



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 20 grudnia 2017 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Swoboda świadczenia usług, swoboda przedsiębiorczości, swoboda przepływu kapitału, wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Ograniczenia – Udzielenie nowych koncesji na zarządzanie gramami na odległość – Zasady pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań – Wyrok trybunału konstytucyjnego – Obowiązek wystąpienia do Trybunału przez sąd krajowy

W sprawie C-322/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 4 lutego 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 czerwca 2016 r., w postępowaniu:

Global Starnet Ltd

przeciwko

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

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

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 kwietnia 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Global Starnet Ltd przez B. Carbona, C. Barrecę, S. Vintiego oraz A. Scuderiego, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentina oraz P.G. Marronego, avvocati dello Stato,
- w imieniu rządu belgijskiego przez M. Jacobs oraz L. Van den Broeck, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez P. Vlaemmincka oraz R. Verbekego, advocaten,

* Język postępowania: włoski.

- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka oraz J. Vlácilu, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandes, M. Figueireda, A. Silvę Coelho oraz P. de Souse Inês, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Malferrarię oraz H. Tserepę-Lacombe, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 czerwca 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy interpretacji art. 26, 49, 56, 63 i 267 TFUE, art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.
- 2 Niniejszy wniosek złożono w ramach sporu pomiędzy Global Starnet Ltd a Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstwem gospodarki i finansów, Włochy) i Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (autonomiczną jednostką administracji ds. monopolu państwowych, Włochy, zwaną dalej „AAMS”) w przedmiocie określenia warunków mających zastosowanie do telematycznego zarządzania grami na automatach rozrywkowych oraz ogłoszenia o zamówieniu dotyczącego udzielenia koncesji na utworzenie i obsługę sieci telematycznego zarządzania grami na takich automatach.

Ramy prawne

- 3 Artykuł 1 ust. 78 lit. b) legge n. 220 „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)” [ustawy nr 220 w sprawie wytycznych dotyczących opracowania rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawa o stabilności 2011)] z dnia 13 grudnia 2010 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 297 z dnia 21 grudnia 2010 r., zwana dalej „ustawą nr 220/2010”) stanowi:

„[...]

- 4) przez cały okres ważności koncesji zadłużenie musi być utrzymywane w granicach wskaźnika [...] nieprzekraczającego wartości przewidzianej w rozporządzeniu ministerstwa gospodarki i finansów;

[...]

- 8) operacje pociągające za sobą zmianę podmiotową koncesjonariusza są uzależnione od uprzedniego pozwolenia AAMS pod rygorem utraty koncesji; zmiana podmiotowa koncesjonariusza oznacza każdą operację koncesjonariusza polegającą na połączeniu, podziale, przeniesieniu przedsiębiorstwa, zmiany siedziby spółki lub przedmiotu jej działalności, rozwiązaniu spółki, z wyjątkiem jednak sprzedaży spółki lub plasowania akcji koncesjonariusza na rynku regulowanym;
- 9) operacje, z którymi wiąże się przeniesienie udziałów, również pakietów kontrolnych, posiadanych przez koncesjonariusza, mogące prowadzić w okresie, w którym dokonywana jest operacja, do zmniejszenia wskaźnika stabilności majątkowej określonego rozporządzeniem ministerstwa gospodarki i finansów, uzależnione są od uprzedniego pozwolenia AAMS, bez uszczerbku dla obowiązku przywrócenia przez koncesjonariusza w takich wypadkach rzeczonoego wskaźnika pod

rygorem utraty koncesji, poprzez podwyższenie kapitału lub innych operacji bądź instrumentów mających na celu przywrócenie tego wskaźnika w ciągu sześciu miesięcy od dnia zatwierdzenia bilansu przedsiębiorstwa;

[...]

- 17) nadwyżka zysków pochodzących z działalności wskazanej w pkt 6 może być przeznaczona na cele inne niż inwestycje związane z działalnością będącą przedmiotem koncesji jedynie za uprzednim pozwoleniem AAMS;

[...]

- 23) sankcje pod postacią kar są przewidziane w wypadku możliwego do przypisania koncesjonariuszowi naruszenia postanowień umowy dającej dostęp do koncesji nawet w wypadku nieumyślnego naruszenia; sankcje są stopniowane stosownie do powagi naruszenia, z poszanowaniem zasad proporcjonalności i skuteczności sankcji;

[...]

- 25) przewiduje się, że koncesjonariusz kończący działalność po upływie okresu ważności koncesji ma obowiązek kontynuować zwykły zarząd działalnością i prowadzić działalność w zakresie przyjmowania [zapisów] na gry objęte koncesją do czasu przekazania tej działalności nowemu koncesjonariuszowi;

[...]”.

- 4 Zgodnie z art. 1 ust. 79 tej ustawy w celu obsługi gier publicznych w sposób inny niż na odległość koncesjonariusze mają obowiązek podpisać aneks do umowy koncesyjnej, zapewniający dostosowanie tej umowy do przepisów rzeczonoj ustawy wspomnianych w poprzednim punkcie.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 5 AAMS udzieliła koncesji na uruchomienie i obsługę sieci zarządzania telematycznego dozwolonymi gramami z wykorzystaniem automatów do gier rozrywkowych oraz na działalność z nimi związaną spółce Global Starnet na podstawie przepisu przewidującego udzielanie tego rodzaju koncesji podmiotom będącym już koncesjonariuszami, do których grona zaliczała się Global Starnet, bez przeprowadzenia postępowań przetargowych przewidzianych w wypadku innych operatorów gier.
- 6 Warunki konieczne w celu korzystania z koncesji na organizację gier publicznych i zarządzanie nimi zostały zmienione ustawą nr 220/2010 na mniej korzystne dla Global Starnet. Na mocy tej ustawy AAMS wydała rozporządzenie określające warunki mające zastosowanie do telematycznego zarządzania gramami na automatach rozrywkowych oraz ogłoszenie o zamówieniu dotyczące udzielenia koncesji na utworzenie i obsługę telematyczną sieci gier na takich automatach.
- 7 Global Starnet zaskarżyła te dwa akty administracyjne do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla regionu Lacjum, Włochy).
- 8 Jako że ów sąd oddalił skargę Global Starnet, spółka ta wniosła apelację do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), podnosząc, po pierwsze, że naruszona została zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, zważywszy, że ustawa nr 220/2010 umożliwiła wprowadzenie warunków wykonywania działalności koncesjonariusza w zakresie organizacji gier publicznych i zarządzania nimi istotnie zmieniających istniejącą umowę koncesyjną. Następnie spółka ta podniosła, że doszło do naruszenia zasady równego traktowania, albowiem znajduje się ona w sytuacji niekorzystnej w stosunku do

nowych konkurentów, którzy nie zadłużyli się, i że rzeczona ustawa jest niezgodna z zasadami prawa Unii wymagającymi usunięcia wszelkich przeszkód dla rozwoju swobodnego przepływu towarów i swobodnego świadczenia usług. Wreszcie Global Starnet twierdzi, że sporne przepisy ustawy nr 220/2010 są niezgodne z konstytucją, albowiem są sprzeczne z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej, zaś ogłoszenie o zamówieniu dotyczące udzielenia koncesji na utworzenie i obsługę telematyczną sieci gier na automatach rozrywkowych jest niezgodne z prawem, gdyż mogłoby ono doprowadzić do wykluczenia jej z postępowania o udzielenie zamówienia.

- 9 W dniu 2 września 2013 r. Consiglio di Stato (rada stanu) częściowo uwzględniła apelację Global Starnet w nieprawomocnym wyroku. Ów sąd orzekł, że spółka ta była zmuszona uczestniczyć w nowym postępowaniu przetargowym, chociaż na mocy przepisów obowiązujących w dniu zawarcia umowy koncesji, której jest ona beneficjentem, postępowanie przetargowe dla podmiotów będących koncesjonariuszami nie było konieczne, a mniej korzystna umowa została jej bezprawnie narzucona, mimo że dokonała ona inwestycji w zaufaniu, iż początkowa koncesja będzie kontynuowana bez przerwania ciągłości, przy jednoczesnym umożliwieniu dostępu nowym konkurentom.
- 10 Na wniosek sądu odsyłającego, który podniósł kwestię zgodności z konstytucją art. 1 ust. 79 ustawy nr 220/2010, Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny, Włochy) w wyroku nr 56/2015 z dnia 31 marca 2015 r. orzekł, że zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań i zasada pewności prawa stanowią wartości chronione przez włoską konstytucję, lecz nie w sposób bezwzględny i nieprzewidujący żadnych odstępstw. Co się tyczy koncesji na usługi publiczne, ów trybunał stwierdził, że możliwość ingerencji publicznej prowadzącej do zmiany pierwotnych warunków należy uważać za cechę charakterystyczną umownego stosunku koncesyjnego od jego rozpoczęcia, co jest tym bardziej prawdą w dziedzinie tak wrażliwej jak branża gier publicznych, zasługujących na szczególną i nieprzerwaną uwagę ustawodawcy krajowego. W konsekwencji nie naruszono rzeczonych wartości ani wspomnianej wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto wymogi ustanowione przez rozpatrywane przepisy stanowią, nawet w niniejszej sprawie, minimalny środek służący przywróceniu zasady równego traktowania operatorów, całkowicie uzasadniony sytuacją podmiotu, który jest już koncesjonariuszem i miał przewagę, albowiem nie musiał uczestniczyć w nowym postępowaniu przetargowym. Co więcej, rozpatrywane przepisy nie są ani oczywiście niespójne z celami wyznaczonymi przez ustawodawcę krajowego, ani nieproporcjonalne w stosunku do treści i charakteru umownego stosunku koncesyjnego, ani też nie nakładają dodatkowych, niemożliwych do zniesienia ciężarów. Wreszcie Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) orzekł, że ewentualna utrata całości lub części zainwestowanego kapitału stanowi co najwyżej jedynie niebezpośrednią konsekwencję wymogów w zakresie zarządzania nałożonych przez kwestionowane przepisy i jako taka nie wchodzi w zakres ochrony prawa do odszkodowania.
- 11 W następstwie tego wyroku Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego), który zbadał art. 1 ust. 79 ustawy 220/2010 w świetle przepisów włoskiej konstytucji, której treść, według sądu odsyłającego, zasadniczo odpowiada treści postanowień traktatu, sąd odsyłający uznał, iż zachodzi konieczność skierowania do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 12 W powyższych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:
„1) Tytułem głównym: czy art. 267 akapit trzeci TFUE może być interpretowany w ten sposób, że sąd ostatniej instancji nie ma bezwzględnego obowiązku odesłania prejudycjalnego kwestii dotyczącej wykładni prawa Unii, jeżeli w ramach tego samego postępowania Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) stwierdził konstytucyjność uregulowania krajowego na podstawie w istocie tych samych kryteriów normatywnych, których wykładni dotyczy pytanie skierowane do Trybunału, chociaż formalnie odmiennych, ponieważ zawartych w unormowaniach konstytucji, nie zaś w traktatach europejskich?

- 2) Tytułem ewentualnym w stosunku do pytania pierwszego, w wypadku, gdyby Trybunał rozstrzygnął kwestię wykładni art. 267 akapit trzeci w ten sposób, że odesłanie prejudycjalne jest obowiązkowe: czy przepisy i zasady, o których jest mowa w art. [26, 49, 56, 63 TFUE] i w art. 16 karty praw podstawowych, a także ogólna zasada uzasadnionych oczekiwań [która »należy do podstawowych zasad Unii«, jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 14 marca 2013 r., C-545/11 Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169)], sprzeciwiają się przyjęciu i stosowaniu uregulowania krajowego [art. 1 ust. 78 lit. b) pkt 4, 8, 9, 17, 23 i 25 ustawy nr 220/2010] ustanawiającego, również w odniesieniu do podmiotów będących już koncesjonariuszami w sektorze tematycznego zarządzania dozwolonymi grammi, nowe wymagania i obowiązki w drodze aneksu do już istniejącej umowy (bez żadnego okresu na stopniowe dostosowanie)?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 13 Poprzez swe pierwsze pytanie sąd odsyłający stara się w istocie ustalić, czy art. 267 ust. 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, nie jest zobowiązany wystąpić z odesłaniem prejudycjalnym w przedmiocie interpretacji prawa Unii, jeśli w ramach tego samego postępowania krajowego trybunał konstytucyjny danego państwa członkowskiego dokonał oceny zgodności przepisów krajowych z konstytucją w świetle norm referencyjnych o treści analogicznej do treści postanowień prawa Unii.
- 14 Na wstępie należy zauważyć, że sąd odsyłający przed wystąpieniem do Trybunału podniósł przed Corte costituzionale (trybunałem konstytucyjnym) pytanie dotyczące zgodności z konstytucją przepisów prawa krajowego, które są również przedmiotem drugiego pytania prejudycjalnego. W odpowiedzi na to pytanie Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) wypowiedział się w przedmiocie zgodności tych przepisów nie z prawem Unii, lecz z postanowieniami włoskiej konstytucji, które sąd odsyłający uważa zasadniczo za te same normy referencyjne co art. 26, 49, 56 i 63 TFUE i art. 16 karty praw podstawowych oraz zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

W przedmiocie dopuszczalności

- 15 Rząd włoski kwestionuje dopuszczalność pierwszego pytania prejudycjalnego poprzez następujące argumenty.
- 16 Po pierwsze, sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, ma obowiązek uprzedniego dokonania oceny pytania w celu zapobieżenia wykorzystywaniu go przez strony w sposób stanowiący nadużycie. Po drugie, sąd ów nie ma żadnego powodu, aby zastanawiać się, czy jest zobowiązany zastosować się do interpretacji Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego), gdyż wyroki tego trybunału oddalające kwestie zgodności z konstytucją nie są wiążące dla sądu krajowego. Po trzecie, skoro sąd odsyłający uważał, że kwestia zgodności z konstytucją przepisów prawa krajowego miała znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, i w konsekwencji zadał pytania Corte costituzionale (trybunałowi konstytucyjnemu), to uznał, że kwestionowane przepisy krajowe były zgodne z prawem Unii. Po czwarte, pierwsze pytanie jest czysto hipotetyczne, a więc niedopuszczalne, gdyż sąd odsyłający powinien był skierować do Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego) pytanie w przedmiocie ewentualnej sprzeczności przepisów rozpatrywanych w postępowaniu głównym z prawem Unii zanim wystąpił do Trybunału z tym pytaniem.
- 17 W tym względzie należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi wyłącznie do sądu krajowego, który rozstrzyga spór i musi przyjąć odpowiedzialność za mające zapaść orzeczenie sądowe, należy ocena – w świetle szczególnych okoliczności sprawy – zarówno konieczności uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym dla wydania

wyroku, jak i znaczenia przedstawionych Trybunałowi pytań. W konsekwencji w sytuacji gdy postawione pytanie dotyczy wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. Odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne postawione przez sąd krajowy jest możliwa jedynie wtedy, gdy żądana wykładnia prawa Unii w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu głównego lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych lub prawnych, aby odpowiedzieć na postawione mu pytania w użyteczny sposób (wyrok z dnia 7 lipca 2016 r., Muladi, C-447/15, EU:C:2016:533 pkt 33).

- 18 W niniejszej sprawie nie wydaje się, by oczekiwana interpretacja prawa Unii pozostawała bez związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym czy też by problem miał charakter hipotetyczny.
- 19 Co więcej, w świetle przywołanego powyższej orzecznictwa kwestia tego, czy sąd odsyłający jest związany interpretacją rozpatrywanych przepisów krajowych dokonaną przez Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) lub też czy powinien być skierować do tego trybunału pytanie dotyczące interpretacji prawa Unii, jest bez znaczenia dla celów oceny dopuszczalności pierwszego pytania prejudycjalnego.
- 20 Z powyższego wynika, że pytanie pierwsze jest dopuszczalne.

Co do istoty

- 21 Należy przypomnieć, że jeżeli sąd krajowy rozpoznaje spór dotyczący prawa Unii i uważa, iż przepis krajowy jest nie tylko sprzeczny z prawem Unii, ale ponadto niezgodny z konstytucją, to fakt, że stwierdzenie niezgodności przepisu prawa krajowego z konstytucją następuje w drodze obligatoryjnego wniosku do sądu konstytucyjnego, nie pozbawia go uprawnienia lub nie zwalnia z obowiązku – przewidzianych w art. 267 TFUE – polegających na wystąpieniu do Trybunału z pytaniami o wykładnię lub ocenę ważności prawa Unii. Skuteczność prawa Unii byłaby bowiem zagrożona, gdyby istnienie obligatoryjnego wniosku do sądu konstytucyjnego mogło uniemożliwić sądowi krajowemu rozpoznającemu spór dotyczący prawa Unii wykonanie uprawnienia przyznanego mu w art. 267 TFUE, a polegającego na wystąpieniu do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami o wykładnię lub ocenę ważności prawa Unii w celu umożliwienia mu stwierdzenia, czy przepis prawa krajowego jest zgodny z prawem Unii (wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 22 Z powyższych rozważań Trybunał wywnioskował, że funkcjonowanie systemu współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi ustanowionego w art. 267 TFUE oraz zasada pierwszeństwa prawa Unii wymagają, aby sąd krajowy miał swobodę zwrócenia się do Trybunału z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważa za niezbędne, i to na każdym etapie postępowania, nawet po zakończeniu postępowania w sprawie kontroli zgodności z konstytucją (wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 23 Z powyższych uwag wynika, że skuteczność prawa Unii byłaby zagrożona, a zasada skuteczności (effet utile) art. 267 TFUE osłabiona, gdyby ze względu na postępowanie w sprawie kontroli zgodności z konstytucją sąd krajowy nie mógł zwrócić się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi i bezpośrednio nadać prawu Unii zastosowania zgodnego z decyzją lub orzecznictwem Trybunału (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 24 Ponadto o ile prawdą jest, że procedura przewidziana w art. 267 TFUE stanowi instrument współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne dla rozstrzygnięcia przedstawionych im

sporów, o tyle jednak w sytuacji, gdy nie istnieje w prawie krajowym żaden środek prawny do zaskarżenia wyroku sądu krajowego, to sąd ten jest co do zasady zobowiązany wystąpić do Trybunału zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE, jeśli podniesiona została przed nim kwestia dotycząca wykładni prawa Unii (wyrok z dnia 9 września 2015 r., Ferreira da Silva e Brito i in., C-160/14, EU:C:2015:565, pkt 37).

- 25 Okoliczność, że Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) wypowiedział się w przedmiocie zgodności przepisów prawa krajowego, które są przedmiotem również drugiego pytania prejudycjalnego, z postanowieniami włoskiej konstytucji, które sąd odsyłający uważa za normy referencyjne zasadniczo identyczne z art. 26, 49, 56 i 63 TFUE oraz art. 16 karty praw podstawowych, nie ma żadnego wpływu na przewidziany w art. 267 TFUE obowiązek skierowania do Trybunału pytań dotyczących wykładni prawa Unii.
- 26 W świetle powyższego na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć, że art. 267 ust. 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, zasadniczo jest zobowiązany wystąpić z odesłaniem prejudycjalnym w przedmiocie interpretacji prawa Unii, nawet jeśli w ramach tego samego postępowania krajowego trybunał konstytucyjny danego państwa członkowskiego dokonał oceny zgodności przepisów krajowych z konstytucją w świetle norm referencyjnych o treści analogicznej do treści postanowień prawa Unii.

W przedmiocie pytania drugiego

- 27 Poprzez swe drugie pytanie sąd odsyłający stara się w istocie ustalić, czy art. 26, 49, 56 i 63 TFUE, art. 16 karty praw podstawowych oraz zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym, które ustanawiają w odniesieniu do podmiotów będących już koncesjonariuszami w sektorze telematycznego zarządzania dozwolonymi grammi nowe warunki wykonywania działalności, w drodze aneksu do istniejącej już umowy.
- 28 W rozważanym przypadku w art. 1 ust. 78 lit. b) pkt 4, 8, 9, 17, 23 i 25 ustawy nr 220/2010 w stosunku do podmiotów będących już koncesjonariuszami ustanowionych zostało sześć nowych warunków wykonywania ich działalności. Warunki te powodują odpowiednio: obowiązek utrzymywania zadłużenia w granicach wskaźnika nieprzekraczającego wartości określonej rozporządzeniem, uzależnienie operacji mogących spowodować zmiany dotyczące osoby koncesjonariusza od uprzedniego pozwolenia AAMS pod rygorem utraty koncesji, uzależnienie przenoszenia udziałów w posiadaniu koncesjonariusza, które mogą prowadzić do zmniejszenia wskaźnika stabilności majątkowej określonego rozporządzeniem od uprzedniego zezwolenia AAMS, bez uszczerbku dla obowiązku przywrócenia przez koncesjonariusza w takich wypadkach rzeczonoego wskaźnika pod rygorem utraty koncesji, uzależnienie przeznaczenia nadwyżki zysków pochodzących z określonej działalności na cele inne niż inwestycje związane z działalnością będącą przedmiotem koncesji od uprzedniego pozwolenia AAMS, nałożenie sankcji pod postacią kar stopniowanych stosownie do powagi naruszenia, z poszanowaniem zasad proporcjonalności i skuteczności w wypadku naruszenia postanowień umowy, które można przypisać koncesjonariuszowi nawet w wypadku nieumyślnego naruszenia, oraz obowiązek kontynuowania przez koncesjonariusza kończącego działalność zwykłego zarządu działalnością objętą koncesją do czasu przekazania zarządu i obsługi nowemu koncesjonariuszowi.

Uwagi wstępne

- 29 Należy przypomnieć, że jeżeli przepis krajowy dotyczy jednocześnie kilku podstawowych swobód, to Trybunał zasadniczo ocenia ten przepis w świetle jednej tylko z tych swobód, jeżeli okaże się, że w danych okolicznościach pozostałe z nich są całkowicie drugorzędne względem niej i mogą być z nią połączone (zob. postanowienie z dnia 28 września 2016 r., *Durante*, C-438/15, niepublikowane, EU:C:2016:728, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Trybunał orzekł już, że przepisy państwa członkowskiego uzależniające prowadzenie danej działalności gospodarczej od uzyskania koncesji i ustanawiające rozmaite przesłanki wygaśnięcia koncesji stanowią ograniczenie swobód gwarantowanych w art. 49 i 56 TFUE (wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., *Laezza*, C-375/14, EU:C:2016:60, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 Ponadto, co się tyczy stosowania art. 34 i 35 TFUE, należy przypomnieć, że działalność obsługi urzędów do gier losowych lub pieniężnych, niezależnie od tego, czy można ją oddzielić od produkcji, przywozu i dystrybucji takich urządzeń, nie może być objęta zakresem tych postanowień dotyczących swobodnego przepływu towarów (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2003 r., *Anomar i in.* (C-6/01, EU:C:2003:446, pkt 56).
- 32 Co więcej, jeżeli chodzi o stosowanie art. 63 TFUE, to wobec nieprzedstawienia sądowi odsyłającemu przeciwnych informacji ewentualne skutki ograniczające rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisów krajowych dla swobodnego przepływu kapitału i swobody płatności są jedynie niemożliwymi do uniknięcia konsekwencjami ograniczeń swobód zagwarantowanych przez art. 49 i 56 TFUE.
- 33 Wreszcie jeżeli chodzi o art. 26 TFUE, to należy zauważyć, że z akt sprawy w posiadaniu Trybunału wynika, że spór w postępowaniu głównym nie dotyczy kompetencji Unii lub jej instytucji do przyjmowania środków przewidzianych w tym postanowieniu.
- 34 Z powyższego wynika, że odpowiedzi na drugie pytanie należy udzielić jedynie w odniesieniu do art. 49 i 56 TFUE i art. 16 karty praw podstawowych oraz zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

W przedmiocie ograniczeń swobód gwarantowanych w art. 49 i 56 TFUE

- 35 Należy przypomnieć, że za ograniczenia swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług należy uznać wszelkie środki, które zakazują korzystania ze swobód gwarantowanych w art. 49 i 56 TFUE, ograniczają je lub zmniejszają ich atrakcyjność (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2015 r. *Stanley International Betting i Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 W niniejszej sprawie nowe warunki wykonywania działalności ustanowione w stosunku do podmiotów będących koncesjonariuszami w art. 1 ust. 78 lit. b) pkt 4, 8, 9, 17, 23 i 25 ustawy 220/2010 przedstawione w pkt 28 niniejszego wyroku mogą zmniejszyć atrakcyjność lub wręcz uniemożliwić wykonywanie swobód zagwarantowanych w art. 49 i 56 TFUE, albowiem warunki te mogą uczynić inwestycje tych koncesjonariuszy nieopłacalnymi.
- 37 W konsekwencji rzeczzone środki stanowią ograniczenia swobód zagwarantowanych w art. 49 i 56 TFUE.
- 38 Należy zbadać, czy przepisy te mogą jednakże zostać uzasadnione.

W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia swobód gwarantowanych w art. 49 i 56 TFUE

– W przedmiocie istnienia nadrzędnych względów interesu ogólnego

- 39 Należy przypomnieć, że regulacje dotyczące gier losowych należą do dziedzin, w których pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne rozbieżności dotyczące aspektów moralnych, religijnych i kulturowych. W braku harmonizacji na szczeblu Unii w tej dziedzinie państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania jeżeli chodzi o określenie poziomu ochrony konsumentów i porządku publicznego, jaki uznają za najbardziej odpowiedni (wyrok z dnia 8 września 2016 r., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 W związku z tym państwa członkowskie korzystają ze swobody w ustalaniu celów ich polityki w dziedzinie gier losowych i w razie potrzeby szczegółowego określenia poziomu ochrony, do którego dążą. Jednakże nakładane przez państwa członkowskie ograniczenia muszą spełniać warunki wynikające z orzecznictwa Trybunału, w szczególności gdy chodzi o ich uzasadnienie nadrzędnymi względami interesu ogólnego i ich proporcjonalność (wyrok z dnia 8 września 2016 r., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 W niniejszej sprawie z treści przepisów krajowych rozważanych w postępowaniu głównym, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 43 swej opinii, wynika, że celem tego uregulowania krajowego jest wzmocnienie stabilności ekonomiczno-finansowej koncesjonariuszy, ich rzetelności i wiarygodności oraz zwalczanie przestępczości.
- 42 Wobec szczególnego charakteru sytuacji związanej z grami losowymi takie cele mogą stanowić nadrzędne względy interesu ogólnego mogące uzasadniać ograniczenia swobód podstawowych takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym (zob. podobnie z dnia 8 września 2016 r., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, pkt 42, 43).
- 43 Ustalenie celów, jakie są w rzeczywistości realizowane przez przepisy krajowe rozważane w postępowaniu głównym, należy w każdym wypadku do właściwości sądu odsyłającego (zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, pkt 35).
- 44 Ponadto należy przypomnieć, że jeżeli państwo członkowskie powołuje się na nadrzędne względy interesu ogólnego w celu uzasadnienia przepisów, które mogą ograniczać korzystanie ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, takie uzasadnienie powinno być interpretowane także w świetle ogólnych zasad prawa Unii, a w szczególności praw podstawowych zagwarantowanych obecnie w Karcie praw podstawowych. Tym samym rozważane przepisy krajowe mogą być objęte przewidzianym uzasadnieniem, wyłącznie jeżeli są zgodne z powyższymi zasadami i prawami (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in., C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 W niniejszej sprawie sąd odsyłający stara się ustalić, czy zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz wolność prowadzenia działalności gospodarczej przewidziana w art. 16 karty praw podstawowych stoją na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak przepisy rozważane w postępowaniu głównym przedstawionych w pkt 28 niniejszego wyroku, które ustanawiają w odniesieniu do podmiotów będących już koncesjonariuszami w sektorze telematycznego zarządzania dozwolonymi grami, nowe warunki wykonywania działalności w drodze aneksu do istniejącej już umowy.

– W przedmiocie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

- 46 Należy przypomnieć, że zasada pewności prawa, której pochodną jest zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, wymaga zwłaszcza, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do ich skutków, w szczególności gdy mogą mieć skutki niekorzystne dla jednostek i przedsiębiorstw (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 47 Jednakże podmiot gospodarczy nie może oczekiwać całkowitego braku zmian ustawodawczych, lecz może on jedynie kwestionować sposób wprowadzenia takiej zmiany (zobacz w tym znaczeniu wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 W tym względzie należy zauważyć, że ustawodawca krajowy ma obowiązek przewidzieć wystarczająco długi okres przejściowy, aby umożliwić podmiotom gospodarczym dostosowanie się, lub rozsądny system odszkodowawczy (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Jakkolwiek to do sądu odsyłającego należy oczywiście zbadanie w świetle przytoczonego w poprzednich punktach orzecznictwa i w drodze całościowej oceny wszystkich istotnych okoliczności, czy rozważane w postępowaniu głównym przepisy krajowe są zgodne z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań, należy zauważyć, że z postanowienia odsyłającego wynika, iż ustawa 220/2010 przewidywała termin 180 dni od dnia jej wejścia w życie w celu wprowadzenia ustanowionych przez nią nowych warunków, w drodze podpisania aneksu do umowy, przy czym termin ten wydaje się co do zasady wystarczający, aby umożliwić koncesjonariuszom dostosowanie się do tych warunków.

– W przedmiocie wolności prowadzenia działalności gospodarczej

- 50 Jak Trybunał miał już sposobność orzec, badanie ograniczeń, jakie stanowią przepisy krajowe w świetle art. 49 i 56 TFUE, obejmuje również ewentualne ograniczenia wykonywania praw i wolności przewidzianych w art. 15–17 karty praw podstawowych, co oznacza, że odrębne badanie wolności prowadzenia działalności gospodarczej na tej podstawie nie jest konieczne (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 kwietnia 2014 r., *Pfleger i in.*, C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 60; a także z dnia 11 czerwca 2015 r., *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 91).

W przedmiocie proporcjonalności ograniczenia swobód gwarantowanych w art. 49 i 56 TFUE oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej

- 51 Co się tyczy proporcjonalności środków przewidzianych w art. 1 ust. 78 lit. b) pkt 4, 8, 9, 17, 23 i 25 ustawy nr° 220/2010 należy zbadać, czy środki te są odpowiednie dla zagwarantowania realizacji zamierzonych celów i nie wykraczają poza to, co konieczne do ich osiągnięcia, w szczególności poprzez upewnienie się, że rozważane w postępowaniu głównym przepisy krajowe rzeczywiście wynikają z troski o osiągnięcie celów w sposób spójny i systematyczny (wyrok z dnia 8 września 2016 r., *C-225/15, Politanò* EU:C:2016:645, pkt 44).
- 52 W tym względzie należy przypomnieć, że do sądu odsyłającego należy zbadanie, – z uwzględnieniem wskazówek dostarczonych przez Trybunał i przy całościowej ocenie ogółu okoliczności – czy rozpatrywane w postępowaniu głównym ograniczenia spełniają wynikające z orzecznictwa Trybunału przesłanki w zakresie jego proporcjonalności (wyrok z dnia 8 września 2016 r., *Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 53 Należy przypomnieć, że środki przewidziane w art. 1 ust. 78 lit. b) pkt 8, 9 i 17 ustawy nr 220/2010 uzależniają od uprzedniego pozwolenia AAMS odpowiednio: operacje mogące spowodować zmiany dotyczące osoby koncesjonariusza, przenoszenie udziałów w posiadaniu koncesjonariusza, które mogą prowadzić do zmniejszenia wskaźnika stabilności majątkowej określonego rozporządzeniem, oraz przeznaczenie nadwyżki zysków pochodzących z określonej działalności na cele inne niż inwestycje związane z działalnością będącą przedmiotem koncesji.
- 54 Do sądu krajowego należy sprawdzenie, czy kryteria tworzące ramy uprawnień AAMS w zakresie uprzedniego pozwolenia są odpowiednie dla realizacji zamierzonych celów i nie wykraczają poza to, co konieczne do ich osiągnięcia.
- 55 Poza tym środki przewidziane w art. 1 ust. 78 lit. b) pkt 4 i 9 ustawy nr 220/2010, czyli, odpowiednio, obowiązek utrzymywania zadłużenia w granicach wskaźnika nieprzekraczającego wartości określonej rozporządzeniem i uzależnienie przenoszenia udziałów w posiadaniu koncesjonariusza, które może prowadzić do zmniejszenia wskaźnika stabilności majątkowej określonego rozporządzeniem od uprzedniego zezwolenia AAMS, wydają się użyteczne dla celów zapewnienia pewnej zdolności finansowej operatora i zagwarantowania, by był on w stanie wypełniać obowiązki wynikające z działalności w zakresie uruchomienia i obsługi sieci zarządzania grami losowymi.
- 56 Sąd odsyłający ma obowiązek upewnić się, że w wypadku pierwszego z tych środków wskaźnik zadłużenia, a w przypadku drugiego z nich wskaźnik stabilności majątkowej nie wykraczają poza to, co konieczne do osiągnięcia wspomnianego celu.
- 57 Ponadto, co się tyczy środków przewidzianych w art. 1 ust. 78 lit. b) pkt 8 i 17 ustawy nr 220/2010, czyli, odpowiednio, uzależnienia operacji mogących spowodować zmiany dotyczące osoby koncesjonariusza od uprzedniego pozwolenia AAMS pod rygorem utraty koncesji oraz uzależnienia przeznaczenia nadwyżki zysków pochodzących z określonej działalności na cele inne niż inwestycje związane z działalnością będącą przedmiotem koncesji od uprzedniego pozwolenia AAMS, należy zauważyć, że mogą one – jako że umożliwiają zapobieżenie wpływaniu przez organizacje przestępcze na działalność rozpatrywaną w postępowaniu głównym i praniu brudnych pieniędzy – być użyteczne dla celów zwalczania przestępczości i nie wykraczają poza to, co konieczne do osiągnięcia tego celu.
- 58 Co się tyczy środka przewidzianego w art. 1 ust. 78 lit. b) pkt 25 ustawy nr 220/2010, czyli obowiązku kontynuowania przez koncesjonariusza kończącego działalność zwykłego zarządu działalnością objętą koncesją do czasu przekazania zarządu i obsługi nowemu koncesjonariuszowi, to może on zapewnić ciągłość legalnej działalności przyjmowania zakładów w celu ograniczenia rozwoju nielegalnej działalności równoległej i w konsekwencji może przyczynić się do zwalczania przestępczości (zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, pkt 33, 34).
- 59 Do sądu odsyłającego należy jednak ustalenie, czy mniej uciążliwy dla koncesjonariusza środek umożliwiałby osiągnięcie tego samego celu przy uwzględnieniu okoliczności, że koncesjonariusz ma obowiązek świadczenia usług będących przedmiotem koncesji ewentualnie przez nieokreślony okres i przy ujemnym bilansie, po to by przyczyniać się do interesu ogólnego.
- 60 Jeżeli chodzi o środek przewidziany w art. 1 ust. 78 lit. b) pkt 23 ustawy 220/2010, czyli nałożenie sankcji pod postacią kar w wypadku naruszenia postanowień umowy, które można przypisać koncesjonariuszowi, nawet w wypadku nieumyślnego naruszenia, należy przypomnieć, że sankcje są niezgodne z prawem Unii, jeżeli są z nim sprzeczne same przepisy decydujące o ich zastosowaniu (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 69). Sankcje nie powinny wykraczać poza ramy tego co konieczne w świetle zamierzonych celów, zaś sankcja nie może być na tyle nieproporcjonalna w stosunku do powagi naruszenia, by stała się przeszkodą dla swobód przewidzianych w traktacie (zob. podobnie wyrok z dnia 5 lipca 2007 r., Nttonik i Pikoulas C-430/05, EU:C:2007:410, pkt 54).

- 61 W celu dokonania oceny, czy dana sankcja jest zgodna z zasadą proporcjonalności, sąd krajowy musi wziąć pod uwagę w szczególności charakter i wagę naruszenia, którego ukaraniu służy ta sankcja, oraz sposób ustalania jej kwoty (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 maja 2008 r., *Ecotrade*, C-95/07 i C-96/07, EU:C:2008:267, pkt 65–67; a także z dnia 20 czerwca 2013 r., *Rodopi-M* 91, C-259/12, EU:C:2013:414, pkt 38).
- 62 W niniejszej sprawie, zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 78 lit. b) pkt 23 ustawy nr 220/2010, sankcje muszą być „stopniowane stosownie do powagi naruszenia, z poszanowaniem zasad proporcjonalności i skuteczności sankcji”. W konsekwencji z brzmienia tego przepisu ani z akt przedłożonych Trybunałowi nie wynika, aby sankcje przewidziane przez ten przepis były sprzeczne z prawem Unii.
- 63 Ponadto należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż ustanowienie systemu odpowiedzialności obiektywnej nie jest nieproporcjonalne w odniesieniu do zamierzonych celów, gdy system ten może nakłaniać osoby, do których się odnosi, do poszanowania określonych przepisów i gdy zamierzone cele są objęte ogólnym interesem mogącym uzasadniać ustanowienie takiego systemu (wyrok z dnia 9 lutego 2012 r., *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 48).
- 64 Podobnie system taki jak ów rozpatrywany w postępowaniu głównym, w którego ramach sankcja może zostać nałożona nawet w wypadku nieumyślnego naruszenia postanowień umowy, które można przypisać koncesjonariuszowi, nie jest sprzeczny z prawem Unii.
- 65 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że na drugie pytanie należy odpowiedzieć w ten sposób, iż art. 49 i 56 TFUE oraz zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym, które ustanawiają w odniesieniu do podmiotów będących już koncesjonariuszami w sektorze telematycznego zarządzania dozwolonymi grammi nowe warunki wykonywania działalności, w drodze aneksu do istniejącej już umowy, o ile sąd odsyłający stwierdzi, że przepisy te mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, są odpowiednie do zagwarantowania realizacji zamierzonych celów i nie wykraczają poza to, co konieczne do ich osiągnięcia.

W przedmiocie kosztów

- 66 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) Artykuł 267 ust. 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, zasadniczo jest zobowiązany wystąpić z odesłaniem prejudycjalnym w przedmiocie interpretacji prawa Unii, nawet jeśli w ramach tego samego postępowania krajowego trybunał konstytucyjny danego państwa członkowskiego dokonał oceny zgodności przepisów krajowych z konstytucją w świetle norm referencyjnych o treści analogicznej do treści postanowień prawa Unii.
- 2) Artykuły 49 i 56 TFUE oraz zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym, które ustanawiają w odniesieniu do podmiotów będących już koncesjonariuszami w sektorze telematycznego zarządzania dozwolonymi grammi nowe warunki wykonywania działalności, w drodze aneksu do istniejącej już umowy, o ile sąd

odsyłający stwierdzi, że przepisy te mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, są odpowiednie do zagwarantowania realizacji zamierzonych celów i nie wykraczają poza to, co konieczne do ich osiągnięcia.

Podpisy