



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 22 czerwca 2017 r.\*

Odesłanie prejudycjalne — Swoboda świadczenia usług — Ograniczenia — Przesłanki udzielenia koncesji na urządzenie gier losowych online — Praktyczna niemożliwość uzyskania takiego zezwolenia przez operatorów prywatnych posiadających siedziby w innych państwach członkowskich

W sprawie C-49/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry) postanowieniem z dnia 9 grudnia 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 stycznia 2016 r., w postępowaniu:

**Unibet International Ltd.**

przeciwko

**Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, E. Regan, J.C. Bonichot, C.G. Fernlund i S. Rodin (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 grudnia 2016 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Unibet International Ltd. przez A. Jádi-Németh oraz A. Kovácsa, ügyvédek,
- w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, G. Koósa oraz E.E. Sebestyén, działających w charakterze pełnomocników
- w imieniu rządu belgijskiego przez L. Van den Broeck oraz M. Jacobs, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez P. Vlaemmincka, R. Verbeke'a oraz J. Van den Bona, advocaten,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandes, M. Figueiredę oraz A. Silve Coelho, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: węgierski.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez H. Tserepa-Lacombe oraz M.L. Havasa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 5 kwietnia 2017 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 56 TFUE.
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy Unibet International Ltd. (zwaną dalej „Unibet” lub „spółką Unibet”) – spółką prawa maltańskiego a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (centralną państwową administracją skarbową i celną, Węgry, zwaną dalej „węgierskim organem podatkowym”) w przedmiocie wydanych przez ten organ decyzji nakazujących czasowe zablokowanie dostępu do stron internetowych spółki Unibet, dostępnych pod nazwami domeny hu.unibet.com i hul.unibet.com.

### Ramy prawne

#### *Prawo węgierskie*

#### *Przepisy obowiązujące w dniu 25 czerwca 2014 r.*

– *Ustawa o grach losowych*

- 3 Paragraf 1 szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (ustawy nr XXXIV z 1991 r. o urządzaniu gier losowych, w brzmieniu obowiązującym w dniu 25 czerwca 2014 r. (zwana dalej „ustawą o grach losowych”), stanowił w ust. 3–5:

„(3) Jest działalnością w zakresie urządzania gier losowych w rozumieniu § 1 ust. 1 lit. i) koncesszióról szóló z 1991. évi XVI. törvény (ustawy nr XVI z 1991 r. o koncesjach zwanej „ustawą o koncesjach”):

[...]

e) urządzanie gier losowych online,

[...]

(4) Działalność polegająca na urządzaniu gier losowych dopuszczających udział z terytorium Węgier za pośrednictwem systemów lub urządzeń telekomunikacyjnych może być wykonywana wyłącznie zgodnie z przepisami niniejszej ustawy.

(5) Publikowanie ofert udziału w grach losowych urządzanych za pomocą instrumentów lub systemów telekomunikacyjnych wymaga zgody krajowego organu podatkowego. Instytucje finansowe oraz usługodawcy usług telekomunikacyjnych nie mogą uczestniczyć w publikowaniu ani przyjmowaniu ofert udziału w grach losowych, na które nie uzyskano zezwolenia, ani nie mogą świadczyć w związku z nimi wsparcia technicznego”.

4 Paragraf 2 ust. 2a i 3 tej ustawy stanowi:

(2a) W celu świadczenia usług gier losowych online konieczne jest zezwolenie państwowego organu podatkowego. Usługi gier losowych online wchodzą w zakres zastosowania ustawy w następujących przypadkach:

- a) gdy gry losowe online są urządzone na terytorium węgierskim lub
- b) gdy usługobiorca bierze udział w grze losowej online na terytorium węgierskim; lub
- c) gdy usługa kierowana jest do odbiorców znajdujących się na terytorium węgierskim, w szczególności gdy usługa dostępna jest w języku węgierskim lub jest ogłaszana na terytorium węgierskim.

(3) Krajowy organ podatkowy wydaje zezwolenia podmiotom, które spełniają wymagania podmiotowe, materialne i ekonomiczne, konieczne dla zarządzania grami losowymi w sposób bezpieczny i profesjonalny”.

5 Zgodnie z § 3 omawianej ustawy:

„(1) Działalność polegająca na świadczeniu usług w zakresie urządzania gier losowych, które nie zostały poddane liberalizacji

- a) może być wykonywana przez przedsiębiorstwo utworzone w celu systematycznego wykonywania działalności polegającej na urządzaniu gier losowych, którego właścicielem w 100% jest państwo węgierskie (zwane dalej »państwowym operatorem gier losowych«) lub przez spółkę handlową będącą wyłączną własnością państwowego operatora gier losowych albo przez podmiot gospodarczy, w którym państwo ma większość udziałów;
- b) prawo do jej wykonywania może być przeniesione czasowo przez państwo na osoby trzecie w ramach umowy koncesji.

[...]”.

6 Paragraf 4 ustawy o grach losowych stanowi w ust. 1 i 6, co następuje:

„(1) W celu zawarcia umów koncesji minister ogłasza licytację publiczną zgodnie z § 5 ust. 1 ustawy o koncesjach.

[...]

(6) Na mocy § 10/C ust. 2 ustawy o koncesjach minister może zawierać bez ogłaszania licytacji publicznej umowę koncesyjną z wiarygodnym operatorem gier losowych w rozumieniu niniejszej ustawy”.

7 Paragraf 5 ust. 1 tej ustawy przewidywał:

„W przypadku ogłoszenia licytacji publicznej zgodnie z § 5 ust. 1 ustawy o koncesjach minister może zawrzeć umowę koncesyjną ze zwycięzcą licytacji”.

8 Paragraf 29/D tej ustawy brzmi następująco:

„Spółka handlowa, której mowa w § 3 ust. 1 lit. a), będąca wyłączną własnością państwowego operatora gier losowych, lub podmiot gospodarczy, w którym państwo ma większość udziałów, lub spółka koncesyjna, o której mowa w § 3 ust. 1 lit. b), muszą dysponować kapitałem zakładowym w wysokości minimum 200 mln forintów węgierskich [(HUF, tj. około 620 000 EUR)]”.

9 Zgodnie z § 36/1 ustawy o grach losowych:

„Krajowy organ podatkowy wykonuje zadania organu nadzoru gier losowych. W tym celu kontroluje regularnie, czy działalność jest zgodna z prawem, zezwoleniami oraz planem gry”.

10 Paragraf 36/G ust. 1 i 2 tej ustawy stanowi:

„(1) Krajowy organ podatkowy nakazuje czasowe zablokowanie dostępu do danych ogłaszanych za pomocą elektronicznych sieci telekomunikacyjnych (zwanym dalej na użytek niniejszego działu »danymi elektronicznymi«), których rozpowszechnianie lub publikacja stanowić będzie nielegalne zarządzanie gier losowych.

(2) Czasowe zablokowanie dostępu uniemożliwia czasowo dostęp do danych elektronicznych. Krajowy organ podatkowy nakazuje czasowe zablokowanie dostępu do danych elektronicznych na okres 90 dni.

[...]”.

11 Paragraf 37 pkt 30 tej ustawy stanowi:

„Wiarygodnym operatorem gier losowych jest operator gier losowych będący organizacją transparentną w rozumieniu § 3 ust. 1 pkt 1 nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. Törvény [(ustawy nr CXCVI z 2011 r. o dziedzictwie narodowym)] oraz

- a) który wypełnił wszystkie zobowiązania dotyczące deklaracji i zapłaty w związku z ciężarami publicznymi przekraczającymi kwotę 500 000 HUF [(około 1550 EUR)] zarejestrowanymi przez krajowy organ podatkowy bez popadania w zwłokę dłuższą niż 90 dni przy wykonywaniu tych zobowiązań;
- b) w stosunku do którego rachunku bankowego organ podatkowy nigdy nie wydał natychmiastowego nakazu zapłaty na kwotę przekraczającą 500 000 HUF [(około 1550 EUR)] ani który przy wykonywaniu swej działalności nie był przedmiotem postępowania egzekucyjnego, w którym suma zobowiązań przekraczała kwotę 500 000 HUF [(około 1550 EUR)];
- c) który nigdy nie popełnił przy wykonywaniu swojej działalności oraz w jej ramach naruszenia, w związku z którym nałożono na niego w każdym przypadku grzywnę w wysokości przekraczającej kwotę 5 mln HUF [(około 15 500 EUR)];
- d) który wykonywał przynajmniej przez 10 lat działalność polegającą na zarządzaniu gier losowych na Węgrzech i
- e) który przestrzegał w całości przepisów dotyczących identyfikacji graczy oraz związanego z tym zarządzania danymi, gdy ciążył na nim taki obowiązek”.

– *Ustawa o koncesjach*

- 12 Paragraf 4 ust. 1 ustawy o koncesjach stanowi:

„Państwo lub organy samorządu terytorialnego mają obowiązek wszcząć postępowanie przetargowe w celu zawarcia umów koncesji, z wyjątkiem przedłużenia umowy przewidzianej w § 12 ust. 3 ustawy nr CXCVI z 2011 r. o dziedzictwie narodowym oraz zawarcia umowy przewidzianej w § 10/C niniejszej ustawy. Procedura przetargowa ma charakter otwarty, chyba że z uwagi na względy obronności lub bezpieczeństwa narodowego konieczne jest przeprowadzenie ograniczonej procedury przetargowej.

[...]”.

- 13 Paragraf 5 ust. 1 tej ustawy przewidywał:

„Minister właściwy zgodnie z przedmiotem działalności jest uprawniony do ogłaszania i rozstrzygnięcia procedury przetargowej oraz zawarcia umowy koncesji w imieniu państwa, po uzyskaniu zgody ministra odpowiedzialnego za nadzór nad majątkiem skarbu państwa.

[...]”.

- 14 Zgodnie z § 10/C ust. 1–6 omawianej ustawy:

„(1) Umowa koncesji może być również zawarta, zgodnie z postanowieniami niniejszego artykułu, z wiarygodnym operatorem gier losowych w rozumieniu ustawy sektorowej.

(2) Właściwy minister może zdecydować o nieogłaszaniu przetargu w celu udzielenia koncesji, jeżeli umowę koncesji można zawrzeć z wiarygodnym operatorem gier losowych.

(3) W celu wykonywania działalności w zakresie urządzania gier losowych wiarygodny operator gier losowych przedstawia ofertę. W swojej ofercie wskazuje położenie jednostek – w rozumieniu ustawy o grach losowych – które ma zamiar eksploatować, oraz zobowiązuje się do zapłaty za każdą z nich odpowiedniej rocznej opłaty koncesyjnej w wysokości wynoszącej minimum dwukrotność opłaty koncesyjnej określonej w obowiązującej ustawie budżetowej.

(4) Właściwy minister decyduje o przyjęciu oferty w przeciągu 30 dni po otrzymaniu oferty pisemnej złożonej przez wiarygodnego operatora gier losowych. W przypadku przyjęcia oferty zawiera w terminie 30 dni umowę koncesji z osobą, która złożyła ofertę.

(5) Na mocy umowy koncesji zawartej zgodnie z niniejszym artykułem koncesjonariusz może eksploatować najwyżej pięć jednostek.

(6) Przepisy niniejszej ustawy oraz ustawy o grach losowych stosuje się dodatkowo do umowy koncesyjnej oraz koncesjonariusza.

[...]”.

- 15 Paragraf 11 ust. 1 ustawy o koncesjach stanowił:

„Jeżeli umowa koncesji nie została zawarta na mocy § 10/C, osoba lub podmiot działający w imieniu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego może zawrzeć umowę koncesji jedynie z oferentem, na rzecz którego rozstrzygnięto przetarg. Przetarg zostaje rozstrzygnięty na rzecz tego, kto przedstawił ofertę, która w całości jest najbardziej korzystna dla państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

[...]”.

16 Paragraf 21 ust. 1 wspomnianej tej ustawy brzmi następująco:

„(1) Jeżeli wykonywanie danej działalności objętej koncesją wymaga na mocy przepisów szczególnych zezwolenia administracyjnego, spółka koncesyjna może wykonywać działalność, jedynie jeżeli dysponuje takim zezwoleniem.

[...]”.

***Przepisy obowiązujące w dniu 29 sierpnia 2014 r.***

– *Zmieniona ustawa o grach losowych*

17 Paragraf 3 ustawy urządzaniu gier losowych w brzmieniu obowiązującym w dniu 29 sierpnia 2014 r. (zwanej dalej „zmienioną ustawą o grach losowych”) przewidywał w ust. 3:

„(3) Urządzanie loterii oraz zakładów – z wyjątkiem zakładów konnych, gier losowych online oraz zakładów bukmacherskich – będzie wyłączną kompetencją państwowego operatora gier losowych”.

18 Paragraf 29/D ust. 1 i 2 zmienionej ustawy o grach losowych stanowił:

„(1) Spółka handlowa, o której mowa w § 3 ust. 1 lit. a), będąca wyłączną własnością państwowego operatora gier losowych, lub podmiot gospodarczy, w którym państwo ma większość udziałów z lub spółka koncesyjna, o której mowa w § 3 ust. 1 lit. b), muszą dysponować kapitałem zakładowym w wysokości minimum 50 mln HUF [(tj. około 155 000 EUR)].

(2) Spółka koncesyjna, o której mowa w ust. 1, może również, z uwzględnieniem § 20 ust. 1 [ustawy o koncesjach, w brzmieniu obowiązującym w dniu 29 sierpnia 2014 r. (zwanej dalej „zmienioną ustawą o koncesjach”)] – wykonywać swą działalność jako spółka handlowa z siedzibą poza granicami kraju.

[...]”.

19 Paragraf 37 ust. 31 tej ustawy przewidywał:

„Wiarygodnym operatorem gier losowych online jest operator gier losowych, który jest organizacją transparentną w rozumieniu § 3 ust. 1 pkt 1 ustawy nr CXCVI z 2011 r. o dziedzictwie narodowym oraz

a) który spełnił wszystkie zobowiązania dotyczące deklaracji i zapłaty w związku z ciężarami publicznymi przekraczającymi kwotę 500 000 HUF [(około 1550 EUR)] zarejestrowanymi przez krajowy organ podatkowy lub przez organ podatkowy państwa, w którym operator gier losowych ma siedzibę lub które wydało zezwolenie na działalność polegającą na urządzaniu gier losowych, bez popadania w zwłokę dłuższą niż 90 dni przy wykonywaniu tych zobowiązań;

b) w stosunku do którego rachunku bankowego organ podatkowy państwa, które wydało zezwolenie na działalność polegającą na urządzaniu gier losowych, nigdy nie wydał nakazu natychmiastowej zapłaty na kwotę przekraczającą 500 000 HUF [(około 1550 EUR)] ani który przy wykonywaniu swej działalności nie był w państwie, które wydało zezwolenie na działalność polegającą na urządzaniu gier losowych, przedmiotem postępowania egzekucyjnego, w którym suma przekraczałaby kwotę 500 000 HUF [(około 1550 EUR)];

- c) który w państwie, które wydało zezwolenie na działalność polegającą na urządzaniu gier losowych nigdy nie popełnił przy wykonywaniu swojej działalności i w związku z nią naruszenia, w związku z którym nałożono na niego grzywnę w wysokości odpowiadającej kwocie 5 mln HUF [(około 15 500 EUR)];
- d) który wykonywał przynajmniej przez okres trzech lat działalność polegającą na urządzaniu gier losowych w państwie, które wydało zezwolenie na działalność polegającą na urządzaniu gier losowych; i
- e) który przestrzegał w całości przepisów dotyczących identyfikacji graczy oraz związanego z tym zarządzania danymi, gdy ciążył na nim taki obowiązek.

Jeżeli operator gier losowych dysponuje lub dysponował zezwoleniem na działalność polegającą na urządzaniu gier losowych w różnych państwach, spełnienie wymagań określonych w lit. a)–e) należy wykazać w odniesieniu do jednego z tych państw”.

*– Zmieniona ustawa o koncesjach*

- 20 Paragraf 10/C ust. 3a zmienionej ustawy o koncesjach otrzymał następujące brzmienie:

„Przepisy ust. 3 powyżej znajdują zastosowanie do przedstawienia oferty dotyczącej urządzania gier losowych online, pod warunkiem przestrzegania następujących przepisów:

- a) oferty mogą zostać złożone jedynie przez wiarygodnych operatorów w rozumieniu § 37 pkt 31 [zmienionej ustawy o grach losowych],
- b) oferta powinna zawierać co najmniej w odniesieniu do każdego rodzaju gier wysokość rocznej opłaty koncesyjnej zgodnie z odnośnymi opłatami koncesyjnymi, określonymi w ustawie budżetowej w zależności od rodzaju gry,
- c) w przypadku gdy przedstawiający ofertę nie ma siedziby na Węgrzech ani nie dysponuje zezwoleniem węgierskim na działalność polegającą na urządzaniu gier losowych, załącza on do oferty zaświadczenie o spełnieniu przesłanek z § 37 pkt 31 [zmienionej ustawy o grach losowych], wydane przez organ państwa, w którym ma siedzibę lub które wydało zezwolenie na wykonywanie działalności polegającej na urządzaniu gier losowych, z dołączonym tłumaczeniem przysięgłym na język węgierski”.

**Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 21 Unibet jest spółką z siedzibą na Malcie, której działalność polega między innymi na urządzaniu gier losowych online. W tym celu dysponuje ona zezwoleniami wydanymi przez wiele państw członkowskich. W następstwie przeprowadzonych latem 2014 r. kontroli zawartości stron internetowych prowadzonych w języku węgierskim przez spółkę Unibet, dostępnych pod nazwami domen hu.unibet.com i hul.unibet.com, węgierski organ podatkowy stwierdził, że strony te umożliwiają dostęp do treści stanowiących gry losowe w rozumieniu przepisów węgierskich o urządzaniu gier losowych, podczas gdy spółka Unibet nie dysponowała wymaganym na Węgrzech zezwoleniem.
- 22 W następstwie tego naruszenia węgierski organ podatkowy wydał dwie decyzje, mocą których najpierw nakazał czasowe zablokowanie dostępu do stron internetowych spółki Unibet z terytorium Węgier, a następnie wymierzył tej spółce grzywnę.

- 23 Spółka Unibet zaskarżyła wspomniane decyzje do Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i pracy dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry), żądając ich uchylenia, ponieważ przepisy węgierskie będące ich podstawą prawną były sprzeczne z art. 56 TFUE. Spółka Unibet podnosi, że wymogi sformułowane w tych przepisach prawnych powodują, iż jest ona w praktyce pozbawiona możliwości uzyskania statusu koncesjonariusza, który stanowi przesłankę wydania otrzymania zezwolenia na urządzenie gier losowych online. Zdaniem spółki Unibet znalazła się ona w sytuacji niemożliwości zawarcia umowy koncesji, bez względu na to, która z dwóch procedur przewidzianych w przepisach krajowych zostałaby zastosowana.
- 24 Spółka Unibet podnosi z jednej strony, że minister gospodarki nie ogłosił przetargu w ramach postępowania o udzielenie koncesji, pozbawiając ją w ten sposób możliwości uczestniczenia w pierwszej z procedur. Z drugiej strony twierdzi ona, odnosząc się do drugiej z procedur, która powinna umożliwić jej przedstawienie ministrowi oferty w celu zawarcie umowy koncesji zastrzeżonej dla „wiarygodnych” operatorów – w rozumieniu przepisów węgierskich, że w dniu wydania pierwszej decyzji nie była ona uprawniona do przedstawienia oferty, ponieważ nie spełniała kryteriów prawnych warunkujących jej kwalifikację jako „wiarygodnego” operatora gier losowych w rozumieniu przepisów krajowych. Ponadto spółka ta twierdzi, że ze względu na fakt, iż wydanie drugiej decyzji zbiegło się w czasie z wejściem w życie przepisów, które zmieniły definicję „wiarygodnego” operatora gier losowych, nie dysponowała wystarczająco długim czasem na opracowanie szczegółowej oferty.
- 25 W opinii węgierskiego organu podatkowego przepisy węgierskie nie są sprzeczne z art. 56 TFUE. Brak przeprowadzenia postępowania przetargowego w celu przyznania koncesji nie oznacza sam w sobie, że przepisy węgierskie naruszają prawo Unii, skoro gdyby przetarg taki miał miejsce, skarżąca mogłaby wziąć w nim udział. Poza tym w dniu wydania drugiej decyzji spółka Unibet miała możliwość wykazać, że jest „wiarygodnym” operatorem gier losowych w rozumieniu przepisów krajowych, co pozwoliłoby jej na złożenie ministrowi oferty w celu zawarcia umowy koncesji. Organ ten doprecyzował, że zostanie wydany dekret ministerialny w celu uzupełnienia przepisów ustawy o grach losowych dotyczących gier online.
- 26 Organ podatkowy wskazał jednocześnie, że w zakresie, w jakim dziedzina regulowana tym przyszłym dekretem wchodzi w zakres zastosowania dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. 1998, L 204, s. 37), przekazanie go do wiadomości Komisji było przesłanką warunkującą jego wejście w życie. W opinii tego organu nawet w przypadku ewentualnej sprzeczności przepisów węgierskich z prawem Unii nie można twierdzić, iż wolno urządzać gry losowe na Węgrzech bez żadnych ograniczeń i konieczności uzyskania zezwoleń.
- 27 Sąd odsyłający zastanawia się, czy w świetle orzecznictwa Trybunału dotyczącego wykładni art. 56 TFUE w dziedzinie gier losowych przepisy krajowe, takie jak przepisy węgierskie, które nie tworzą monopolu na rynku gier losowych i które gwarantują podmiotom działającym na tym rynku teoretyczną możliwość wejścia na węgierski rynek gier losowych, ale których stosowanie wciąż uniemożliwia podmiotom działającym na tym rynku oferowanie swoich usług, mogą być zgodne z postanowieniami tego artykułu.
- 28 Według tego sądu operatorzy gier losowych dysponowali w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych leżących u podstawy sporu w postępowaniu głównym dwoma możliwościami zawarcia umowy koncesji na urządzenie gier losowych online. Wskazuje on, że pierwsza możliwość, mianowicie ogłoszenie przetargu publicznego przez ministra gospodarki, nie została przez niego zrealizowana w trakcie całego okresu trwania sporu. W odniesieniu do drugiej możliwości, mianowicie złożenia oferty w celu zawarcia umowy koncesji, sąd ten precyzuje, że wyłącznie jeden operator, który mógł zostać zakwalifikowany jako „wiarygodny operator gier losowych” w rozumieniu przepisów obowiązujących w dniu 25 czerwca 2014 r., był uprawniony do złożenia takiej oferty. Zgodnie z przepisami obowiązującymi w dniu wydania pierwszej decyzji o zablokowaniu stron internetowych spółki Unibet



operatorzy, którzy nie mogli wykazać się dziesięcioletnim stażem świadczenia usług na Węgrzech, nie wchodzili w zakres zastosowania pojęcia „wiarygodnych operatorów gier losowych”. Według tego sądu spółka Unibet była zatem wyłączona z dostępu do rynku gier losowych online. Ponadto sąd odsyłający ocenia, że krótki czas, jaki upłynął pomiędzy dniem 15 lipca 2014 r. – datą aktu legislacyjnego, mocą którego została zmieniona definicja „wiarygodnego operatora” w ten sposób, że spółka Unibet mogła ewentualnie wchodzić w zakres tego pojęcia, a dniem 29 sierpnia 2014 r. – datą wydania drugiej decyzji o zablokowaniu stron internetowych Unibet, uniemożliwił tej spółce złożenie szczegółowej oferty.

29 Sąd ten zmierza w ten sposób do ustalenia, czy w świetle art. 56 TFUE brak przepisów szczegółowych dotyczących warunków technicznych wymaganych w celu uzyskania zezwolenia na urządzenie gier losowych online może uzasadniać praktyczne wykluczenie operatorów gier losowych z postępowania przetargowego, nawet wówczas gdy przepisy krajowe przewidują, że udzielenie zezwolenia jest teoretycznie możliwe. Ponadto sąd ten zapytuje, czy taki brak szczegółowych przepisów technicznych może jednak uzasadniać stosowanie przez właściwe organy sankcji administracyjnych wobec operatorów gier losowych, którzy w praktyce nie mogli uzyskać wymaganych zezwoleń na urządzenie gier losowych online.

30 W tych okolicznościach Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy dla miasta stołecznego Budapeszt) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 56 TFUE należy rozumieć w ten sposób, że jest z nim sprzeczny środek krajowy, zgodnie z którym przepisy krajowe państwa członkowskiego, które przewidują ogłoszenie w razie konieczności przetargu w celu przyznania koncesji lub przyjęcie oferty złożonej w celu uzyskania koncesji, zapewniają teoretyczną możliwość, aby jakikolwiek operator spełniający przesłanki przewidziane prawem – w tym operator mający przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim – mógł uzyskać koncesję na świadczenie usług w zakresie gier losowych online, które nie zostały poddane liberalizacji, bądź to w ramach postępowania przetargowego, bądź poprzez złożenie oferty, podczas gdy w rzeczywistości państwo członkowskie, o którym mowa, nie ogłasza przetargu w celu przyznania koncesji, świadczący usługę nie ma też w praktyce możliwości złożenia oferty, a mimo to władze państwa członkowskiego stwierdzają, że świadczący usługę dopuścił się naruszenia przepisów prawa z uwagi na świadczenie usług bez zezwolenia wynikającego z koncesji i nakładają na niego karę administracyjną przewidzianą prawem (czasowe zablokowanie dostępu oraz grzywnę w przypadku ponownego naruszenia)?
- 2) Czy art. 56 TFUE stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie wprowadziło przepisy hierarchicznie wyższe z punktu widzenia prawa krajowego, przyznające operatorom gier losowych online teoretyczną możliwość świadczenia w sposób transgraniczny usług w zakresie gier losowych online, podczas gdy z uwagi na brak w państwie członkowskim przepisów wykonawczych niższych hierarchicznie operatorzy ci nie są w rzeczywistości w stanie uzyskać od władz zezwoleń koniecznych do świadczenia usług?
- 3) Jeśli sąd rozpoznający sprawę w postępowaniu głównym stwierdzi, w świetle odpowiedzi udzielonych na wcześniejsze pytania, że środek krajowy jest sprzeczny z art. 56 TFUE, czy sąd ten będzie działać zgodnie z prawem Unii, jeżeli uzna za sprzeczne z art. 56 TFUE zarówno naruszenie przepisów stwierdzone w decyzjach władz państwa członkowskiego z uwagi na świadczenie usług bez zezwolenia, jak też karę administracyjną nałożoną z tytułu tego naruszenia (czasowe zablokowanie dostępu oraz grzywnę)?”.

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

### *W przedmiocie pierwszego i drugiego pytania prejudycjalnego*

- 31 Zadając pytanie pierwsze i drugie sąd odsyłający pragnie co do zasady ustalić, czy wykładni art. 56 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom takim jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym, ustanawiającym system koncesji i zezwoleń na urządzenie gier losowych, zgodnie z którym operatorzy gier losowych mogą zawierać umowy koncesji i na ich podstawie uzyskiwać zezwolenia na urządzenie gier losowych online, uczestnicząc w organizowanym przez ministra gospodarki postępowaniu przetargowym mającym na celu zawarcie umowy koncesji, przy czym możliwość ta jest dostępna dla „wiarygodnych” operatorów gier losowych w rozumieniu przepisów krajowych.
- 32 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 56 TFUE wymaga zniesienia jakichkolwiek ograniczeń swobody świadczenia usług, nawet gdy ograniczenia te są stosowane bez różnicy zarówno w stosunku do usługodawców krajowych, jak i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli są one w stanie zakazać działalności usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, gdzie zgodnie z przepisami świadczy on takie same usługi, utrudnić ją lub uczynić ją mniej atrakcyjną (zob. podobnie wyrok z dnia 8 września 2009 r., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 33 Trybunał orzekał już w tym względzie, że przepisy krajowe, które zakazują urządzania gier losowych bez zezwolenia wydanego uprzednio przez organy administracyjne, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług gwarantowanej na mocy art. 56 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pflieger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Należy tym samym stwierdzić, że przepisy krajowe takie jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym, które ustanawiają system koncesji i zezwoleń na urządzenie gier losowych, stanowią ograniczenie swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 56 TFUE.
- 35 Należy w tym miejscu zbadać, czy ograniczenie to może być uzasadnione.
- 36 Należy w tym względzie przypomnieć, że jeśli chodzi o możliwe do przyjęcia uzasadnienie względem środków krajowych ograniczających swobodę świadczenia usług, Trybunał stwierdzał wielokrotnie, że cele założone w przepisach krajowych przyjętych w dziedzinie gier i zakładów są w swoim ogóle związane najczęściej z ochroną usługobiorców danych usług i, bardziej ogólnie, konsumentów oraz z ochroną porządku społecznego. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił również, że takie cele należą do nadrzędnych względów interesu ogólnego mogących uzasadnić naruszenia swobody świadczenia usług.
- 37 Ponadto jest bezsporne, że do każdego państwa członkowskiego należy dokonanie oceny, czy w kontekście założonych przez nie, zgodnych z prawem celów konieczny jest całkowity lub częściowy zakaz działalności w zakresie urządzania gier losowych, czy też wyłącznie jej ograniczenie i ustanowienie w tym celu mniej lub bardziej ścisłych zasad kontroli, przy czym konieczność i proporcjonalność przyjętych w ten sposób środków musi być oceniana wyłącznie w świetle założonych celów oraz poziomu ochrony, jaki pragną zapewnić dane władze krajowe (zob. podobnie wyrok z dnia 8 września 2010 r., Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 W niniejszej sprawie z przedstawionych Trybunałowi uwag na piśmie wynika, że Węgry powołują się w sposób ogólny na cele polegające na ochronie konsumentów, dotyczące zagrożeń dla porządku publicznego oraz zdrowia publicznego w celu uzasadnienia środków rozpatrywanych w postępowaniu głównym.

- 39 Trybunał rozstrzygał uprzednio, że tego rodzaju względy mogą stanowić uzasadnienie. Orzecznictwo dopuściło bowiem szereg nadrzędnych względów interesu ogólnego, takich jak względy ochrony konsumentów, przeciwdziałania oszustwom i nakłanianiu obywateli do nadmiernych wydatków związanych z grą, jak też ogólne względy zapobiegania zakłóceniom porządku publicznego (zob. podobnie wyrok z dnia 6 marca 2007 r., Placanica i in., C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, pkt 46).
- 40 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że nakładane przez państwa członkowskie ograniczenia muszą stosować się do zasady proporcjonalności i że przepisy krajowe są właściwe do zagwarantowania podnoszonego celu wyłącznie wtedy, gdy stosowane środki są spójne i systematyczne (wyroki z dnia 6 marca 2007 r., Placanica i in., C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, pkt 48, 53; a także z dnia 16 lutego 2012 r., Costa i Cifone, C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80, pkt 63).
- 41 W celu uzasadnienia przepisów, które stanowią odstępstwo od podstawowej wolności, utrwalone orzecznictwo Trybunału wymaga, by system koncesji i zezwoleń na urządzenie gier losowych był oparty na obiektywnych, niedyskryminujących i znanych z góry kryteriach zakreślających ramy uznania władz krajowych, po to, by nie korzystały one z niego w sposób arbitralny (zob. podobnie wyrok z dnia 4 lutego 2016 r., Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Co więcej, organy publiczne, które udzielają koncesji, są związane przestrzeganiem obowiązku przejrzystości. Nie oznaczając koniecznie obowiązku przeprowadzenia postępowania przetargowego, ów ciążący na instytucji udzielającej koncesji obowiązek przejrzystości, który stosuje się, gdy koncesja na usługi może zainteresować przedsiębiorstwo, którego siedziba znajduje się w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, w którym jest ona udzielana, wymaga zagwarantowania wszystkim potencjalnym oferentom odpowiedniego poziomu jawności umożliwiającego otwarcie koncesji na świadczenie usług na konkurencję oraz kontrolę bezstronności procedur jej udzielania (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2010 r., Engelmann, C-64/08, EU:C:2010:506, pkt 49, 50).
- 43 Ponadto zasada pewności prawa, której konsekwencję stanowi zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, wymaga, by przepisy prawne były jasne i precyzyjne, a ich skutki przewidywalne, zwłaszcza wówczas, gdy pociągają one za sobą niekorzystne konsekwencje dla jednostek i przedsiębiorstw (wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in., C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Jeśli chodzi w pierwszej kolejności o przepisy krajowe takie jak przepisy obowiązujące w dniu 25 czerwca 2014 r., należy stwierdzić, że przepis państwa członkowskiego taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, zgodnie z którym operatorzy gier losowych powinni wykonywać przynajmniej przez 10 lat działalność polegającą na urządzeniu gier losowych na terytorium Węgier, stwarza różnicę w traktowaniu opartą na narodowości, ponieważ dyskryminuje operatorów gier losowych posiadających siedzibę w innym państwie członkowskim względem operatorów krajowych, którzy mogą łatwiej spełnić ten wymóg.
- 45 Powołanie się na jeden cel interesu ogólnego nie wystarcza, aby uzasadnić taką różnicę w traktowaniu. Wobec braku przyczyny, dla której konieczność wykonywania działalności w zakresie urządzania gier losowych na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego bardziej niż na terytorium innego państwa członkowskiego, i to przez okres co najmniej 10 lat, służy realizacji zamierzonych celów, przepis taki musi zostać uznany jako dyskryminujący i sprzeczny z art. 56 TFUE.
- 46 Co się tyczy w drugiej kolejności przepisów krajowych takich jak przepisy obowiązujące w dniu 29 sierpnia 2014 r., obowiązek wykonywania przez okres 3 lat działalności w zakresie urządzania gier losowych na terytorium państwa członkowskiego nie stwarza korzyści dla przyjmującego państwa członkowskiego i może zostać uzasadniony celem interesu ogólnego. Konieczne jest jednak, by omawiane przepisy były stosowane w sposób przejrzysty w stosunku do wszystkich oferentów. Stosownym jest przypomnieć, że obowiązek przejrzystości, wypływający z zasady równości, ma w tym

kontekście zasadniczo na celu zapewnienie, by wszystkie zainteresowane podmioty mogły zdecydować się na złożenie oferty w przetargach na podstawie wszystkich istotnych informacji, oraz wykluczenie wszelkiego ryzyka faworyzowania i arbitralnego traktowania ze strony organu rozstrzygającego przetarg. Obowiązek ten oznacza zatem, że wszystkie warunki i zasady postępowania przetargowego są zapisane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, który po pierwsze, pozwoli wszystkim rozsądnie poinformowanym i wykazującym zwykłą staranność oferentom zrozumieć ich dokładny zakres i dokonać ich wykładni w taki sam sposób, a po drugie, pozwoli określić ramy uznania organu koncesyjnego i umożliwi mu faktyczne sprawdzenie, czy oferty odpowiadają kryteriom, którym podlega dany przetarg (wyrok z dnia 4 lutego 2016 r., Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, pkt 87).

- 47 Nie spełniają tego wymogu przepisy krajowe takie jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z którymi przesłanki prawne wykonywania uprawnień ministra gospodarki w trakcie takiego postępowania, jak również warunki techniczne, jakie winni spełnić operatorzy gier losowych przy prezentacji swej oferty, nie zostały zdefiniowane w sposób wystarczająco precyzyjny.
- 48 W konsekwencji na przedłożone pytania należy odpowiedzieć, że wykładni art. 56 TFUE należy dokonywać w taki sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu takiemu jak ustawodawstwo rozpatrywane w postępowaniu głównym, które ustanawia system koncesji i zezwoleń na urządzenie gier losowych online, jeżeli zawiera ono przepisy dyskryminujące operatorów posiadających siedziby w innych państwach członkowskich lub jeśli przewiduje ono przepisy niedyskryminujące, stosowane jednak w sposób nieprzejrzysty lub wykonywane w sposób, który uniemożliwia lub utrudnia kandydowanie przez niektórych oferentów posiadających siedziby w innych państwach członkowskich.

### ***W przedmiocie pytania trzeciego***

- 49 Zadając pytanie trzecie, sąd odsyłający docieka w istocie, czy wykładni art. 56 TFUE należy dokonywać w taki sposób, że stoi on na przeszkodzie sankcjom, takim jak sankcje rozpatrywane w postępowaniu głównym, będącym skutkiem naruszenia ustawodawstwa krajowego ustanawiającego system koncesji i zezwoleń na urządzenie gier losowych online, jeżeli omawiane ustawodawstwo krajowe okaże się być sprzeczne z tym postanowieniem.
- 50 Wystarczy przypomnieć w tym względzie, że w sytuacji gdy w dziedzinie gier losowych został wprowadzony ograniczający system i system ten jest niezgodny z art. 56 TFUE, naruszenie tego systemu przez podmiot gospodarczy nie może być przedmiotem sankcji (wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pflieger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 Na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że wykładni art. 56 TFUE należy dokonywać w taki sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu sankcji takich jak sankcje rozpatrywane w postępowaniu głównym, będącym skutkiem naruszenia ustawodawstwa krajowego ustanawiającego system koncesji i zezwoleń na urządzenie gier losowych, jeżeli omawiane ustawodawstwo krajowe okazuje się być sprzeczne z tym postanowieniem.

### **W przedmiocie kosztów**

- 52 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) Wykładni art. 56 TFUE należy dokonywać w taki sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu takiemu jak ustawodawstwo rozpatrywane w postępowaniu głównym, które ustanawia system koncesji i zezwoleń na urządzenie gier losowych online, jeżeli zawiera ono przepisy dyskryminujące operatorów posiadających siedziby w innych państwach członkowskich lub jeśli przewiduje ono przepisy niedyskryminujące, stosowane jednak w sposób nieprzejrzysty lub wykonywane w sposób, który uniemożliwia lub utrudnia kandydowanie przez niektórych oferentów posiadających siedziby w innych państwach członkowskich.
- 2) Wykładni art. 56 TFUE należy dokonywać w taki sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu sankcji takich jak sankcje rozpatrywane w postępowaniu głównym, będącym skutkiem naruszenia ustawodawstwa krajowego ustanawiającego system koncesji i zezwoleń na urządzenie gier losowych, jeżeli omawiane ustawodawstwo krajowe okazuje się być sprzeczne z tym postanowieniem.

Podpisy