

STOSS I IN.

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 8 września 2010 r.*

W sprawach połączonych C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Verwaltungsgericht Gießen (Niemcy) (C-316/07, C-409/07 i C-410/07) i przez Verwaltungsgericht Stuttgart (Niemcy) (od C-358/07 do C-360/07), postanowieniami z dnia 7 maja (C-316/07), 24 lipca (od C-358/07 do C-360/07) i 28 sierpnia 2007 r. (C-409/07 i C-410/07), które wpłynęły do Trybunału odpowiednio, 9 lipca, 2 sierpnia i 3 września 2007 r., w postępowaniach:

Markus Stoß (C-316/07),

Avalon Service Online Dienste GmbH (C-409/07),

Olaf Amadeus Wilhelm Happel (C-410/07)

* Język postępowania: niemiecki.

przeciwko

Wetteraukreis,

oraz

Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (C-358/07),

SOBO Sport & Entertainment GmbH (C-359/07),

Andreas Kunert (C-360/07)

przeciwko

Land Baden-Württemberg,

I - 8100

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot i P. Lindh, prezesi izb, K. Schiemann (sprawozdawca), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Löhmus, A. Ó Caoimh i L. Bay Larsen, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 grudnia 2009 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu M. Stoßa oraz A. Kunerta i Avalon Service-Online-Dienste GmbH przez R. Reicherta oraz M. Winkelmüllera, Rechtsanwälte,

— w imieniu O.A.W. Happela przez R. Reicherta, Rechtsanwalt,

— w imieniu Kulpa AutomatenService Asperg GmbH przez M. Maula, Rechtsanwalt, oraz R. Jacchię, avvocato,

- w imieniu rządu francuskiego przez G. de Bergues'a, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię i I. Bruni oraz G. Palmieri, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez P. Gentiliego oraz E. Arenę, avvocati dello Stato,

- w imieniu rządu litewskiego przez D. Kriaučiūnasa, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels oraz M. de Gravego, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandes, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez A. Barros, advogada,

- w imieniu rządu słoweńskiego przez N. Pintar Gosencę, działającą w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu fińskiego przez M. J. Heliskoskiego, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu norweskiego przez P. Wenneråsa oraz K.B. Moena, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Traversę, P. Dejmeck oraz H. Krämera, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 4 marca 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

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

- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów pomiędzy po pierwsze M. Stoßem, Avalon Sernice-Online-Dienste GmbH (zwaną dalej „spółką Avalon”) i O.A.W. Happelem a Wetteraukreis oraz po drugie Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (zwaną dalej „spółką Kulpa”), SOBO Sport & Entertainment GmbH (zwaną dalej „spółką SOBO”) i A. Kunertem a krajem związkowym Badenii-Wirtembergii, w przedmiocie decyzji przyjętych przez organy tych dwóch jednostek zakazujących zainteresowanym, pod rygorem grzywny, kontynuowania wszelkiej działalności mającej na celu umożliwianie lub ułatwianie zawierania zakładów sportowych organizowanych przez

usługodawców z siedzibą w państwach członkowskich innych niż Republika Federalna Niemiec.

Krajowe ramy prawne

Prawo federalne

3 Paragraf 284 Strafgesetzbuch (kodeksu karnego, zwanego dalej „StGB”) stanowi:

„1) Kto organizuje lub prowadzi publicznie gry losowe bez zezwolenia administracyjnego lub dostarcza instalacje konieczne do organizowania gier losowych, podlega karze pozbawienia wolności do lat dwóch lub karze grzywny.

[...]

3) Kto prowadzi działalność, o której mowa w ust. 1

1. w sposób zawodowy [...]

[...]

podlega karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do pięciu lat.

[...]”.

- 4 Z wyjątkiem zakładów dotyczących oficjalnych wyścigów konnych objętych w szczególności Rennwett- und Lotteriegesez (ustawą w sprawie zakładów dotyczących wyścigów i loterii, zwaną dalej „RWLG”) oraz instalowania i eksploataowania automatów do gier umożliwiających wygraną w placówkach innych niż kasyna (salonach gier, kawiarniach, restauracjach, miejscach oferujących noclegi), które objęte są w szczególności przepisami Gewerbeordnung (kodeksu handlowego i przemysłowego) oraz Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (rozporządzenia w sprawie automatów do gry i innych gier z możliwością wygranej), określenie warunków wydawania zezwoleń, o których mowa w § 284 ust. 1 wskazanego kodeksu karnego, w zakresie gier liczbowych następuje na szczeblu poszczególnych krajów związkowych.
- 5 Paragraf 1 ust. 1 RWLG stanowi:

„Stowarzyszenie, które chce eksploatować przedsiębiorstwo zakładów wzajemnych organizowanych w związku z publicznymi wyścigami konnymi lub innymi publicznymi konkursami konkurencji konnych, powinno uzyskać zezwolenie wydane przez właściwe władze zgodnie z prawem kraju związkowego”.

6 Paragraf 2 ust. 1 RWLG stanowi:

„Ten, kto w ramach działalności handlowej chce przyjmować zakłady w zakresie publicznych konkursów konkurencji konnych lub świadczyć usługi pośrednika w zakresie takich zakładów (Bookmakers), powinien uzyskać zezwolenie wydane przez właściwe władze zgodnie z prawem kraju związkowego”.

LottStV

7 W Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, (umowie państwowej w sprawie loterii w Niemczech, zwanej dalej „LottStV”), która weszła w życie w dniu 1 lipca 2004 r., kraje związkowe utworzyły jednolite ramy prawne dotyczące organizacji, eksploatacji i lokalizacji gier losowych w ramach działalności handlowej, z wyłączeniem kasyn

8 Paragraf 1 LottStV stanowi:

„Celem umowy państwowej jest:

1. ukierunkowanie w sposób uporządkowany i kontrolowany naturalnej skłonności społeczeństwa do gry, a w szczególności zapobieganie uczestnictwu w grach losowych, na które nie uzyskano zezwolenia,
2. zapobieganie nadmiernemu nakłanianiu do gier,

3. wykluczenie wykorzystywania skłonności do gier w celu uzyskania korzyści prywatnych lub handlowych,

4. zagwarantowanie, by gry losowe odbywały się w sposób zgodny z prawem i by ich przebieg był zrozumiały, oraz

5. zagwarantowanie, by istotna część dochodów pochodzących z gier losowych była wykorzystywana w celu wspierania celów publicznych lub celów korzystających z uprzywilejowanego statusu podatkowego w rozumieniu kodeksu podatkowego”.

9 Paragraf 5 ust. 1 i 2 LottStV przewiduje:

„1. Kraje związkowe w ramach celów, o których mowa w § 1, posiadają prawny obowiązek zapewnienia wystarczającej oferty gier losowych.

2. Na podstawie ustawy kraje związkowe mogą same wykonywać to zadanie lub zlecić jego wykonywanie osobom prawnym prawa publicznego lub spółkom prawa prywatnego, w których osoby prawne prawa publicznego posiadają bezpośrednio lub pośrednio udziały większościowe”.

Przepisy kraju związkowego Hesji

- 10 Na mocy § 1 Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen (ustawy w sprawie zakładów sportowych, loterii losowych i uzupełniających loterii państwowych w Hesji) z dnia 3 listopada 1998 r. (GVBl. 1998 I, s. 406), ostatnio zmienionej w dniu 13 grudnia 2002 r. (GVBl. 2002 I, s. 797, zwanej dalej „GSZZ H”):

„1) Jedynie kraj związkowy Hesji jest upoważniony do organizowania zakładów sportowych na jego terytorium [...]

2) Kraj związkowy Hesji organizuje loterie losowe.

[...]

4) Osoba prawna prawa prywatnego może zostać upoważniona do prowadzenia zakładów sportowych i loterii organizowanych przez kraj związkowy Hesji.

[...]”

11 Na mocy § 1 ust. 1 i 4 GSZZ H zakłady sportowe są organizowane i prowadzone przez Hessische Lotterieverwaltung (administrację gier losowych kraju związkowego Hesji) w imieniu kraju związkowego Hesji, podczas gdy ich techniczne wykonanie powierzono Loterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen.

12 Paragraf 5 ust. 1 GSZZ H stanowi:

„Ten, kto bez zezwolenia kraju związkowego w Hesji:

1. reklamuje zakłady sportowe lub loterie liczbowe,
2. nakłania lub proponuje zawarcie umowy w przedmiocie gier losowych lub pośrednictwa w tym zakresie,
3. przyjmuje oferty zawarcia umowy w przedmiocie gier losowych lub pośrednictwa w tym zakresie,

podlega karze pozbawienia wolności do lat dwóch lub karze grzywny, o ile czyn ten nie podlega karze na podstawie § 287 kodeksu karnego”.

Przepisy kraju związkowego Badenii-Wirtembergii

- 13 Paragraf 2 Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen z dnia 14 grudnia 2004 r. (ustawy w sprawie loterii, zakładów i losowań państwowych kraju związkowego Badenii-Wirtembergii) (GBl. 2004, s. 894, zwanej dalej „StLG BW”) stanowi:

„1) Kraj związkowy organizuje następujące gry losowe:

1. Lotto,
2. Lotto sportowe,
3. Gry z wykorzystaniem kart do zdrapywania.

[...]

4) Ministerstwo finansów decyduje o organizowaniu państwowych gier losowych. Decyzja ministerstwa finansów o organizacji nowych gier losowych wymaga zgody Landtag (parlamentu kraju związkowego). Ministerstwo finansów może powierzyć wykonywanie gier losowych organizowanych przez kraj związkowy osobom prawnym prawa prywatnego, w których kraj związkowy posiada bezpośrednio lub pośrednio udziały większościowe.

[...]”

Postępowania przed sądami krajowymi i pytania prejudycjalne

Sprawy C-316/07, C-409/07 i C-410/07

- 14 M. Stoß, spółka Avalon i O.A.W. Happel posiadają lokale handlowe położone w Wetteraukreis (w kraju związkowym Hesji) w Niemczech, w których wykonują działalność obejmującą pośrednictwo w zakładach sportowych (przyjmowanie zakładów, zbieranie stawek, wypłata wygranych). Dwóch pierwszych skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym wykonuje działalność na rachunek spółki Happybet Sportwetten GmbH (zwanej dalej „Happybet Austria”) z siedzibą w Klagenfurcie (Austria), a trzeci na rachunek spółki Happy Bet Ltd (zwanej dalej „Happy Bet UK”), z siedzibą w Londynie (Zjednoczone Królestwo).

- 15 Happybet Austria posiada zezwolenie na zawieranie zakładów dotyczących imprez sportowych w regionie Klagenfurt wydane przez rząd regionalny kraju związkowego Karyntii. Happy Bet UK posiada również zezwolenie wydane przez właściwe władze Zjednoczonego Królestwa.

- 16 W zarządzeniach wydanych odpowiednio w dniu 11 lutego 2005 r., 18 i 21 sierpnia 2006 r. organ porządkowy Wetteraukreis zakazał O.A.W. Happelowi i M. Stoßowi oraz spółce Avalon reklamowania i zawierania w ich lokalach handlowych zakładów sportowych na rachunek organizatorów innych niż Hessische Lotterieverwaltung lub udostępniania instalacji w celu reklamowania lub zawierania takich zakładów. Zarządzenia te opierają się na okoliczności, iż zarówno zainteresowani, jak i organizatorzy zakładów, na których rachunek oni działają, nie posiadają zezwolenia kraju związkowego Hesji na tę działalność. Ponadto zainteresowani nie wystąpili o udzielenie takiego zezwolenia ani też nie podjęli próby ustalenia istnienia prawa, wnosząc skargę do

sądu. Zgodnie z tymi zarządzeniami zakazana działalność miała zostać zakończona w terminie siedmiu dni pod rygorem grzywny w wysokości 10 000 EUR.

- 17 Wniesione przez O.A.W. Happela zażalenie na zarządzenie z dnia 11 lutego 2005 r. zostało oddalone w dniu 20 lutego 2007 r. Zażalenia M. Stośa i spółki Avalon skierowane odpowiednio przeciwko zarządzeniom z dnia 18 i 21 lutego 2006 r. zostały oddalone w dniu 8 grudnia 2006 r.
- 18 M. Stoś i O.A.W. Happel oraz spółka Avalon wniosli do Verwaltungsgericht Gießen (sądu administracyjnego w Gießen) skargę o stwierdzenie nieważności potwierdzonych zarządzeń, uzasadniając, że naruszają one wspólnotowe przepisy ustanawiające prawo do swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Zdaniem skarżących monopol w dziedzinie zakładów sportowych, na jakim opierają się decyzje będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, jest sprzeczny z art. 43 WE i 49 WE. Ponadto Happybet Austria i Happy Bet UK w państwach pochodzenia posiadają zezwolenia wymagane dla organizowania zakładów sportowych, a władze niemieckie powinny uznać takie zezwolenia.
- 19 Verwaltungsgericht Gießen zaznacza, że M. Stoś i O.A.W. Happel oraz spółka Avalon nie są, podobnie jak Happybet Austria i Happy Bet UK, posiadaczami zezwoleń wymaganych na mocy § 284 StGB i § 5 ust. 1 GSZZ H umożliwiających wykonywanie omawianej działalności. Precyzuje on ponadto, że w świetle monopolu, jaki ma kraj związkowy Hesji w dziedzinie organizacji zakładów sportowych na mocy § 1 ust. 1 GSZZ H i przy zupełnym braku przepisów przewidujących warunki, na jakich w danym wypadku podmiotowi prywatnemu może być przyznane zezwolenie, każdy wniosek zainteresowanych o udzielenie takiego zezwolenia skazany jest na niepowodzenie.

- 20 Rzeczoną sąd ma wątpliwości, czy ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług wynikające z tej sytuacji mogą być uzasadnione w świetle celów wyznaczonych w interesie ogólnym, takich jak przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami oraz zwalczanie uzależnienia od gier, gdy monopol będący przedmiotem postępowania przed sądem krajowym nie spełnia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności. W braku takiego uzasadnienia art. 43 WE i 49 WE sprzeciwiają się, jak wynika w szczególności z wyroków z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-243/01 Gambelli i in., Rec. s. I-13031 oraz z dnia 6 marca 2007 r. w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i in., Zb.Orz. s. I-1891, zarówno stosowaniu sankcji przewidzianych w § 284 StGB i § 5 ust. 1 GSSZ H, jak też zaskarżonym środkiem porządkowym.
- 21 Wątpliwości, jakie żywi rzeczoną sąd w odniesieniu do niezgodności monopolu, którego dotyczy toczące się przed nim postępowanie z prawem Unii, są trojakiego rodzaju.
- 22 Nawiązując do wyroku z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie C-42/02 Lindman, Rec. s. I-13519, Verwaltungsgericht Gießen zastanawia się po pierwsze, czy dopuszczalne jest, aby państwo członkowskie mogło powoływać się na deklarowany cel obejmujący przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami oraz zwalczanie uzależnienia od gier dla uzasadnienia środka ograniczającego, gdy rzezczone państwo członkowskie nie jest w stanie uzasadnić istnienia badań przeprowadzonych przed przyjęciem rzezczonego środka i dotyczących jego proporcjonalności. Takie badania obejmujące badanie rynku gier, ich niebezpieczeństw oraz możliwości zapobieżenia im, a także skutków rozważanych ograniczeń nie zostały w niniejszym przypadku przeprowadzone przed zawarciem LottStV i przyjęciem GSZZ H.
- 23 Po drugie wątpliwe jest, aby przepisy będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym ograniczały się do tego, co jest ściśle konieczne, skoro zakładany cel mógłby zostać osiągnięty również poprzez ustanowienie kontroli, której przeznaczeniem byłoby zapewnienie przestrzegania przez prywatnych organizatorów zakładów,

przepisów dotyczących rodzajów i metod dozwolonych ofert i reklam, naruszając w ten sposób w mniejszym stopniu swobody ustanowione w traktacie WE.

- 24 Po trzecie w celu zapewnienia, aby polityka władz mająca na celu przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami oraz zwalczanie uzależnienia od gier prowadzona była w sposób spójny i systematyczny, jak wymaga tego orzecznictwo Trybunału, a w szczególności ww. wyrok w sprawie Gambelli i in., konieczne może być wyczerpujące rozpatrzenie warunków, na jakich zezwala się na wszystkie formy gier, bez ograniczania badania jedynie do sektora gier objętego monopolem będącym przedmiotem postępowania przed sądem krajowym.
- 25 W kraju związkowym Hesji brak jest jednak spójnej i systematycznej polityki zmierzającej do ograniczania gier losowych w szczególności z tego względu, że podmiot posiadający monopol państwowy w zakresie zakładów sportowych nakłania do udziału w innych grach losowych, że jeżeli chodzi o gry kasynowe, rzeczony kraj związkowy otwiera nowe możliwości gier, w szczególności w Internecie, i że ustawodawstwo federalne zezwala na prowadzenie innych gier losowych przez podmioty prywatne.
- 26 Ponadto w świetle okoliczności, że Happybet Austria i Happy Bet UK posiadają zezwolenie umożliwiające oferowanie zakładów sportowych przy użyciu nowoczesnych środków technicznych i że prawdopodobnie podlegają w państwie członkowskim ich siedziby systemowi kontroli i sankcji, sąd krajowy zastanawia się, czy art. 43 WE i 49 WE nie nakładają w konsekwencji na władze niemieckie obowiązku uznania tych zezwoleń.

27 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Gießen postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału w ramach każdej z trzech wniesionych do niego spraw z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, że postanowienia te sprzeciwiają się krajowemu monopolowi na określone gry losowe, takie jak np. zakłady sportowe, jeżeli w danym państwie członkowskim zasadniczo brak jest spójnej i systematycznej polityki zmierzającej do ograniczania gier losowych, w szczególności z tego względu, że organizatorzy posiadający w tym państwie koncesję zachęcają do udziału w innych grach losowych, takich jak loterie i gry hazardowe, a ponadto inne gry o takim samym lub wyższym ryzyku uzależnienia, takie jak zakłady dotyczące niektórych imprez sportowych (wyścigi konne) i gry na automatach, mogą być świadczone przez prywatnych usługodawców?
- 2) Czy art. 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, że wydawane przez powołane w tym celu organy krajowe państw członkowskich zezwolenia na organizowanie zakładów sportowych, które nie są ograniczone do danego terytorium państwa, uprawniają posiadacza zezwolenia oraz upoważnione przez niego osoby trzecie do składania ofert do zawierania umów również w innych państwach członkowskich bez konieczności uzyskania dodatkowych zezwoleń krajowych?”

Sprawy od C-358/07 do C-360/07

28 Spółka SOBO, A. Kunert i Allegro GmbH (zwana dalej „spółką Allegro”) posiadają lokale handlowe położone w Stuttgarcie (Niemcy). Lokal eksploatowany przez spółkę Allegro wynajmowany jej jest przez spółkę Kulpa.

- 29 Spółka SOBO, A. Kunert i spółka Allegro wykonują działalność obejmującą pośrednictwo w zakładach sportowych (przyjmowanie zakładów, elektroniczne przesyłanie zakładów do organizatora). Spółka SOBO wykonuje działalność na rachunek spółki Web.coin GmbH (zwanej dalej „spółką Web.coin”) z siedzibą w Wiedniu (Austria), A. Kunert wykonuje działalność na rachunek spółki Tipico Co. Ltd (zwanej dalej „Tipico”) z siedzibą na Malcie, spółka Allegro wykonuje działalność na rachunek spółki Digibet Ltd (zwanej dalej „spółką Digibet”), z siedzibą w Gibraltarze.
- 30 Spółki Digibet, Tipico i Web.coin posiadają licencje wydane przez właściwe ze względu na miejsce ich siedziby władze pozwalające im na organizację zakładów sportowych.
- 31 W zarządzeniach wydanych odpowiednio w dniach 24 sierpnia 2006 r., 23 listopada 2006 r. i 11 maja 2007 r. Regierungspräsidium w Karlsruhe zakazał spółkom SOBO i Kulpa oraz A. Kunertowi organizowania, przyjmowania, reklamowania zakładów sportowych lub wspierania takiej działalności w kraju związkowym Badenii-Wirtembergii. Zgodnie ze wskazanymi zarządzeniami tak zakazana działalność powinna zostać zakończona w terminie dwóch tygodni pod rygorem grzywny w wysokości 10000 EUR.
- 32 Zarządzenia te zostały zaskarżone przez spółki SOBO i Kulpa oraz A. Kunerta do Verwaltungsgericht Stuttgart z uzasadnieniem, że monopol dotyczący zakładów sportowych, na którym się one opierają, jest sprzeczny z art. 43 WE i 49 WE. Zdaniem skarżących zezwolenia, jakie posiadają spółki Digibet, Web.coin i Tipico, muszą ponadto zostać uznane przez władze niemieckie.
- 33 Chociaż Verwaltungsgericht Stuttgart uznaje, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału ustanowienie monopolu na działalność dotyczącą zakładów mogłoby w danym wypadku być zgodne z art. 43 WE i 49 WE i że państwa członkowskie mają w tym zakresie pewien zakres swobodnego uznania, ma wątpliwości, czy dzieje się tak w przypadku

monopolu w dziedzinie zakładów sportowych obowiązującego w kraju związkowym Badenii-Wirtembergii na mocy § 5 ust. 2 LottStV i § 2 ust. 1 pkt 2 StLG BW.

- 34 Wątpliwości wspomnianego sądu w dużej części pokrywają się z wątpliwościami wyrażonymi przez Verwaltungsgericht Gießen.
- 35 Po pierwsze ani zawarcia LottStV, ani przyjęcia StLG BW nie poprzedziło przeprowadzenie badań poświęconych niebezpieczeństwom uzależnienia od gier i różnym dostępnym możliwościom przeciwdziałania im.
- 36 Po drugie wprowadzone w ten sposób ograniczenia działalności w zakresie zakładów sportowych nie spełniają wynikającego z orzecznictwa Trybunału wymogu spójności i systematyczności w zwalczaniu uzależnienia od gier. Nie wzięto bowiem pod uwagę wszystkich sektorów gier losowych w ujęciu całościowym ani potencjału ryzyka i uzależnienia związanego z każdym z nich w ujęciu porównawczym.
- 37 Nawet jeżeli kasyna objęte są szczególnymi systemami koncesyjnymi, a automaty do gier dozwolone w placówkach restauracyjnych podlegają przepisom ochronnym na mocy kodeksu handlowego i przemysłowego, to jednak te gry losowe mogą być oferowane przez podmioty prywatne, mimo że automaty do gier mają wyższy potencjał uzależniający niż zakłady sportowe.

- 38 Ponadto rozporządzenie w sprawie automatów do gier i innych gier z możliwością wygranej zostało niedawno zmienione w celu zwiększenia liczby automatów dozwolonych w restauracjach lub salonach gier, zmniejszenia minimalnego czasu gry oraz zwiększenia dopuszczalnego limitu przegranych.
- 39 Wobec agresywnej działalności promocyjnej, jaką prowadzi posiadacz monopolu państwowego, brakuje również spójnej i systematycznej polityki zmierzającej do ograniczania. Masowe kampanie reklamowe produktów loterii prowadzone w szczególności w Internecie i na plakatach w celu nakłaniania do udziału w grach podkreślają, że zyski przeznaczane są na działalność społeczną, kulturalną i sportową oraz że potrzebne jest finansowanie rzeczonych rodzajów działalności. Maksymalizacja zysków przeznaczonych do wysokości pułapu określonego przez władze publiczne na takie rodzaje działalności oraz w pozostałym zakresie do budżetu publicznego staje się tym samym głównym celem polityki w dziedzinie gier, a nie jedynie jej dodatkową korzyścią.
- 40 Po trzecie Verwaltungsgericht Stuttgart zastanawia się, czy w odniesieniu do oceny odpowiedniego charakteru monopolu będącego przedmiotem toczącego się przed nim postępowania, jeżeli chodzi o realizację wskazywanych celów, nie należałoby uwzględnić okoliczności, że organizatorzy zakładów z siedzibą w innych państwach członkowskich są generalnie obecni w Internecie, dzięki czemu osoby uczestniczące w zakładach zamieszkujące w Niemczech mogą bezpośrednio zawierać transakcje elektroniczne, oraz że władze krajowe nie mają raczej wpływu na takie transgraniczne zjawisko, a środki stricte krajowe są mało skuteczne.
- 41 Ponadto powstaje pytanie, czy zezwolenia na oferowanie zakładów sportowych w Internecie, jakie posiadają spółki Digibet, Web.coin i Tipico w państwach członkowskich ich siedzib, nie powinny korzystać z wzajemnego uznawania w państwach członkowskich, zwalniając w ten sposób ich posiadacza z konieczności uzyskania zezwolenia w Niemczech.

42 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Stuttgart postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału w ramach każdej z trzech wniesionych do niego spraw z następującymi pytaniami prejudycjalnymi sformułowanymi w sposób bardzo zbliżony do brzmienia przyjętego przez Verwaltungsgericht Gießen:

„1) Czy art. 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie krajowemu monopolowi na niektóre gry losowe, jak na przykład zakłady sportowe i loterie, jeżeli w skali danego państwa członkowskiego nie jest realizowana spójna i systematyczna polityka ograniczania gier losowych, ponieważ organizatorzy posiadający krajową koncesję zachęcają i nakłaniają do udziału w innych grach losowych – jak państwowe zakłady sportowe i loterie – a poza tym inne gry o takim samym bądź wyższym współczynniku uzależnienia – jak zakłady wzajemne na niektóre imprezy sportowe (wyścigi konne), gry na automatach i gry kasynowe – mogą być organizowane przez prywatne przedsiębiorstwa usługowe?

2) Czy art. 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, że wydane przez właściwe organy państwa członkowskiego zezwolenia na organizowanie zakładów sportowych, które nie są ograniczone do danego terytorium krajowego, uprawniają ich adresatów oraz osoby przez nich upoważnione do składania ofert na zawarcie umów oraz ich wykonywania także w innych państwach członkowskich, bez potrzeby uzyskania w tych państwach dodatkowych zezwoleń?”

43 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 15 października 2007 r. sprawy C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07 zostały połączone dla celów procedury pisemnej i ustnej oraz dla celów wydania wyroku.

W przedmiocie wniosku o zarządzenie otwarcia procedury ustnej na nowo

- 44 W piśmie z dnia 21 czerwca 2010 r. M. Stoß, O.A.W. Happel i A. Kunert oraz spółka Avalon wystąpili z wnioskiem o zarządzenie otwarcia procedury ustnej na nowo, podnosząc zasadniczo, że w prasie niemieckiej ujawniono niedawno, iż zamówione przez niemieckie kraje związkowe badania z 2009 r. dotyczące ryzyka uzależnienia wiążącego się z zakładami sportowymi i środków nadających się do zwalczania takiego ryzyka były przedmiotem pewnych manipulacji. Zdaniem tych skarżących, którzy nawiązują w postępowaniach przed sądami krajowymi w tym względzie do wątpliwości wyrażanych przez te sądy w odniesieniu do konsekwencji, jakie mogą wyniknąć z ww. wyroku w sprawie Lindman, rzeczone kraje związkowe nie mogą w tej sytuacji oprzeć się na rzeczonych badaniach w celu uzasadnienia proporcjonalnego charakteru środków ograniczających, będących przedmiotem postępowań przed sądami krajowymi.
- 45 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał może z urzędu, na wniosek rzecznika generalnego lub na wniosek stron zarządzić otwarcie procedury ustnej na nowo, stosownie do art. 61 regulaminu postępowania, jeżeli uzna, że sprawa nie została dostatecznie wyjaśniona lub że podstawą rozstrzygnięcia będzie argument, który nie był przedmiotem dyskusji stron (zob. w szczególności wyrok z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, Zb.Orz. s. I-7633, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 Co więcej, w ramach postępowania, o którym mowa w art. 234 WE, opartego na całkowitym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, wszelka ocena stanu faktycznego sprawy należy do sądu krajowego. W szczególności wyłącznie Trybunał jest upoważniony do wypowiedzania się w zakresie wykładni lub ważności aktu wspólnotowego na podstawie okoliczności faktycznych przedstawionych mu przez sąd krajowy. W ramach tej procedury do sądu krajowego należy ustalenie okoliczności leżących u podstawy sporu oraz dokonanie oceny ich wpływu na rozstrzygnięcie, o które zwrócono się do tego sądu (zob. w szczególności wyrok z dnia 8 maja 2008 r.

w sprawie C-491/06 Danske Svineproducenter, Zb.Orz. s. I-3339, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo)

- 47 W niniejszej sprawie wystarczy zaznaczyć, że badania, na które powołują się M. Stoß, O.A.W. Happel i A. Kunert oraz spółka Avalon w swoim wniosku, nie zostały wspomniane przez sądy krajowe i zresztą nie mogły być wspomniane, gdyż pochodzą z 2009 r. i są dużo późniejsze od chwili, w której wspomniane sądy wystąpiły do Trybunału z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 48 W świetle powyższych uwag i po wysłuchaniu opinii rzecznika generalnego Trybunał uważa, że dysponuje wszelkimi danymi niezbędnymi do udzielenia odpowiedzi na zadane mu pytania prejudycjalne i że pytania te nie będą analizowane na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem toczonej przed nim dyskusji.
- 49 W konsekwencji wniosek o zarządzenie otwarcia procedury ustnej na nowo należy oddalić.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 50 Rząd włoski jest zdania, że pierwsze pytanie prejudycjalne zadane w każdej ze spraw przed sądami krajowymi należy uznać za niedopuszczalne. Jedynie sądy krajowe są właściwe, aby sprawdzić, czy monopole będące przedmiotem toczących się przed

nimi postępowań spełniają wymóg spójności w zwalczaniu uzależnienia od gier, a postanowienia odsyłające nie zawierają minimalnych okoliczności faktycznych i prawnych pozwalających zrozumieć, dlaczego rzeczony sąd mają wątpliwości w odniesieniu do zgodności omawianych krajowych systemów z prawem Unii.

- 51 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i istotnego charakteru pytań skierowanych do Trybunału. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. w szczególności wyroki: z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra*, Rec. s. I-2099, pkt 38; z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 *Hartlauer*, Zb.Orz. s. I-1721, pkt 24).
- 52 Odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane 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 toczącego się przed sądem krajowym lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunałowi nie przedstawiono okoliczności faktycznych i prawnych koniecznych do tego, aby mógł odpowiedzieć na zadane mu pytania w użyteczny sposób (zob. ww. wyroki: w sprawie *PreussenElektra*, pkt 39; w sprawie *Hartlauer*, pkt 25).
- 53 Nie ma to jednak miejsca w niniejszych postępowaniach. Okoliczności faktyczne i prawne wskazane w postanowieniach odsyłających oraz wątpliwości, jakie wyrażają w stosunku do nich sądy krajowe, jeżeli chodzi o wykładnię prawa Unii w perspektywie wyniku toczących się przed nimi sporów, mają wyraźny związek z przedmiotem rzeczonych sporów i pozwalają Trybunałowi wykonać jego jurysdykcję.

- 54 W tych okolicznościach wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uważać za dopuszczalne.

W przedmiocie określenia przepisów prawa UE wymagających wykładni

- 55 Rząd niderlandzki i Komisja wyraziły wątpliwości co do trafności przywołania w pytaniach prejudycjalnych art. 43 WE, podnosząc, iż tylko art. 49 WE ma stosować się do sytuacji takich jak sytuacja, której dotyczą postępowania przed sądami krajowymi.
- 56 W tym względzie należy przypomnieć, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, działalność polegająca na umożliwieniu użytkownikom odpłatnego brania udziału w grach hazardowych stanowi działalność usługową w rozumieniu art. 49 WE (zob. w szczególności wyroki: z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie C-275/92 Schindler, Rec. s. I-1039, pkt 25; z dnia 21 października 1999 r. w sprawie C-67/98 Zenatti, Rec. s. I-7289, pkt 24). Tak samo dzieje się w przypadku działalności reklamowej i pośrednictwa w grach hazardowych, jako że działalność taka stanowi jedynie szczególny etap funkcjonowania gier, z którymi się wiąże (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Schindler, pkt 22, 23).
- 57 Świadczenia takie jak te będące przedmiotem postępowania przed sądami krajowymi mogą tym samym być objęte zakresem stosowania art. 49 WE, jako że podobnie jak w sprawach przed sądami krajowymi co najmniej jeden z usługodawców ma siedzibę w innym państwie członkowskim, niż państwo członkowskie, w którym oferowana jest usługa (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Zenatti, pkt 24), chyba że zastosowanie ma art. 43 WE.

- 58 Co się tyczy art. 43 WE, należy przypomnieć że postanowienie to zakazuje ograniczeń swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego włącznie z ograniczeniami tworzenia agencji, oddziałów i filii (zob. ww. wyrok w sprawie Gambelli i in., pkt 45).
- 59 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że pojęcie przedsiębiorczości w rozumieniu traktatu jest więc pojęciem niezwykle szerokim, umożliwiającym podmiotom wspólnotowym stały i ciągły udział w życiu gospodarczym państwa członkowskiego innego niż państwo pochodzenia oraz uzyskiwanie tam dochodu, przez co przyczynia się ono do wzmacniania powiązań gospodarczych i społecznych we Wspólnocie Europejskiej w zakresie działalności na własny rachunek. (zob. w szczególności wyrok z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Rec. s. I-4165, pkt 25). Utrzymywanie przez przedsiębiorstwo z siedzibą w innym państwie członkowskim stałej obecności może być objęte postanowieniami traktatu dotyczącymi swobody przedsiębiorczości, nawet jeżeli obecność ta nie przybrała formy oddziału lub filii, lecz realizowana jest poprzez zwykłe biuro zarządzane w danym wypadku przez osobę niezależną, która jednak jest umocowana do stałego działania na rachunek tego przedsiębiorstwa, tak jakby to czyniła agencja (zob. wyrok z dnia 4 grudnia 1986 r. w sprawie 205/84 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. 3755, pkt 21).
- 60 Jeżeli chodzi o dziedzinę gier i zakładów, Trybunał uznał w ww. wyroku w sprawie Gambelli i in., że art. 43 WE ma być stosowany w sytuacji, w której przedsiębiorstwo z siedzibą w państwie członkowskim utrzymuje w innym państwie członkowskim obecność, która opiera się na zawartych z podmiotami lub pośrednikami umowach handlowych dotyczących tworzenia centrów transmisji danych, które udostępniają użytkownikom urządzenia telematyczne, gromadzą i rejestrują informacje o zamiarze zawarcia zakładu i przekazują je do rzeczonoego przedsiębiorstwa. Gdy przedsiębiorstwo prowadzi działalność polegającą na zbieraniu zakładów za pośrednictwem takiej sieci agencji z siedzibą w innym państwie członkowskim, ograniczenia nałożone na działalność tych agencji stanowią przeszkody dla korzystania ze swobody przedsiębiorczości (zob. ww. wyroki: w sprawie Gambelli i in., pkt 14, 46; w sprawie Placanica i in., pkt 43).

- 61 W sporach przed sądami krajowymi informacje zawarte w postanowieniach odsyłających dotyczące stosunków między organizującymi zakłady sportowe podmiotami z siedzibą w innych państwach członkowskich i będącymi stronami w rzeczonych sporach podmiotami, które oferują rzeczony zakład w obydwu omawianych krajach związkowych, nie pozwalają ani na stwierdzenie, że te ostatnie podmioty powinno się uważać za filie, oddziały lub agencje w rozumieniu art. 43 WE utworzone przez podmioty organizujące zakłady, ani na wykluczenie tej ewentualności.
- 62 W tych okolicznościach należy przypomnieć, że w ramach postępowania przewidzianego w art. 267 TFUE, które opiera się na wyraźnym rozdziale kompetencji pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem, do sądu krajowego należy ocena okoliczności faktycznych toczącego się przed nim postępowania (zob. w szczególności wyrok z dnia 25 lutego 2003 r. w sprawie C-326/00 IKA, Rec. s. I-1703, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Ponadto jak przypomniano w pkt 51 niniejszego wyroku, wyłącznie do sądu krajowego należy ocena niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i istotnego charakteru pytań skierowanych do Trybunału.
- 64 Tym samym to sądy krajowe muszą określić w świetle okoliczności każdej sprawy, czy sytuacje w toczących się przed nimi postępowaniach objęte są art. 43 WE lub 49 WE.
- 65 Wobec powyższego pytania prejudycjalne należy zbadać, uwzględniając zarówno art. 43 WE, jak i art. 49 WE.

W przedmiocie pytania pierwszego w każdej ze spraw

⁶⁶ W świetle informacji zawartych w postanowieniach odsyłających przytoczonych w pkt 14–25 i 28–40 niniejszego wyroku należy uznać, że w pierwszym pytaniu sądy krajowe zastanawiają się zasadniczo, czy art. 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, że postanowienia te sprzeciwiają się monopolom państwowym na szczeblu regionalnym w dziedzinie zakładów sportowych takim jak monopole będące przedmiotem postępowań przed sądami krajowymi, realizującym cel obejmujący przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami oraz zwalczanie uzależnienia od gier, jeżeli:

- i) władze omawianego państwa członkowskiego nie są w stanie wykazać istnienia przeprowadzonych przed ustanowieniem rzeczonych monopolu badań dotyczących ich proporcjonalności;
- ii) cel ten mógłby zostać osiągnięty również poprzez ustanowienie kontroli, której przeznaczeniem byłoby zapewnienie przestrzegania przez podmioty prywatne posiadające stosowne zezwolenia przepisów dotyczących rodzajów zakładów, metod oferowania i reklamy, naruszając w ten sposób w mniejszym stopniu swobody ustanowione w traktacie;
- iii) rzeczone monopole mogą nie być odpowiednie do osiągnięcia tego celu, ponieważ władze krajowe mogą napotkać trudności z zapewnieniem ich skutecznego przestrzegania w międzynarodowym środowisku Internetu;

iv) w niniejszym przypadku wątpliwe jest, aby wskazywany cel realizowany był w sposób spójny i systematyczny, uwzględniając:

- po pierwsze okoliczność, że podmioty prywatne mogą prowadzić działalność w zakresie innych gier losowych, takich jak zakłady obejmujące wyścigi konne lub gry z wykorzystaniem automatów do gier lub gry kasynowe;

- po drugie okoliczność, że do udziału w innych rodzajach gier losowych objętych tymi samymi monopolami państwowymi, a mianowicie w loteriach, zachęcają posiadacze tych monopolii poprzez intensywne kampanie reklamowe mające na celu maksymalizację dochodów pochodzących z gier, oraz;

- po trzecie okoliczność, że oferty dotyczące innych rodzajów gier losowych takich jak gry kasynowe lub gry na automatach zainstalowanych w salonach gier, kawiarniach, restauracjach i miejscach oferujących noclegi są przedmiotem polityki ekspansji.

⁶⁷ Pytania te zostaną kolejno zbadane poniżej.

⁶⁸ Tytułem wstępu należy przypomnieć, że nie budzi wątpliwości, iż uregulowanie państwa członkowskiego, takie jak analizowane w sprawie przed sądem krajowym, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług zagwarantowanej przez art. 49 WE lub tytułem ewentualnym swobody przedsiębiorczości zagwarantowanej w art. 43 WE (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 52)

- 69 W niniejszej sprawie należy jednak zbadać, w świetle wątpliwości wyrażonych przez sądy krajowe, czy tego rodzaju ograniczenie może zostać uzasadnione, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, nadrzędnymi względami interesu ogólnego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 55).

W przedmiocie braku przeprowadzenia badań dotyczących proporcjonalności monopolii państwowych takich jak monopole będące przedmiotem postępowań przed sądami krajowymi, przed ich ustanowieniem

- 70 Opierając się na ww. wyroku w sprawie Lindman, sądy krajowe zastanawiają się, czy aby móc uzasadnić środki ograniczające, takie jak monopole będące przedmiotem postępowania przed sądami krajowymi, celem obejmującym przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z gramami oraz zwalczanie uzależnienia od gier, zainteresowane władze krajowe muszą być w stanie przedstawić potwierdzające proporcjonalność rzeczonych środków badania przeprowadzone przed ich przyjęciem.
- 71 Zgodnie z tym co zauważył rzecznik generalny w pkt 81 i 82 opinii, wątpliwość ta wynika z błędnego rozumienia rzeczonego wyroku. Jak bowiem wynika z jego pkt 25 i 26 oraz z późniejszego orzecznictwa odnoszącego się do niego (zob. w szczególności wyrok z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie C-227/06 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-46, pkt 62, 63 i przytoczone tam orzecznictwo), Trybunał podkreślił, że jeżeli państwo członkowskie zamierza powołać się na cel odpowiedni do uzasadnienia przeszkody w swobodzie świadczenia usług wynikającej z krajowego środka ograniczającego, na zainteresowanym państwie członkowskim ciąży obowiązek przedstawienia sądowi, który ma rozstrzygnąć tę kwestię, wszystkich dowodów, które mogłyby tej instytucji pozwolić na ustalenie, że spełnione zostały wszystkie wymogi wynikające z zasady proporcjonalności.

- 72 Z orzecznictwa tego nie można natomiast wnioskować, że państwo członkowskie pozbawione jest możliwości uznania, iż wewnętrzny środek ograniczający spełnia takie wymogi tylko z tego względu, że nie jest ono w stanie przedstawić badań, które posłużyły jako podstawa przyjęcia spornego uregulowania.

W przedmiocie ewentualnego braku proporcjonalności monopolu państwowych takich jak monopole będące przedmiotem postępowań przed sądami krajowymi ze względu na system przewidujący, że wydawanie zezwoleń podmiotom prywatnym mogłoby stanowić środek ograniczający w mniejszym stopniu swobody wspólnotowe

- 73 Jak wynika z pkt 23 niniejszego wyroku, Verwaltungsgericht Gießen zastanawia się, czy monopol państwowy, taki jak ten będący przedmiotem spraw, które do niego wniesiono, może spełniać wymóg proporcjonalności, jeżeli możliwe byłoby realizowanie celu obejmującego przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier poprzez ustanowienie kontroli, których przeznaczeniem byłoby zapewnienie przestrzegania przez prywatne podmioty posiadające stosowne zezwolenia przepisów dotyczących rodzajów zakładów, metod oferowania i reklamy, naruszając w ten sposób w mniejszym stopniu swobody ustanowione w traktacie.

- 74 Należy w tym względzie przypomnieć, że jeśli chodzi o możliwe do przyjęcia uzasadnienie względem środków krajowych ograniczających swobodę świadczenia usług lub swobodę przedsiębiorczości, Trybunał zauważył, że cele założone w przepisach krajowych przyjętych w dziedzinie gier i zakładów są w swoim ogóle związane najczęściej z ochroną usługobiorców danych usług, i bardziej ogólnie konsumentów oraz z ochroną porządku społecznego. Trybunał podkreślił również, że takie cele należą do nadrzędnych względów interesu ogólnego mogących uzasadnić naruszenia swobody świadczenia usług (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Schindler, pkt 58; wyrok z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-124/97 Läära i in., Rec. s. I-6067, pkt 33; ww. wyrok w sprawie Zenatti, pkt 31; wyrok z dnia 11 września 2003 r. w sprawie

C-6/01 Anomar i in., Rec. s. I-8621, pkt 73; ww. wyrok w sprawie Placanica i in., pkt 46).

- ⁷⁵ Tym samym Trybunał w szczególności przyznał, że w dziedzinie gier i zakładów, których nadmiar ma szkodliwe konsekwencje społeczne, krajowe przepisy mające na celu uniknięcie pobudzania popytu poprzez ograniczanie wykorzystywania ludzkiej skłonności do gry mogą być uzasadnione (ww. wyroki: w sprawie Schindler, pkt 57, 58; w sprawie Läärä i in., pkt 32, 33; w sprawie Zenatti, pkt 30, 31).
- ⁷⁶ W tym kontekście Trybunał wielokrotnie podkreślał, że 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, zgodnie z ich własną skalą wartości, wymogów w zakresie ochrony konsumentów i porządku społecznego (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie Placanica i in., pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo; w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 57).
- ⁷⁷ Chociaż państwa członkowskie korzystają ze swobody w ustalaniu celów swojej polityki w dziedzinie gier losowych i w razie potrzeby w szczegółowym określeniu poziomu ochrony, do którego dążą, nakładane przez nie ograniczenia muszą jednakże spełniać przesłanki wynikające z orzecznictwa Trybunału w zakresie proporcjonalności (zob. ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 78 Do sądów krajowych należy zatem sprawdzenie, czy ograniczenie przyjęte przez państwo członkowskie jest właściwe dla realizacji celu lub celów wskazanych przez dane państwo członkowskie oraz czy nie wykracza poza to, co niezbędne dla ich osiągnięcia (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie *Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International*, pkt 60).
- 79 Jeżeli chodzi w szczególności o ustanawianie monopolu państwowych, Trybunał przyznał wcześniej, że krajowy system przewidujący ograniczone udzielanie lub przyznawanie zezwoleń na gry hazardowe w ramach praw specjalnych lub wyłącznych pewnym podmiotom, którego to systemu zaletą jest w szczególności ukierunkowanie żądy gry i prowadzenia gier ku kontrolowanemu obiegowi, może wpisywać się w ramy realizacji wspomnianych wyżej celów wyznaczonych w interesie ogólnym polegających na ochronie konsumenta i porządku społecznego (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie *Zenatti*, pkt 35; w sprawie *Anomar i in.*, pkt 74). Trybunał sprecyzował również, że kwestia tego, czy do osiągnięcia tych celów nie byłoby korzystniej przyjąć uregulowania nakładającego na zainteresowane podmioty konieczne przepisy aniżeli przyznawać takie wyłączne prawo prowadzenia gier mającemu zezwolenie podmiotowi publicznemu, należy do uprawnień dyskrecjonalnych państw członkowskich, z zastrzeżeniem jednak że przyjęty wybór nie będzie się wydawać nieproporcjonalny w świetle zakładanego celu (ww. wyrok w sprawie *Läärä i in.*, pkt 39).
- 80 W tym ostatnim względzie należy jednak podkreślić, że z uwagi na uprawnienia dyskrecjonalne przysługujące państwom członkowskim dla celów określenia poziomu ochrony konsumentów i porządku społecznego, jaki zamierzają zapewnić w sektorze gier losowych, nie wymaga się w szczególności, by w świetle kryterium proporcjonalności ustanowiony przez władze państwa członkowskiego środek ograniczający odpowiadał koncepcji wspólnej dla wszystkich państw członkowskich, jeżeli chodzi o sposoby ochrony określonego uzasadnionego interesu (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie C-518/06 Komisja przeciwko *Włochom*, Zb.Orz. s. I-3491, pkt 83, 84).

- 81 W świetle powyższego należy uznać, że władze publiczne państwa członkowskiego mogą zasadnie uważać w ramach przysługującej im w tym względzie swobody uznania, że przyznanie praw wyłącznych podmiotowi publicznemu, którego zarząd podlega bezpośredniemu nadzorowi państwa lub podmiotowi prywatnemu, nad którego działalnością są one w stanie wykonywać ścisłą kontrolę, może pozwolić im zapanować nad ryzykiem związanym z sektorem gier losowych i realizować zgodny z prawem cel obejmujący przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami oraz zwalczanie uzależnienia od gier w sposób bardziej skuteczny niż w przypadku systemu zezwalającego na działalność podmiotów, które mogłyby wykonywać ich działalność w ramach uregulowań o charakterze niewyłącznym (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Läärä i in., pkt 40–42; w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 66, 67; wyrok z dnia 3 czerwca 2010 r. w sprawie C-203/08 Sporting Exchange, Zb.Orz. s. I-4695, pkt 59).
- 82 Dopuszczalne jest bowiem, aby rzezione władze uważały, że okoliczność, iż jako kontroler podmiotu posiadającego monopol będą dysponować, poza prawnymi mechanizmami regulacyjnymi i nadzorczymi, dodatkowymi środkami pozwalającymi im wpływać na jego postępowanie, może zapewnić im lepsze panowanie nad ofertą gier losowych i lepsze gwarancje skuteczności przy wdrażaniu ich polityki niż w przypadku wykonywania tej działalności przez konkurujące podmioty prywatne, chociażby te podmioty objęte były systemem zezwoleń i podlegały systemowi kontroli i sankcji.
- 83 Niemniej jednak wprowadzeniu środka tak ograniczającego jak monopol, który może znaleźć uzasadnienie jedynie w celu zapewnienia szczególnie wysokiego poziomu ochrony konsumentów, musi towarzyszyć ustanowienie ram prawnych odpowiednich dla zagwarantowania, iż posiadacz takiego monopolu będzie w rzeczywistości w sposób spójny i systematyczny realizować tak określony cel za pomocą oferty ilościowo współmiernej i jakościowo dostosowanej do rzezonego celu oraz podlegającej ścisłej kontroli ze strony władz publicznych.

W przedmiocie rzekomego braku skuteczności monopoli takich jak monopole będące przedmiotem postępowań przed sądami krajowymi w odniesieniu do międzynarodowego środowiska Internetu

- ⁸⁴ Jak wynika z pkt 40 niniejszego wyroku, wątpliwości, jakie wyraził w tym zakresie Verwaltungsgericht Stuttgart, wiążą się z okolicznością, że w międzynarodowym środowisku takim jak środowisko Internetu władze państwa członkowskiego, które ustanowiło monopole państwowe porównywalne z monopolami będącymi przedmiotem postępowań przed sądami krajowymi, mogłyby stanąć wobec pewnych trudności związanych z zapewnieniem przestrzegania rzeczonych monopoli przez organizatorów gier i zakładów z siedzibą poza tym państwem członkowskim, którzy naruszając te monopole, zawieraliby zakłady przez Internet z osobami objętymi właściwością miejscową rzeczonych władz.
- ⁸⁵ Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 79 opinii, okoliczność taka nie może jednak wystarczyć do podważenia zgodności takich monopoli z prawem Unii.
- ⁸⁶ Po pierwsze chociaż niezgodne z prawem transakcje dokonywane w Internecie, zwłaszcza gdy mają charakter międzynarodowy, mogą wprawdzie okazywać się trudniejsze do skontrolowania i sankcjonowania niż inne rodzaje naruszeń, sytuacja taka nie jest właściwa samej tylko dziedzinie gier i zakładów. Nie można odmówić państwu członkowskiemu prawa rozciągnięcia na Internet stosowania jednostronnych przepisów ograniczających, które przyjmuje w zgodnym z prawem celu wyznaczonym w interesie ogólnym, z tego tylko względu, iż owo medium technologiczne ma w swej istocie charakter międzynarodowy.

- 87 Po drugie bezsporne jest, iż państwa członkowskie nie są wcale pozbawione środków prawnych umożliwiających im zapewnienie, w możliwe najskuteczniejszy sposób, przestrzegania wydawanych przez nie przepisów adresowanych do podmiotów działających w Internecie i objętych na tej lub innej podstawie ich jurysdykcją.

W przedmiocie wymogu systematycznego i spójnego ograniczania gier losowych

- 88 Należy przypomnieć na wstępie, że w pkt 67 ww. wyroku w sprawie Gambelli i in. Trybunał, podkreśliwszy, iż ograniczenia dotyczące działalności w zakresie gier mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, takimi jak ochrona konsumentów i przeciwdziałanie oszustwom oraz zachętom względem obywateli do nadmiernych wydatków związanych z grami, orzekł, że jest tak jednak wyłącznie, jeżeli rzeczony ograniczenia, wynikające z takich względów i konieczności zapobiegania zakłóceniom porządku społecznego, są odpowiednie do zagwarantowania wskazanych celów, w tym znaczeniu, że ograniczenia te muszą przyczyniać się do ograniczenia działalności w zakresie zakładów w sposób spójny i systematyczny.
- 89 Jak wynika w szczególności z pkt 66 niniejszego wyroku, sądy krajowe zastanawiają się nad zakresem tego ostatniego wymogu.
- 90 Zdaniem rzeczonych sądów wątpliwe jest bowiem, aby monopole państwowe takie jak monopole będące przedmiotem toczących się przed nimi postępowań, dotyczące zakładów sportowych i ustanowione w celu przeciwdziałania zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami oraz uzależnieniu od gier, mogły przyczyniać się w sposób spójny i systematyczny do ograniczania działalności w zakresie zakładów, biorąc pod uwagę sposób prowadzenia działalności w zakresie innych rodzajów gier losowych.

- 91 Należy w tym względzie przypomnieć, że Trybunał orzekł wcześniej, że do każdego państwa członkowskiego należy dokonanie oceny, czy w kontekście założonych przez nie, zgodnych z prawem celów, konieczny jest całkowity lub częściowy zakaz tego rodzaju działalności, czy też wyłącznie ograniczenie jej i ustanowienie w tym celu mniej lub bardziej ścisłych zasad kontroli, przy czym konieczność i proporcjonalność przyjętych w ten sposób środków musi być oceniana wyłącznie w świetle założonych celów oraz poziomu ochrony, jaki pragną zapewnić dane władze krajowe (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie Läära i in., pkt 35, 36; w sprawie Zenatti, pkt 33, 34; w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 58).
- 92 Trybunał orzekł również, że w ramach ustawodawstwa zgodnego z traktatem wybór sposobów organizowania i kontroli działalności w zakresie prowadzenia i praktykowania gier losowych lub hazardowych, takich jak zawarcie z państwem umowy administracyjnej w przedmiocie koncesji lub ograniczenie prowadzenia i praktykowania niektórych gier do miejsc odpowiednio wyznaczonych do tego celu, należy do władz krajowych w ramach przysługującego im uznania (ww. wyrok w sprawie Anomar i in., pkt 88).
- 93 Trybunał wyjaśnił ponadto, że w dziedzinie gier losowych, co do zasady, dla każdego ograniczenia przewidzianego w ustawodawstwie krajowym oddzielnie należy dokonać oceny w szczególności tego, czy jest ono właściwe dla realizacji 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 (ww. wyrok w sprawie Placanica i in., pkt 49).
- 94 W pkt 50–52 ww. wyroku w sprawie Schindler wydanego w związku z przepisami państwa członkowskiego zakazującymi loterii, Trybunał zauważył w szczególności, że nawet jeśli mogą obejmować kwoty stawek porównywalne z loteriami i nawet jeśli czynnik losowy jest istotny, inne gry hazardowe takie jak przewidywanie wyników meczów piłki nożnej lub gra zwana „bingo”, które były dopuszczone w tym państwie członkowskim, różniły się co do swojego przedmiotu i w zakresie swoich zasad, jak i sposobu organizowania od loterii organizowanych w innych państwach

członkowskich. Trybunał wywnioskował zatem z powyższego, iż owe inne gry nie znajdują się w sytuacji porównywalnej z sytuacją loterii zakazanych w przepisach wskazanego państwa członkowskiego i nie mogły być z nimi zrównane.

- 95 Jak podkreśliły wszystkie rządy, które przedstawiły uwagi przed Trybunałem, nie ulega wątpliwości, że różne rodzaje gier losowych mogą znacząco różnić się, w szczególności jeśli chodzi o ich konkretne zasady organizowania, wysokość charakteryzujących je stawek i wygranych, ilość potencjalnych graczy, ich prezentację, częstotliwość, czas trwania lub powtarzalność oraz reakcje, jakie wywołują wśród graczy czy też, co w szczególności podkreślił rzecznik generalny w pkt 75 opinii, jak w przypadku gier oferowanych w kasynach i automatów do gry zainstalowanych w nich lub w innych instytucjach w zależności od tego, czy wymagają one obecności fizycznej gracza.
- 96 W tej sytuacji okoliczność, że różne rodzaje gier losowych objęte są, w przypadku jednego monopolu państwowym, w przypadku innych systemem zezwoleń wydawanych prywatnym podmiotom, nie może sama w sobie prowadzić do pozbawienia uzasadnienia – w świetle zgodnych z prawem celów założonych w tych monopolach – środków, które podobnie jak monopol państwowy wydają się *prima facie* najbardziej restrykcyjne i najbardziej skuteczne. Taka rozbieżność systemów prawnych nie może bowiem sama w sobie wpłynąć negatywnie na możliwość realizacji przez monopol państwowy założonego w nim celu, jakim jest przeciwdziałanie zachętom względem obywateli do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier.
- 97 Jednakże jak przypomniano w pkt 88 niniejszego wyroku, z orzecznictwa Trybunału wynika również, iż ustanowienie przez państwo członkowskie ograniczenia swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, uzasadnione takim celem, może być

usprawiedliwione jedynie pod warunkiem, iż wspomniany środek ograniczający jest odpowiedni do realizacji rzeczowego celu, przyczyniając się do ograniczenia działalności w zakresie zakładów w sposób spójny i systematyczny.

- ⁹⁸ Trybunał orzekł również, że sądy krajowe mają zapewnić z uwzględnieniem w szczególności konkretnych zasad stosowania danych ograniczających przepisów, że są one podyktowane troską o rzeczywiste ograniczenie okazji do gry i działalności w tej dziedzinie w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie w szczególności ww. wyroki: w sprawie Zenatti, pkt 36, 37; w sprawie Placanica i in., pkt 52, 53).
- ⁹⁹ Jak w odniesieniu do tych różnych aspektów orzekł już Trybunał w ww. wyroku w sprawie Gambelli i in. (pkt 7, 8, 69), w zakresie w jakim władze państwa członkowskiego zachęcają i nakłaniają konsumentów do udziału w loteriach, grach losowych lub zakładach po to, by skarb państwa czerpał z nich korzyści finansowe, nie mogą one powoływać się na porządek publiczny w społeczeństwie, oraz związaną z tym potrzebę ograniczenia okazji do gry w celu uzasadnienia podjęcia środków ograniczających, chociażby dotyczyły one, tak jak to miało miejsce w rzeczonyj sprawie, wyłącznie działalności w zakresie zakładów.
- ¹⁰⁰ W niniejszym przypadku podkreśliwszy, że zakłady na wyścigi konne, gry z wykorzystaniem automatów do gry i gry kasynowe mogą być prowadzone przez podmioty prywatne posiadające zezwolenia, sądy krajowe stwierdziły również po pierwsze, że posiadacz monopolu państwowego w dziedzinie zakładów sportowych prowadzi w zakresie loterii, na jakie rozciąga się również ten monopol, intensywne kampanie reklamowe podkreślające potrzebę finansowania działalności społecznej, kulturalnej i sportowej, na jaką przeznaczają się uzyskiwane zyski, ukazując w ten sposób, że maksymalizacja zysków przeznaczonych na taką działalność staje się sama w sobie celem omawianych środków ograniczających. Rzeczone sądy stwierdziły po drugie, że jeżeli chodzi o gry kasynowe i gry na automatach, które odznaczają się wyższym potencjałem uzależniającym niż zakłady sportowe, właściwe władze publiczne rozwijają lub

tolerują politykę ekspansji w zakresie oferty. Oferta nowych możliwości gier w kasynach internetowych jest bowiem tolerowana przez rzeczono władze, podczas gdy warunki prowadzenia gier z wykorzystaniem automatów do gry w placówkach innych niż kasyna takich jak salony gier, restauracje, kawiarnie i miejsca oferujące noclegi zostały w ostatnim czasie istotnie złagodzone.

- 101 W tym zakresie należy oczywiście przypomnieć, że Trybunał orzekł, odnosząc się do zakładanego przez ustawodawcę krajowego celu polegającego na przeciwdziałaniu prowadzeniu działalności w zakresie gier losowych w celach przestępczych lub w celu dokonywania oszustw, że polityka kontrolowanej ekspansji w zakresie tej działalności może być spójna z celem skupienia tej działalności w obszarach podlegających kontroli poprzez przyciągnięcie graczy korzystających z potajemnych gier i zakładów – zabronionych jako takie – w kierunku działalności, na którą zezwalają przepisy prawa i która jest uregulowana. Aby osiągnąć ten cel, 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 (zob. ww. wyrok w sprawie Placanica i in., pkt 55).

- 102 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 61 opinii, względy takie mogą zasadniczo również mieć zastosowanie, gdy wewnętrzne środki ograniczające realizują cel obejmujący ochronę konsumentów, przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier, w szczególności w tym znaczeniu, że pewna działalność reklamowa może, bez uszczerbku dla wymogów przypomnianych powyżej w pkt 97–99 niniejszego wyroku, przyczynić się w danym wypadku do skierowania konsumentów ku ofercie posiadacza monopolu państwowego, która to oferta została ustanowiona i pomyślana właśnie, aby lepiej realizować rzeczony cel.

- 103 Jak jednakże zauważył rzecznik generalny również w pkt 61 opinii, istotne jest w tym względzie, aby ewentualnie prowadzona przez posiadacza monopolu państwowego działalność reklamowa pozostała współmierna i ściśle ograniczona do tego, co jest konieczne, aby ukierunkować konsumentów ku dozwolonym grom. Taka działalność reklamowa nie może natomiast mieć na celu wzmocnienia naturalnej skłonności konsumentów do gry poprzez stymulację ich czynnego w niej udziału, w szczególności poprzez banalizację gry lub dawanie pozytywnego obrazu związanego z faktem, iż zebrane dochody przeznaczają się na działalność w interesie ogólnym, lub wreszcie poprzez powiększenie atrakcyjności gry za pomocą chwytliwych haseł reklamowych kuszących znacznymi wygranymi.
- 104 Jeżeli chodzi o okoliczność, że kampanie reklamowe prowadzone przez posiadacza monopolu w odniesieniu do produktów loteryjnych podkreślają fakt, iż dochody pochodzące z ich sprzedaży przeznaczane są na finansowanie działalności dobroczynnej lub prowadzonej w interesie ogólnym, należy ponadto przypomnieć po pierwsze, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jakkolwiek nie jest bez znaczenia, iż gry hazardowe mogą przyczyniać się w znaczny sposób do finansowania takiej działalności, względ ten nie może jako taki zostać uznany za obiektywne uzasadnienie ograniczeń swobody świadczenia usług. Ograniczenia te są bowiem dopuszczalne jedynie pod warunkiem w szczególności, że finansowanie takiej działalności społecznej stanowi tylko dodatkową korzyść wprowadzonej polityki zmierzającej do ograniczania, a nie jej rzeczywiste uzasadnienie, czego sprawdzenie należy do sądu krajowego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Zenatti, pkt 36, 37).
- 105 Jako że Verwaltungsgericht Stuttgart podkreślił ponadto, że po dokonaniu przewidzianego przez przepisy będące przedmiotem toczącego się przed nim postępowania pobrania na rzecz kwalifikującej się działalności dobroczynnej, nadwyżkę dochodów wpłaca się do środków publicznych i ponieważ nie można ponadto wykluczyć, iż pomoc finansowa udzielona na rzecz organizacji pożytku publicznego pozwala im rozwijać działalność pożytku publicznego, do której podejmowania normalnie może być powołane państwo, co prowadzi do zmniejszenia jego wydatków, należy po drugie przypomnieć również, że konieczność uniknięcia obniżenia wpływów podatkowych nie może tym bardziej figurować wśród nadrzędnych względów interesu ogólnego,

które mogłyby uzasadnić ograniczenie swobody ustanowionej przez traktat (zob. podobnie wyrok z dnia 27 stycznia 2009 r. w sprawie C-318/07 Persche, Zb.Orz. s. I-359, pkt 45, 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁰⁶ Zważywszy na ogół powyższych rozważań, należy przyznać, że na podstawie ustaleń takich jak przeprowadzone przez sądy krajowe i przypomniane w pkt 100 niniejszego wyroku, rzeczony sąd w sposób uzasadniony mogą przyjąć, iż okoliczność, że w odniesieniu do gier losowych innych niż objęte monopolem państwowym będącym przedmiotem toczących się przed nimi postępowań, właściwe władze prowadzą lub tolerują politykę mającą raczej zachęcać do udziału w tych grach aniżeli ograniczać okazje do gry i działalność w tej dziedzinie w sposób spójny i systematyczny, powoduje, że cel, jakim jest przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier, będący u podstaw ustanowienia rzeczony monopol, nie może być skutecznie osiągnięty za jego pomocą, co oznacza, że monopol ten nie może być uzasadniony w świetle art.43 WE i 49 WE.

¹⁰⁷ Na pierwsze pytanie zadane w każdej ze spraw należy odpowiedzieć zatem, iż art. 43 WE i 49 WE muszą być interpretowane w ten sposób że:

- i) aby móc uzasadnić monopol państwowy dotyczący zakładów sportowych i loterii, taki jak w postępowaniach przed sądami krajowymi, celem obejmującym przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier, zainteresowane władze krajowe nie muszą koniecznie być w stanie przedstawić badania przeprowadzone przed przyjęciem rzeczonych środków potwierdzających proporcjonalność tychże środków;

- ii) okoliczność, że państwo członkowskie uprzywilejowuje taki monopol w stosunku do systemu zezwalającego podmiotom prywatnym, które mogą wykonywać swoją działalność w ramach uregulowań o charakterze niewykluczającym, może spełniać wymóg proporcjonalności, jeżeli w odniesieniu do celu dotyczącego wysokiego poziomu ochrony konsumentów ustanowieniu tego monopolu towarzyszy wprowadzenie ram prawnych zapewniających, iż jego posiadacz będzie w rzeczywistości w stanie w sposób spójny i systematyczny realizować taki cel za pomocą oferty ilościowo współmiernej i jakościowo dostosowanej do rzeczonoego celu oraz podlegającej ścisłej kontroli ze strony władz publicznych;

- iii) okoliczność że właściwe władze państwa członkowskiego mogłyby stanąć wobec pewnych trudności w celu zapewnienia przestrzegania rzeczonych monopolii przez organizatorów gier i zakładów z siedzibą za granicą, którzy zawieraliby przez Internet, z naruszeniem tych monopolii, zakłady z osobami objętymi właściwością miejscową rzeczonych władz, nie może jako taka mieć wpływu na ewentualną zgodność takiego monopolu z wymienionymi postanowieniami traktatu;

- iv) w sytuacji, w której sąd krajowy stwierdza jednocześnie, że:
 - środki reklamowe posiadacza takiego monopolu dotyczące innych typów gier losowych również przez niego oferowanych nie ograniczają się do tego, co jest konieczne, aby ukierunkować konsumentów ku ofercie tego podmiotu poprzez odciążenie ich od innych kanałów niedozwolonych gier, lecz mają na celu wzmacnianie skłonności konsumentów do gry i stymulację ich czynnego w niej udziału, w celu maksymalizacji oczekiwanych z tej działalności dochodów;

- inne rodzaje gier losowych mogą być prowadzone przez podmioty prywatne korzystające z zezwolenia, oraz;

- w odniesieniu do innych rodzajów gier losowych nieobjętych rzeczonym monopolem i odznaczających się ponadto wyższym potencjałem uzależniającym niż gry objęte tym monopolem, właściwe władze prowadzą lub tolerują politykę ekspansji w zakresie oferty, mogącą wpływać na rozwój i stymulację działalności w zakresie gier, w szczególności w celu maksymalizacji wynikających z tej działalności dochodów;

rzeczony sąd krajowy może w uzasadniony sposób przyjąć, iż taki monopol nie jest odpowiedni do zagwarantowania realizacji celu obejmującego przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier, w jakim został on ustanowiony, przyczyniając się do ograniczenia okazji do gry i działalności w tej dziedzinie w sposób spójny i systematyczny.

W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego w każdej ze spraw

¹⁰⁸ W drugim pytaniu zadany w każdej ze spraw sądy krajowe zastanawiają się, czy art. 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy podmiot prywatny korzysta w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę, z zezwolenia na oferowanie gier losowych, zezwolenie takie umożliwia mu oferowanie takich gier w innych państwach członkowskich ze względu na ciężący na nich ewentualnie obowiązek uznania rzeczzonego zezwolenia.

- 109 W tym względzie należy przede wszystkim stwierdzić, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 94 opinii, że gdy w państwie członkowskim został ustanowiony monopol państwowy w dziedzinie gier losowych i gdy wydaje się, że środek ten spełnia różne warunki pozwalające na jego uzasadnienie w świetle zgodnych z prawem celów wyznaczonych w interesie ogólnym dopuszczanych w orzecznictwie, z założenia wykluczony jest każdy obowiązek uznania zezwoleń wydanych podmiotom prywatnym z siedzibą w innych państwach członkowskich wyłącznie z uwagi na fakt istnienia takiego monopolu.
- 110 Jedynie w przypadku, gdyby monopole będące przedmiotem postępowań przed sądami krajowymi uznano za niezgodne z art. 43 WE lub 49 WE, pytanie dotyczące ewentualnego istnienia takiego obowiązku wzajemnego uznania zezwoleń wydanych w innych państwach członkowskich mogłoby okazać się istotne dla celów rozstrzygnięcia sporów toczących się przed sądami krajowymi.
- 111 W tym względzie należy jednak zaznaczyć, iż w świetle przypomnianych w pkt 76 niniejszego wyroku uprawnień dyskrecjonalnych, jakimi dysponują państwa członkowskie dla ustalenia, zgodnie z ich własną skalą wartości, poziomu ochrony, jaki zamierzają zapewnić, i wymogów, jakie ochrona ta obejmuje, Trybunał regularnie podkreślał, że na ocenę proporcjonalności systemu ochrony ustanowionego przez państwo członkowskie nie może w szczególności mieć wpływu okoliczność, że inne państwo członkowskie wybrało odmienny system ochrony (zob. podobnie w szczególności ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 58).
- 112 W świetle tej swobody uznania i braku jakiegokolwiek harmonizacji wspólnotowej w dziedzinie, w obecnym stanie prawa Unii nie może istnieć obowiązek wzajemnego uznania zezwoleń wydanych przez różne państwa członkowskie.

- 113 Wynika z tego w szczególności, że każde państwo członkowskie zachowuje prawo do uzależnienia możliwości każdego podmiotu, który chciałby oferować gry losowe konsumentom znajdującym się na jego terytorium od posiadania przez niego zezwolenia wydanego przez właściwe władze tego państwa, przy czym okoliczność, że dany podmiot posiada już zezwolenie wydane w innym państwie członkowskim, nie może stanąć temu na przeszkodzie.
- 114 Konieczne jest ponadto, aby taki system zezwoleń, by mógł być uzasadniony w świetle art. 43 WE i 49 WE ze względu na przeszkody, jakie stawia w stosunku do swobody świadczenia usług lub swobody przedsiębiorczości, spełniał wymogi wynikające w tym zakresie z orzecznictwa, w szczególności jeżeli chodzi o niedyskryminacyjny charakter i proporcjonalność (zob. ww. wyrok w sprawie Placanica i in., pkt 48, 49).
- 115 W świetle wyjaśnień dostarczonych przez Verwaltungsgericht Gießen i przytoczonych w pkt 19 niniejszego wyroku należy również przypomnieć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem 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 Unii (ww. wyrok w sprawie Placanica i in., pkt 69)
- 116 Mając na względzie wszystkie powyższe uwagi, na drugie pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że art. 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, iż w obecnym stanie prawa Unii okoliczność, że podmiot posiada w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę, zezwolenie umożliwiające mu oferowanie gier losowych, nie stoi na przeszkodzie temu, aby inne państwo członkowskie uzależniało, z poszanowaniem wymogów prawa Unii, możliwość oferowania przez taki podmiot takich usług konsumentom znajdującym się na jego terytorium od posiadania zezwolenia wydanego przez jego własne władze.

W przedmiocie kosztów

- ¹¹⁷ 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) Artykuły 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, że:

- a) **aby móc uzasadnić monopol państwowy dotyczący zakładów sportowych i loterii, taki jak w postępowaniach przed sądami krajowymi, celem obejmującym przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier, zainteresowane władze krajowe nie muszą koniecznie być w stanie przedstawić badania przeprowadzone przed przyjęciem rzeczonych środków potwierdzających proporcjonalność tychże środków;**

- b) **okoliczność, że państwo członkowskie uprzywilejowuje taki monopol w stosunku do systemu zezwalającego podmiotom prywatnym, które mogą wykonywać swoją działalność w ramach uregulowań o charakterze niewykluczającym, może spełniać wymóg proporcjonalności, jeżeli w odniesieniu do celu dotyczącego wysokiego poziomu ochrony konsumentów ustanowieniu tego monopolu towarzyszy wprowadzenie ram**

prawnych zapewniających, iż jego posiadacz będzie w rzeczywistości w stanie w sposób spójny i systematyczny realizować taki cel za pomocą oferty ilościowo współmiernej i jakościowo dostosowanej do rzeczzonego celu oraz podlegającej ścisłej kontroli ze strony władz publicznych;

- c) okoliczność, że właściwe władze państwa członkowskiego mogłyby stanąć wobec pewnych trudności w celu zapewnienia przestrzegania rzeczonych monopolii przez organizatorów gier i zakładów z siedzibą za granicą, którzy zawieraliby przez Internet, z naruszeniem tych monopolii, zakłady z osobami objętymi właściwością miejscową rzeczonych władz, nie może jako taka mieć wpływu na ewentualną zgodność takiego monopolu z wymienionymi postanowieniami traktatu;
- d) w sytuacji, w której sąd krajowy stwierdza jednocześnie, że:
- środki reklamowe posiadacza takiego monopolu dotyczące innych typów gier losowych również przez niego oferowanych nie ograniczają się do tego, co jest konieczne, aby ukierunkować konsumentów ku ofercie tego podmiotu poprzez odciążenie ich od innych kanałów niedozwolonych gier, lecz mają na celu wzmacnianie skłonności konsumentów do gry i stymulację ich czynnego w niej udziału, w celu maksymalizacji oczekiwanych z tej działalności dochodów;
 - inne rodzaje gier losowych mogą być prowadzone przez podmioty prywatne korzystające z zezwolenia, oraz;

- w odniesieniu do innych rodzajów gier losowych nieobjętych rzeczonym monopolem i odznaczających się ponadto wyższym potencjałem uzależniającym niż gry objęte tym monopolem, właściwe władze prowadzą lub tolerują politykę ekspansji w zakresie oferty, mogącą wpływać na rozwój i stymulację działalności w zakresie gier, w szczególności w celu maksymalizacji wynikających z tej działalności dochodów;

rzeczony sąd krajowy w uzasadniony sposób może przyjąć, iż taki monopol nie jest odpowiedni do zagwarantowania realizacji celu obejmującego przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier, w jakim został on ustanowiony, przyczyniając się do ograniczania okazji do gry i działalności w tej dziedzinie w sposób spójny i systematyczny.

- 2) Artykuły 43 WE i 49 WE należy interpretować w ten sposób, iż w obecnym stanie prawa Unii okoliczność, że podmiot posiada w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę, zezwolenie umożliwiające mu oferowanie gier losowych, nie stoi na przeszkodzie temu, aby inne państwo członkowskie uzależniało, z poszanowaniem wymogów prawa Unii, możliwość oferowania przez taki podmiot takich usług konsumentom znajdującym się na jego terytorium od posiadania zezwolenia wydanego przez jego własne władze.

Podpisy