



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 16 kwietnia 2026 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 56 TFUE – Swoboda świadczenia usług – Posiadacz licencji wydanej przez państwo członkowskie zezwalające na urządzenie internetowych gier losowych – Uregulowania innego państwa członkowskiego uzależniające urządzenie internetowych gier losowych od uzyskania zezwolenia – Nadrzędne względy interesu ogólnego – Gry na internetowych automatach do gier – Loterie wtórne – Zwrot utraconych kwot zakładów – Nadużycie prawa

W sprawie C-440/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (pierwszą izbę sądu cywilnego, Malta) postanowieniem z dnia 11 lipca 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 lipca 2023 r., w postępowaniu:

FB

przeciwko

European Lotto and Betting Ltd,

Deutsche Lotto- und Sportwetten Ltd.,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: M.L. Arastey Sahún, prezeska izby, J. Passer, E. Regan, D. Gratsias (sprawozdawca) i B. Smulders, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: C. Strömholm, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 kwietnia 2025 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– FB osobiście,

* Język postępowania: angielski.

- w imieniu European Lotto and Betting Ltd oraz Deutsche Lotto- und Sportwetten Ltd. – S. Camilleri, avukat, oraz R. Karpenstein, Rechtsanwalt,
 - w imieniu rządu maltańskiego – A. Buhagiar, w charakterze pełnomocnika, którą wspierali D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado, oraz Z. Sciberras, avukat,
 - w imieniu rządu belgijskiego – A. De Brouwer, C. Jacob oraz L. Van den Broeck, w charakterze pełnomocników, których wspierali V. Ramognino, R. Verbeke oraz P. Vlaemminck, adwokaci,
 - w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, T. Suchá oraz J. Vlácil, w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller oraz P.-L. Krüger, w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu rządu włoskiego – S. Fiorentino oraz G. Palmieri, w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu Komisji Europejskiej – L. Armati oraz M. Mataija, w charakterze pełnomocników,
- po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 4 września 2025 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 56 TFUE i zasady zakazującej nadużywania prawa.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy FB a European Lotto and Betting Ltd i Deutsche Lotto- und Sportwetten Ltd., dwiema spółkami z siedzibą na Malcie, dotyczącego żądania odzyskania kwot zakładów utraconych w ramach gier na internetowych automatach do gier i zakładów o wyniki loterii.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie (WE) nr 593/2008

- 3 Artykuł 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz.U. 2008, L 177, s. 6, zwanego dalej „rozporządzeniem Rzym I”), zatytułowany „Swoboda wyboru prawa”, przewiduje w ust. 1 i 3:

„1. Umowa podlega prawu wybranemu przez strony. Wybór prawa jest dokonany wyraźnie lub w sposób jednoznaczny wynika z postanowień umowy lub okoliczności sprawy. Strony mogą dokonać wyboru prawa właściwego dla całej umowy lub tylko dla jej części.

[...]

3. W przypadku gdy wszystkie inne elementy stanu faktycznego w chwili dokonywania wyboru prawa właściwego są zlokalizowane w państwie innym niż państwo, którego prawo zostało wybrane, dokonany przez strony wybór nie narusza stosowania tych przepisów prawa tego innego państwa, których nie można wyłączyć w drodze umowy”.
- 4 Artykuł 6 rozporządzenia Rzym I, zatytułowany „Umowy konsumenckie”, stanowi w ust. 1 i 2:
- „1. Bez uszczerbku dla art. 5 i 7 umowa zawarta przez osobę fizyczną w celu, który można uznać za niezwiązany z jej działalnością gospodarczą lub zawodową (»konsument«), z inną osobą wykonującą działalność gospodarczą lub zawodową (»przedsiębiorca«) podlega prawu państwa, w którym konsument ma miejsce zwykłego pobytu, pod warunkiem że przedsiębiorca:
- a) wykonuje swoją działalność gospodarczą lub zawodową w państwie, w którym konsument ma miejsce zwykłego pobytu; lub
 - b) w jakikolwiek sposób kieruje taką działalność do tego państwa lub do kilku państw z tym państwem włącznie;
- a umowa wchodzi w zakres tej działalności.
2. Niezależnie od ust. 1, dla umowy, która spełnia warunki wymienione w ust. 1, strony mogą dokonać wyboru prawa właściwego zgodnie z art. 3. Wybór taki nie może jednak prowadzić do pozbawienia konsumenta ochrony przyznanej mu na podstawie przepisów, których nie można wyłączyć w drodze umowy, na mocy prawa, jakie zgodnie z ust. 1 byłoby właściwe w braku wyboru”.
- 5 Zgodnie z art. 9 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Przepisy wymuszające swoje zastosowanie”:
- „1. Przepisy wymuszające swoje zastosowanie to przepisy, których przestrzeganie uważane jest przez państwo za tak istotny element ochrony jego interesów publicznych, takich jak organizacja polityczna, społeczna lub gospodarcza, że znajdują one zastosowanie do stanów faktycznych objętych ich zakresem bez względu na to, jakie prawo jest właściwe dla umowy zgodnie z niniejszym rozporządzeniem.
2. Niniejsze rozporządzenie nie narusza stosowania przepisów wymuszających swoje zastosowanie państwa sądu orzekającego.
3. Można przyznać skuteczność przepisom wymuszającym swoje zastosowanie państwa, w którym ma nastąpić lub nastąpiło wykonanie zobowiązań wynikających z umowy, w zakresie, w jakim przepisy te powodują, że wykonanie umowy jest niezgodne z prawem. Rozważając przyznanie skuteczności takim przepisom, uwzględnia się ich charakter i cel oraz skutki ich zastosowania lub niezastosowania”.
- 6 Artykuł 10 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Zgoda i ważność materialna”, stanowi:
- „1. Istnienie i ważność umowy lub jednego z jej postanowień ocenia się według prawa, które zgodnie z niniejszym rozporządzeniem byłoby dla niej właściwe, gdyby umowa lub jej postanowienie były ważne.

2. Jeżeli jednak z okoliczności wynika, że nie byłoby uzasadnione dokonywanie oceny skutków zachowania się jednej ze stron według prawa określonego zgodnie z ust. 1, strona ta może – w celu ustalenia, że nie wyraziła zgody na zawarcie umowy – powołać się na prawo państwa miejsca swojego zwykłego pobytu”.

- 7 Artykuł 12 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zakres prawa właściwego”, przewiduje w ust. 1:

„Prawo właściwe dla umowy na podstawie niniejszego rozporządzenia ma zastosowanie w szczególności do:

[...]

e) skutków nieważności umowy.

[...]”.

- 8 Artykuł 19 rozporządzenia Rzym I, zatytułowany „Miejsce zwykłego pobytu”, przewiduje w ust. 3:

„Jako chwilę właściwą dla ustalenia miejsca zwykłego pobytu przyjmuje się chwilę zawarcia umowy”.

- 9 Artykuł 21 tego rozporządzenia, zatytułowany „Porządek publiczny państwa siedziby sądu”, ma następujące brzmienie:

„Stosowanie przepisów prawa, wskazanego jako właściwe przez niniejsze rozporządzenie, może zostać wyłączone jedynie wówczas, gdy takie stosowanie jest w sposób oczywisty niezgodne z porządkiem publicznym państwa siedziby sądu”.

Rozporządzenie (UE) nr 1215/2012

- 10 Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 2012, L 351, s. 1), należący do sekcji 1 rozdziału II tego rozporządzenia, zatytułowanej „Przepisy ogólne”, stanowi:

„Z zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozporządzenia osoby mające miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego mogą być pozywane, niezależnie od ich obywatelstwa, przed sądy tego państwa członkowskiego”.

- 11 Artykuł 5 wspomnianego rozporządzenia, należący do tejże sekcji 1, stanowi w ust. 1:

„Osoby mające miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego mogą być pozywane przed sądy innego państwa członkowskiego tylko zgodnie z przepisami ustanowionymi w sekcjach 2–7 niniejszego rozdziału”.

- 12 Zawarta w rozdziale II rozporządzenia nr 1215/2012 sekcja 4, zatytułowana „Jurysdykcja w sprawach dotyczących umów konsumenckich”, obejmuje w szczególności art. 17 i 18 tego rozporządzenia.

13 Artykuł 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1215/2012 przewiduje:

„Jeżeli przedmiotem postępowania jest umowa lub roszczenia z umowy, którą zawarła osoba, konsument, w celu, który nie może być uważany za działalność zawodową lub gospodarczą tej osoby, jurysdykcję określa się na podstawie niniejszej sekcji [...],

- a) jeżeli chodzi o umowę sprzedaży na raty rzeczy ruchomych;
- b) jeżeli chodzi o umowę pożyczki spłacanej ratami lub inną umowę kredytową, która przeznaczona jest na finansowanie kupna rzeczy tego rodzaju; lub
- c) we wszystkich innych przypadkach – gdy druga strona umowy w państwie członkowskim, na terytorium którego konsument ma miejsce zamieszkania, prowadzi działalność zawodową lub gospodarczą lub taką działalność w jakikolwiek sposób kieruje do tego państwa członkowskiego lub do kilku państw włącznie z tym państwem członkowskim, a umowa wchodzi w zakres tej działalności”.

14 Artykuł 18 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Konsument może wytoczyć powództwo przeciwko swojemu kontrahentowi przed sądem państwa członkowskiego, na którego terytorium kontrahent ten ma miejsce zamieszkania, albo bez względu na miejsce zamieszkania kontrahenta – przed sądem miejsca, w którym konsument ma miejsce zamieszkania”.

Prawo niemieckie

GlüStV z 2012 r.

15 Paragraf 1 Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (porozumienia między krajami związkowymi w sprawie gier hazardowych w Niemczech) z dnia 15 grudnia 2011 r., w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanego dalej „GlüStV z 2012 r.”), zawartego między krajami związkowymi, stanowi w pkt 2, że jednym z jego celów jest skanalizowanie naturalnej skłonności ludności do hazardu poprzez ograniczoną ofertę gier hazardowych, która stanowi odpowiednią alternatywę dla niedozwolonych gier hazardowych, oraz zwalczanie rozwoju i rozprzestrzeniania się nielegalnych gier hazardowych na rynkach równoległych.

16 Paragraf 4 ust. 1, 4 i 5 GlüStV z 2012 r. stanowi:

„1. Organizowanie publicznych gier losowych i pośrednictwo w nich jest dopuszczalne wyłącznie za zezwoleniem właściwego organu danego kraju związkowego. Organizowanie gier losowych bez takiego zezwolenia (nielicencjonowane gry hazardowe) oraz uczestniczenie w płatnościach związanych z nielicencjonowanymi grami hazardowymi jest zabronione.

[...]

4. Organizowanie publicznych gier losowych w Internecie jest zabronione.

5. W drodze odstępstwa od ust. 4 kraje związkowe mogą, w celu lepszego osiągnięcia celów określonych w § 1, zezwolić na samodzielną dystrybucję i pośrednictwo w loteriach, jak również na organizację zakładów sportowych w Internecie i pośrednictwo w nich [...]”.
- 17 Zgodnie z § 10 ust. 2 i 6 GlüStV z 2012 r. udzielanie licencji na loterie jest zastrzeżone dla dostawców kontrolowanych przez państwo.

Niemiecki kodeks cywilny

- 18 Paragraf 134 Bürgerliches Gesetzbuch (kodeksu cywilnego), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanego dalej „niemieckim kodeksem cywilnym”), przewiduje, że czynność prawna naruszająca zakaz ustawowy jest nieważna, chyba że ustawa stanowi inaczej.
- 19 Paragraf 812 ust. 1 niemieckiego kodeksu cywilnego stanowi:
- „Kto uzyskał coś bez podstawy prawnej w wyniku świadczenia innej osoby lub w inny sposób na jej koszt, jest zobowiązany do wydania jej tego.
- [...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 20 Pozwane w postępowaniu głównym to dwie spółki z siedzibą na Malcie, które oferują usługi internetowych gier losowych, w szczególności gry na automatach do gier i zakłady o wyniki loterii, na podstawie licencji wydanej przez Maltese Gaming Authority (maltański organ do spraw gier hazardowych, Malta). Obie te spółki kierują swoją działalność w szczególności na rynek niemiecki za pośrednictwem swojej strony internetowej.
- 21 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że niemieckie uregulowania przewidywały do dnia 1 lipca 2021 r. ogólny zakaz internetowych gier losowych, z wyjątkiem, od 2012 r., zakładów sportowych i zakładów na wyścigi konne oraz samodzielnej dystrybucji i pośrednictwa w loteriach, których organizowanie było jednak zastrzeżone dla osób prawnych prawa publicznego lub osób prawnych prawa prywatnego, w których osoby prawne prawa publicznego posiadają bezpośrednio lub pośrednio udziały większościowe. Zgodnie z tym wnioskiem, pomimo tego ogólnego zakazu, „[w] Niemczech automaty do gier są w zasadzie wszechobecne i można je znaleźć zarówno w salonach gier i restauracjach, jak i w licznych kasynach”.
- 22 Co się tyczy internetowych zakładów o wyniki loterii (zwanym dalej „loteriami wtórnymi”), z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że zgodnie z niemieckimi uregulowaniami mającymi zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym – zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez sądy niemieckie – loterie wtórne są uważane za zwykłe zakłady w Internecie i są zatem objęte tym samym ogólnym zakazem internetowych gier losowych.
- 23 To właśnie w tym kontekście osoba mająca miejsce zwykłego pobytu w Niemczech (zwana dalej „pierwotnym graczem”) korzystała z usług oferowanych przez pozwane w postępowaniu głównym w okresie od dnia 5 czerwca 2019 r. do dnia 12 lipca 2021 r.

- 24 Z odpowiedzi Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (pierwszej izby sądu cywilnego, Malta), która jest sądem odsyłającym, udzielonej na wniosek Trybunału z dnia 15 kwietnia 2024 r. dotyczący udzielenia wyjaśnień na podstawie art. 101 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, wynika, że zgodnie z ogólnymi warunkami regulującymi umowę zawartą między pierwotnym graczem a pozwanymi w postępowaniu głównym odnośny stosunek umowny powinien podlegać prawu maltańskiemu. Sąd odsyłający uważa jednak, że zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia Rzym I to prawo niemieckie ma zastosowanie do tego stosunku umownego. Sąd ten uważa w tym względzie, że na podstawie tego ostatniego prawa i w świetle ogólnego zakazu internetowych gier losowych przewidzianego w przepisach niemieckich w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym umowa łącząca tego gracza z pozwanymi w postępowaniu głównym powinna na mocy § 812 niemieckiego kodeksu cywilnego zostać uznana za nieważną.
- 25 To na podstawie tego przepisu niemieckiego kodeksu cywilnego wspomniany gracz wytoczył przed Landgericht Erfurt (sąd krajowy w Erfurcie, Niemcy) powództwo przeciwko pozwanym w postępowaniu głównym o zwrot kwot zakładów utraconych w rozpatrywanym okresie. W toku postępowania gracz ten w drodze umowy zawartej w dniu 21 listopada 2021 r. dokonał cesji praw wynikających z tego stosunku umownego na stronę powodową w postępowaniu głównym, która z kolei wytoczyła przed sąd odsyłający powództwo przeciwko pozwanym w postępowaniu głównym mające na celu odzyskanie utraconych przez pierwotnego gracza kwot zakładów. Zgodnie z oświadczeniami pozwanych w postępowaniu głównym przedstawionymi na rozprawie przed Trybunałem powództwo wniesione do Landgericht Erfurt (sądu krajowego w Erfurcie) zostało następnie cofnięte.
- 26 Strona powodowa w postępowaniu głównym twierdzi, że posiadając jedynie licencję maltańską, pozwane w postępowaniu głównym niezgodnie z prawem świadczyły usługi będące przedmiotem postępowania głównego na rzecz pierwotnego gracza. Ta niezgodność z prawem spowodowała nieważność umowy zawartej między tymi ostatnimi a tym graczem.
- 27 Pozwane w postępowaniu głównym uważają ze swej strony, że nie były w stanie uzyskać zezwolenia na świadczenie w Niemczech usług obejmujących automaty do gier i loterie wtórne co stanowi naruszenie ich swobody świadczenia usług zagwarantowanej w art. 56 TFUE. W związku z tym to nałożony w ten sposób zakaz był niezgodny z prawem, a nie świadczenie usług rozpatrywanych w postępowaniu głównym. Ponadto pierwotny gracz działał „z naruszeniem praw i w złej wierze”.
- 28 Strona powodowa w postępowaniu głównym kwestionuje tę argumentację i powołuje się w tym względzie na fakt, że zgodnie z orzecznictwem niemieckich wyższych sądów krajowych takie argumenty nigdy nie zostały uwzględnione w sprawach, których przedmiotem były żądania zwrotu utraconych kwot zakładów przez konsumentów usług takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym.
- 29 Sąd odsyłający ma wątpliwości, czy wykładnia prawa Unii dokonana przez sądy niemieckie może stanowić uzasadnione ograniczenie swobody świadczenia usług przez podmioty takie jak pozwane w postępowaniu głównym.
- 30 Co się tyczy, po pierwsze, gier na internetowych automatach do gier, sąd odsyłający twierdzi, że pod koniec 2019 r. kraje związkowe uzgodniły zmianę GlüStV z 2012 r., aby umożliwić uzyskanie licencji na internetowe gry losowe, a w szczególności „na potrzeby samodzielnej dystrybucji i pośrednictwa w loteriach, przyjmowania zakładów sportowych i zakładów na gonitwy konne, pośrednictwa w takich zakładach oraz ich samodzielnej dystrybucji, jak również na potrzeby

urządzania i samodzielnej dystrybucji internetowych gier kasynowych, wirtualnych automatów do gier i pokera internetowego”. Projekt tej zmiany ram regulacyjnych został zgłoszony Komisji Europejskiej.

- 31 W związku ze zmianą tych ram regulacyjnych premierzy krajów związkowych i szefowie kancelarii senatów krajów związkowych przyjęli uchwałę dotyczącą organizacji gier hazardowych w okresie przejściowym do dnia 1 lipca 2021 r. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w uchwale tej wyjaśniono, że „[d]o dnia 30 czerwca 2021 r. egzekwowanie przepisów wobec dostawców nielegalnie udostępniających gry hazardowe będzie koncentrować się na tych dostawcach, co do których przewiduje się, że będą mieli prawdopodobnie zamiar uchylania się od stosowania się do przyszłych przepisów”.
- 32 W tym kontekście najwyższe organy nadzoru ds. gier hazardowych krajów związkowych ogłosiły przyjęcie wspólnych wytycznych, zgodnie z którymi w świetle zmiany uregulowań z dniem 1 lipca 2021 r. „udostępnianie internetowych automatów do gier i pokera internetowego, które [nie kwalifikowało się] do uzyskania licencji – obejmujące przypadki samodzielnej dystrybucji i urządzania – stanowi zasadniczo jedną z okoliczności, w której nie będą podejmowane czynności w ramach egzekwowania przepisów o grach hazardowych”, o ile spełnia ono ustanowione w tych wytycznych określone wymogi.
- 33 W tym względzie pozwane w postępowaniu głównym podnoszą, że w świetle celów realizowanych przez GlüStV z 2012 r. nie można uznać uzasadnienia wcześniejszego ogólnego zakazu internetowych gier kasynowych, ponieważ same kraje związkowe, rozważając zmianę ram regulacyjnych przedstawionych w poprzednich punktach i powiadamiając Komisję o zmienionym projekcie GlüStV, „jasno stwierdziły, że cel porozumienia między krajami związkowymi można osiągnąć, stosując łagodniejszą interwencję w postaci systemu uprzedniego [zezwoleń]”, i to nawet przed tym, jak zmiana danych uregulowań wejdzie w życie w dniu 1 lipca 2021 r., biorąc pod uwagę środki podjęte w trakcie okresu przejściowego, o którym mowa w pkt 31 niniejszego wyroku.
- 34 Co się tyczy, po drugie, loterii wtórnych, sąd odsyłający stwierdza, że od 2017 r. wszystkie sądy niemieckie „pozostawiły otwartą kwestię, czy monopol państwa (na loterie) był uzasadniony”. W tym względzie trudno jest zrozumieć, dlaczego w przypadku usługi identycznej z perspektywy konsumenta powinno się dokonywać rozróżnienia między zakładem u dostawcy publicznego na wynik loterii urządzanej przez państwo a zakładem u podmiotu prywatnego podlegającego regulacjom w innym państwie członkowskim na wynik tej samej loterii.
- 35 W tych okolicznościach Prim’Awla tal-Qorti Ċivili (pierwsza izba sądu cywilnego) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że naruszenie swobody świadczenia usług poprzez ogólny zakaz udostępniania internetowych automatów do gier w państwie członkowskim konsumenta (państwie docelowym) przez operatorów internetowych kasyn, którzy posiadają licencję i są objęci regulacjami w swoim państwie pochodzenia (Malta), nie może być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu publicznego,
 - jeżeli docelowe państwo członkowskie zezwala jednocześnie powszechnie operatorom prywatnym na udostępnianie stacjonarnych gier na licencjonowanych automatach do gier w salonach gier i restauracjach oraz bardziej ekstremalnych gier w kasynach stacjonarnych, [i] na działalność loterii krajowych licencjonowanych przez loterie

państwowe w ponad 20 000 punktach agencyjnych skierowanych do ogółu społeczeństwa;
oraz

- zezwala na licencjonowaną działalność w zakresie gier internetowych prywatnym operatorom zakładów sportowych i zakładów na gonitwy konne oraz prywatnym pośrednikom loterii internetowych sprzedającym produkty loterii państwowych i innych licencjonowanych loterii,

a jednocześnie to samo państwo członkowskie, wbrew wyrokom [z dnia 19 października 2016 r. *Deutsche Parkinson* (C-148/15, EU:C:2016:776, pkt 35)], [z dnia 8 września 2010 r., *Stoß i in.* (C-316/07, C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504)] i [z dnia 13 listopada 2003 r., *Lindman* (C-42/02, EU:C:2003:613)] najwyraźniej nie przedstawiło naukowych dowodów potwierdzających, że takie gry stwarzają szczególne zagrożenia, które w istotny sposób przyczyniają się do osiągnięcia celów przyświecających uregulowaniu tego państwa członkowskiego, a w szczególności celu, jakim jest zapobieganie problematycznym grom hazardowym; oraz

że w świetle tych zagrożeń ograniczenie stosowania zakazu do internetowych automatów do gier – a niestosowanie go do wszystkich proponowanych gier hazardowych dozwolonych w internetowych i stacjonarnych automatach do gier – można uznać za odpowiednie, obowiązkowe i proporcjonalne dla osiągnięcia celów wspomnianego uregulowania?

- 2) Czy art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu całkowitego zakazu urządzania internetowych hazardowych gier kasynowych, o którym mowa w § 4 ust. 1 i 4 [GlüStV z 2012 r.], skoro [...] regulacja [ta] zgodnie z [jej] § 1 nie ma na celu całkowitego zakazu hazardu, ale »[...] skanalizowanie naturalnej skłonności społeczeństwa do hazardu w uporządkowany i kontrolowany sposób, jak również przeciwdziałanie rozwojowi i rozprzestrzenianiu się nielegalnego hazardu na czarnym rynku«, a wśród graczy istnieje znaczny popyt na internetowe automaty do gier?
- 3) Czy art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że ogólnego zakazu oferowania usług kasyna internetowego nie można stosować, jeżeli:
 - rządy wszystkich krajów związkowych tego państwa członkowskiego uzgodniły już, że zagrożenia związane z takim udostępnianiem gier hazardowych w Internecie można zwalczać skuteczniej z wykorzystaniem systemu uprzednich oficjalnych zezwoleń [niż] poprzez całkowity zakaz; oraz
 - stworzyły one i uzgodniły przyszłe ramy regulacyjne w postaci odpowiedniego porozumienia między krajami związkowymi, w którym całkowity zakaz zastępuje się systemem uprzednich zezwoleń;
 - a w oczekiwaniu na przyszłe uregulowanie postanawiają akceptować odpowiednie udostępnianie gier hazardowych bez niemieckiego zezwolenia pod warunkiem jego zgodności z określonymi wymogami, które muszą być spełnione do czasu udzielenia niemieckich licencji;

choć zgodnie z wyrokiem [z dnia 8 września 2010 r., *Winner Wetten* (C-409/06, EU:C:2010:503)] prawa Unii nie można tymczasowo zawiesić?

- 4) Czy art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie (docelowe) nie może uzasadniać nadrzędnymi względami interesu publicznego uregulowania krajowego, jeżeli:
- uregulowaniem tym zakazuje się konsumentom zawierania zakładów transgranicznych licencjonowanych w innym państwie członkowskim (pochodzenia) na [wyniki] loterii licencjonowanych w docelowym państwie członkowskim, które są tam dozwolone i regulowane, w przypadku gdy
 - loterie są licencjonowane w docelowym państwie członkowskim, a uregulowanie ma na celu ochronę graczy i małoletnich;
 - i gdy uregulowanie dotyczące licencjonowanych zakładów na [wyniki] loterii w państwie członkowskim pochodzenia również ma na celu ochronę graczy i małoletnich oraz zapewnia ten sam poziom ochrony co uregulowanie dotyczące loterii w państwie docelowym?
- 5) Czy art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że zasada ta stoi na przeszkodzie odzyskaniu kwot zakładów utraconych w toku uczestnictwa w loteriach (wtórnych) ze względu na domniemaną nielegalność transakcji spowodowanej brakiem licencji w państwie członkowskim konsumenta, jeżeli:
- prawo wyklucza możliwość uzyskania takiej licencji przez loterie prywatne (wtórne);
 - wykluczenie to jest uzasadniane przez sądy krajowe domniemaną różnicą między zakładem zawierającym u operatora państwowego na wyniki loterii urządzanej przez państwo a zakładem zawierającym u podmiotu prywatnego na wyniki loterii państwowej?
- 6) Czy art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie odzyskaniu kwot zakładów utraconych w toku uczestnictwa w loteriach (wtórnych) ze względu na domniemaną nielegalność transakcji spowodowanej brakiem licencji w państwie członkowskim konsumenta, jeżeli:
- prawo wyklucza możliwość uzyskania takiej licencji przez loterie prywatne (wtórne);
 - oraz jeżeli wykluczenie to, działające na korzyść podmiotów urządzających loterie państwowe, jest uzasadniane przez sądy krajowe domniemaną różnicą między zakładem zawierającym u operatora państwowego na wyniki loterii urządzanej przez państwo a zakładem zawierającym u podmiotu prywatnego na wyniki tej samej loterii państwowej?
- 7) Czy art. 56 TFUE i zakaz nadużycia prawa [wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604)] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie roszczeniu o zwrot utraconych kwot zakładów opartemu na braku niemieckiego zezwolenia i bezpodstawnym wzbogaceniu, w sytuacji gdy podmiot je przyjmujący posiada licencję i jest objęty nadzorem przez władze w innym państwie członkowskim, a składniki majątku będące przedmiotem roszczenia i roszczenia o zapłatę gracza są gwarantowane przez prawo państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba tego podmiotu?”.

Postępowanie przed Trybunałem

- 36 Pismem z dnia 5 stycznia 2026 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 stycznia 2026 r., sąd odsyłający przekazał uwagi pozwanych w postępowaniu głównym w przedmiocie opinii rzecznika generalnego z dnia 4 września 2025 r.
- 37 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 252 akapit drugi TFUE rzecznik generalny publicznie przedstawia, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnione opinie w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania. Trybunał nie jest związany ani tą opinią, ani jej uzasadnieniem (wyrok z dnia 29 stycznia 2026 r., Keladis I i Keladis II, C-72/24 i C-73/24, EU:C:2026:51, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 Należy również zaznaczyć, że w tym kontekście statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz regulamin postępowania przed Trybunałem nie przyznają stronom ani innym podmiotom, o których mowa w art. 23 tego statutu, możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego. Okoliczność, że strona lub inny podmiot nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie porusza on w tej opinii, nie może zatem sama w sobie stanowić powodu uzasadniającego otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo (wyrok z dnia 29 stycznia 2026 r., Keladis I i Keladis II, C-72/24 i C-73/24, EU:C:2026:51, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 W niniejszej sprawie pozwane w postępowaniu głównym, nie występując formalnie o otwarcie na nowo pisemnego lub ustnego etapu postępowania przed Trybunałem, podniosły jednak w pkt 9.4 swoich uwag, o których mowa w pkt 36 niniejszego wyroku, że ani w postępowaniu przed sądem odsyłającym, ani w postępowaniu przed Trybunałem nie miały one możliwości zajęcia stanowiska w odniesieniu do kwestii prawnej będącej przedmiotem opinii rzecznika generalnego, a mianowicie kwestii, czy podnoszone naruszenie prawa Unii należy uznać za oczywiste w okolicznościach niniejszej sprawy.
- 40 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że na podstawie art. 83 regulaminu postępowania Trybunał może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub jeśli po zamknięciu ustnego etapu postępowania strona przedstawiła nowy fakt mogący mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia Trybunału, lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami lub innymi podmiotami, o których mowa w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- 41 W niniejszej sprawie Trybunał dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi do udzielenia odpowiedzi na pytania zadane przez sąd odsyłający. Ponadto uwagi pozwanych w postępowaniu głównym, o których mowa w pkt 36 niniejszego wyroku, nie wskazują na żadną nową okoliczność faktyczną mogącą mieć decydujący wpływ na orzeczenie, które Trybunał ma wydać w niniejszej sprawie.
- 42 W tych okolicznościach Trybunał, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, uznaje, że nie zachodzi potrzeba otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 43 Rządy niemiecki i włoski kwestionują dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Ze swej strony rząd maltański kwestionuje dopuszczalność pytań od pierwszego do czwartego.
- 44 W tym względzie rząd niemiecki uważa w istocie, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera luki, gdyż nie zawiera on informacji niezbędnych do umożliwienia Trybunałowi zarówno zrozumienia kontekstu sprawy w postępowaniu głównym, jak i upewnienia się, że w niniejszej sprawie zastosowanie znajduje prawo niemieckie. Ponadto rząd ten powołuje się na zastosowanie art. 56 A maltańskiej ustawy o grach hazardowych, w wyniku którego „powództwa wniesione na Malcie przeciwko operatorom gier hazardowych, którzy posiadają zezwolenie wydane na Malcie [...], są niezgodne z prawem”. Ponieważ ustawa ta ma zastosowanie w niniejszej sprawie, przy założeniu, że jest ona zgodna z prawem Unii, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.
- 45 Rząd włoski powołuje się w szczególności na wyrok z dnia 11 marca 1980 r., Foglia (104/79, EU:C:1980:73), w którym Trybunał uznał się za niewłaściwy do orzekania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, stwierdzając, że strony w postępowaniu głównym zmierzały do zakwestionowania francuskiego systemu podatkowego dotyczącego win likierowych w drodze postępowania przed sądem włoskim między dwiema stronami, które były zgodne co do zamierzonego rezultatu. Rząd ten zauważa, po pierwsze, że w niniejszej sprawie powództwo o zwrot zostało wniesione do sądu maltańskiego w następstwie cesji roszczenia o zwrot, podczas gdy sądy niemieckie konsekwentnie uwzględniały takie roszczenia, a po drugie, że strony w postępowaniu głównym „wspólnie” zwróciły się o odesłanie prejudycjalne, przy czym strona powodowa w postępowaniu głównym podnosi, że takie odesłanie jest konieczne w celu „zapewnienia pewności prawa i jasności prawa w odniesieniu do jej modelu biznesowego”. Tymczasem wspomniany rząd przypomina, powołując się w tym względzie w szczególności na wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., ZF Zefeser (C-62/06, EU:C:2007:811, pkt 15), że zadaniem powierzonym Trybunałowi w art. 267 TFUE nie jest formułowanie opinii doradczych w przedmiocie pytań ogólnych lub hipotetycznych.
- 46 Ponadto zdaniem tego rządu sąd maltański nie jest w najlepszej pozycji, aby dokonać oceny celów niemieckich przepisów w dziedzinie gier hazardowych lub środków odpowiednich do ochrony tych celów. Jak bowiem wynika z wyroku z dnia 22 stycznia 2015 r., Stanley International Betting i Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, pkt 51), uregulowania dotyczące gier hazardowych należą do dziedzin, w których pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne rozbieżności dotyczące aspektów moralnych, religijnych i kulturowych. Do celów stosowania krajowej „skali wartości”, do której odnosi się to orzecznictwo, jurysdykcję posiada wyłącznie sąd należący do państwa członkowskiego, którego uregulowania są przedmiotem sporu. W każdym razie, stosując prawo niemieckie, sąd odsyłający powinien raczej odnieść się do wykładni tego prawa dokonanej przez sądy niemieckie, które wielokrotnie orzekały, że ograniczenia nałożone przez uregulowania niemieckie na świadczenie usług w zakresie gier hazardowych są zgodne z celami wyznaczonymi przez ustawodawcę niemieckiego.

- 47 Rząd maltański ze swej strony powołuje się w szczególności na wyroki z dnia 16 grudnia 1981 r., Foglia (244/80, EU:C:1981:302), i z dnia 21 stycznia 2003 r., Bacardi-Martini i Cellier des Dauphins (C-318/00, EU:C:2003:41), podkreślając, po pierwsze, orzecznictwo Trybunału dotyczące fikcyjnych sporów, a po drugie, orzecznictwo dotyczące tego, że konieczność wydania przez sąd jednego państwa członkowskiego orzeczenia w przedmiocie zgodności prawa innego państwa członkowskiego z prawem Unii musi wynikać w sposób szczególnie jasny z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, aby Trybunał zgodził się udzielić odpowiedzi. Rząd ten podnosi w szczególności, że sąd odsyłający nie uzasadnił w sposób wystarczający tej konieczności w postępowaniu głównym w odniesieniu do pytań od pierwszego do czwartego.
- 48 Komisja, podnosząc ze swej strony, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera braki, twierdzi, po pierwsze, że zwrócenie się do sądu, co do którego powód uważa, że będzie bardziej skłonny do skorzystania z możliwości przyznanej mu w art. 267 TFUE, nie stanowi samo w sobie nadużycia. Po drugie, wydaje się, że pomiędzy stronami w postępowaniu głównym istnieje rzeczywisty spór, podczas gdy zgodność niemieckich uregulowań, których zakres nie jest kwestionowany, z art. 56 TFUE wyraźnie stanowi kwestię istotną dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, przy założeniu, że przepisy te rzeczywiście mają zastosowanie w niniejszej sprawie.
- 49 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że o ile sądy krajowe mają swobodę zwrócenia się do Trybunału na każdym etapie postępowania, który uznają za stosowny, i o ile wyłącznie do nich należy ocena, w świetle szczególnych okoliczności zawisłej przed nimi sprawy, zarówno tego, czy do wydania wyroku jest im niezbędne uzyskanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i znaczenia przedstawionych przez te sądy Trybunałowi pytań, o tyle konieczność dokonania wykładni prawa Unii, która będzie użyteczna dla tych sądów, wymaga, aby sądy te określiły okoliczności faktyczne i prawne, na tle których wyłoniły się przedstawione przez nie pytania, albo co najmniej wyjaśniły stan faktyczny stanowiący podstawę tych pytań [postanowienie z dnia 25 marca 2022 r., IP i in. (Ustalenie prawdziwości okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym), C-609/21, EU:C:2022:232, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 50 Jednocześnie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że uznanie przez Trybunał wniosku sądu krajowego za niedopuszczalny jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione. Nie można jednak wymagać od sądu odsyłającego, aby przed wystąpieniem do Trybunału dokonał wszystkich ustaleń faktycznych i oceny prawnej, które na nim ciążyą w ramach jego zadań sądowych. Wystarczy bowiem, że z postanowienia odsyłającego wynikać będą przedmiot sporu przed sądem krajowym oraz główne kwestie porządku prawnego Unii [zob. podobnie postanowienie z dnia 25 marca 2022 r., IP i in. (Ustalenie prawdziwości okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym), C-609/21, EU:C:2022:232, pkt 24, 25 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 51 W tym kontekście należy zauważyć, że – jak stwierdzono w pkt 24 niniejszego wyroku – w odpowiedzi do Trybunału na skierowany wniosek o udzielenie wyjaśnień sąd odsyłający wymienił w szczególności okoliczności, które skłoniły go do uznania, że prawo niemieckie ma zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, i wyjaśnił, że maltańska ustawa o grach hazardowych nie ma zastosowania do tego sporu.

- 52 Tak więc w niniejszej sprawie, w świetle informacji zawartych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, potwierdzonych i doprecyzowanych w odpowiedzi tego sądu na ten wniosek o udzielenie wyjaśnień, nie wydaje się w sposób oczywisty, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, jest pozbawiona związku z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub że problem, który ma rozstrzygnąć sąd odsyłający, ma charakter hipotetyczny. Ponadto Trybunał dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego i prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania.
- 53 W szczególności, po pierwsze, żaden element akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie pozwala wątpić w znaczenie prawa niemieckiego dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.
- 54 Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia Rzym I stanowi, iż umowa zawarta przez konsumenta z przedsiębiorcą podlega prawu państwa, w którym konsument ma miejsce zwykłego pobytu, z zastrzeżeniem spełnienia warunków określonych w tym przepisie, a mianowicie że przedsiębiorca prowadzi działalność w państwie, w którym konsument ma miejsce zwykłego pobytu, lub że w jakikolwiek sposób kieruje on tę działalność do tego państwa lub do kilku państw włącznie z tym państwem, a umowa wchodzi w zakres tej działalności (postanowienie z dnia 14 marca 2024 r., N1 Interactive, C-429/22, EU:C:2024:245, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo). W niniejszej sprawie bezsporne jest, że pierwotny gracz miał miejsce zwykłego pobytu w Niemczech, do którego to państwa pozwane w postępowaniu głównym kierowały swoją ofertę internetowych gier losowych. W konsekwencji prawo niemieckie reguluje umowę zawartą między tym graczem a tymi pozwanymi.
- 55 Jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 30 opinii, na stwierdzenie to nie może mieć wpływu okoliczność, że wspomniany gracz następnie scedował swoją wierzytelność, ponieważ taka okoliczność nie może zmienić charakteru umowy zawartej między tym graczem a pozwanymi w postępowaniu głównym. To samo dotyczy okoliczności, na którą zwrócił uwagę rząd niemiecki w swoich uwagach na piśmie, że ogólne warunki mające zastosowanie do tej umowy odsyłały do prawa maltańskiego.
- 56 Wprawdzie art. 6 ust. 2 rozporządzenia Rzym I przewiduje w sposób wyraźny, że strony mogą, zgodnie z art. 3 tego rozporządzenia, dokonać wyboru prawa właściwego dla umowy wchodzącej w zakres ust. 1 tego artykułu, jednak wybór ten nie może prowadzić do pozbawienia konsumenta ochrony przyznanej mu na podstawie przepisów, których nie można wyłączyć w drodze umowy na mocy prawa, jakie w przypadku braku wyboru byłoby właściwe zgodnie z art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia (postanowienie z dnia 14 marca 2024 r., N1 Interactive, C-429/22, EU:C:2024:245, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 Sąd odsyłający, którego jurysdykcja do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym na podstawie art. 4, 5, 17 i 18 rozporządzenia nr 1215/2012 nie jest kwestionowana, uważa zatem, że wybór prawa właściwego dokonany przez pozwane w postępowaniu głównym i pierwotnego gracza, a mianowicie wybór prawa maltańskiego, jest sprzeczny z tą zasadą, ponieważ zgodnie z prawem niemieckim, które w braku takiego wyboru powinno mieć zastosowanie, umowę tę należy uznać za nieważną, gdyż zgodnie z niemieckimi uregulowaniami mającymi zastosowanie w postępowaniu głównym, a mianowicie GlüStV z 2012 r., jej przedmiot był niezgodny z prawem.
- 58 W każdym razie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 31 opinii, w celu ustalenia, czy przedmiot umowy rozpatrywanej w postępowaniu głównym był niezgodny z prawem, należy wziąć pod uwagę zakazy przewidziane w prawie państwa, w którym umowa ta miała być wykonywana, czyli

w niniejszym przypadku w prawie niemieckim. O ile prawdą jest, że pozwane w postępowaniu głównym świadczyły swoje usługi w zakresie gier losowych z Malty, o tyle usługi te były wykorzystywane przez pierwotnego gracza w Niemczech, z którego to państwa uczestniczył on w rozpatrywanych grach losowych i dokonywał odnośnych zakładów.

- 59 Po drugie, nawet gdyby uznać, że zastosowanie art. 56 A maltańskiej ustawy o grach hazardowych mogłoby sprawić, że zadane pytania staną się hipotetyczne, sąd odsyłający wyjaśnił w odpowiedzi na wniosek o udzielenie wyjaśnień, o którym mowa w pkt 24 niniejszego wyroku, że powództwo strony powodowej w postępowaniu głównym zostało wniesione w dniu 21 stycznia 2023 r., czyli przed dniem 12 czerwca 2023 r., to jest przed dniem wejścia w życie tego przepisu, który nie ma mocy wstecznej, a w konsekwencji nie może mieć wpływu na spór w postępowaniu głównym.
- 60 W drugiej kolejności, co się tyczy orzecznictwa przywołanego przez rządy włoski i maltański, a w szczególności orzecznictwa wynikającego z wyroków z dnia 11 marca 1980 r., Foglia (104/79, EU:C:1980:73), z dnia 16 grudnia 1981 r., Foglia (244/80, EU:C:1981:302), i z dnia 21 stycznia 2003 r., Bacardi-Martini i Cellier des Dauphins (C-318/00, EU:C:2003:41), wystarczy stwierdzić, podobnie jak uczynili to Komisja i rzecznik generalny w pkt 38 i 86–89 opinii, że nie wydaje się, aby w niniejszej sprawie problem, który ma rozstrzygnąć sąd odsyłający, był hipotetyczny, i że w związku z tym odpowiedź na zadane pytania może nie być z tego względu niezbędna do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym ani że spór ten jest fikcyjny.
- 61 W świetle ogółu powyższych rozważań należy uznać, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytań pierwszego, drugiego i czwartego

- 62 Poprzez pytania pierwsze, drugie i czwarte, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym ustanawiającym zakaz urządzania internetowych gier kasynowych, w szczególności gier na automatach do gier, a także zakładów, takich jak loterie wtórne, jeżeli ich celem jest skanalizowanie naturalnej skłonności społeczeństwa do hazardu w uporządkowany i kontrolowany sposób oraz przeciwdziałanie rozwojowi i rozprzestrzenianiu się nielegalnego hazardu na rynkach równoległych, i to, po pierwsze, w sytuacji gdy wśród graczy istnieje znaczny popyt na internetowe automaty do gier, po drugie, gdy dane państwo członkowskie zezwala jednocześnie na podobne gry, w tym loterie, w sposób stacjonarny, po trzecie, gdy to państwo członkowskie zezwala na oferowanie internetowych zakładów sportowych i zakładów na wyścigi konne przez operatorów posiadających licencję, a także na pośrednictwo operatorów prywatnych w sprzedaży produktów loterii państwowych i innych licencjonowanych loterii, oraz po czwarte, gdy uregulowania państwa członkowskiego, którego operator zamierza oferować w szczególności usługi w zakresie loterii wtórnych posiada licencję, dążą do realizacji tych samych celów co cele założone w uregulowaniach państwa członkowskiego nakładające ogólny zakaz oferowania takich usług.
- 63 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem działalność polegająca na umożliwianiu użytkownikom odpłatnego brania udziału w grach hazardowych stanowi świadczenie usług w rozumieniu art. 56 TFUE. W szczególności takie usługi są objęte zakresem stosowania tego artykułu, jeżeli usługodawca ma siedzibę w państwie członkowskim innym niż to, w którym usługa jest oferowana, w szczególności za pośrednictwem Internetu (zob. podobnie wyrok z dnia 8 września 2010 r., Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 40, 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 64 Trybunał wielokrotnie orzekał, że każde państwo członkowskie, którego terytorium dotyczy oferta takich usług proponowanych przez taki podmiot za pośrednictwem Internetu, zachowuje uprawnienie do nałożenia na niego wymogu zachowania ograniczeń, jakie ustanowiono w przepisach tego państwa w tej dziedzinie, jeżeli ograniczenia te spełniają wymogi wynikające z prawa Unii, dotyczące w szczególności ich niedyskryminacyjnego i proporcjonalnego charakteru (wyrok z dnia 8 września 2010 r., *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 W tym względzie, 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 podkreślił również, że takie cele należą do nadrzędnych względów interesu ogólnego mogących uzasadnić naruszenia swobody świadczenia usług (wyrok z dnia 8 września 2010 r., *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 Z orzecznictwa Trybunału wynika zatem, że do każdego państwa członkowskiego należy dokonanie oceny, czy w kontekście założonych przez niego, zgodnych z prawem celów konieczny jest całkowity lub częściowy zakaz tego rodzaju działalności, czy też wyłącznie ograniczenie jej 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 (wyrok z dnia 8 września 2010 r., *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 Do sądów krajowych należy zatem sprawdzenie, czy ograniczenie przyjęte przez państwo członkowskie jest właściwe dla realizacji celu lub celów wskazanych przez dane państwo członkowskie, zgodnie z zamierzonym przez nie poziomem ochrony oraz czy nie wykracza poza to, co niezbędne dla ich osiągnięcia (wyrok z dnia 8 września 2010 r., *Stoß i in.*, C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 68 W ramach tej oceny sądy krajowe powinny wziąć pod uwagę, że uregulowania dotyczące gier hazardowych należą do dziedzin, w których pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne rozbieżności dotyczące aspektów moralnych, religijnych i kulturowych, oraz że w braku harmonizacji na poziomie Unii Europejskiej w tym zakresie do każdego państwa członkowskiego z osobna należy ocena w tych dziedzinach, według własnej skali wartości, wymogów związanych z ochroną danych interesów (zob. podobnie wyrok z dnia 24 stycznia 2013 r., *Stanleybet i in.*, C-186/11 i C-209/11, EU:C:2013:33, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 W tym celu sądy krajowe, w szczególności gdy, jak ma to miejsce w sprawie w postępowaniu głównym, mają stosować uregulowania innego państwa członkowskiego w danej dziedzinie, powinny korzystać ze wszelkich dostępnych im środków proceduralnych oraz, w stosownym przypadku, z procedury ustanowionej w art. 267 TFUE.
- 70 W szczególności zgodnie z orzecznictwem, z uwagi na uprawnienia dyskrecyjne przysługujące państwom członkowskim w zakresie określenia poziomu ochrony konsumentów i porządku społecznego w sektorze gier hazardowych, nie jest wymagane, w świetle kryterium proporcjonalności, aby środek ograniczający ustanowiony przez władze państwa członkowskiego

odpowiadał koncepcji wspólnej dla wszystkich państw członkowskich, jeżeli chodzi o sposoby ochrony określonego uzasadnionego interesu (wyrok z dnia 8 września 2010 r., Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 71 W tym kontekście należy jednak przypomnieć, że ustawodawstwo krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanych celów, tylko jeśli ich osiągnięcie jest rzeczywiście przedmiotem troski tego ustawodawstwa w sposób spójny i systematyczny (wyrok z dnia 22 września 2022 r., Admiral Gaming Network i in., od C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 72 W niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę orzecznictwo przytoczone w pkt 65 niniejszego wyroku, należy przede wszystkim stwierdzić, że cel polegający na skanalizowaniu naturalnej skłonności społeczeństwa do hazardu w uporządkowany i kontrolowany sposób oraz na przeciwdziałaniu rozwojowi i rozprzestrzenianiu się nielegalnego hazardu na rynkach równoległych ma chronić z jednej strony odbiorców danych usług, czyli konsumentów, a z drugiej strony porządek społeczny w sektorze gier hazardowych. W konsekwencji może on uzasadniać naruszenia swobody świadczenia usług.
- 73 Ponadto należy zauważyć, że sąd odsyłający nie przedstawił żadnej okoliczności mogącej wykazać, że rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowania krajowe zawierają przepisy dyskryminujące podmioty mające siedzibę w innych państwach członkowskich.
- 74 W świetle tych ustaleń należy następnie zbadać, po pierwsze, czy uregulowania mające cechy przedstawione przez sąd odsyłający są odpowiednie do zagwarantowania realizacji celu, o którym mowa w pkt 72 niniejszego wyroku, i to na poziomie ochrony, do którego dąży dane państwo członkowskie, a przy tym w sposób spójny i systematyczny, a po drugie, czy nie wykraczają one poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.
- 75 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem w przypadku pytań mających na celu umożliwienie sądowi krajowemu dokonania oceny zgodności z prawem Unii przepisów krajowych Trybunał może dostarczyć wskazówek dotyczących wykładni prawa Unii, które pozwolą temu sądowi rozstrzygnąć przedłożoną mu kwestię prawną. To samo dotyczy oceny zgodności z prawem Unii przepisów państwa członkowskiego innego niż państwo sądu odsyłającego (zob. wyrok z dnia 23 listopada 1989 r., Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik 4711, C-150/88, EU:C:1989:594, pkt 12; zob. także podobnie i analogicznie wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Luxury Trust Automobil, C-247/21, EU:C:2022:966, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 76 Co się tyczy, po pierwsze, okoliczności, że uregulowania rozpatrywane w postępowaniu głównym zezwalają na oferowanie podobnych gier, w tym loterii, w sposób stacjonarny, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w stosunku do tradycyjnego rynku takich gier szczególne cechy gier losowych oferowanych za pośrednictwem Internetu mogą w ten sam sposób okazać się źródłem innego i bardziej znaczącego ryzyka w zakresie ochrony konsumentów, a w szczególności małoletnich i osób mających szczególne skłonności do gry lub osób, u których mogą wystąpić takie skłonności. Ponadto brak bezpośredniego kontaktu między konsumentem a operatorem, szczególna łatwość i stały dostęp do gier oferowanych za pośrednictwem Internetu, a także zakres oraz potencjalnie duża częstotliwość takiej oferty o charakterze międzynarodowym w środowisku, które charakteryzuje ponadto izolacja gracza, anonimowość i brak kontroli społecznej, stanowią liczne czynniki mogące sprzyjać rozwojowi uzależnienia od gier i nadmiernym wydatkom związanym z grami, jak też w rezultacie spowodować natężenie

związanych z tym negatywnych skutków (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 września 2010 r., Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 103; z dnia 30 czerwca 2011 r., Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, pkt 80; a także z dnia 28 lutego 2018 r., Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 77 W związku z tym, z uwagi na zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie w odniesieniu do określania poziomu ochrony konsumentów i porządku społecznego w sektorze gier hazardowych, środek w postaci zakazu wszelkiej oferty gier hazardowych za pośrednictwem Internetu może co do zasady być uznany za odpowiedni do osiągnięcia zgodnych z prawem celów, takich jak cel, o którym mowa w pkt 72 niniejszego wyroku, nawet jeśli oferowanie takich gier pozostaje dozwolone za pośrednictwem bardziej tradycyjnych kanałów (zob. podobnie wyrok z dnia 8 września 2010 r., Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 104, 105 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 78 Po drugie, przywołana przez sąd odsyłający okoliczność, że pomimo tego zakazu wśród graczy istnieje w Niemczech znaczny popyt na internetowe automaty do gier, nie może podważyć tego wniosku. Istnienie znacznego popytu na takie usługi online nie oznacza bowiem w żaden sposób, że nie istnieje tak samo duża liczba graczy, którzy ze względu na restrykcyjne uregulowania rozpatrywane w postępowaniu głównym rezygnują z usług oferowanych online w celu korzystania z usług oferowanych stacjonarnie. W konsekwencji taka okoliczność nie może wykazać, że uregulowania rozpatrywane w postępowaniu głównym nie są właściwe do zagwarantowania realizacji celu, o którym mowa w pkt 82 niniejszego wyroku.
- 79 Co się tyczy, po trzecie, okoliczności, że niektóre rodzaje internetowych gier losowych, a mianowicie zakłady sportowe i zakłady na wyścigi konne oraz pośrednictwo w sprzedaży produktów loterii państwowych i innych licencjonowanych loterii, nie są objęte zakazem rozpatrywanym w postępowaniu głównym, Trybunał orzekł, że różne rodzaje gier hazardowych mogą znacząco różnić się, w szczególności jeśli chodzi o ich konkretne zasady organizowania, wysokość charakteryzujących je stawek i wygranych, ilość potencjalnych graczy, prezentację, częstotliwość, czas trwania lub powtarzalność oraz reakcje, jakie wywołują wśród graczy (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 września 2010 r., Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 62; a także z dnia 8 września 2010 r., Stoß i in., C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, pkt 95).
- 80 Tak więc okoliczność, że różne rodzaje gier hazardowych objęte są na przykład w przypadku jednych zakazem, a w przypadku innych monopolem państwowym czy też systemem zezwoleń wydawanych prywatnym operatorom, nie może sama w sobie prowadzić do pozbawienia uzasadnienia – w świetle założonych w nich zgodnych z prawem celów – środków, które wydają się *prima facie* najbardziej restrykcyjne i najbardziej skuteczne. Taka rozbieżność systemów prawnych nie może bowiem sama w sobie wpłynąć negatywnie na możliwość realizacji przez takie środki celu, jakim jest przeciwdziałanie zachętom względem obywateli do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier (wyrok z dnia 8 września 2010 r., Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 63).
- 81 W niniejszym przypadku zakłady sportowe różnią się zasadniczo od innych internetowych gier losowych, takich jak gry w kasynach, ponieważ, po pierwsze, ze względu na swój przedmiot są one skierowane do bardziej ograniczonego kręgu graczy, a po drugie, ich częstotliwość jest uzależniona od częstotliwości wydarzeń sportowych, których dotyczą. Ustalenia te odnoszą się

tym bardziej do internetowych zakładów na wyścigi konne, które zgodnie z oświadczeniami rządu niemieckiego przedstawionymi na rozprawie stanowiły w 2020 r. jedynie bardzo mały udział w danym rynku.

- 82 Natomiast gry w kasynach internetowych mogą przyciągnąć wszelkiego rodzaju odbiorców, a w szczególności odbiorców bardzo młodych, również ze względu na swoją oprawę graficzną i ogólnie proste zasady, którymi się rządzą. Ponadto potencjalna częstotliwość dostępu do tego rodzaju gier nie podlega zasadniczo żadnym ograniczeniom.
- 83 Rozważania przedstawione w pkt 81 dotyczące zakładów sportowych zachowują ważność jeśli chodzi o pośrednictwo operatorów prywatnych w sprzedaży produktów loterii, w szczególności w odniesieniu do potencjalnej częstotliwości dostępu oraz konkretnych sposobów organizowania takich loterii, która to organizacja w Niemczech jest zastrzeżona dla operatorów publicznych.
- 84 Ponadto z punktu widzenia gwarancji oferowanych graczom w przypadku wygrania rząd belgijski i zasadniczo rząd niemiecki potwierdziły na rozprawie, że loterii wtórnych nie można porównywać z loteriami „pierwotnymi”, ponieważ ryzyko braku zapłaty w przypadku dużych wygranych jest prawie nieistniejące w ramach tych ostatnich, ponieważ kwoty odpowiadające potencjalnym wygrany są co do zasady dostępne przed losowaniem.
- 85 W tym kontekście należy zauważyć, że sąd odsyłający zgłasza również wątpliwości wynikające z faktu, iż zainteresowane państwo członkowskie nie wykazało, że przed przyjęciem uregulowań będących przedmiotem postępowania głównego dysponowało dowodami naukowymi potwierdzającymi, że nielegalne gry stwarzają szczególne zagrożenia.
- 86 W tym względzie Trybunał orzekł, że jeżeli państwo członkowskie zamierza powołać się na cel odpowiedni do uzasadnienia przeszkody w swobodzie świadczenia usług wynikającej z krajowego środka ograniczającego, na tym państwie członkowskim ciąży obowiązek przedstawienia sądowi, który ma rozstrzygnąć tę kwestię, wszystkich dowodów, które mogłyby pozwolić mu na ustalenie, że środek ten spełnia wymogi wynikające z zasady proporcjonalności (wyrok z dnia 8 września 2010 r., Stoß i in., C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 87 Trybunał orzekł jednak również, że nie można z tego wnioskować, że państwo członkowskie pozbawione jest możliwości uznania, iż wewnętrzny środek ograniczający spełnia takie wymogi tylko z tego względu, że to państwo członkowskie nie jest w stanie przedstawić badań, które posłużyły jako podstawa przyjęcia spornych uregulowań (wyrok z dnia 8 września 2010 r., Stoß i in., C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, pkt 72).
- 88 W związku z tym okoliczność, o której mowa w pkt 85 niniejszego wyroku, nie może sama w sobie podważyć proporcjonalności, a w szczególności odpowiedniego charakteru uregulowań rozpatrywanych w postępowaniu głównym.
- 89 Należy zresztą zauważyć, że informacje przekazane Trybunałowi, jak wynika w szczególności z uwag na piśmie rządu niemieckiego opartych na oficjalnych komentarzach do GlüStV z 2012 r., wskazują na istnienie elementów mogących wykazać proporcjonalność, a w szczególności odpowiedni charakter uregulowań rozpatrywanych w postępowaniu głównym.

- 90 Po czwarte, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zakaz taki jak zakaz dotyczący loterii wtórnych można uznać za uzasadniony, jeżeli uregulowania państwa członkowskiego, którego operator posiada licencję, służą tym samym celom co cele założone w uregulowaniach państwa członkowskiego przeznaczenia.
- 91 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że z uwagi na brak harmonizacji na szczeblu Unii uregulowań z sektora gier losowych oferowanych online, jak również na istotne rozbieżności między realizowanymi celami i poziomami ochrony przewidzianymi w przepisach poszczególnych państw członkowskich, samego faktu, że podmiot oferuje zgodnie z prawem usługi w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę i w którym co do zasady podlega już wymogom prawnym i kontroli ze strony właściwych organów tego ostatniego państwa, nie można uznać za wystarczającą gwarancję ochrony konsumentów krajowych przed ryzykiem oszustw i przestępczości ze względu na trudności, jakie w takim kontekście mogą napotkać organy państwa członkowskiego siedziby przy ocenie kwalifikacji zawodowych i uczciwości zawodowej danych operatorów (wyrok z dnia 15 września 2011 r., Dickinger i Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 92 Wynika z tego, że nawet gdyby uznać, iż dwa państwa członkowskie realizują w ramach swoich uregulowań w dziedzinie gier hazardowych podobne, a nawet identyczne cele, nie tylko poziom ochrony założony przez każde z nich i środki służące jego osiągnięciu mogą się różnić, ale również potencjalne trudności wskazane w poprzednim punkcie niniejszego wyroku nie muszą koniecznie zostać uznane za wyeliminowane.
- 93 W związku z tym okoliczności, na które powołuje się sąd odsyłający, nie mogą podważyć ani proporcjonalności, ani spójności, ani systematycznego charakteru uregulowań takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.
- 94 Wniosku tego nie może podważyć twierdzenie pozwanych w postępowaniu głównym, zgodnie z którym zakaz będący przedmiotem tego postępowania współistnieje z systemem uprzedniego zezwolenia w formie koncesji na gry na internetowych automatach do gier w kraju związkowym Szlezwik-Holsztyn. Rząd niemiecki przyznał na rozprawie, że kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn przystąpił do GlüStV z 2012 r. dopiero w dniu 9 lutego 2013 r. Zauważył on jednak również, po pierwsze, że bardziej liberalne przepisy przyjęte przez ten kraj związkowy miały zastosowanie jedynie przez krótki okres, a po drugie, że wbrew temu, co twierdził rząd maltański na rozprawie, niektóre koncesje obowiązujące po 2013 r. były ograniczone do terytorium tego kraju związkowego.
- 95 Tymczasem, jak orzekł Trybunał, nawet przy założeniu, że uregulowania kraju związkowego, które są bardziej liberalne niż przepisy obowiązujące w innych krajach związkowych, mogą ewentualnie szkodzić spójności ogółu odnośnych uregulowań, stanowiąca odstępstwo sytuacja prawna kraju związkowego ograniczona *ratione temporis* i *ratione loci* nie może w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym istotnie podważyć tego, że ograniczenia mające zastosowanie we wszystkich innych krajach związkowych są właściwe do realizacji uzasadnionych celów interesu ogólnego, którym służą (zob. podobnie wyrok z dnia 12 czerwca 2014 r., Digibet i Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, pkt 36).
- 96 W świetle ogółu powyższych rozważań odpowiedź na pytania pierwsze, drugie i czwarte powinna brzmieć tak, iż art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym ustanawiającym zakaz urządzania internetowych gier kasynowych, w szczególności gier na automatach do gier, a także zakładów, takich jak loterie wtórne, jeżeli ich

celem jest skanalizowanie naturalnej skłonności społeczeństwa do hazardu w uporządkowany i kontrolowany sposób oraz przeciwdziałanie rozwojowi i rozprzestrzenianiu się nielegalnego hazardu na rynkach równoległych, nawet jeśli:

- wśród graczy istnieje znaczny popyt na internetowe automaty do gier;
- dane państwo członkowskie zezwala jednocześnie na podobne gry, w tym loterie, w sposób stacjonarny;
- owo państwo członkowskie zezwala na oferowanie internetowych zakładów sportowych i zakładów na wyścigi konne przez operatorów posiadających licencję, a także na pośrednictwo operatorów prywatnych w sprzedaży produktów loterii państwowych i innych licencjonowanych loterii oraz
- uregulowania państwa członkowskiego, którego operator zamierzający oferować w szczególności usługi w zakresie loterii wtórnych posiada licencję, dążą do realizacji tych samych celów co cele założone w uregulowaniach państwa członkowskiego nakładających ogólny zakaz oferowania takich usług.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 97 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uznaniu w ramach danego sporu skutków prawnych zakazu internetowych gier kasynowych, jeżeli po zaistnieniu okoliczności faktycznych mogących wywołać te skutki zdecydowano o zastąpieniu tego zakazu systemem uprzedniego zezwolenia i wprowadzono okres przejściowy, w trakcie którego oferty gier, które mogą być zgodne z przyszłymi uregulowaniami, byłyby akceptowane z zastrzeżeniem spełnienia określonych wymogów.
- 98 Należy przypomnieć, że w ramach kontroli proporcjonalności, którą ma przeprowadzić sąd krajowy, sąd ten powinien dokonać całościowej oceny okoliczności towarzyszących przyjęciu i wdrożeniu danych ograniczających uregulowań, zgodnie z podejściem dynamicznym, a nie statycznym, w tym znaczeniu, że powinien on uwzględnić zmianę okoliczności faktycznych zaistniałą po przyjęciu tych uregulowań (zob. podobnie wyrok z dnia 14 czerwca 2017 r., *Online Games i in.*, C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 52, 53 i przytoczone tam orzecznictwo; postanowienie z dnia 18 maja 2021 r., *Fluctus i in.*, C-920/19, EU:C:2021:395, pkt 46).
- 99 Jednakże zgodnie z orzecznictwem sama zmiana ram prawnych mających zastosowanie w państwie członkowskim nie może podważyć proporcjonalności i spójności tych ram w brzmieniu obowiązującym przed tą zmianą. Jak wielokrotnie orzekał Trybunał, polityka kontrolowanej ekspansji działalności gier hazardowych, polegająca na zastąpieniu systemu zakazu systemem uprzedniego zezwolenia, może być spójna zarówno z celem polegającym na przeciwdziałaniu prowadzeniu działalności w zakresie gier hazardowych w celach przestępczych lub popełniania oszustw, jak i z celem zapobiegania skłanianiu do ponoszenia nadmiernych wydatków na gry oraz walki z uzależnieniem od nich – a to poprzez nakierowywanie konsumentów na ofertę podmiotów posiadających zezwolenia, która jest zarazem wolna od elementów przestępczych, jak też pomyślana tak, by lepiej chronić konsumentów przed nadmiernymi wydatkami i uzależnieniem od hazardu (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lutego 2018 r., *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, pkt 29).

- 100 Aby osiągnąć ów cel w postaci skanalizowania gier w kontrolowanym obiegu, podmioty działające na podstawie zezwolenia powinny stanowić stabilną, lecz jednocześnie atrakcyjną alternatywę w stosunku do działalności zakazanej, co może wymagać między innymi szerokiego zastosowania nowoczesnych technik dystrybucyjnych (wyrok z dnia 28 lutego 2018 r., *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, pkt 29). Z orzecznictwa wynika jednak, że jeżeli państwo członkowskie przeprowadza reformę wprowadzającą system uprzednich zezwoleń administracyjnych w odniesieniu do oferowania niektórych rodzajów gier hazardowych, to reforma ta powinna opierać się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych z góry kryteriach, określających ramy uznania władz krajowych po to, by nie korzystały one z niego w sposób arbitralny (zob. wyrok z dnia 4 lutego 2016 r., *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 101 Tymczasem polityka kontrolowanej ekspansji działalności w zakresie gier hazardowych może być uznana za spójną wyłącznie pod warunkiem, że po pierwsze, przestępcza i oszukańcza działalność w zakresie gier oraz, po drugie, uzależnienie od hazardu mogły – w dniu zaistnienia okoliczności faktycznych leżących u podstawy sporu w postępowaniu głównym – stanowić problem w danym państwie członkowskim, a rozszerzenie licencjonowanej i regulowanej działalności mogło ten problem rozwiązać (zob. wyroki: z dnia 28 lutego 2018 r., *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, pkt 31; a także z dnia 11 czerwca 2015 r., *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 102 W niniejszej sprawie to właśnie takie okoliczności, a w szczególności znaczny popyt na gry internetowe, przywołany zresztą przez sąd odsyłający, a także istnienie „równoległego rynku” rozpatrywanych usług uzasadniały – jak zauważył rząd niemiecki zarówno w uwagach na piśmie, jak i na rozprawie – reformy wprowadzone w Niemczech, o których mowa w pytaniu trzecim.
- 103 W tych okolicznościach fakt, że w okresie przejściowym kraje związkowe postanowiły w drodze uchwały, o której mowa w pkt 31 niniejszego wyroku, stosować istniejące ramy prawne wyłącznie w odniesieniu do dostawców gier, którzy nie mogą spełnić wymogów przyszłych uregulowań, nie może mieć wpływu, jeśli chodzi o skutki prawne, jakie należałoby, stosownie do okoliczności, przypisać zakazowi będącemu przedmiotem postępowania głównego.
- 104 Po pierwsze bowiem, takie przejściowe przepisy wprowadzające odstępstwa wydają się mieć na celu zapewnienie, aby przejście z systemu rozpatrywanego w postępowaniu głównym na system bardziej liberalny odbyło się w warunkach zapewniających jak największą pewność prawa. Po drugie, możliwość stosowania takiego systemu przejściowego w przypadku dostawcy gier, takiego jak pozwany w postępowaniu głównym, może w ramach sporu takiego jak spór rozstrzygany w tym postępowaniu mieć jedynie charakter hipotetyczny. Ponadto nawet przy założeniu, że ten system przejściowy mógł być stosowany w niektórych przypadkach, okoliczność ta sama w sobie nie może podważać spójności i odpowiedniego charakteru systemu prawnego będącego przedmiotem postępowania głównego i nie wydaje się, aby mogła prowadzić do wyniku sprzecznego z zamierzonym celem (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 8 września 2010 r., *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 106, 110).
- 105 W świetle ogółu powyższych rozważań odpowiedź na pytanie trzecie powinna brzmieć tak, iż art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uznaniu w ramach danego sporu skutków prawnych zakazu internetowych gier kasynowych, jeżeli po zaistnieniu okoliczności faktycznych mogących wywołać te skutki zdecydowano o zastąpieniu

tego zakazu systemem uprzedniego zezwolenia i wprowadzono okres przejściowy, w trakcie którego oferty gier, które mogą być zgodne z przyszłymi uregulowaniami, byłyby akceptowane z zastrzeżeniem spełnienia określonych wymogów.

W przedmiocie pytań piątego i szóstego

- 106 Poprzez pytania piąte i szóste, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustaleniu nieważności umowy zawartej między konsumentem mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim a operatorem oferującym usługi w zakresie internetowych loterii wtórnych z innego państwa członkowskiego, jeżeli zgodnie z uregulowaniami pierwszego państwa członkowskiego wydawanie operatorom prywatnym licencji na urządzenie takich zakładów jest wykluczone.
- 107 Jak stwierdzono w pkt 22 niniejszego wyroku, z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że na podstawie uregulowań rozpatrywanych w postępowaniu głównym, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez sądy niemieckie, loterie wtórne są uważane za zwykłe zakłady w Internecie i są zatem objęte zakazem internetowych gier losowych mającym zastosowanie w postępowaniu głównym.
- 108 W związku z tym okoliczność, że zgodnie z uregulowaniami rozpatrywanymi w postępowaniu głównym organizacja loterii jest zastrzeżona dla operatorów publicznych, nie może mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym. Po pierwsze, zdaniem sądu odsyłającego spór ten dotyczy bowiem wyłącznie utraconych kwot zakładów w ramach udziału pierwotnego gracza w loteriach wtórnych, a po drugie, zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez rząd niemiecki zarówno w uwagach na piśmie, jak i na rozprawie organizowanie takich loterii i pośrednictwo w nich były, zgodnie z tymi uregulowaniami, zakazane wszystkim operatorom, a nie wyłącznie tym, którzy nie są kontrolowani przez państwo.
- 109 W świetle ogółu powyższych rozważań odpowiedź na pytania piąte i szóste powinna brzmieć tak, iż art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie ustaleniu nieważności umowy zawartej między konsumentem mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim a operatorem oferującym usługi w zakresie internetowych loterii wtórnych z innego państwa członkowskiego, jeżeli zgodnie z uregulowaniami pierwszego państwa członkowskiego wydawanie operatorom prywatnym licencji na urządzenie takich zakładów jest wykluczone.

W przedmiocie pytania siódmego

- 110 Poprzez pytanie siódme sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 56 TFUE i zasadę zakazującą nadużywania prawa należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, aby konsument, który uczestniczył z terytorium państwa członkowskiego swojego miejsca zwykłego pobytu w internetowych grach losowych oferowanych przez operatora nieposiadającego licencji wydanej przez to państwo członkowskie, lecz posiadającego licencję wydaną przez inne państwo członkowskie, wniósł przeciwko temu operatorowi powództwo cywilne o zwrot wpłaconych przez siebie kwot zakładów, na podstawie nieważności danej umowy o gry hazardowe, zgodnie z właściwym prawem umów.

- 111 W tym względzie należy zauważyć, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 30 opinii, że kwestia, czy dana umowa jest nieważna, jeżeli jej przedmiot jest niezgodny z prawem, i czy nieważność ta pociąga za sobą dla każdej ze stron prawo do zwrotu korzyści, jakie strona ta otrzymała z tytułu tej umowy, jest kwestią prawa właściwego dla rzeczonyj umowy na podstawie art. 10 ust. 1 i art. 12 ust. 1 lit. e) rozporządzenia Rzym I. W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 53–58 niniejszego wyroku, prawem właściwym dla umowy zawartej między pierwotnym graczem a pozwanymi w postępowaniu głównym jest prawo niemieckie.
- 112 Ponadto, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 93 opinii, w zakresie, w jakim – jak wynika z rozważań przedstawionych w odniesieniu do pytań od pierwszego do szóstego – art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom takim jak opisane przez sąd odsyłający, nieważność umowy takiej jak umowa zawarta między pierwotnym graczem a pozwanymi w postępowaniu głównym, ze względu na jej niezgodność z prawem w świetle tych uregulowań, nie może stanowić odrębnego ograniczenia swobody świadczenia usług, wymagającego odrębnej oceny jego zgodności z prawem, lecz będzie stanowić konieczną konsekwencję wynikającą z niezgodności tej umowy z prawem.
- 113 Wprawdzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, powołanym przez sąd odsyłający, podmioty prawa nie mogą w sposób oszukańczy lub stanowiący nadużycie powoływać się na przepisy prawa Unii (wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, pkt 37), jednakże, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 94 opinii, w niniejszej sprawie roszczenie o zwrot podniesione w postępowaniu głównym jest oparte nie na prawie Unii, lecz wyłącznie na prawie niemieckim.
- 114 Ponadto, o ile nie można oczywiście wykluczyć, że w przypadku takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym gracz mógł skorzystać z usług oferowanych przez przedsiębiorstwo takie jak pozwane w postępowaniu głównym, mając jednocześnie pełną świadomość zakazu mającego zastosowanie do tego sporu i jego ewentualnych konsekwencji, o tyle kwestia ta może zostać rozstrzygnięta wyłącznie na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego.
- 115 W świetle ogółu powyższych rozważań odpowiedź na pytanie siódme powinna brzmieć tak, iż art. 56 TFUE i zasadę zakazującą nadużywania prawa należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, aby konsument, który uczestniczył z terytorium państwa członkowskiego swojego miejsca zwykłego pobytu w internetowych grach losowych oferowanych przez operatora nieposiadającego licencji wydanej przez to państwo członkowskie, lecz posiadającego licencję wydaną przez inne państwo członkowskie, wniósł przeciwko temu operatorowi powództwo cywilne o zwrot wpłaconych przez niego kwot zakładów, na podstawie nieważności danej umowy o gry hazardowe, zgodnie z właściwym prawem umów.

W przedmiocie kosztów

- 116 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 (piąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym ustanawiającym zakaz urządzania internetowych gier kasynowych, w szczególności gier na automatach do gier, a także zakładów, takich jak internetowe zakłady o wyniki loterii, jeżeli ich celem jest skanalizowanie naturalnej skłonności społeczeństwa do hazardu w uporządkowany i kontrolowany sposób oraz przeciwdziałanie rozwojowi i rozprzestrzenianiu się nielegalnego hazardu na rynkach równoległych, nawet jeśli:
 - wśród graczy istnieje znaczny popyt na internetowe automaty do gier;
 - dane państwo członkowskie zezwala jednocześnie na podobne gry, w tym loterie, w sposób stacjonarny;
 - owo państwo członkowskie zezwala na oferowanie internetowych zakładów sportowych i zakładów na wyścigi konne przez operatorów posiadających licencję, a także na pośrednictwo operatorów prywatnych w sprzedaży produktów loterii państwowych i innych licencjonowanych loterii oraz
 - uregulowania państwa członkowskiego, którego operator zamierzający oferować w szczególności usługi w zakresie internetowych zakładów o wyniki loterii posiada licencję, dążą do realizacji tych samych celów co cele założone w uregulowaniach państwa członkowskiego nakładających ogólny zakaz oferowania takich usług.
- 2) Artykuł 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uznaniu w ramach danego sporu skutków prawnych zakazu internetowych gier kasynowych, jeżeli po zaistnieniu okoliczności faktycznych mogących wywołać te skutki zdecydowano o zastąpieniu tego zakazu systemem uprzedniego zezwolenia i wprowadzono okres przejściowy, w trakcie którego oferty gier, które mogą być zgodne z przyszłymi uregulowaniami, byłyby akceptowane z zastrzeżeniem spełnienia określonych wymogów.
- 3) Artykuł 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie ustaleniu nieważności umowy zawartej między konsumentem mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim a operatorem oferującym usługi w zakresie internetowych zakładów o wyniki loterii z innego państwa członkowskiego, jeżeli zgodnie z uregulowaniami pierwszego państwa członkowskiego wydawanie operatorom prywatnym licencji na urządzanie takich zakładów jest wykluczone.
- 4) Artykuł 56 TFUE i zasadę zakazującą nadużywania prawa należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, aby konsument, który uczestniczył z terytorium państwa członkowskiego swojego miejsca zwykłego pobytu w internetowych grach losowych oferowanych przez operatora nieposiadającego licencji wydanej przez to państwo członkowskie, lecz posiadającego licencję wydaną przez inne państwo członkowskie, wniósł przeciwko temu operatorowi powództwo cywilne o zwrot wpłaconych przez niego kwot zakładów, na podstawie nieważności danej umowy o gry hazardowe, zgodnie z właściwym prawem umów.

Podpisy