

Sprawa C-728/22**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

24 listopada 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Consiglio di Stato (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

21 listopada 2022 r.

Strona wnosząca środek odwoławczy:

Associazione Nazionale Italiana Bingo – Anib

Play Game Srl

Druga strona postępowania:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Przedmiot postępowania głównego

Środek odwoławczy od wyroku Tribunale amministrativo regionale Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy; zwanego dalej „TAR Lazio”) oddalającego skargę wniesioną przez niektóre podmioty prowadzące działalność w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych dotyczących gry w bingo. Skarga ta miała na celu stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, w drodze której ustalono na podstawie przepisu prawa, że te podmioty, których koncesje wygasły i które są obecnie objęte systemem „proroga tecnica” (technicznego przedłużenia) do czasu przeprowadzenia przez państwo nowego przetargu w celu ponownego udzielenia koncesji, są zobowiązane do uiszczania miesięcznej opłaty.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Na podstawie art. 267 akapit drugi TFUE sąd odsyłający wnosi o dokonanie wykładni niektórych przepisów prawa Unii dotyczących swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, w szczególności dyrektywy 2014/23/UE, a także zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w celu ustalenia, czy stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, na mocy których koncesje na prowadzenie działalności w zakresie urządzania gry w bingo, po ich wygaśnięciu, muszą być ponownie udzielone w drodze nowego otwartego postępowania przetargowego dla wszystkich podmiotów działających w tym sektorze (pierwotnie zaplanowanego na 2014 r., następnie odroczonego i dotychczas nieprzeprowadzonego), zobowiązując w międzyczasie koncesjonariuszy, których koncesja wygasa, do działania w ramach systemu „proroga technica” (technicznego przedłużenia) i do uiszczania na rzecz państwa miesięcznej opłaty, do której zastosowano różne podwyżki, jako warunku udziału w nowym przetargu, przy czym organ administracji nie może zawiesić lub zmniejszyć tej opłaty w celu uwzględnienia naruszenia równowagi finansowej danych koncesjonariuszy w wyniku pandemii COVID-19.

Pytania prejudycjalne

[1]. Czy dyrektywę 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji, a także zasady ogólne wynikające z traktatu, w szczególności art. 15, 16, 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 8, 12, 49, 56, 145 i 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że mają one zastosowanie do koncesji na prowadzenie działalności w zakresie urządzania gry w bingo, które zostały udzielone w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w 2000 r., po czym wygasły, a następnie ich obowiązywanie było wielokrotnie przedłużane na mocy przepisów prawnych, które weszły w życie po wejściu w życie dyrektywy i po upływie terminu do dokonania jej transpozycji?

[2]. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy dyrektywa 2014/23/UE stoi na przeszkodzie wykładni lub stosowaniu krajowych przepisów ustawowych albo praktyce stosowania w oparciu o te przepisy, które pozbawiają organ administracji swobody uznania w zakresie wszczęcia na wniosek zainteresowanych stron postępowania administracyjnego mającego na celu zmianę warunków wykonywania koncesji, wraz z przeprowadzeniem nowego postępowania o udzielenie zamówienia lub bez przeprowadzenia takiego postępowania, w zależności od tego, czy renegocjację równowagi umownej kwalifikuje się jako istotną modyfikację, w przypadku gdy wystąpiły nieprzewidziane i niemożliwe do przewidzenia zdarzenia z przyczyn, których nie można przypisać stronom, a które to zdarzenia wpływają znacząco na normalne warunki dotyczące ryzyka operacyjnego, dopóki utrzymują się takie warunki i przez czas niezbędny do ewentualnego przywrócenia pierwotnych warunków wykonywania koncesji?

[3]. Czy dyrektywa 89/665/WE, zmieniona dyrektywą 2014/23/UE, stoi na przeszkodzie wykładni lub stosowaniu przepisów krajowych lub praktyce stosowania w oparciu o te przepisy, zgodnie z którymi ustawodawca lub organ administracji publicznej mogą uzależnić udział w postępowaniu o ponowne udzielenie koncesji na prowadzenie działalności w zakresie urządzania gier hazardowych od przestrzegania przez koncesjonariusza systemu „proroga technica” (technicznego przedłużenia) nawet w przypadku, gdy wykluczona jest możliwość renegotjowania warunków wykonywania koncesji w celu przywrócenia ich równowagi, w wyniku wystąpienia nieprzewidzianych i niemożliwych do przewidzenia zdarzeń z przyczyn, których nie można przypisać stronom, a które to zdarzenia wpływają znacząco na normalne warunki dotyczące ryzyka operacyjnego, dopóki utrzymują się takie warunki i przez czas niezbędny do ewentualnego przywrócenia pierwotnych warunków wykonywania koncesji?

[4]. Czy w każdym wypadku art. 49 i 56 TFUE, zasady pewności prawa i skutecznej ochrony prawnej oraz zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stoją na przeszkodzie wykładni lub stosowaniu krajowych przepisów prawnych lub praktyce stosowania w oparciu o te przepisy, które pozbawiają organ administracji swobody uznania w zakresie wszczęcia na wniosek zainteresowanych stron postępowania administracyjnego mającego na celu zmianę warunków wykonywania koncesji, z przeprowadzeniem nowego postępowania o udzielenie zamówienia lub bez przeprowadzenia takiego postępowania, w zależności od tego, czy renegotjację równowagi umownej kwalifikuje się jako istotną modyfikację, w przypadku gdy wystąpiły nieprzewidziane i niemożliwe do przewidzenia zdarzenia z przyczyn, których nie można przypisać stronom, a które to zdarzenia wpływają znacząco na normalne warunki dotyczące ryzyka operacyjnego, dopóki utrzymują się takie warunki i przez czas niezbędny do ewentualnego przywrócenia pierwotnych warunków wykonywania koncesji?

[5]. Czy art. 49 i 56 TFUE, zasady pewności prawa i skutecznej ochrony prawnej oraz zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stoją na przeszkodzie wykładni lub stosowaniu przepisów krajowych lub praktyce stosowania w oparciu o te przepisy, zgodnie z którymi ustawodawca lub organ administracji publicznej mogą uzależnić udział w postępowaniu o ponowne udzielenie koncesji na prowadzenie działalności w zakresie urządzania gier hazardowych od przestrzegania przez koncesjonariusza systemu „proroga technica” (technicznego przedłużenia) nawet w przypadku, gdy wykluczona jest możliwość renegotjowania warunków wykonywania koncesji w celu przywrócenia ich równowagi, w wyniku wystąpienia nieprzewidzianych i niemożliwych do przewidzenia zdarzeń z przyczyn, których nie można przypisać stronom, a które to zdarzenia wpływają znacząco na normalne warunki dotyczące ryzyka operacyjnego, dopóki utrzymują się takie warunki i przez czas niezbędny do ewentualnego przywrócenia pierwotnych warunków wykonywania koncesji?

[6]. Czy, ujmując rzecz bardziej ogólnie, art. 49 i 56 TFUE, zasady pewności prawa, skutecznej ochrony prawnej oraz zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak te będące

przedmiotem postępowania głównego, które przewidują, że podmioty prowadzące salony gry w bingo są zobowiązane do uiszczania co miesiąc stanowiącej obciążenie opłaty z tytułu „proroga tecnica” (technicznego przedłużenia), nieprzewidzianej w pierwotnych umowach koncesyjnych, której wysokość jest identyczna w odniesieniu do wszystkich rodzajów podmiotów i która jest modyfikowana co pewien czas przez ustawodawcę bez jakiegokolwiek potwierdzonego związku z cechami i zmianą poszczególnego stosunku koncesyjnego?

Przywołane przepisy prawa Unii Europejskiej

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji

Artykuł 49 TFUE – swoboda przedsiębiorczości w Unii Europejskiej

Artykuł 56 TFUE – swoboda świadczenia usług

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań

Artykuły 15, 16, 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”)

Artykuł 3 TUE

Artykuły 8, 12, 145 i 151 TFUE.

Przywołane przepisy prawa krajowego

Artykuł 1 ust. 636–638 legge 27 dicembre 2013, n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge di stabilità per il 2014”) [ustawy nr 147 z dnia 27 grudnia 2013 r. wprowadzającej przepisy w sprawie uchwalania rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawa o stabilności budżetowej na rok 2014); zwanej dalej ustawą nr 147/2013], wraz z późniejszymi zmianami, w szczególności wprowadzonymi ustawą nr 208 z dnia 28 grudnia 2015 r. (zwaną dalej „ustawą nr 208/2015”) i ustawą nr 205 z dnia 27 grudnia 2017 r. (zwaną dalej „ustawą nr 205/2017”).

Artykuł 165 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 50 z dnia 18 kwietnia 2016 r. [zwanego dalej „Codice dei contratti pubblici” („kodeksem zamówień publicznych”)].

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 We Włoszech organizacja gry w bingo jest zastrzeżona dla państwa, które uregulowało ją po raz pierwszy w decreto del Ministro delle finanze 31 gennaio 2000, n. 29 (rozporządzeniu ministra finansów nr 29 z dnia 31 stycznia 2000 r.),

stanowiącym, że prowadzenie działalności w zakresie urządzania gier hazardowych musi być powierzone koncesjonariuszom w ramach koncesji udzielonej w drodze postępowania przetargowego. Państwo powierzyło zarządzanie tym sektorem Agenzia delle dogane e dei monopoli (agencji cel i monopoli, zwanej dalej „ADM”).

- 2 Pierwotnie okres obowiązywania koncesji ustalono na sześć lat, po upływie którego koncesje mogły być jednokrotnie odnowione, oraz nie przewidziano żadnych opłat na rzecz państwa. Brak stosowania opłat uzasadniono tym, że działalność podmiotów przynosiła w każdym razie bezpośrednią korzyść gospodarczą na rzecz państwa, polegającą na tzw. „prelievo erariale” (poborze podatku na rzecz państwa) nakładanego na dochody uzyskane przez koncesjonariuszy z tytułu sprzedaży kart do gry.
- 3 W celu zapewnienia zgodności z europejską zasadą konkurencji przy udzielaniu nowych koncesji lub ponownym udzielaniu koncesji, które wygasły, włoski ustawodawca postanowił zorganizować, po dostosowaniu okresu obowiązywania większości koncesji, które wygasły lub miały wygasnąć w 2013 r. i 2014 r., jedno otwarte postępowanie przetargowe, w którym mogły wziąć udział wszystkie podmioty działające w sektorze, pierwotnie przewidziane do dnia 31 grudnia 2014 r. Ustawodawca ustanowił, że w międzyczasie koncesjonariusze, których koncesje wygasły, muszą działać w ramach systemu „proroga tecnica” (technicznego przedłużenia), uiszczając na rzecz państwa miesięczną opłatę w wysokości 2800 EUR, oraz że stanowiło to warunek udziału w przyszłym przetargu, wprowadzając w ten sposób zasadę odpłatnego charakteru koncesji (art. 1 ust. 636–638 ustawy nr 147/2013).
- 4 W 2015 r., ponieważ pierwotnie przewidziany termin na przeprowadzenie przetargu upłynął, ustawodawca odroczył go do dnia 31 grudnia 2016 r. i rozszerzył system „proroga tecnica” (technicznego przedłużenia) również na koncesje, które wygasły w okresie 2015–2016, podnosząc jednocześnie wysokość opłaty miesięcznej do kwoty 5000 EUR i zakazując przenoszenia lokali przez cały okres „proroga tecnica” (ustawa nr 209/2015).
- 5 W 2017 r., ze względu na to, że termin na przeprowadzenie przetargu ponownie upłynął, ustawodawca odroczył go do dnia 30 września 2018 r. i rozszerzył system „proroga tecnica” (technicznego przedłużenia) również na koncesje, które wygasły w okresie 2017–2018, podnosząc jednocześnie wysokość opłaty miesięcznej do kwoty 7500 EUR (ustawa nr 205/2017).
- 6 W drodze późniejszych działań regulacyjnych ustawodawca przedłużył obowiązywanie systemu „proroga tecnica” (technicznego przedłużenia) do 2023 r., zawiesił w 2020 r. uiszczanie opłaty w okresie zamknięcia placówek handlowych z powodu pandemii COVID-19, odraczając płatności należnych kwot, a także wyznaczył termin ogłoszenia nowego przetargu na dzień 31 marca 2023 r. Dotychczas przetarg ten nie został jeszcze ogłoszony.

- 7 Wnoszący odwołanie, którzy prowadzą działalność w zakresie urządzania gier hazardowych i przyjmowania zakładów wzajemnych dotyczących gry w bingo na podstawie koncesji, które wygasły, i działają w ramach systemu „proroga techniczna” (technicznego przedłużenia), uznając, że znajdują się w sytuacji bardzo poważnych trudności finansowych – zarówno w związku ze skutkami pandemii COVID 19, jak i w wyniku stosowania opisanych wyżej przepisów, w drodze których wprowadzono między innymi odpłatny charakter koncesji poprzez zobowiązanie do uiszczania opłaty miesięcznej – złożyli do ADM wnioski o natychmiastowe zawieszenie tej opłaty do czasu przywrócenia pierwotnych warunków równowagi gospodarczo-finansowej, a także w każdym wypadku wnioski o zmianę wysokości należnych opłat w oparciu o ich rzeczywiste możliwości płatnicze.
- 8 Wnoszący odwołanie zwrócili się do ADM w szczególności o odstąpienie od stosowania wyżej wymienionych przepisów prawnych, ponieważ są one sprzeczne z art. 15, 16, 20 i 21 karty praw podstawowych, art. 3 TUE oraz art. 8, 12, 49, 56, 145 i 151 TFUE.
- 9 Pismem z dnia 18 listopada 2020 r. ADM oddaliła ów wniosek, uzasadniając swą decyzję tym, że nie może zmienić skutków przepisu prawnego w drodze decyzji administracyjnej.
- 10 Wnoszący odwołanie wnieśli od tej decyzji odmownej najpierw skargę do TAR Lazio, który – mając również na uwadze wyrok Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego, Włochy) nr 49/2021, w którym uznano za bezzasadne niektóre wątpliwości co do zgodności ustawy nr 205/2017 z konstytucją – oddalił tę skargę.
- 11 Następnie wnieśli oni odwołanie do sądu odsyłającego. W szczególności wnoszący odwołanie podnoszą niezgodność z prawem przepisów ustawowych zastosowanych przez ADM w zaskarżonej decyzji w świetle zarówno krajowego prawa konstytucyjnego, jak i prawa Unii Europejskiej.
- 12 Utrzymują oni, że fakt, iż opłata z tytułu „proroga techniczna” (technicznego przedłużenia) jest przewidziana w przepisie prawnym, nie może uzasadniać praktyki, która pozbawia ADM swobody uznania w zakresie wydawania aktów administracyjnych mających na celu przywrócenie równowagi warunków gospodarczo-finansowych wykonywania koncesji, w przypadku gdy wpływają na nie niemożliwe do przewidzenia zdarzenia. W tym względzie środki polegające na tymczasowym zawieszeniu uiszczania wspomnianej opłaty, wprowadzone przez ustawodawcę w okresie zamknięcia salonów gier z powodu pandemii COVID-19, nie były wystarczające, ponieważ obowiązek zapłaty nie został wyeliminowany, lecz jedynie odroczony, a po ponownym otwarciu salonów gier działalność została znacznie ograniczona przy jednoczesnym wzroście kosztów prowadzenia działalności.

- 13 Ponadto zdaniem wnoszących odwołanie został naruszony art. 165 Codice dei contratti pubblici (kodeksu zamówień publicznych) (w drodze którego dokonano transpozycji do prawa włoskiego art. 43 dyrektywy 2014/23/UE) w odniesieniu do braku renegotjacji równowagi ekonomicznej koncesji, która – choć ze swego charakteru wiąże się z przeniesieniem ryzyka operacyjnego na koncesjonariusza, który osiąga większość dochodów ze sprzedaży usług na rynku – nie wyklucza możliwości uwzględnienia pod pewnymi warunkami skutków wyjątkowych warunków prowadzenia działalności i zmiany istniejącego stosunku koncesyjnego.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 14 Sąd odsyłający zauważa przede wszystkim, że spośród dwóch możliwych odesłań, na które wskazują wnoszący odwołanie – odesłanie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej także „Trybunałem”) lub do Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego, Włochy) – należy uznać, że pierwszeństwo ma odesłanie do Trybunału, ponieważ Trybunał jest sądem orzekającym w ostatniej instancji, a wykładnia prawa Unii jest istotna dla rozstrzygnięcia sporu.
- 15 **Po pierwsze**, sąd odsyłający zauważa, że wnoszący odwołanie przedstawili dowody pozwalające na ustalenie, że warunki wykonywania koncesji, w szczególności stałość kosztów prowadzenia działalności, zostały poważnie naruszone w następstwie pandemii COVID-19, natomiast Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny, Włochy) orzekł w wyroku nr 49/2021, na którym oparł się TAR Lazio, w oparciu o dane z 2019 r., to znaczy sprzed kryzysu sanitarnego.
- 16 Ponadto, choć ponowne otwarcie salonów gier (które następowało stopniowo od maja 2021 r.) oraz czasowe zawieszenie obowiązku uiszczania opłaty koncesyjnej, połączone z rozłożeniem na raty należnych kwot (bez obniżenia ich do zera), umożliwiły przetrwanie działalności, to jednak same te środki nie były w stanie poprawić sytuacji koncesjonariuszy prowadzących działalność w zakresie urządzania gry w bingo, działających w ramach systemu „proroga tecnica” (technicznego przedłużenia).
- 17 **Po drugie**, sąd odsyłający wskazuje, że skoro chodzi o koncesje udzielone w ramach postępowania przetargowego w 2000 r., które następnie wygasły i były wielokrotnie przedłużane na podstawie przepisów ustawowych, z których ostatni został przyjęty w 2017 r., to powinna istnieć możliwość zastosowania dyrektywy 2014/23/UE. W tym względzie sąd odsyłający powołuje się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym, mimo iż „prawem Unii mającym zastosowanie do umowy koncesyjnej jest co do zasady prawo obowiązujące w chwili, w której instytucja zamawiająca wybrała tryb postępowania, który będzie stosować”, oraz „nie znajdują zastosowania przepisy dyrektywy, której termin transpozycji upłynął po tej dacie”, to jednak „prawodawstwem Unii, w świetle którego należy oceniać tę zmianę, jest prawodawstwo obowiązujące w dniu tej zmiany. Trybunał wyjaśnił

w tym kontekście, iż okoliczność, że pierwotna umowa koncesyjna została zawarta przed wprowadzeniem przepisów Unii w tej dziedzinie, nie wywołuje żadnych skutków w tym względzie” (wyrok Trybunału z dnia 2 września 2021 r., Sisal i in., C-721/19 i C-722/19, EU:C:2021:672, pkt 24, 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 18 Ponadto, gdyby Trybunał uznał, że w drodze dyrektywy dokonano nie tylko zbliżenia ustawodawstw, lecz wyczerpującej harmonizacji, „każdy przepis krajowy w dziedzinie, która była przedmiotem pełnej harmonizacji [...], należy oceniać nie w świetle przepisów prawa pierwotnego, lecz w świetle owych przepisów harmonizujących” (wyrok Trybunału z dnia 2 września 2021 r., Sisal i in., C-721/19 i C-722/19, EU:C:2021:672, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 19 Sąd odsyłający uważa, że zastosowanie ma w szczególności art. 43 dyrektywy 2014/23/UE rozpatrywany w świetle definicji „koncesji” zawartej w art. 5 oraz zasad ustanowionych w motywach 75 i 76 tej dyrektywy. Na podstawie tego przepisu modyfikacje istniejących koncesji mogą mieć miejsce wyjątkowo, w szczególności gdy są one przewidziane w pierwotnej umowie, a kontynuacja stosunku koncesyjnego jest niemożliwa z powodów ekonomicznych lub technicznych.
- 20 Przepis ten został transponowany do prawa krajowego w szczególności przez art. 165 Codice dei contratti pubblici (kodeksu zamówień publicznych), zgodnie z którym, biorąc pod uwagę, że koncesje wiążą się z definicji z przeniesieniem ryzyka operacyjnego na koncesjonariusza, który jest wynagradzany poprzez przyznanie mu większości dochodów z działalności, w celu zachowania równowagi ekonomiczno-finansowej koncesji warunki prowadzenia działalności muszą pozostać normalne. W przeciwnym wypadku koncesja mogłaby przewidywać różne środki korygujące, w tym w formie danin publicznych.
- 21 Sąd odsyłający ma wątpliwości, czy można uznać za zgodne z dyrektywą 2014/23/UE:
 - a) po pierwsze, dokonaną przez ADM interpretację włoskich przepisów dotyczących koncesji na prowadzenie działalności w zakresie urządzania gry w bingo, zgodnie z którą organowi administracji nie przyznaje się uprawnień do przyjęcia na wniosek zainteresowanych środków zmieniających warunki wykonywania koncesji, z przeprowadzeniem nowego postępowania przetargowego lub bez przeprowadzenia takiego postępowania (w zależności od tego, czy renegotjacja równowagi umownej jest uznawana za „istotną modyfikację”, czy też nie), w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń z przyczyn, których nie można przypisać stronom, a które to zdarzenia wpływają znacząco na normalne warunki dotyczące ryzyka operacyjnego;

- b) po drugie, przepisy krajowe, które przewidywały „proroga technica” (techniczne przedłużenie) w odniesieniu do koncesji, które wygasły, do czasu przeprowadzenia nowego przetargu, uzależniając to przedłużenie, a także samą możliwość udziału w przyszłym przetargu od uiszczenia miesięcznej opłaty, która z czasem uległa znacznemu podwyższeniu. Ponadto opłata ta jest ustalana abstrakcyjnie i bez jakiegokolwiek konkretnej oceny warunków ekonomicznych poszczególnych koncesji, co może potencjalnie prowadzić do naruszenia ogólnej równowagi koncesji.
- 22 **Po trzecie** wreszcie, na wypadek, gdyby Trybunał uznał, że dyrektywa 2014/23/UE nie ma zastosowania, sąd odsyłający wskazuje, że ma wątpliwości co do zgodności praktyki i przepisów krajowych przywołanych w poprzednim punkcie z zasadami ogólnymi ustanowionymi w art. 15, 16, 20 i 21 karty praw podstawowych, art. 3 TUE oraz art. 8, 12, 49, 56, 145 i 151 TFUE, a w szczególności z zasadami swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług i ochrony uzasadnionych oczekiwań. W tym względzie sąd odsyłający powołuje się na wykładnię tych zasad ogólnych dokonaną przez Trybunał w wyroku z dnia 2 września 2021 r. (*Sisal i in.*, C-721/19 i C-722/19, EU:C:2021:672).
- 23 W tym względzie, nawet przy założeniu, że wprowadzenie systemu „proroga technica” (technicznego przedłużenia) w odniesieniu do rozpatrywanych koncesji jest uzasadnione koniecznością zrównania terminów wygaśnięcia istniejących koncesji w celu wdrożenia przepisów prawa Unii, zgodnie z którymi koncesje publiczne muszą być ponownie udzielone po ich wygaśnięciu w drodze otwartych postępowań przetargowych z zachowaniem warunków uczciwej konkurencji, taki system wydaje się być sprzeczny z art. 49 i 56 TFUE, ponieważ wprowadza ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, które to ograniczenia – zważywszy na ich określenie *in concreto* i powtarzalny charakter – budzą wątpliwości co do ich rzeczywistej konieczności, adekwatności, proporcjonalności i przydatności środka w stosunku do zamierzonego celu.