



KOMUNIKAT PRASOWY nr 43/26

Luksemburg, 19 marca 2026 r.

Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-530/24 | Tipico

Rzecznik generalny Nicholas Emiliou: na operatorze zakładów sportowych, który oferuje usługi na rynku krajowym, nie posiadając wymaganej koncesji, może spoczywać obowiązek zwrotu stawek pobranych od graczy

Inaczej powinno być w przypadku, gdy operator nie był w stanie uzyskać koncesji z powodu uchybień w procedurze koncesyjnej, a organy krajowe zapewniły go, że wymóg uzyskania koncesji nie będzie egzekwowany do czasu wprowadzenia procedury zgodnej z prawem Unii

Niemiecki konsument wytoczył przed niemieckimi sądami cywilnymi powództwo przeciwko maltańskiemu operatorowi zakładów sportowych Tipico, domagając się zwrotu stawek, które postawił i przegrał, obstawiając zakłady na niemieckiej stronie internetowej Tipico w okresie od 2013 r. do 9 października 2020 r.

W relewantnym czasie Tipico posiadało koncesję maltańską¹, lecz nie posiadało koncesji niemieckiej², jak wymagało tego prawo Niemiec. Na gruncie tego ostatniego oferowanie zakładów sportowych bez posiadania koncesji pociąga za sobą nieważność umów zawartych z klientami i stanowi czyn niedozwolony, skąd wynikają roszczenia poszkodowanych konsumentów o zwrot lub odszkodowanie. W związku z tym, z punktu widzenia prawa niemieckiego, roszczenia, z jakimi wspomniany konsument wystąpił przeciwko Tipico, wydają się w gruncie rzeczy zasadne.

W swojej obronie Tipico twierdzi jednak, że nie było w stanie uzyskać niemieckiej koncesji z powodu pewnych uchybień w procedurze koncesyjnej.

Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości, Niemcy) zwrócił się zatem z pytaniem, czy w takich okolicznościach sądy cywilne, przed którymi toczy się postępowanie, są na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii, a dokładniej na mocy swobody świadczenia usług, obowiązane odstąpić od stosowania całego krajowego systemu koncesjonowania, a w konsekwencji oddalić roszczeń konsumenta³.

Zdaniem rzecznika generalnego Nicholasa Emiliou na pytanie to należy udzielić **zniuansowanej odpowiedzi**.

W przypadku gdy państwo członkowskie wymaga koncesji na świadczenie pewnych usług na swoim terytorium, który to wymóg jest sam w sobie, tak jak w dziedzinie gier hazardowych⁴, zgodny ze swobodą świadczenia usług gwarantowaną przez prawo Unii, organy krajowe, w tym sądy, są uprawnione egzekwować ten wymóg wobec operatora, który świadczył usługi bez wymaganej koncesji. Sądy te mogą w szczególności wyciągnąć konsekwencje przewidziane w tym względzie przez obowiązujące prawo cywilne.

Jest tak nawet w przypadku, w którym dany operator twierdzi, że nie był w stanie uzyskać takiej koncesji z powodu uchybień mających wpływ na procedurę koncesyjną. W tym względzie ochronę prawa, które operator wywodzi ze swobody świadczenia usług, w wystarczającym stopniu zapewnia możliwość zaskarżenia procedury koncesyjnej lub jej braku przed sądem⁵.

W drodze wyjątku owych konsekwencji cywilnoprawnych nie należy wyciągać w związku z naruszeniem wymogu uzyskania koncesji, w przypadku gdy byłoby to nieproporcjonalne. Jest tak wtedy, gdy dany operator uzyskał z uprawnionych i wiarygodnych źródeł w ramach organów krajowych dokładne, bezwarunkowe i spójne zapewnienia, że

ten wymóg uzyskania koncesji nie będzie egzekwowany i że w związku z tym będzie on mógł oferować swoje usługi konsumentom na rynku krajowym bez koncesji.

Wobec tego **rzecznik generalny jest zdania, że swoboda świadczenia usług nie stoi na przeszkodzie temu, by organy niemieckie wymagały niemieckiej koncesji na oferowanie usług w zakresie zakładów sportowych w Niemczech, ani też zasadniczo nie stoi ona na przeszkodzie temu, by operatorzy, którzy prowadzili taką działalność bez wymaganej koncesji, zostali obciążeni konsekwencjami, jakie przewiduje w tym względzie prawo cywilne, takimi jak nieważność umów, jakie zawarli ze swoimi klientami.** Konsekwencje te są co do zasady proporcjonalne do wyznaczonego celu polegającego na ochronie konsumentów⁶. **W szczególności nieważność umów o gry hazardowe** – która może pociągać za sobą obowiązek zwrotu stawek otrzymanych od graczy – przyczynia się do zniechęcania operatorów gier hazardowych do obchodzenia systemu koncesjonowania.

Pierwszeństwo swobody świadczenia usług nie wymaga od organów krajowych odstąpienia od stosowania wymogu uzyskania koncesji – który sam w sobie jest zgodny z tą swobodą – w przypadku gdy operator nie był w stanie uzyskać koncesji w drodze niedyskryminacyjnej i przejrzystej procedury koncesyjnej. W takich okolicznościach operator nie może rozpocząć świadczenia usług na rynku bez koncesji w ramach „dochodzenia praw na własną rękę”, ponieważ wiązałoby się to z poważnym zagrożeniem dla konsumentów. Zasadą jest, że organy krajowe muszą zachować prawo do egzekwowania tego wymogu i do wyciągania przewidzianych w prawie krajowym karnych, administracyjnych lub cywilnych konsekwencji w przypadku jego naruszenia⁷.

Jeżeli jednak Tipico uzyskało od organów niemieckich dokładne, bezwarunkowe i spójne zapewnienia, że wymóg uzyskania koncesji nie będzie wobec niego egzekwowany, o ile spełni ono pewne podstawowe warunki, nie można mu przypisać winy za naruszenie spornego reżimu koncesjonowania. W takich okolicznościach sądy niemieckie powinny skorzystać z instytucji przewidzianych w niemieckim prawie prywatnym, aby uwolnić Tipico od ponoszenia rozpatrywanych konsekwencji cywilnoprawnych. Jeżeli w takich okolicznościach konsumenci ponieśli szkodę, odpowiedzialność mogłyby ponosić wyłącznie organy publiczne, które udzieliły stosownych zapewnień. Kwestię tę powinien rozstrzygnąć sąd krajowy, w tym przypadku federalny trybunał sprawiedliwości.

UWAGA: Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

UWAGA: Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

[Pełny tekst](#) opinii jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu jej przedstawienia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Jarosław Zasada ☎ (+352) 4303 2793.

Nagranie wideo z przedstawienia opinii jest dostępne przez [„Europe by Satellite”](#) ☎ (+32) 2 2964106.

Pozostańmy w kontakcie!



¹ Ma ona umożliwiać Tipico świadczenie usług w zakresie zakładów sportowych online z Malty do całej Unii Europejskiej.

² Koncesji na urządzenie zakładów sportowych w Niemczech udzielono Tipico w dniu 9 października 2020 r. w wyniku nowej procedury koncesyjnej. Poprzedniego reżimu koncesyjnego, który przewidywał udzielenie jedynie 20 koncesji, nigdy nie wdrożono z powodu zainicjowanej przez niewybranych

kandydatów, wśród których znajdowało się Tipico, kontroli sądowej, w wyniku której procedurę tę zawieszono. Według Verwaltungsgericht Wiesbaden (sądu administracyjnego w Wiesbaden, Niemcy) tę wcześniejszą procedurę koncesyjną przeprowadzono z naruszeniem wynikających z prawa Unii praw Tipico do przejrzystej i niedyskryminacyjnej procedury koncesyjnej. W szczególności ograniczenie liczby koncesji do 20 naruszało wymóg przejrzystości, ponieważ kraje związkowe nie były w stanie tego ograniczenia wyjaśnić. Brak przejrzystości odnosił się również do dokonywanego przez organ przyznający koncesje wyboru 20 operatorów, którzy mieliby je otrzymać, spośród operatorów spełniających warunki ich uzyskania. Sąd ten orzekł zatem, że z uwagi na to, iż (między innymi) Tipico spełniało wszystkie warunki uzyskania koncesji, przyznający je organ był obowiązany do udzielenia mu takiej koncesji. Jednakże na etapie odwoławczym postępowanie sądowe zakończyło się bez wydania rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, ponieważ upłynął okres, do końca którego obowiązywał wspomniany reżim koncesyjny, a w każdym razie kraje związkowe przyjęły nowy reżim.

³ Biorąc pod uwagę uchybienia w przedmiotowej procedurze koncesyjnej, sądy niemieckie orzekły już, że na operatorów gier hazardowych, takich jak Tipico, nie można nałożyć za oferowanie w relewantnym okresie na rynku niemieckim zakładów bez posiadania koncesji żadnych sankcji karnych ani administracyjnych. Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości) pyta jednak, czy sądy niemieckie nie mogą również obciążyć takich operatorów konsekwencjami cywilnoprawnymi takich działań.

⁴ W rzeczy samej państwa członkowskie nie mają obowiązku zezwalania operatorom mającym siedzibę w innym państwie członkowskim na swobodne świadczenie usług hazardowych na ich terytorium. Mają one prawo przewidzieć w odniesieniu do takiej działalności wymóg uzyskania koncesji. Ponadto swoboda świadczenia usług nie wymaga od państw członkowskich tego, by uznawały koncesje na gry hazardowe wydane przez inne państwa członkowskie. Wynika stąd, że swoboda świadczenia usług nie wiąże się z przyznaniem operatorom gier mającym siedzibę (i ewentualnie posiadającym koncesję) w danym państwie członkowskim prawa do świadczenia usług w innym państwie członkowskim. W rzeczywistości prawo takie wynika wyłącznie z koncesji, którą operator musi uzyskać w państwie przyjmującym. Swoboda świadczenia usług nie wymaga od państw członkowskich również tego, by automatycznie udzielały takich koncesji tym operatorom. Państwa członkowskie mogą określić w tym względzie warunki, o ile są one proporcjonalne i niedyskryminacyjne, a nawet ograniczyć liczbę dostępnych koncesji.

⁵ Operator może w szczególności dochodzić od tego państwa odszkodowania za poniesioną szkodę, w tym utratę szans biznesowych.

⁶ Celem systemu koncesjonowania jest takie „ukierunkowanie” skłonności społeczeństwa do udziału w grach, by wybierało ono oferty pochodzące od koncesjonowanych operatorów, które są monitorowane przez organy krajowe i których ramy wyznaczają wymogi pomyślane w ten sposób, by ograniczyć ryzyko marnotrawienia pieniędzy i uzależnienia.

⁷ Rzecznik generalny proponuje zatem wyważoną interpretację orzecznictwa wywodzącego się z wyroku z dnia 6 marca 2007 r., *Placanica i in.*, [C-338/04](#), [C-359/04 i C-360/04](#); zob. również komunikat prasowy [nr 20/07](#).