

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 6 marca 2007 r. *

W sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczeń w trybie prejudycjalnym, złożone przez Tribunale di Larino (Włochy) (C-338/04) oraz Tribunale di Teramo (Włochy) (C-359/04 i C-360/04) postanowieniami z dnia 8 i 31 lipca 2004 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 6 i 18 sierpnia 2004 r., w postępowaniach karnych przeciwko

Massimilianowi Placanice (C-338/04),

Christianowi Palazzese (C-359/04),

Angelowi Sorricchiowi (C-360/04),

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas i K. Lenaerts, prezesi izb, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (sprawozdawca), G. Arestis, A. Borg Barthet i M. Ilešič, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 marca 2006 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu M. Placaniki oraz Ch. Palazzese przez D. Agnello, avvocatessa,

— w imieniu A. Sorricchia przez R.A. Jacchię, A. Terranovę, I. Picciana oraz F. Ferrara, avvocati,

- w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez A. Cingola oraz F. Scalfaniero, avvocati dello Stato (C-338/04, C-359/04 oraz C-360/04),

- w imieniu rządu belgijskiego początkowo przez D. Haven, a następnie przez M. Wimmera, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez P. Vlaemminckę oraz S. Verhulsta, advocaten (C-338/04),

- w imieniu rządu niemieckiego przez C.-D. Quassowskiego oraz C. Schulze-Bahr, działających w charakterze pełnomocników (C-338/04),

- w imieniu rządu hiszpańskiego przez F. Díez Moreno, działającego w charakterze pełnomocnika (C-338/04, C-359/04 oraz C-360/04),

- w imieniu rządu francuskiego przez G. de Berguesa oraz C. Bergeot-Nunes, działających w charakterze pełnomocników (C-338/04),

- w imieniu rządu austriackiego przez H. Dossiego, działającego w charakterze pełnomocnika (C-338/04, C-359/04 oraz C-360/04),

- w imieniu rządu portugalskiego przez L.I. Fernandesa oraz A.P. Barros, działających w charakterze pełnomocników (C-338/04, C-359/04 oraz C-360/04), wspieranych przez J.L. da Cruz Vilaçę, advogado (C-338/04),
- w imieniu rządu fińskiego przez T. Pynnä, działającego w charakterze pełnomocnika (C-338/04),
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez E. Traversa, działającego w charakterze pełnomocnika (C-338/04, C-359/04 oraz C-360/04),

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 maja 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

¹ Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 43 WE i 49 WE.

- 2 Wnioski te przedstawiono w ramach postępowań karnych wszczętych przeciwko M. Placanice, Ch. Palazzese oraz A. Sorricchiowi w związku z naruszeniem włoskich przepisów dotyczących zbierania zakładów wzajemnych. Stan prawny i okoliczności faktyczne w tych postępowaniach są podobne jak w postępowaniach, w których wydano wyrok z dnia 21 października 1999 r. w sprawie C-67/98 Zenatti, Rec. str. I-7289 oraz wyrok z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-243/01 Gambelli i in., Rec. str. I-13031.

Ramy prawne

- 3 W świetle włoskich przepisów uczestnictwo w urządzaniu gier losowych, w tym zbieranie zakładów wzajemnych, wymaga uzyskania koncesji oraz zezwolenia policji. Naruszenie tych przepisów zagrożone jest sankcjami karnymi, z karą pozbawienia wolności do trzech lat włącznie.

Koncesje

- 4 Udzielaniem koncesji na urządzanie zakładów wzajemnych na imprezy sportowe do roku 2002 zarządzały: włoski krajowy komitet olimpijski (Comitato olimpico nazionale italiano, zwany dalej „CONI”) oraz krajowy związek ds. uszlachetniania rasy koni (Unione nazionale per l’incremento delle razze equine, zwany dalej „UNIRE”), które były uprawnione do urządzania zakładów wzajemnych na zawody sportowe organizowane lub prowadzone pod ich nadzorem. Wynikało to z przepisów dekretu ustawodawczego nr 496 z dnia 14 kwietnia 1948 r. (GURI nr 118 z dnia 14 kwietnia 1948 r.) w związku z art. 3 ust. 229 ustawy nr 549 z dnia 28 grudnia 1995 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 302 z dnia 29 grudnia 1995 r.) oraz art. 3 ust. 78 ustawy nr 662 z dnia 23 grudnia 1996 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 303 z dnia 28 grudnia 1996 r.).

- 5 Szczegółowe zasady udzielania koncesji zostały wprowadzone dekretem ministra gospodarki i finansów nr 174 z dnia 2 czerwca 1998 r. (GURI nr 129 z dnia 5 czerwca 1998 r., zwanym dalej „dekretem nr 174/98”) w odniesieniu do CONI oraz dekretem prezydenta Republiki nr 169 z dnia 8 kwietnia 1998 r. (GURI nr 125 z dnia 1 czerwca 1998 r.) w odniesieniu do UNIRE.
- 6 Co się tyczy koncesji udzielanych przez CONI, to w świetle dekretu nr 174/98 przyznawano je w trybie przetargu. Udzielając koncesji, CONI musiał między innymi zapewnić przejrzystość akcjonariatu koncesjonariuszy i racjonalne rozmieszczenie na terytorium krajowym punktów zbierania i przyjmowania zakładów wzajemnych.
- 7 W celu zapewnienia przejrzystości akcjonariatu art. 2 ust. 6 dekretu nr 174/98 stanowił, że jeśli koncesjonariuszem była spółka kapitałowa, akcje z prawem głosu musiały być wystawione imiennie na osobę fizyczną, spółkę jawną lub komandytową, i nie mogły być przenoszone w drodze zwykłego indosu.
- 8 Postanowienia dotyczące udzielania koncesji przez UNIRE były analogiczne.
- 9 W 2002 r. kompetencje CONI i UNIRE w zakresie zakładów wzajemnych na imprezy sportowe zostały przekazane — w następstwie szeregu działań

legislacyjnych — autonomicznej jednostce administracji ds. monopolu państwowych, podległej ministerstwu gospodarki i finansów.

- ¹⁰ Na podstawie wprowadzonej wtedy zmiany w art. 22 ust. 11 ustawy nr 289 z dnia 27 grudnia 2002 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 305 z dnia 31 grudnia 2002 r., zwanej dalej „ustawą finansową na 2003 r.”) wszystkie spółki kapitałowe niezależnie od ich formy prawnej mogą od tej chwili uczestniczyć w przetargach o udzielenie koncesji.

Zezwolenie policji

- ¹¹ Zezwolenie policji może zostać udzielone wyłącznie posiadaczowi koncesji lub pozwolenia ministra czy też innego podmiotu, na rzecz którego przepisy prawa zastrzegają uprawnienia w zakresie urządzania i prowadzenia zakładów wzajemnych. Przesłanki te wynikają z art.88 dekretu królewskiego nr 773 w sprawie zatwierdzenia jednolitego tekstu ustaw w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego (Regio Decreto nr 773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) z dnia 18 czerwca 1931 r. (GURI nr 146, z dnia 26 czerwca 1931 r.) w brzmieniu zmienionym art. 37 ust. 4 ustawy nr 388 z dnia 23 grudnia 2000 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 302 z dnia 29 grudnia 2000 r., zwanego dalej „dekretem królewskim”).
- ¹² Ponadto na podstawie art. 11 i 14 dekretu królewskiego zezwolenie policji nie może zostać wydane osobie, która została skazana na pewne kary lub za pewne czyny

zabronione, w szczególności przeciwko moralności publicznej i dobrym obyczajom lub przeciwko przepisom o grach losowych.

- ¹³ Po wydaniu zezwolenia jego posiadacz musi na podstawie art. 16 dekretu królewskiego umożliwić na każde żądanie służb porządkowych dostęp do pomieszczeń, w których prowadzona jest działalność, na którą wydano zezwolenie.

Sankcje karne

- ¹⁴ Artykuł 4 ustawy nr 401 z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie interwencji w sektorze nielegalnych gier i zakładów oraz ochrony prawidłowego przebiegu zawodów sportowych (GURI nr 294 z dnia 18 grudnia 1989 r.), w brzmieniu zmienionym art. 37 ust. 5 ustawy nr 388 (zwanej dalej „ustawą nr 401/89”), przewiduje następujące sankcje karne w razie niezgodnego z prawem udziału w urządzaniu gier losowych:

„1. Każdy, kto z naruszeniem prawa bierze udział w urządzaniu gier liczbowych, zakładów bukmacherskich lub totalizatorów zastrzeżonych w świetle obowiązujących przepisów na rzecz państwa lub innych koncesjonariuszy, podlega karze pozbawienia wolności od sześć miesięcy do trzech lat. Karze takiej może również podlegać każdy, kto urządza zakłady bukmacherskie lub totalizatory na imprezy sportowe zarządzane przez [CONI] lub podmioty jej podległe bądź przez [UNIRE]. Kto z naruszeniem prawa bierze udział w publicznym urządzaniu zakładów wzajemnych na inne rodzaje współzawodnictwa ludzi lub zwierząt, jak też na gry zręcznościowe, podlega karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do jednego roku oraz karze grzywny w wysokości nie niższej niż 1 000 000 ITL. [...]

2. Każdy, kto reklamuje totalizatory, gry lub zakłady urządzone w sposób określony w ust. 1, nie będąc współsprawcą wskazanych tam przestępstw, podlega karze pozbawienia wolności do trzech miesięcy i grzywnie w wysokości od 1000 do 1 000 000 ITL.

3. Kto uczestniczy w totalizatorach, grach lub zakładach urządanych w sposób określony w ust. 1, nie będąc współsprawcą wskazanych tam przestępstw, podlega karze pozbawienia wolności do trzech miesięcy lub grzywnie w wysokości od 100 000 do 1 000 000 ITL.

[...]

4 a. Sankcje przewidziane w niniejszym artykule stosuje się do każdego, kto bez koncesji, pozwolenia lub zezwolenia w rozumieniu art. 88 [dekretu królewskiego] prowadzi we Włoszech zorganizowaną działalność w zakresie przyjmowania, zbierania lub choćby ułatwiania przyjmowania czy zbierania w jakiejkolwiek formie, w tym drogą telefoniczną lub telematyczną, zakładów wszelkiego typu przyjmowanych przez jakikolwiek podmiot we Włoszech lub zagranicą.

[...]”.

Orzecznictwo Corte suprema di cassazione

- 15 W swym wyroku nr 111/04 z dnia 26 kwietnia 2004 r. (zwanym dalej „wyrokiem Gesualdi”) Corte suprema di cassazione (Włochy) zbadał zgodność przepisów włoskich w dziedzinie gier losowych z art. 43 WE i 49 WE. W efekcie przeprowadzonej analizy sąd ten doszedł do wniosku, że przepisy te nie są sprzeczne z art. 43 WE i art. 49 WE.
- 16 W wyroku Gesualdi Corte suprema di cassazione stwierdza, że ustawodawca włoski od wielu lat prowadził ekspansywną politykę w sektorze gier losowych, niewątpliwie w celu zwiększenia dochodów budżetowych, oraz że nie można dopatrywać się żadnego uzasadnienia uregulowań włoskich w świetle względów ochrony konsumentów lub ograniczenia skłonności konsumentów do gry czy też ograniczania podaży gier. Sąd ten wskazał natomiast jako rzeczywisty cel przepisów włoskich dążenie do skupienia działalności w zakresie gier losowych w obszarach podlegających kontroli, tak by zapobiegać prowadzeniu tej działalności w celach przestępczych. Z tego względu ustawodawstwo włoskie poddaje kontroli i nadzorowi osoby prowadzące działalność w zakresie zakładów bukmacherskich i totalizatorów, jak też miejsca gdzie prowadzona jest ta działalność. Corte suprema di cassazione uznaje, że względy te jako takie mogą uzasadniać ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.
- 17 Co się tyczy przesłanek mających zapewnić przejrzystość akcjonariatu koncesjonariuszy, które doprowadziły do wyłączenia z przetargów o koncesje spółek, których indywidualni akcjonariusze nie mogli być w każdej chwili zidentyfikowani, Corte

suprema di cassazione stwierdza w wyroku Gesualdi, że uregulowania włoskie nie dyskryminują w żaden sposób, nawet pośrednio, spółek zagranicznych, gdyż prowadzą nie tylko do wyłączenia zagranicznych spółek kapitałowych, których akcjonariuszy nie można w precyzyjny sposób zidentyfikować, lecz również wszelkich włoskich spółek kapitałowych, których akcjonariusze nie mogą zostać w precyzyjny sposób zidentyfikowani.

Postępowania przed sądami krajowymi i pytania prejudycjalne

Udzielanie koncesji

¹⁸ Z akt sprawy wynika, że zgodnie z ustawodawstwem włoskim CONI ogłosił w dniu 11 grudnia 1998 r. przetarg na 1000 koncesji w zakresie prowadzenia zakładów wzajemnych na zawody sportowe, przy czym na podstawie szczegółowej oceny ilość tą uznano za wystarczającą dla całego terytorium krajowego. Równocześnie ministerstwo gospodarki i finansów w porozumieniu z ministerstwem ds. polityki rolnej i leśnej zorganizowało przetarg na 671 nowych koncesji na przyjmowanie zakładów wzajemnych na zawody konne, a 329 istniejących koncesji zostało automatycznie przedłużonych.

¹⁹ Zastosowanie obowiązujących w okresie objętym wspomnianymi przetargami przepisów w zakresie przejrzystości akcjonariatu doprowadziło w szczególności do

wylączenia z niego podmiotów będących spółkami, których akcje były notowane na rynkach regulowanych, jako że stała i precyzyjna identyfikacja indywidualnych akcjonariuszy była w przypadku tych spółek niemożliwa. W następstwie tych przetargów w 1999 r. udzielono na okres sześciu lat koncesji podlegających przedłużeniu na kolejny okres sześcioletni.

Spółka Stanley International Betting Ltd

- 20 Stanley International Betting Ltd (zwana dalej „Stanley”) jest spółką prawa angielskiego należącą do grupy Stanley Leisure plc, spółki prawa angielskiego notowanej na giełdzie londyńskiej (Zjednoczone Królestwo). Te dwie spółki mają siedzibę w Liverpoolu (Zjednoczone Królestwo). Grupa działa w sektorze gier losowych i jest czwartym co do wielkości bukmacherem i największym operatorem kasyn w Zjednoczonym Królestwie.
- 21 Stanley jest jednym z kanałów operacyjnych grupy Stanley Leisure plc za granicą. Jest ona uprawniona do działania jako bukmacher w tym państwie członkowskim na podstawie licencji wydanej przez Liverpool City Council. Podlega ona kontroli władz brytyjskich pod względem porządku publicznego i bezpieczeństwa, kontrolom wewnętrznym w zakresie prawidłowości prowadzonej działalności, kontrolom dokonywanym przez prywatną spółkę audytorską oraz kontrolom ze strony służb podatkowych i celnych Zjednoczonego Królestwa.
- 22 Pragnąc uzyskać koncesje na co najmniej 100 punktów przyjmowania zakładów wzajemnych na terytorium włoskim, spółka Stanley zasięgnęła informacji co do możliwości uczestnictwa w przetargach, lecz stwierdziła, że nie jest w stanie spełnić

przesłanek w zakresie przejrzystości akcjonariatu, ponieważ należy do grupy notowanej na rynkach reglamentowanych. Nie wzięła zatem udziału w przetargu i nie posiada koncesji na prowadzenie zakładów wzajemnych.

Centra transmisji danych

²³ Stanley działa we Włoszech za pośrednictwem ponad 200 agencji, powszechnie zwanych „centrami transmisji danych” (zwanymi dalej „CTD”). Centra te oferują swe usługi w publicznie dostępnych lokalach, w których udostępniają graczom łączy telematyczne, umożliwiające dostęp do serwera Stanley znajdującego się w Zjednoczonym Królestwie. Gracze mogą w ten sposób, drogą telematyczną, przedstawiać spółce Stanley oferty zakładów sportowych wybranych z programów zawodów i notowań przedstawionych przez spółkę, jak też otrzymywać potwierdzenia przyjęcia tych ofert, wpłacać stawki zakładów i w razie wygranej pobierać wygrane.

²⁴ CTD są prowadzone przez niezależne podmioty związane ze spółką Stanley na podstawie umów. Wszyscy trzej oskarżeni w postępowaniach przed sądami krajowymi, M. Placanica, Ch. Palazzese i A. Sorricchio, prowadzą CTD związane ze spółką Stanley.

²⁵ Z akt sprawy przekazanych przez Tribunale di Teramo wynika, że Ch. Palazzese i A. Sorricchio przed rozpoczęciem działalności wystąpili do prefektury policji w Atri

o zezwolenia policji zgodnie z art. 88 dekretu królewskiego. Wnioski te pozostały bez odpowiedzi.

Wniosek Tribunale di Larino o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (sprawa C-338/04)

- 26 Prokuratura wszczęła przeciwko M. Placanice postępowanie karne przed Tribunale di Larino pod zarzutem, że dopuścił się przestępstwa przewidzianego w art. 4 ust. 4a ustawy nr 401/89, prowadząc, jako zarządzający CTD na rzecz Stanley, działalność w zakresie zbierania zakładów wzajemnych bez wymaganego zezwolenia policji.
- 27 Sąd ten powziął wątpliwości co do zasadności wniosków Corte suprema di cassazione przedstawionych w wyroku Gesualdi w zakresie zgodności art. 4 ust. 4a ustawy nr 401/89 z prawem wspólnotowym. Dąży on do ustalenia, czy cele porządku publicznego powołane przez Corte suprema di cassazione pozwalają na uzasadnienie rozważanych ograniczeń.
- 28 W tych okolicznościach Tribunale di Larino postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy Trybunał uważa postanowienia art. 4 ust. 4a ustawy nr 401/89 za zgodne z zasadami wyrażonymi w art. 43 [WE] i nn. oraz art. 49 [WE], dotyczącymi swobody

przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług transgranicznych, mając na względzie rozbieżności w ich wykładni pomiędzy orzeczeniami Trybunału [...] [w szczególności w (ww.) wyroku Gambelli i in.] a orzecznictwem Corte suprema di cassazione, Sezioni Unite [w sprawie Gesualdi]? W szczególności oczekuje się od Trybunału wyjaśnienia, czy we Włoszech należy stosować przepisy karne powołane w akcie oskarżenia, będące podstawą zarzutów przedstawionych Massimilianowi Placanice”.

Wnioski Tribunale di Teramo o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym (sprawy C-359/04 i C-360/04)

²⁹ Prefektura w Atri, która zarzuca Ch. Palazzese i A. Sorricchiowi, że prowadzili zorganizowaną działalność mającą na celu umożliwienie zbierania zakładów wzajemnych, bez koncesji lub zezwolenia policji, dokonała tymczasowego zajęcia ich lokali i wyposażenia na podstawie art. 4 ust. 4a ustawy nr 401/89. Jako że prokuratura utrzymała w mocy decyzje w tym zakresie, zarówno Ch. Palazzese, jak i A. Sorricchio wnieśli skargi przeciwko tym decyzjom do Tribunale di Teramo.

³⁰ Sąd ten stwierdził, że ograniczenia nałożone na spółki kapitałowe notowane na rynkach regulowanych, które uniemożliwiły im w 1999 r. uczestnictwo w ostatnim przetargu o uzyskanie koncesji na prowadzenie działalności w zakresie zakładów wzajemnych, są sprzeczne z prawem wspólnotowym jako dyskryminujące podmioty inne niż włoskie. Zatem podobnie jak Tribunale di Larino, sąd ten powziął wątpliwości co do zasadności wyroku Gesualdi.

W tych okolicznościach Tribunale di Teramo postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy możliwa jest taka wykładnia [art. 43 akapit pierwszy WE i art. 49 akapit pierwszy WE], która pozwala państwom członkowskim na czasowe odstępstwo (na okres od 6 do 12 lat) od stosowania zasady swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług na terytorium Unii Europejskiej i na podjęcie wskazanych poniżej działań prawodawczych, bez naruszenia powyższych zasad:

- udzielenie niektórym podmiotom koncesji na wykonywanie określonych rodzajów działalności polegającej na świadczeniu usług, przez okres od 6 do 12 lat, na podstawie regulacji prawnej, która wykluczała z przetargów pewne grupy kandydatów (niebędących podmiotami włoskimi);
- następnie zmianę tej regulacji po spostrzeżeniu, że jest ona sprzeczna z zasadami wyrażonymi w art. 43 WE i art. 49 WE, w celu umożliwienia w przyszłości wzięcia udziału w przetargach podmiotom, które były z nich uprzednio wykluczone;
- zaniechanie cofnięcia koncesji wydanych na podstawie poprzednio obowiązującej regulacji prawnej, która — jak wspomniano wyżej — została uznana za naruszającą zasadę swobody przedsiębiorczości i zasadę swobody świadczenia usług, i nieogłoszenie nowego przetargu na podstawie nowej regulacji, zgodnej już z powołanymi wyżej zasadami;

- kontynuowanie ścigania karnego podmiotów prowadzących działalność w powiązaniu z podmiotami, które [pomimo] uprawnień do wykonywania danej działalności na terenie państwa członkowskiego ich siedziby, nie mogły ubiegać się o koncesję z powodu tych ograniczeń zawartych w poprzednio obowiązujących przepisach prawnych, które zostały następnie uchylone?”.

³² Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 14 października 2004 r. sprawy C-359/04 i C-360/04 zostały połączone dla celów procedury pisemnej, ustnej oraz w celu wydania wyroku. Kolejnym postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 27 stycznia 2006 r. sprawa C-338/04 została połączona ze sprawami C-359/04 i C-360/04 dla celów procedury ustnej i w celu wydania wyroku.

W przedmiocie dopuszczalności pytań prejudycjalnych

³³ W sprawie C-338/04 wszystkie rządy, które przedstawiły uwagi, z wyjątkiem rządu belgijskiego, kwestionują dopuszczalność przedstawionego pytania. Co się tyczy sprawy C-359/04 i C-360/04, rządy włoski i hiszpański powzięły wątpliwość co do dopuszczalności przedstawionego pytania. W odniesieniu do sprawy C-338/04 rząd portugalski i rząd fiński wskazują, że postanowienie odsyłające Tribunale di Larino nie zawiera wystarczających informacji, by umożliwić udzielenie odpowiedzi, podczas gdy zdaniem rządów włoskiego, niemieckiego, hiszpańskiego i francuskiego pytanie to dotyczy wykładni prawa krajowego, a nie wspólnotowego, i wzywa zatem Trybunał do rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności przepisów prawa wewnętrznego z prawem wspólnotowym. Rządy włoski i hiszpański podnoszą podobne zastrzeżenia co do dopuszczalności pytania przedstawionego w sprawach C-359/04 i C-360/04.

34 Co się tyczy informacji, które muszą zostać przedstawione Trybunałowi w ramach postanowienia odsyłającego, należy przypomnieć, że informacje te nie służą jedynie umożliwieniu Trybunałowi udzielenia przydatnej odpowiedzi, lecz muszą również umożliwić rządów państw członkowskich i innym zainteresowanym stronom przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości. W świetle utrwalonego orzecznictwa w tym celu niezbędne jest, by sąd krajowy wskazał ramy faktyczne i prawne przedstawionych pytań lub przynajmniej wyjaśnił okoliczności faktyczne będące podstawą tych pytań. Ponadto postanowienie odsyłające musi wskazywać dokładne powody, dla których sąd krajowy powziął wątpliwości w przedmiocie wykładni prawa wspólnotowego i uznał za konieczne postawienie pytań prejudycjalnych Trybunałowi. W tym kontekście niezbędne jest, aby sąd krajowy przedstawił minimum wyjaśnień dotyczących powodów wyboru przepisów wspólnotowych, o których wykładnię się zwraca, oraz związku, jaki dostrzega między tymi przepisami a ustawodawstwem krajowym mającym zastosowanie w sprawie (zob. w szczególności podobnie wyroki z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawach połączonych od C-320/90 do C-322/90 *Telemarsicabruzzo i in.*, Rec. str. I-393, pkt 6, z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-453/03, C-11/04, C-12/04 oraz C-194/04 *ABNA i in.*, Zb.Orz. str. I-10423, pkt 45-47, jak również z dnia 19 września 2006 r. w sprawie C-506/04 *Wilson*, Zb.Orz. str. I-8613, pkt 38 i 39).

35 Postanowienie odsyłające Tribunale di Larino (sprawa C-338/04) spełnia te wymogi. W zakresie bowiem, w jakim krajowe ramy prawne oraz argumenty powołane przez strony są zasadniczo identyczne jak w sprawie, w której wydano wyżej wymieniony wyrok *Gambelli i in.*, odesłanie do tego wyroku było wystarczające, by umożliwić zarówno Trybunałowi, jak też rządów państw członkowskich i innym zainteresowanym stronom określenie przedmiotu sporu.

36 Co się tyczy rozdziału kompetencji w ramach ustanowionego w art. 234 WE systemu współpracy, jest prawdą, że wykładnia przepisów krajowych należy do sądów krajowych, a nie do Trybunału, oraz że nie jest rolą tego ostatniego rozstrzyganie,

w ramach postępowania wszczętego na podstawie tego przepisu, w przedmiocie zgodności norm prawa wewnętrznego z postanowieniami prawa wspólnotowego. Natomiast zadaniem Trybunału jest dostarczyć sądowi krajowemu wszystkie elementy wykładni prawa wspólnotowego, które mogą mu być pomocne w dokonaniu oceny zgodności norm prawa wewnętrznego z uregulowaniami wspólnotowymi (zob. w szczególności wyroki z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Rec. str. I-4165, pkt 19, oraz ww. wyrok w sprawie Wilson, pkt 34 i 35).

³⁷ W tym zakresie rzecznik generalny słusznie wskazał w pkt 70 swej opinii, że w dosłownym brzmieniu przedstawione przez Tribunale di Larino pytanie prejudycjalne (sprawa C-338/04) wzywa Trybunał do rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności przepisu prawa wewnętrznego z prawem wspólnotowym. Jednakże choć Trybunał nie może odpowiedzieć na to pytanie w sposób, w jaki zostało ono sformułowane, nie uniemożliwia to udzielenia odpowiedzi przydatnej dla sądu krajowego poprzez dostarczenie wszystkich elementów wykładni prawa wspólnotowego, które mogą mu umożliwić samodzielne rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności norm prawa wewnętrznego z ustawodawstwem wspólnotowym.

³⁸ W pytaniu prejudycjalnym przedstawionym przez Tribunale di Teramo (sprawy C-359/04 i C-360/04) precyzyjnie wskazano skutki szeregu krajowych działań ustawodawczych i wystąpiono do Trybunału o ocenę zgodności tych skutków z traktatem WE. Zatem pytaniami tymi nie zwrócono się do Trybunału o rozstrzygnięcie w przedmiocie wykładni prawa krajowego czy jego zgodności z prawem wspólnotowym.

³⁹ Przedstawione pytania należy zatem uznać za dopuszczalne.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

⁴⁰ Z akt przekazanych Trybunałowi wynika, że podmiot, który zamierza prowadzić we Włoszech działalność w sektorze gier losowych, musi zastosować się do przepisów krajowych, które przewidują:

- obowiązek uzyskania koncesji;
- udzielanie tych koncesji w drodze przetargu, z wyłączeniem pewnych rodzajów podmiotów, w szczególności spółek, których indywidualni akcjonariusze nie mogą być w każdej chwili zidentyfikowani;
- obowiązek uzyskania zezwolenia policji;
- sankcje karne w razie naruszenia tych przepisów.

⁴¹ W swych pytaniach prejudycjalnych, które należy rozpatrzyć łącznie, sądy krajowe dążą zasadniczo do ustalenia czy art. 43 WE i 49 WE pozostają w sprzeczności

z takimi jak rozpatrywane w postępowaniach głównych przepisami krajowymi dotyczącymi gier losowych w zakresie, w jakim mają one wskazane powyżej cechy.

42 Trybunał orzekł już wcześniej, że ustawodawstwo rozpatrywane w postępowaniach przed sądem krajowym stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług w zakresie, w jakim zakazuje pod rygorem sankcji karnych prowadzenia działalności w sektorze gier losowych bez udzielonej przez państwo koncesji lub zezwolenia policji (ww. wyrok Gambelli i in., pkt 59 i sentencja).

43 Po pierwsze, ograniczenia nałożone na pośredników, jakimi są oskarżeni w postępowaniach przed sądami krajowymi, stanowią przeszkody dla korzystania ze swobody przedsiębiorczości przez spółki mające siedzibę w innym państwie członkowskim, takie jak Stanley, które prowadzą działalność w zakresie zbierania zakładów wzajemnych w innych państwach członkowskich za pośrednictwem sieci agencji takich jak CTD, zarządzanych przez oskarżonych w postępowaniach przed sądem krajowym (zob. ww. wyrok Gambelli i in., pkt 46).

44 Po drugie, dotyczący takich jak oskarżeni w postępowaniach przed sądami krajowymi pośredników zakaz umożliwiania świadczenia usług w zakresie zakładów wzajemnych na imprezy sportowe urządzanych przez usługodawcę takiego jak Stanley, mającego siedzibę w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym pośrednicy ci świadczą swoje usługi, stanowi ograniczenie uprawnienia tego usługodawcy do swobodnego świadczenia usług, również wówczas, gdy pośrednicy mają siedzibę w tym samym państwie co adresaci rzeczonych usług (ww. wyrok w sprawie Gambelli i in., pkt 58).

- 45 W tych okolicznościach należy zbadać, czy ograniczenia będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym są dopuszczalne w świetle wyjątków przewidzianych w art. 45 WE i art. 46 WE lub uzasadnione, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, nadrzędnymi względami interesu ogólnego (ww. wyrok Gambelli i in., pkt 60).
- 46 W tym zakresie orzecznictwo dopuściło szereg nadrzędnych względów interesu ogólnego, takich jak względy ochrony konsumentów, przeciwdziałania oszustwom i nakłanianiu obywateli do nadmiernych wydatków związanych z grą, jak też ogólne względy zapobiegania zakłóceniom porządku publicznego (zob. podobnie wyroki z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie C-275/92 Schindler, Rec. str. I-1039, pkt 57–60, z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-124/97 Läärä i in., Rec. str. I-6067, pkt 32 i 33, w ww. sprawie Zenatti, pkt 30 i 31, jak również w ww. sprawie Gambelli i in., pkt 67).
- 47 W tym kontekście względy moralne, religijne lub kulturowe, jak też konsekwencje moralnie i finansowo szkodliwe dla jednostek i społeczeństwa, które wiążą się z grami i zakładami, mogą uzasadniać istnienie dyskrecjonalnych uprawnień władz krajowych wystarczających dla ustalenia wymogów w zakresie ochrony konsumentów i porządku społecznego (ww. wyrok w sprawie Gambelli i in., pkt 63).
- 48 W tym zakresie, chociaż 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, nakładane przez nie ograniczenia muszą jednakże spełniać przesłanki wynikające z orzecznictwa Trybunału w zakresie proporcjonalności.
- 49 Zatem dla każdego ograniczenia przewidzianego w ustawodawstwie krajowym oddzielnie należy dokonać oceny w szczególności tego, czy jest ono właściwe dla reali-

zacji celu lub celów wskazanych przez państwo członkowskie w danym przypadku oraz czy nie wykracza poza to co niezbędne dla ich osiągnięcia. W każdym razie ograniczenia te muszą być stosowane w sposób niedyskryminacyjny (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Gebhard, pkt 37, ww. w sprawie Gambelli i in., pkt 64 i 65, oraz wyrok z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie C-42/02 Lindman, Rec. str. I-13519, pkt 25).

W przedmiocie wymogu koncesji

- 50 By móc prowadzić działalność w sektorze gier losowych we Włoszech, podmiot gospodarczy powinien uzyskać koncesję. W świetle obowiązującego systemu koncesji liczba podmiotów działających w jego ramach jest ograniczona. W odniesieniu do przyjmowania zakładów wzajemnych liczba koncesji na prowadzenie zakładów na zawody sportowe inne niż zawody konne oraz liczba koncesji na przyjmowanie zakładów na zawody konne jest ograniczona w każdej z tych kategorii do 1000.
- 51 Na wstępie należy stwierdzić, że okoliczność, iż ta ilość koncesji dla dwóch wskazanych kategorii — jak wynika z akt sprawy — została uznana za „wystarczającą” dla terytorium krajowego na podstawie szczegółowej oceny, nie uzasadnia sama przez się ograniczeń swobody przedsiębiorczości czy swobody świadczenia usług, wynikających z tego ograniczenia.
- 52 Co się tyczy celów, które mogą uzasadniać te ograniczenia, to w niniejszym kontekście należy dokonać rozróżnienia między z jednej strony celem polegającym na ograniczeniu okazji do gry, a z drugiej strony — w zakresie w jakim zezwolono na gry

losowe — celem w zakresie zwalczania przestępczości poprzez poddanie podmiotów działających w tym sektorze kontroli i skupienie działalności w zakresie gier losowych w obszarach podlegających takiej kontroli.

53 Co się tyczy pierwszego ze wskazanych celów, z orzecznictwa wynika, że o ile ograniczenia ilości podmiotów gospodarczych mogą co do zasady być uzasadnione, muszą one być podyktowane troską o rzeczywiste ograniczenie okazji do gry i działalności w tej dziedzinie w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Zenatti, pkt 35 i 36, oraz w sprawie Gambelli i in., pkt 62 i 67).

54 Jednak w świetle orzecznictwa Corte suprema di cassazione jest bezsporne, że ustawodawca włoski realizuje ekspansywną politykę w sektorze gier losowych w celu zwiększenia dochodów budżetowych oraz że przepisy włoskie nie mogą zostać w żaden sposób uzasadnione względami ograniczenia skłonności konsumentów do gry lub ograniczenia podaży gier.

55 To drugi ze wskazanych względów — polegający na skupieniu działalności w zakresie gier losowych w obszarach podlegających kontroli w celu zapobiegania prowadzeniu tej działalności w celach przestępczych lub w celu dokonywania oszustw — został zidentyfikowany jako rzeczywisty cel rozpatrywanych w postępowaniach przed sądami krajowymi uregulowań włoskich, zarówno przez Corte suprema di cassazione, jak i przez rząd włoski w przedstawionych przezeń Trybunałowi uwagach

ustnych. W tym świetle polityka kontrolowanej ekspansji w sektorze gier losowych może być rzeczywiście spójna z celem przyciągnięcia graczy korzystających z potajemnych gier i zakładów — zabronionych jako takie — w kierunku działalności, na którą zezwalają przepisy prawa i która jest uregulowana. Jak wskazał w szczególności rząd belgijski i rząd francuski, podmioty prowadzące dozwoloną działalność muszą stanowić stabilną, lecz jednocześnie atrakcyjną alternatywę w stosunku do działalności zabronionej, co może wymagać szerokiej gamy oferowanych gier, dość szerokiej reklamy i zastosowania nowoczesnych technik dystrybucji.

56 Ponadto rząd włoski powołał okoliczności faktyczne, takie jak w szczególności dochodzenie dotyczące sektora gier i zakładów przeprowadzone przez szóstą stałą komisję (finanse i skarby państwa) włoskiego Senatu. Dochodzenie to wykazało, że potajemne gry i zakłady — zabronione jako takie — stanowią we Włoszech istotny problem, który mógłby zostać rozwiązany poprzez ekspansję działalności, na którą zezwalają przepisy prawa i która jest uregulowana. W świetle tego dochodzenia połowa całkowitych obrotów sektora gier losowych we Włoszech jest realizowana w ramach działalności sprzecznej z prawem. Uznano ponadto za możliwe — poprzez rozszerzenie działalności w zakresie gier i zakładów, na którą zezwalają przepisy prawa — wyłączenie z działalności sprzecznej z prawem części obrotu w wysokości co najmniej równej części obrotu realizowanego w ramach działalności, na którą zezwalają przepisy prawa.

57 System koncesji może stanowić w tych okolicznościach skuteczny mechanizm pozwalający na kontrolę podmiotów działających w sektorze gier losowych w celu zapobiegania prowadzeniu tej działalności w celach przestępczych lub w celu dokonywania oszustw. Natomiast Trybunał nie dysponuje wystarczającą wiedzą o okolicznościach faktycznych, by dokonać odrębnej oceny samego ograniczenia ogólnej liczby koncesji w świetle wymogów wynikających z prawa wspólnotowego.

58

Do sądów krajowych należy ustalenie, czy w zakresie, w jakim uregulowania krajowe ograniczają liczbę podmiotów działających w sektorze gier losowych, rzeczywiście odpowiadają one wskazanemu przez rząd włoski celowi w zakresie zapobiegania prowadzeniu działalności w tym sektorze dla celach przestępczych lub w celu dokonywania oszustw. Podobnie do sądów krajowych należy ustalenie, czy ograniczenia te spełniają przesłanki wskazane w orzecznictwie Trybunału w zakresie ich proporcjonalności.

W przedmiocie przetargów

59

Tribunale di Teramo (sprawy C-359/04 i C-360/04) podkreśla wyraźnie wyłączenie z przetargów na koncesje spółek kapitałowych, których indywidualni akcjonariusze nie mogli być w każdej chwili zidentyfikowani, a zatem wszystkich spółek notowanych na rynkach regulowanych. Komisja Wspólnot Europejskich stwierdziła, że ograniczenie to prowadzi do wyłączenia z tych przetargów największych operatorów wspólnotowych w sektorze gier losowych, działających w ramach formy prawnej spółek kapitałowych, których akcje są notowane na rynkach regulowanych.

60

Na wstępie należy stwierdzić, że pytanie dotyczące zgodności z prawem przesłanek przewidzianych w ramach przetargów w roku 1999 zachowało swe znaczenie pomimo zmian przepisów, które miały miejsce w roku 2002 i które od tej chwili umożliwiły wszystkim spółkom kapitałowym, bez względu na ich formę, udział w przetargach o udzielenie koncesji. Jak stwierdza bowiem Tribunale di Teramo, ponieważ koncesje przyznane w 1999 r. miały sześcioletni okres ważności i podlegały odnowieniu na okres kolejnych sześciu lat, a w tym czasie żaden nowy przetarg nie był przewidziany, wyłączenie z sektora gier losowych spółek kapitałowych noto-

wanych na rynkach regulowanych, jak również działających na rzecz takich spółek pośredników jak oskarżeni w postępowaniach przed sądami krajowymi, może wywoływać skutki do roku 2011.

⁶¹ Trybunał orzekł wcześniej, że nawet jeśli wyłączenie z przetargów jest stosowane bez rozróżnienia do wszystkich spółek kapitałowych notowanych na rynkach regulowanych, które mogą być zainteresowane uzyskaniem koncesji, niezależnie od tego, czy mają siedzibę we Włoszech, czy w innym państwie członkowskim, w zakresie, w jakim brak podmiotów zagranicznych wśród koncesjonariuszy wynika z okoliczności, że uregulowania włoskie dotyczące przetargów praktycznie wykluczają możliwość uzyskania koncesji przez spółki kapitałowe notowane na rynkach regulowanych innych państw członkowskich, uregulowania te stanowią *prima facie* naruszenie swobody przedsiębiorczości (ww. wyrok w sprawie Gambelli i in., pkt 48).

⁶² Niezależnie od kwestii, czy wykluczenie spółek kapitałowych notowanych na rynkach regulowanych jest faktycznie stosowane w ten sam sposób do podmiotów mających siedzibę we Włoszech i do podmiotów z innych państw członkowskich, to całkowite wyłączenie wykracza poza to co niezbędne dla osiągnięcia celu polegającego na przeciwdziałaniu podejmowaniu przez podmioty działające w sektorze gier losowych działalności przestępczej lub dopuszczaniu się przez nie oszustw. Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 125 swej opinii, istnieją inne środki kontroli dokumentów księgowych i działalności podmiotów w sektorze gier losowych, w mniejszym zakresie ograniczające swobodę przedsiębiorczości oraz swobodę świadczenia usług, takie jak na przykład zbieranie informacji dotyczących ich przedstawicieli lub głównych akcjonariuszy. To stwierdzenie znajduje potwierdzenie w okoliczności, że ustawodawca włoski uznał za możliwe całkowite uchylenie wspomnianego wyłączenia w ustawie finansowej na rok 2003, nie zastępując go innymi ograniczającymi środkami.

63 Co się tyczy konsekwencji wynikających z bezprawności wyłączenia pewnej liczby podmiotów z przetargów na przyznanie istniejących koncesji, do krajowego porządku prawnego należy stworzenie przepisów proceduralnych zapewniających ochronę uprawnień podmiotów wywodzonych z bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego, pod warunkiem jednakże że nie są one mniej korzystne od przepisów dotyczących podobnych sytuacji o charakterze wewnętrznym (zasada równowagi) oraz że nie czynią praktycznie niemożliwym lub zbyt utrudnionym wykonywanie uprawnień wynikających ze wspólnotowego porządku prawnego (zasada skuteczności) (zob. wyroki z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-453/99 *Courage et Crehan*, Rec. str. I-6297, pkt 29, oraz z dnia 19 września 2006 r. w sprawach połączonych C-392/04 i C-422/04 i-21 *Niemcy i Arcor*, Zb.Orz. str. I-8559, pkt 57). Właściwym rozwiązaniem w tym kontekście mogłoby być cofnięcie i ponowne rozdzielanie obowiązujących koncesji lub ogłoszenie przetargu na odpowiednią liczbę nowych koncesji. Należy jednakże stwierdzić, że w każdym razie wobec braku procedury udzielenia koncesji podmiotom, które zostały bezprawnie wyłączone z możliwości skorzystania z koncesji przy ostatnim przetargu, brak koncesji nie może prowadzić do zastosowania sankcji przeciwko nim.

64 Artykuły 43 WE i art. 49 WE należy zatem interpretować w ten sposób, że pozostają one w sprzeczności z uregulowaniami krajowymi takimi jak rozpatrywane w postępowaniach przed sądami krajowymi, które wyłączają z sektora gier losowych — a ponadto czynią to w sposób ciągły — podmioty działające w formie spółek kapitałowych, których akcje są notowane na rynkach regulowanych.

W przedmiocie wymogu zezwolenia policji

65 Wymóg, by podmioty działające w sektorze gier losowych oraz ich lokale były poddane wstępnej kontroli jak też stałemu nadzorowi, w sposób oczywisty przyczynia się do realizacji celu przeciwdziałania związkom tych podmiotów z działalno-

ścią przestępczą lub dokonywaniem oszustw i wydaje się stanowić środek w pełni proporcjonalny do tego celu.

⁶⁶ Jednakże z akt sprawy wynika, iż oskarżeni byli gotowi wystąpić o zezwolenia policji i poddać się takiej kontroli i nadzorowi. Jako że zezwolenia policji są wydawane jedynie posiadaczom koncesji, oskarżeni w postępowaniach przed sądami krajowymi nie mogli uzyskać takich zezwoleń. W tym zakresie z akt sprawy wynika również, że Ch. Palazzese i A. Sorricchio przed rozpoczęciem swej działalności złożyli wnioski o zezwolenia policji na podstawie art. 88 dekretu królewskiego, lecz wnioski te pozostały nierozpoznane.

⁶⁷ Jak rzecznik generalny wskazał w pkt 123 swej opinii, procedura udzielenia zezwolenia policji jest w tych okolicznościach dotknięta wskazanymi powyżej uchybieniami, które dotyczą przyznawania koncesji. Zatem brak zezwolenia policji nie może w żadnym razie być zarzucany osobom, które tak jak oskarżeni w postępowaniach przed sądami krajowymi, nie mogły uzyskać takiego zezwolenia z tego względu, że jego udzielenie było uzależnione od przyznania koncesji, z której z naruszeniem prawa wspólnotowego wskazane osoby nie mogły korzystać.

W przedmiocie sankcji karnych

⁶⁸ Chociaż co do zasady ustawodawstwo karne należy do kompetencji państw członkowskich, zgodnie z utrwalonym orzecnictwem prawo wspólnotowe nakłada ograniczenia na te kompetencje. Ustawodawstwo takie nie może bowiem ograniczać pod-

stawowych wolności zagwarantowanych prawem wspólnotowym (zob. wyrok z dnia 19 stycznia 1999 r. w sprawie C-348/96 Calfa, Rec. str. I-11, pkt 17).

69 Ponadto w świetle orzecznictwa państwa członkowskie nie mogą stosować sankcji karnych w razie uchybienia formalnościom administracyjnym, gdy dopełnienie tych formalności spotkało się z odmową lub zostało uniemożliwione przez dane państwo członkowskie z naruszeniem prawa wspólnotowego (zob. podobnie wyrok z dnia 15 grudnia 1983 r. w sprawie 5/83 Rienks, Rec. str. 4233, pkt 10 i 11).

70 Zaś widocznym jest, że osoby takie jak oskarżeni w postępowaniach przed sądami krajowymi, jako zarządzający CTD powiązanymi ze spółką zarządzającą zakłady wzajemne, która jest notowana na rynkach regulowanych i ma siedzibę w innym państwie członkowskim, nie mogli w żadnym razie uzyskać wymaganej w świetle ustawodawstwa włoskiego koncesji ani zezwolenia policji, gdyż Republika Włoska z naruszeniem prawa wspólnotowego uzależniła udzielenie zezwolenia policji od posiadania koncesji, a w czasie ostatniego przetargu, związanego z postępowaniami przed sądami krajowymi, to państwo członkowskie odmówiło udzielenia koncesji spółkom notowanym na rynkach regulowanych. W tych okolicznościach Republika Włoska nie może nakładać na osoby takie jak oskarżeni w postępowaniach przed sądami krajowymi sankcji karnych za prowadzenie bez koncesji lub zezwolenia policji zorganizowanej działalności w zakresie zbierania zakładów wzajemnych.

71 Trzeba zatem stwierdzić, że art. 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, że pozostają one w sprzeczności z uregulowaniami krajowymi, takimi jak rozpatrywane w postępowaniach przed sądami krajowymi, które przewidują zastosowanie sankcji karnych do osób takich jak oskarżeni w tych postępowaniach, w razie prowadzenia przez nie, bez wymaganej przez ustawodawstwo krajowe koncesji lub zezwo-

lenia policji, zorganizowanej działalności w zakresie zbierania zakładów wzajemnych, jeśli osoby te nie mogły uzyskać wspomnianej koncesji lub zezwolenia policji z powodu odmowy jej udzielenia przez to państwo członkowskie, której dokonano z naruszeniem prawa wspólnotowego.

72 W świetle całości powyższych rozważań na przedstawione pytania należy odpowiedzieć w następujący sposób:

- 1) Uregulowania krajowe zakazujące prowadzenia działalności w zakresie zbierania, przyjmowania, rejestracji i przekazywania ofert zakładów wzajemnych, w szczególności na imprezy sportowe, bez koncesji lub zezwolenia policji wydawanego przez dane państwo członkowskie, stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, o których mowa w art. 43 WE i art. 49 WE.
- 2) Do sądów krajowych należy zbadanie, czy w zakresie, w jakim uregulowania krajowe ograniczają ilość podmiotów gospodarczych działających w sektorze gier losowych, służą one rzeczywiście względem zapobiegania wykorzystywaniu działalności w tym sektorze w celach przestępczych lub w celu dokonywania oszustw.
- 3) Artykuły 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, że pozostają one w sprzeczności z uregulowaniami krajowymi, takimi jak rozpatrywane w postępowaniach przed sądami krajowymi, które wyłączają z sektora gier losowych — a ponadto wciąż to czynią — podmioty działające w formie spółek kapitałowych, których akcje są notowane na rynkach regulowanych.

- 4) Artykuły 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, że pozostają one w sprzeczności z takimi jak rozpatrywane w postępowaniach przed sądami krajowymi uregulowaniami krajowymi, które przewidują zastosowanie sankcji karnych wobec osób takich jak oskarżeni w postępowaniach przed sądem krajowym, w razie prowadzenia przez nie, bez wymaganej przez ustawodawstwo krajowe koncesji lub zezwolenia policji, zorganizowanej działalności w zakresie zbierania zakładów wzajemnych, jeśli osoby te nie mogły uzyskać wspomnianej koncesji lub zezwolenia policji z powodu odmowy jej udzielenia przez to państwo członkowskie, której to odmowy dokonano z naruszeniem prawa wspólnotowego.

W przedmiocie kosztów

73

Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) **Uregulowania krajowe zakazujące prowadzenia działalności w zakresie zbierania, przyjmowania, rejestracji i przekazywania ofert zakładów wzajemnych, w szczególności na imprezy sportowe, bez koncesji lub zezwolenia**

policji wydawanego przez dane państwo członkowskie, stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, o których mowa w art. 43 WE i art. 49 WE.

- 2) Do sądów krajowych należy zbadanie, czy w zakresie, w jakim uregulowania krajowe ograniczają ilość podmiotów gospodarczych działających w sektorze gier losowych, służą one rzeczywiście względem zapobiegania wykorzystywaniu działalności w tym sektorze w celach przestępczych lub w celu dokonywania oszustw.
- 3) Artykuły 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, że pozostają one w sprzeczności z uregulowaniami krajowymi, takimi jak rozpatrywane w postępowaniach przed sądami krajowymi, które wyłączają z sektora gier losowych — a ponadto wciąż to czynią — podmioty działające w formie spółek kapitałowych, których akcje są notowane na rynkach regulowanych.
- 4) Artykuły 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, że pozostają one w sprzeczności z takimi jak rozpatrywane w postępowaniach przed sądami krajowymi uregulowaniami krajowymi, które przewidują zastosowanie sankcji karnych wobec osób takich jak oskarżeni w postępowaniach przed sądem krajowym, w razie prowadzenia przez nie, bez wymaganej przez ustawodawstwo krajowe koncesji lub zezwolenia policji, zorganizowanej działalności w zakresie zbierania zakładów wzajemnych, jeśli osoby te nie mogły uzyskać wspomnianej koncesji lub zezwolenia policji z powodu odmowy jej udzielenia przez to państwo członkowskie, której to odmowy dokonano z naruszeniem prawa wspólnotowego.

Podpisy