastniť na postupoch nového udeľovania týchto koncesií.

73 Ako to bolo v tomto ohľade pripomenuté v bode 64 tohto rozsudku, článok 43 smernice 2014/23 obsahuje vyčerpávajúcu harmonizáciu predpokladov, na základe ktorých je na jednej strane možné meniť koncesie bez toho, aby bolo v tejto súvislosti potrebné organizovať nové verejné obstarávanie na udelenie koncesií v súlade s pravidlami stanovenými v tejto smernici, a na druhej strane je takéto verejné obstarávanie na udelenie koncesie potrebné v prípade zmeny podmienok koncesie [pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. novembra 2024, Adusbef (Morandiho most), C-683/22, EU:C:2024:936, bod 51].

74 Zo znenia tohto článku 43 však nevyplýva, že by sa vzťahoval len na zmeny vykonané v nadväznosti na rokovanie medzi koncesionárom a verejným obstarávateľom, teda s vylúčením zmien, ktoré boli jednostranne nariadené legislatívnou cestou. V tejto súvislosti skutočnosť, že v odôvodnení 75 smernice 2014/23 sa spresňuje, že podstatná zmena koncesie svedčí o úmysle strán opätovne prerokovať jej základné podmienky, nemôže obmedziť pôsobnosť uvedeného článku 43, ako to vyplýva z jeho jednoznačného znenia.

75 V dôsledku toho treba na účely uplatnenia smernice 2014/23 považovať za irelevantnú okolnosť, že o zmenách uvedených vnútroštátnym súdom v jedinej otázke vo veci C-730/22 rozhodol jednostranne taliansky zákonodarca.

76 Naproti tomu treba pripomenúť, že článok 43 smernice 2014/23 bráni akejkoľvek zmene podmienok vykonávania koncesie, či už jednostrannej alebo na základe dohody, ktorá sa uskutočňuje bez nových postupov udeľovania, pokiaľ táto zmena nespadá pod niektorý z prípadov uvedených v článku 43 ods. 1 alebo 2 tejto smernice.

77 Ak sa však tak, ako to je vo veci samej, o zmene, ako je zavedenie povinnosti platiť poplatok, rozhodne ako o protiplnení súvisiacom s inými povinnosťami, ako je predĺženie platnosti dotknutej koncesie, posúdenie možnosti vykonať takúto zmenu na základe článku 43 ods. 1 a 2 smernice 2014/23 sa musí vykonať s prihliadnutím na všetky účinky tejto zmeny, keďže tieto účinky nemožno od seba navzájom oddeliť.

78 V dôsledku toho treba práve s prihliadnutím na všetky účinky vyvolané zmenou, ako sa uvádza v otázke vnútroštátneho súdu, určiť, či daná zmena spadá pod niektorý z prípadov uvedených v článku 43 ods. 1 alebo 2 tejto smernice.

79 Pokiaľ ide po prvé o článok 43 ods. 1 písm. a) smernice 2014/23 a s ohľadom na situáciu, ktorú uvádza vnútroštátny súd v jedinej otázke vo veci C-730/22, v ktorej ide o zmenu vykonanú legislatívnou cestou, hneď na úvod možno vylúčiť, že by táto situácia mohla spadať pod predpoklad uvedený v tomto ustanovení, keďže v tomto ustanovení sa vyžaduje, aby sa zmena vykonala prostredníctvom ustanovenia v koncesnej zmluve.

80 Pokiaľ ide po druhé o predpoklady uvedené v písmenách b) až d) uvedeného článku 43 ods. 1, tieto vychádzajú z toho, že predmetná zmena sa vykonala z jedného z dôvodov výslovne uvedených v týchto ustanoveniach, a to ak sa dodatočné práce alebo služby vykonané pôvodným koncesionárom stali nevyhnutnými, ak je zmena nevyhnutná z dôvodu okolností, ktoré starostlivý verejný obstarávateľ alebo obozretný obstarávateľ nemohol predvídať, alebo ak nový koncesionár nahrádza koncesionára, ktorému verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ pôvodne udelil predmetnú koncesiu.

81 Keďže vnútroštátny súd v jedinej otázke vo veci C-730/22 neuviedol žiadny konkrétny dôvod zamýšľaných zmien, nie je potrebné preskúmať, či možno uplatniť niektoré z uvedených ustanovení. V prípade potreby bude úlohou vnútroštátneho súdu položiť Súdnemu dvoru nové otázky, ktoré sa osobitne týkajú týchto predpokladov, ak by dospel k záveru, že jeden z nich sa môže uplatniť.

82 Pokiaľ ide po tretie o predpoklad uvedený v článku 43 ods. 1 písm. e) smernice 2014/23, treba pripomenúť, že sa týka úprav, ktoré „bez ohľadu na ich hodnotu nie sú podstatné v zmysle odseku 4“.

83 Podľa článku 43 ods. 4 prvej vety smernice 2014/23 sa zmena považuje za podstatnú, „ak sa v jej dôsledku povaha koncesie podstatne líši od pôvodne udelenej koncesie“.

84 Ako sa uvádza v odôvodnení 75 tejto smernice, cieľom tohto ustanovenia je dbať na to, aby sa nový postup udeľovania koncesie začal v prípade podstatných zmien pôvodnej koncesie, najmä rozsahu a obsahu vzájomných práv a povinností strán vrátane priznania práv duševného vlastníctva. Platí to najmä v prípade podmienok, ktoré by mali vplyv na výsledok postupu, ak by boli súčasťou pôvodného postupu.

85 V tejto súvislosti je nesporné, že zmena, ktorá má za následok najmä obnovenie alebo predĺženie platnosti koncesie nad rámec obdobia stanoveného pri jej pôvodnom udelení, spôsobuje, že charakteristiky tejto koncesie sa podstatne líšia od tých, ktoré boli pôvodne stanovené, pretože táto zmena sa dotýka podstatnej náležitosti dotknutej zmluvy, a ak by táto nová charakteristika podstatnej náležitosti danej zmluvy bola zahrnutá do pôvodného postupu, prilákala by viac uchádzačov. Takúto zmenu preto treba považovať za podstatnú, keďže ostatné účinky vyvolané touto zmenou môžu len zvýrazniť jej podstatný charakter.

86 V dôsledku toho sa musí zmena, ktorej predmetom je predĺženie platnosti koncesie a ako protiplnenie zavedenie po prvé povinnosti platiť mesačný poplatok, ktorého výška sa následne zvýši, po druhé zákazu prevodu priestorov a po tretie povinnosti akceptovať tieto predĺženia, aby sa dotknutý koncesionár mohol v budúcnosti zúčastniť na postupoch nového udeľovania týchto

koncesií, považovať za podstatnú, a teda za takú, ktorá nemôže spadať pod článok 43 ods. 1 písm. e) smernice 2014/23, a to bez toho, aby bolo potrebné samostatne preskúmať každý aspekt tejto zmeny.

87 Po štvrté treba napokon konštatovať, že takáto zmena nespadá ani pod prípad uvedený v článku 43 ods. 2 smernice 2014/23. Zo znenia tohto ustanovenia totiž vyplýva, že v ňom uvádzaný prípad je prípad zmien, ktorých hodnota je v prvom rade nižšia ako finančný limit stanovený v článku 8 tejto smernice, ďalej ktorých hodnota je tiež nižšia ako 10 % hodnoty pôvodnej koncesie, a napokon ktorými sa nemení celková povaha dotknutej koncesie.

88 V prejednávanej veci žiadna skutočnosť v spise, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, nenaznačuje, že by zmena, o ktorú ide vo veci samej, spĺňala tieto kritériá alebo že by účastníci konania vo veci samej také niečo tvrdili.

89 Navyše v súlade s článkom 8 ods. 2 smernice 2014/23 hodnota koncesie zodpovedá celkovému obratu koncesionára vytvorenému počas trvania zmluvy podľa odhadu verejného obstarávateľa, pokiaľ ide o práce a služby, ktoré sú predmetom tejto koncesie, ako aj dodávky súvisiace s týmito prácami a službami. V dôsledku toho v prípade zmeny, ktorej následkom je najmä predĺženie platnosti koncesie tak, aby spadala pod prípad uvedený v článku 43 ods. 2 tejto smernice, nesmie toto predĺženie, zvýšené o prepočet na časové jednotky prípadných iných účinkov tejto zmeny na faktory zohľadnené na účely stanovenia pôvodnej hodnoty uvedenej koncesie, predstavovať viac ako 10 % pôvodného trvania tejto koncesie.

90 Vo veci samej však zmena spôsobená prijatím zákona č. 205/2017 mala za následok okrem odloženia dátumu uplynutia platnosti koncesií, ktorých platnosť už uplynula v období od 31. decembra 2016 do 30. septembra 2018, predĺženie ich platnosti s protiplnením najmä v podobe zvýšenia poplatku, ktorý sa za každý mesiac alebo časť mesiaca presahujúcu 15 dní zvýšil z 5 000 eur na 7 500 eur a v prípade časti mesiaca kratšej ako 15 dní z 2 500 eur na 3 500 eur.

91 Keďže podľa informácií v spise, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, boli dotknuté koncesie pôvodne uzavreté na šesť rokov, aj za predpokladu, že na jednej strane všetky tieto koncesie mali v čase prijatia smernice 2014/23 pôvodnú hodnotu rovnajúcu sa finančnému limitu stanovenému v článku 8 tejto smernice, teda hodnotu 5 186 000 eur, a na druhej strane predĺženie, ku ktorému došlo v roku 2017, bolo prvým, ktoré sa na ne uplatňovalo, aby sa nepresiahla úroveň 10 % hodnoty dotknutej koncesie, nemalo toto predĺženie presiahnuť obdobie o niečo dlhšie ako osem mesiacov, s dôrazom na skutočnosť, že zvýšený poplatok sa odpočíta od zvýšenej hodnoty koncesií v dôsledku ich predĺženia.

92 Je zrejmé, že režim technického predĺženia zahŕňa vo vzťahu k dotknutému koncesionárovi, ako to zdôrazňuje vnútroštátny súd v jedinej otázke vo veci C-730/22, aj zákaz prevodu jeho priestorov a povinnosť akceptovať akékoľvek predĺženie, o ktorom rozhodne vnútroštátny zákonodarca, aby sa mohol v budúcnosti zúčastniť na postupoch nového udeľovania dotknutej koncesie.

93 Pridanie takejto povinnosti alebo zákazu však v žiadnom prípade nemôže viesť k zmenšeniu vplyvu predĺženia trvania koncesií na pôvodnú hodnotu dotknutej koncesie pod finančný limit 10 %. Prvá z týchto zmien mala totiž za následok práve to, že dotknutí koncesionári boli nútení pokračovať vo svojej činnosti za rovnakých podmienok, ako boli podmienky slúžiace na stanovenie pôvodnej hodnoty ich koncesie, zatiaľ čo druhá zmena síce obmedzuje práva týchto koncesionárov, no nezdá sa, že by mohla mať vplyv na hodnotu týchto koncesií, ako je vymedzená v článku 8 smernice 2014/23.

94 Vnútroštátnemu súdu prináleží určiť presný vplyv zmeny, o ktorú ide vo veci samej, na hodnotu dotknutej koncesie s prihliadnutím na všetky účinky danej zmeny na túto hodnotu, ktorá sa má vypočítať v súlade s článkom 8 ods. 2 smernice 2014/23.

95 Pokiaľ by sa konštatovalo, že článok 43 smernice 2014/23 bráni takejto zmene, treba spresniť, že odvolateľka vo veci samej by na základe toho nezískala argument, na základe ktorého by mohla požadovať, aby sa neuplatňovali len tie ustanovenia, ktorými vnútroštátny zákonodarca zvýšil sumu poplatku. Okrem toho, že toto zvýšenie je neoddeliteľné od predĺženia platnosti koncesie, keďže predstavuje jeho protiplnenie, by totiž skutočnosť, že by sa neuplatnilo len toto zvýšenie, mala za následok zmenu rovnováhy koncesie v prospech koncesionára spôsobom, ktorý nebol stanovený v pôvodnej koncesnej zmluve, a teda podstatnú zmenu tejto zmluvy, pričom podľa článku 43 ods. 1 písm. e) tejto smernice v spojení s odsekom 5 tohto článku 43 sa v prípade podstatnej zmeny koncesnej zmluvy vyžaduje nový postup udeľovania.

96 Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti treba na jedinú otázku vo veci C-730/22 odpovedať tak, že článok 43 smernice 2014/23 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby vnútroštátny zákonodarca mohol prostredníctvom ustanovení právnych predpisov, ktoré nadobudli účinnosť po lehote na prebratie tejto smernice, jednostranne predĺžiť platnosť koncesie na služby a pri tejto príležitosti ako protiplnenie po prvé zvýšiť sumu poplatku, ktorý je stanovený paušálne a majú ho platiť všetci dotknutí koncesionári bez ohľadu na ich obrat, po druhé zachovať zákaz prevodu ich priestorov a po tretie ponechať povinnosť akceptovať tieto predĺženia, aby sa títo koncesionári mohli v budúcnosti zúčastniť na postupoch nového udeľovania týchto koncesií, v rozsahu, v akom tieto zmeny, posudzované spoločne, nespĺňajú podmienky uplatnenia článku 43 ods. 1 a 2 tejto smernice.

O druhých otázkach vo veciach C-728/22 a C-729/22

97 Na úvod z návrhov na začatie prejudiciálneho konania vo veciach C-728/22 a C-729/22 vyplýva, že druhé otázky v týchto veciach boli položené z dôvodu, že ADM vo svojich rozhodnutiach z 9. júla a 18. novembra 2020 vyhlásil, že nemá právomoc zmeniť výšku poplatku, o ktorý ide vo veci samej, z dôvodu, že táto suma bola stanovená legislatívnym aktom.

98 Okrem toho, hoci vnútroštátny súd v týchto otázkach neuvádza žiadne konkrétne ustanovenie smernice 2014/23, z vysvetlení poskytnutých v návrhoch na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že uvedené otázky sa týkajú výkladu článkov 5 a 43 tejto smernice.

99 Preto sa treba domnievať, že druhými otázkami vo veciach C-728/22 a C-729/22 sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa majú články 5 a 43 smernice 2014/23 vykladať v tom zmysle, že bránia takému výkladu alebo uplatňovaniu vnútroštátnych legislatívnych pravidiel, alebo praxi založenej na týchto pravidlách, ktorými by sa verejný obstarávateľ zbavoval právomoci začať na žiadosť koncesionára správne konanie na účely zmeny podmienok prevádzkovania dotknutej koncesie, ak nepredvídané a nepredvídateľné udalosti, ktoré sú nezávislé od vôle strán, významne ovplyvňujú prevádzkové riziko, pokiaľ tieto podmienky pretrvávajú a počas obdobia potrebného na prípadné obnovenie pôvodných podmienok prevádzkovania tejto koncesie.

100 V tejto súvislosti treba uviesť, že je zrejmé, že v článku 5 bode 1 písm. b) druhom podbode smernice 2014/23 sa vymedzuje pojem „koncesia na služby“ ako zmluva, v prípade ktorej sa predpokladá, že dotknutý koncesionár preberá prevádzkové riziko týkajúce sa služby „za bežných prevádzkových podmienok“.

101 Ako však uviedla generálna advokátka v bode 77 svojich návrhov a na rozdiel od toho, čo tvrdia odvolateľky vo veci samej, táto definícia nemôže slúžiť ako základ pre to, aby sa od členských štátov vyžadovalo, aby priznali verejným obstarávateľom právomoc začať na žiadosť koncesionára správne konanie, ktorého cieľom je zmeniť podmienky prevádzkovania koncesie, ak nepredvídané a nepredvídateľné udalosti, ktoré sú nezávislé od vôle strán, významne ovplyvňujú prevádzkové riziko tejto koncesie. Ako to totiž vyplýva zo znenia článku 5 smernice 2014/23, predmetná definícia je uvedená len na účely uplatňovania tejto smernice a osobitne na účely vymedzenia jej vecnej pôsobnosti v súlade s jej článkom 1 ods. 2.

102 Pokiaľ ide o článok 43 smernice 2014/23, hoci tento článok vo svojom odseku 1 písm. c) odkazuje na prípad zmeny, ktorá je nevyhnutná v dôsledku okolností, ktoré obozretný verejný obstarávateľ alebo obozretný obstarávateľ nemohli predvídať, zo znenia tohto ustanovenia vyplýva, že to tak je len na účely spresnenia, že v takom prípade nie je potrebný nový postup udeľovania, a to bez toho, aby sa verejnému obstarávateľovi ukladala povinnosť začať konanie týkajúce sa zmeny koncesie.

103 Tento záver potvrdzuje odôvodnenie 75 tejto smernice, z ktorého vyplýva, že cieľom článku 43 tejto smernice je objasniť podmienky, za akých si zmeny koncesie počas jej platnosti vyžadujú nový postup udeľovania, pričom sa v ňom uvádza taxatívny počet prípadov, v prípade ktorých začatie nového postupu udeľovania nie je potrebné, a nie uložiť členským štátom povinnosť stanoviť, že koncesiu musí byť nevyhnutne možné zmeniť v každom z týchto prípadov.

104 Ak by však vnútroštátne legislatívne pravidlá stanovovali, že verejný obstarávateľ môže byť nútený začať konanie týkajúce sa zmeny koncesie z dôvodu nepredvídateľných udalostí, ktoré sú nezávislé od vôle strán a ktoré významne ovplyvňujú prevádzkové riziko, smernica 2014/23 nebráni tomu, aby sa dotknutý koncesionár mohol odvolávať na tieto pravidlá s cieľom vyžadovať od verejného obstarávateľa, aby začal takéto konanie, pokiaľ zamýšľanú zmenu nevylučujú vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa preberá článok 43 ods. 1 a 2 tejto smernice.

105 Na druhé otázky vo veciach C-728/22 a C-729/22 preto treba odpovedať tak, že články 5 a 43 smernice 2014/23 sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia takému výkladu alebo uplatňovaniu vnútroštátnych legislatívnych pravidiel, alebo praxi založenej na týchto pravidlách, ktorými by sa verejný obstarávateľ zbavoval právomoci začať na žiadosť koncesionára správne konanie na účely zmeny podmienok prevádzkovania dotknutej koncesie, ak nepredvídateľné udalosti, ktoré sú nezávislé od vôle strán, významne ovplyvňujú prevádzkové riziko tejto koncesie, pokiaľ tieto podmienky pretrvávajú a počas obdobia potrebného na prípadné obnovenie pôvodných podmienok prevádzkovania tejto koncesie.

O tretích otázkach vo veciach C-728/22 a C-729/22

106 Tretími otázkami vo veciach C-728/22 a C-729/22 sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má smernica 89/665, zmenená smernicou 2014/23, vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby sa vo vnútroštátnej právnej úprave mohla stanoviť ako predbežná podmienka účasti na akomkoľvek postupe nového udeľovania koncesie pristúpenie dotknutého koncesionára k režimu predĺženia platnosti tejto koncesie, a to aj v prípade, keď je vylúčená možnosť opätovne prerokovať podmienky prevádzkovania uvedenej koncesie z dôvodu vzniku nepredvídateľnej udalosti, ktorá je nezávislá od vôle strán.

107 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v súlade s článkom 94 písm. c) rokovacieho poriadku musí každý návrh na začatie prejudiciálneho konania obsahovať uvedenie dôvodov, pre ktoré sa vnútroštátny súd rozhodol položiť otázku o výklade alebo platnosti určitých ustanovení práva

Únie, ako aj súvislosti, ktoré vnútroštátny súd vidí medzi týmito ustanoveniami a vnútroštátnou právnou úpravou uplatniteľnou v spore vo veci samej, čo znamená, že vykladané ustanovenie alebo ustanovenia musia byť jasne identifikovateľné.

108 Na jednej strane, vnútroštátny súd v znení tretích otázok vo veciach C-728/22 a C-729/22 neuviedol žiadne konkrétne ustanovenie smernice 89/665. Na druhej strane, ani vysvetlenia poskytnuté týmto súdom v dotknutých návrhoch na začatie prejudiciálneho konania neumožňujú žiadne takéto ustanovenie identifikovať, čo má ešte väčší význam v prípade, ako to zdôraznila generálna advokátka v bode 94 svojich návrhov, keď ani z opisu sporov vo veci samej nevyplýva, že by prijatím a následnou zmenou režimu technického predĺženia došlo k porušeniu povinností vyplývajúcich z tejto smernice.

109 V dôsledku toho treba tretie otázky vo veciach C-728/22 a C-729/22 vyhlásiť za neprípustné.

O štvrtých až šiestych otázkach vo veciach C-728/22 a C-729/22

110 Vzhľadom na odpoveď na prvé otázky vo veciach C-728/22 a C-729/22 a keďže v konaniach vo veci samej odporkyne spochybňujú zmeny, ktoré treba posúdiť z hľadiska smernice 2014/23, nie je potrebné odpovedať na štvrté až šieste otázky vo veciach C-728/22 a C-729/22.

O trovách

111 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 (piata komora) rozhodol takto:

1. **Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesií**

   sa má vykladať v tom zmysle, že:

   je uplatniteľná *ratione temporis* na koncesné zmluvy v zmysle článku 5 bodu 1 písm. b) tejto smernice, ktoré boli udelené pred nadobudnutím účinnosti tejto smernice 2014/23, ktorých platnosť však bola predĺžená ustanoveniami právnych predpisov, ktorými sa ako protiplnenie na ťarchu dotknutých koncesionárov zaviedli po prvé povinnosť platiť mesačný poplatok, ktorého suma sa následne zvýšila, po druhé zákaz prevodu ich priestorov a po tretie povinnosť akceptovať tieto predĺženia, aby sa mohli v budúcnosti zúčastniť na postupoch nového udeľovania týchto koncesií, pokiaľ samotné tieto ustanovenia právnych predpisov nadobudli účinnosť po uplynutí lehoty na prebratie smernice 2014/23. V tejto situácii sa články 49 a 56 ZFEÚ majú vykladať v tom zmysle, že nie sú uplatniteľné.

2. **Článok 43 smernice 2014/23**

sa má vykladať v tom zmysle, že:

bráni tomu, aby vnútroštátny zákonodarca mohol prostredníctvom ustanovení právnych predpisov, ktoré nadobudli účinnosť po lehote na prebratie smernice 2014/23, jednostranne predĺžiť platnosť koncesie na služby a pri tejto príležitosti ako protiplnenie po prvé zvýšiť sumu poplatku, ktorý je stanovený paušálne a majú ho platiť všetci dotknutí koncesionári bez ohľadu na ich obrat, po druhé zachovať zákaz prevodu ich priestorov a po tretie ponechať povinnosť akceptovať tieto predĺženia, aby sa títo koncesionári mohli v budúcnosti zúčastniť na postupoch nového udeľovania týchto koncesií, v rozsahu, v akom tieto zmeny, posudzované spoločne, nespĺňajú podmienky uplatnenia článku 43 ods. 1 a 2 smernice 2014/23.

3. Články 5 a 43 smernice 2014/23

sa majú vykladať v tom zmysle, že:

nebránia takému výkladu alebo uplatňovaniu vnútroštátnych legislatívnych pravidiel, alebo praxi založenej na týchto pravidlách, ktorými by sa verejný obstarávateľ zbavoval právomoci začať na žiadosť koncesionára správne konanie na účely zmeny podmienok prevádzkovania dotknutej koncesie, ak nepredvídateľné udalosti, ktoré sú nezávislé od vôle strán, významne ovplyvňujú prevádzkové riziko tejto koncesie, pokiaľ tieto podmienky pretrvávajú a počas obdobia potrebného na prípadné obnovenie pôvodných podmienok prevádzkovania tejto koncesie.

Podpisy