

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 8 września 2009 r. *

W sprawie C-42/07

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto (Portugalia) postanowieniem z dnia 26 stycznia 2007 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 lutego 2007 r., w postępowaniu:

Liga Portuguesa de Futebol Profissional,

Bwin International Ltd, dawniej Baw International Ltd,

przeciwko

Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa,

* Język postępowania: portugalski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas i K. Lenaerts, prezesi izb, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (sprawozdawca), J. Klučka, A. Arabadjiev, C. Toader i J.J. Kasel, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarze: K. Sztranc-Sławiczek i B. Fülöp, administratorzy,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 kwietnia 2008 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Liga Portuguesa de Futebol Profissional oraz Bwin International Ltd przez E. Serra Jorge, advogado, oraz przez C.D. Ehlermanna oraz A. Gutermuth, Rechtsanwälte,
- w imieniu Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa przez V. Rodriguesa Feliciano, procurador-adjunto,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandesora oraz przez M.L. Duarte oraz A. Matos Barros, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu belgijskiego przez A. Hubert oraz L. van den Broeck, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez P. Vlaemmincka, advocaat,

- w imieniu rządu duńskiego przez J. Liisberga, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lumme, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu greckiego przez N. Dafniou, O. Patsopoulou oraz M. Tassopoulousa, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu hiszpańskiego przez F. Díeza Morena, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez D. Del Gaiza, avvocato dello Stato,

- 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 słoweńskiego przez T. Mihelič, działającą w charakterze pełnomocnika,

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

- w imieniu rządu norweskiego przez P. Wenneråsa oraz J.A. Dalbakka, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez E. Traversę oraz M. Afonso, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 października 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

¹ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 43 WE, 49 WE i 56 WE.

- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania pomiędzy Liga Portuguesa de Futebol Profissional (zwaną dalej „Ligą”) i Bwin International Ltd (zwaną dalej „Bwin”), dawniej Baw International Ltd, przeciwko Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (zwanemu dalej „Santa Casa”) w przedmiocie grzywien nałożonych na nie przez dyrekcję Santa Casa z tego powodu, iż naruszyły one prawo portugalskie stosowane do oferowania określonych gier hazardowych przez Internet.

Ramy prawne

Uregulowanie gier hazardowych w Portugalii

- 3 Gry losowe i pieniężne w Portugalii są ogólnie zakazane. Niemniej jednak państwo zastrzegło sobie możliwość udzielania, zgodnie z systemem, który uzna za najbardziej odpowiedni, zezwoleń na przeprowadzanie jednej lub wielu gier przez podmiot państwowy lub przez podmiot bezpośrednio kontrolowany przez państwo, lub też przyznania prawa do ich urządzania podmiotom prywatnym, niezależnie od tego, czy mają cel zarobkowy w drodze zamówień publicznych przeprowadzanych na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego.
- 4 Gry losowe w formie loterii, gier lotto i zakładów sportowych są znane w Portugalii pod nazwą gier towarzyskich („jogos sociais”), a ich prowadzenie jest systematycznie powierzane Santa Casa.
- 5 Każda gra losowa urządzana przez Santa Casa jest tworzona osobnym dekretem z mocą ustawy, natomiast urządzanie i przeprowadzanie poszczególnych gier oferowanych przez nią, włącznie z wysokością stawek, planem przyznawania wygranych, częstotliwością losowania, rzeczywistą wielkością kwoty przypadającej na każdą wygraną, sposobem zbierania stawek, sposobem selekcji dystrybutorów posiadających zezwolenie, sposobem i terminami wypłat wygranych, jest uregulowane rozporządzeniem rządu.

- 6 Pierwszym rodzajem spornych gier była loteria krajowa gier (Lotaria Nacional), która została utworzona edyktem królewskim z dnia 18 listopada 1783 r., a jej prowadzenie zostało przyznane Santa Casa, przy czym koncesja była następnie stale odnawiana. W dniu dzisiejszym loteria ta polega na comiesięcznym losowaniu numerów.
- 7 W wyniku kolejnych zmian ustawodawstwa Santa Casa nabyła prawo do urządzania innych form gier losowych opartych na losowaniu numerów lub na zawodach sportowych. Doprowadziło to do ustanowienia zakładów sportowych dotyczących spotkań gry w piłkę nożną, zwanych Totobola i Totogolo, umożliwiających graczom zawieranie zakładów, odpowiednio co do wyników (wygrana, remis lub przegrana) oraz co do liczby goli zdobytych przez daną drużynę. Istnieją również dwie gry lotto, to znaczy „Totoloto”, polegająca na wyborze sześciu numerów spośród 49, oraz „EuroMillions”, rodzaj europejskiego lotto. Gracze uczestniczący w Totoboli lub Totoloto mają ponadto możliwość wzięcia udziału w grze Joker, która polega na losowaniu jednego numeru. Wreszcie istnieje również Lotaria Instantânea, gra błyskawiczna ze zdrapką popularnie zwaną „raspadinha”.

Oferowanie gier towarzyskich przez Internet

- 8 W 2003 r., w odpowiedzi na postęp techniczny, dostosowano ramy prawne w zakresie gier lotto i zakładów, pozwalając na oferowanie gier drogą elektroniczną, szczególnie przez Internet. Środki te są zawarte w dekrete z mocą ustawy z dnia 8 listopada 2003 r. nr 282/2003 (*Diário da República* I, seria A, nr 259 z dnia 8 listopada 2003 r.). Mają na celu, co do zasady, po pierwsze, zezwolenie Santa Casa na dystrybucję jej produktów drogą elektroniczną, a po drugie, rozciągnięcie prawa wyłączności dla Santa Casa na urządzanie gier drogą elektroniczną, szczególnie przez Internet, zakazując tym samym korzystania z tego środka innym podmiotom.
- 9 Artykuł 2 dekretu z mocą ustawy nr 282/2003 stanowi, że prowadzenie drogą elektroniczną spornych gier, a także innych gier, których prowadzenie zostało powierzone Santa Casa, jest wykonywane przez Santa Casa na zasadzie wyłączności,

za pośrednictwem jej Departamento de Jogos (departamentu gier), a także wyjaśnia, że zasada wyłączności rozciąga się na całe terytorium krajowe, włączywszy w to w szczególności Internet.

10 Zgodnie z art. 11 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 282/2003 wykroczeniami administracyjnymi są następujące zachowania:

„a) propagowanie, urządzenie lub prowadzenie drogą elektroniczną gier [których prowadzenie zostało powierzone Santa Casa] z naruszeniem zasad wyłączności przewidzianych w art. 2 [niniejszego dekretu z mocą ustawy] a także emitowanie, dystrybucję lub sprzedaż biletów wirtualnych i ogłaszanie o losowaniach dotyczących tych biletów, niezależnie od tego, czy mają one miejsce na terytorium kraju, czy za granicą;

b) propagowanie, urządzenie lub prowadzenie drogą elektroniczną loterii lub innych losowań podobnych do Lotaria Nacional lub do Lotaria Instantânea, z naruszeniem zasad wyłączności przewidzianych w art. 2, a także emitowanie, dystrybucję lub sprzedaż biletów wirtualnych i ogłaszanie o losowaniach dotyczących tych biletów, niezależnie od tego, czy mają one miejsce na terytorium kraju, czy za granicą;

[...]”.

11 Artykuł 12 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 282/2003 określa maksymalne i minimalne wysokości kary grzywny z tytułu wykroczeń administracyjnych przewidzianych w szczególności w art. 11 ust. 1 lit. a) i b) tego dekretu z mocą ustawy. Dla osób prawnych grzywna nie może być niższa niż 2000 EUR i wyższa od trzykrotnej wysokości całej sumy pieniężnej, jaką przypuszczalnie zebrano w związku z przeprowadzeniem danej gry, pod warunkiem, że owa trzykrotna wysokość będzie wyższa niż 2000 EUR i nie przekroczy pułapu 44 890 EUR.

Organizacja i działalność Santa Casa

- 12 Działalność Santa Casa była w dniu zaistnienia okoliczności faktycznych przed sądem krajowym określona w dekrete z mocą ustawy nr 322/91 z dnia 26 sierpnia 1991 r w sprawie przyjęcia statutu instytucji Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (*Diário da República* I, seria A, nr 195 z dnia 26 sierpnia 1991 r.), zmienionym dekretem z mocą ustawy nr 469/99 z dnia 6 listopada 1999 r. (*Diário da República* I, seria A, nr 259 z dnia 6 listopada 1999 r., zwanym dalej „dekretem z mocą ustawy nr 322/91”).
- 13 W uzasadnieniu dekretu z mocą ustawy nr 322/91 podkreśla się znaczenie Santa Casa w licznych aspektach — historycznym, społecznym, dziedzictwa kulturalnego i ekonomicznym — i na tej podstawie wnioskuje się, że rząd powinien zwracać „szczególną i stałą uwagę w celu zapobiegania zaniedbaniom i nieprawidłowemu funkcjonowaniu [...] poprzez przyznanie jej jednak większej autonomii w dziedzinie zarządzania i prowadzenia gier towarzyskich”.
- 14 Zgodnie z art. 1 ust. 1 jej statutu Santa Casa jest „osobą prawną administracyjnej użyteczności publicznej”. Organami zarządzającymi Santa Casa są, w myśl art. 12 ust. 1 jej statutu, dyrektor i zarząd. Zgodnie z art. 13 tego statutu dyrektor jest powoływany zarządzeniem prezesa rady ministrów, zaś pozostali członkowie zarządu są powoływani zarządzeniami ministrów, pod których zwierzchnictwem znajduje się Santa Casa.
- 15 Santa Casa na podstawie art. 20 ust. 1 statutu otrzymała szczególne zadania w dziedzinie ochrony rodziny, macierzyństwa i dziecka, pomocy pozbawionym ochrony osobom nieletnim w sytuacji zagrożenia, pomocy osobom starszym, w poważnych społecznych przypadkach niedostatku oraz w dziedzinie świadczenia podstawowych i specjalistycznych usług opieki zdrowotnej.
- 16 Wpływy z prowadzenia gier losowych są dzielone pomiędzy Santa Casa i pozostałe instytucje użyteczności publicznej lub przeznaczane na działalność społeczną. Pozostałymi instytucjami użyteczności publicznej są stowarzyszenia ochotniczej

straży pożarnej, prywatne instytucje solidarności społecznej, placówki zapobiegania i rehabilitacji dla osób niepełnosprawnych oraz fundusze rozwoju w dziedzinie kultury.

- 17 Dziedzina prowadzenia gier hazardowych należy do departamentu gier Santa Casa. Departament ten jest regulowany regulaminem przyjętym, podobnie jak statut Santa Casa, dekretem z mocą ustawy nr 322/91 i posiada swoje własne organy zarządzające i kontrolne.
- 18 Organ zarządzający departamentu gier składa się w myśl art. 5 regulaminu tego departamentu z dyrektora Santa Casa, pełniącego funkcję przewodniczącego, oraz dwóch przedstawicieli powoływanych wspólnym zarządzeniem ministra ds. pracy i solidarności oraz ministra ds. zdrowia. Na podstawie art. 8, 12 i 16 regulaminu tego departamentu większość członków komisji konkursowej, komisji losowania oraz komisji odwoławczej jest przedstawicielami administracji publicznej, to znaczy głównej izby skarbowej i rządu Lizbony. Przewodniczącym komisji odwoławczej, który ma wzmocnione prawo głosu, jest sędzia, nominowany zarządzeniem ministra sprawiedliwości. Dwóch z trzech członków tej komisji konkursowej jest powoływanych, odpowiednio, zarządzeniem głównego inspektora podatkowego oraz przez prezydenta miasta Lizbony, natomiast trzeci członek komisji konkursowej jest powoływany przez dyrektora Santa Casa.
- 19 Departament gier wyposażony został w uprawnienia organu administracyjnego do wszczęcia, przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sprawie wykroczeń za nielegalne urządzenie gier losowych przyznane na zasadzie wyłączności Santa Casa. Dekret z mocą ustawy nr 282/2003 przyznaje dyrekcji departamentu gier niezbędne uprawnienia administracyjne do nakładania grzywien przewidzianych w art. 12 ust. 1 tego dekretu z mocą ustawy.

Postępowania przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 20 Bwin jest przedsiębiorstwem z siedzibą na Gibraltarze, które oferuje gry on-line. Oferuje ono gry losowe przez stronę internetową.
- 21 Bwin nie posiada żadnego zakładu w Portugalii. Należące do niego serwery z grami on-line znajdują się na Gibraltarze oraz w Austrii. Wszystkie zakłady są zawierane na stronie internetowej Bwin lub za pomocą innego środka komunikacji bezpośredniej. Zakłady opłacane są na stronie internetowej przez dany podmiot w szczególności za pomocą karty bankowej, a także za pośrednictwem innych środków płatności elektronicznej. Wartość ewentualnych wygranych jest zapisywana na rachunku zakładu otwartym przez Bwin na rzecz gracza. Gracz może skorzystać z tych pieniędzy w celu grania lub też zażądać transferu na swój rachunek bankowy.
- 22 Bwin oferuje szeroką gamę gier losowych on-line obejmującą zakłady sportowe, gry kasynowe, takie jak ruletka i poker, a także gry oparte na losowaniu numerów, które są analogiczne do Totoloto prowadzonego przez Santa Casa.
- 23 Oferowane zakłady sportowe dotyczą wyników spotkań piłkarskich, a także wyników innych zawodów sportowych. Poszczególne rodzaje gier obejmują zakłady co do rezultatu (zwycięstwo, remis lub przegrana) spotkań piłkarskich portugalskiej ligi mistrzów, odpowiadające grom Totobola i Totogolo, których prowadzenie zostało powierzone Santa Casa. Bwin oferował ponadto zakłady sportowe on-line w czasie rzeczywistym, których stawki są zmienne i zmieniają się w zależności od przebiegu wydarzenia sportowego, którego dotyczą zakłady. Informacje dotyczące wyniku meczu, minionego czasu, liczby żółtych i czerwonych kartek itp. są wyświetlane w rzeczywistym czasie na stronie internetowej Bwin, umożliwiając graczom zawieranie zakładów drogą interaktywną w trakcie przebiegu wydarzenia sportowego.

- 24 Zgodnie z postanowieniem odsyłającym Liga jest osobą prawną prawa prywatnego o strukturze stowarzyszenia, niemającą celu zarobkowego, do której należą wszystkie uczestniczące w zawodowych rozgrywkach piłkarskich kluby w Portugalii. Organizuje ona w szczególności rozgrywki piłki nożnej odpowiadające pierwszej lidze krajowej, a ponadto jej zadaniem jest komercyjna eksploatacja organizowanych przez nią rozgrywek.
- 25 Liga i Bwin wyjaśniły w uwagach przedstawionych Trybunałowi, że umowa sponsoringu, jaką zawarły w dniu 18 sierpnia 2005 r. na okres czterech sezonów sportowych poczynawszy od sezonu 2005/2006, uczyniła z Bwin główny podmiot sponsorujący pierwszej ligi piłki nożnej w Portugalii. Zgodnie z tą umową pierwsza liga, zwana wcześniej „Super Liga” zmieniła nazwę, stając się najpierw Liga betandwin.com, a następnie Bwin Liga. Ponadto logo Bwin było umieszczane na sprzęcie używanym przez piłkarzy oraz na stadionach klubów pierwszej ligi. Strona internetowa Ligi zawiera również odniesienia do strony internetowej Bwin oraz link do tej strony umożliwiający konsumentom portugalskim i innych państw członkowskich korzystanie z usług gier losowych, oferowanych im w ten sposób.
- 26 Następnie dyrekcja departamentu gier Santa Casa w ramach wykonywania kompetencji przyznanych jej na mocy dekretu z mocą ustawy nr 282/2003 podjęła decyzje nakładające grzywny w wysokości 75 000 EUR na Ligę i w wysokości 74 500 EUR na Bwin z tytułu wykroczeń administracyjnych przewidzianych w art. 11 ust. 1 lit. a) i b) tego dekretu z mocą ustawy. Grzywny te stanowią kumulację prawną dwóch grzywien nałożonych na Ligę i Bwin, z jednej strony, za promocję, urządzenie i przeprowadzanie gier towarzyskich przyznanych Santa Casa lub gier analogicznych do nich, oraz z drugiej strony, za reklamę tych gier.
- 27 Liga i Bwin wniosły skargi do sądu krajowego, domagając się uchylenia tych decyzji i powołując się w szczególności na zasady i orzecznictwo wspólnotowe z tej dziedziny.

28 W tych okolicznościach Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy system wyłączności ustanowiony na rzecz Santa Casa w zakresie, w jakim jest stosowany wobec [Bwin], to znaczy wobec usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z prawem świadczy analogiczne usługi, a który nie posiada fizycznie żadnego przedsiębiorstwa w Portugalii, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług, naruszające zasady swobodnego świadczenia usług, swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu płatności ustanowione odpowiednio w art. 49 [WE], 43 [WE] i 56 WE?

Czy prawo wspólnotowe, a w szczególności wspomniane zasady stoją na przeszkodzie systemowi krajowemu, który tak jak system sporny w postępowaniu przed sądem krajowym, po pierwsze, ustanawia wyłączność na rzecz jednego podmiotu w zakresie prowadzenia loterii i zakładów wzajemnych, a po drugie, rozciąga tę wyłączność na »terytorium całego kraju, włączywszy w to [...] Internet«?».

W przedmiocie wniosku o otwarcie procedury ustnej na nowo

29 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 30 października 2008 r. Bwin wniosła do Trybunału o zarządzenie otwarcia procedury ustnej na nowo, na podstawie art. 61 regulaminu.

30 Zgodnie z powyższym przepisem w przedmiocie tego wniosku został wysłuchany rzecznik generalny.

31 Trybunał może z urzędu, na wniosek rzecznika generalnego lub na wniosek stron zarządzić otwarcie procedury ustnej na nowo, stosownie do art. 61 regulaminu, 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 26 czerwca 2008 r. w sprawie C-284/06 Burda, Zb.Orz. s. I-4571, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 Z kolei statut Trybunału Sprawiedliwości oraz jego regulamin nie dają stronom możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego.

33 Tymczasem we wniosku Bwin ogranicza się zasadniczo do skomentowania opinii rzecznika generalnego, w szczególności poprzez podkreślenie okoliczności, że rzecznik generalny w wielu ustaleniach faktycznych oparł się na uwagach przedstawionych przez Santa Casa i rząd portugalski, bez uwzględniania argumentów podniesionych przez Bwin i Ligę, w celu zakwestionowania tych ustaleń lub zwrócenia uwagi na to, że były one sporne.

34 Trybunał uważa, że dysponuje wszelkimi danymi niezbędnymi do udzielenia odpowiedzi na pytania zadane przez sąd krajowy i że podstawą rozstrzygnięcia sprawy nie będzie argument, który nie był przedmiotem dyskusji stron.

35 Dlatego też nie ma potrzeby otwierania procedury ustnej na nowo.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 36 W uwagach przedstawionych Trybunałowi rząd włoski kwestionuje dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na tej podstawie, że pytanie skierowane przez sąd krajowy wzywa Trybunał do orzeczenia w kwestii zgodności przepisu prawa krajowego z prawem wspólnotowym.
- 37 W tym zakresie należy przypomnieć, że system współpracy ustanowiony w art. 234 WE opiera się na rozdziale kompetencji pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem. W ramach postępowania wszczętego na podstawie tego artykułu wykładnia przepisów krajowych należy do sądów państw członkowskich, a nie do Trybunału, do tego ostatniego nie należy więc orzekanie w przedmiocie zgodności norm prawa krajowego z postanowieniami prawa wspólnotowego. Natomiast zadaniem Trybunału jest dostarczenie sądowi krajowemu wszystkich elementów wykładni prawa wspólnotowego, które mogą mu być pomocne w dokonaniu oceny zgodności norm prawa krajowego z uregulowaniami wspólnotowymi (wyrok 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, pkt 36).
- 38 Należy stwierdzić, że w swoich pytaniach sąd krajowy wzywa Trybunał do orzeczenia nie w przedmiocie zgodności prawa wspólnotowego ze szczególnym uregulowaniem dotyczącym gier losowych w Portugalii, a jedynie co do niektórych jego elementów, które zostały opisane w sposób ogólny, a dokładniej, odnośnie do zakazania jakimkolwiek usługodawcom innym niż *Santa Casa*, włączywszy w to usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim, oferowania przez Internet na terytorium portugalskim gier losowych przyznanych temu podmiotowi oraz gier do nich analogicznych. Taki wniosek jest dopuszczalny.
- 39 Ponadto rządy włoski, niderlandzki i norweski oraz Komisja Wspólnot Europejskich podważają dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na tej podstawie, że nie zawiera on wystarczających wskazówek dotyczących treści i celu regulacji portugalskiej mającej zastosowanie do sprawy przed sądem krajowym.

40 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 rządowi państw członkowskich i innym zainteresowanym stronom przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości. W świetle utrwalonego orzecznictwa w tym celu niezbędne jest, po pierwsze, aby 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. ww. wyrok w sprawie Placanica i in., pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 W tym zakresie prawdą jest, że precyzja, względnie przydatność uwag przedstawionych przez rządy państw członkowskich, może zależeć od wystarczająco szczegółowego charakteru wskazówek dotyczących treści i celu właściwego w postępowaniu przed sądem krajowym prawa krajowego. Niemniej jednak ze względu na rozdział kompetencji pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem nie można wymagać od sądu krajowego, aby przed wystąpieniem do Trybunału dokonał wszystkich ustaleń faktycznych i oceny prawnej, które na nim ciążyą w ramach jego zadań sądowych. Wystarczy, że z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynikać będą przedmiot sporu przed sądem krajowym oraz główne kwestie prawa wspólnotowego, które umożliwią państwom członkowskim przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości oraz skuteczne uczestnictwo w postępowaniu przed tym Trybunałem.

42 W sprawie przed sądem krajowym postanowienie odsyłające spełnia te wymogi. Sąd krajowy określił ramy faktyczne i prawne, w które wpisuje się pytanie skierowane do Trybunału. W zakresie, w jakim cel portugalskiego uregulowania w dziedzinie gier losowych nie został wskazany w tym postanowieniu, Trybunał zostanie wezwany do odpowiedzi na skierowane pytanie z uwzględnieniem w szczególności celów przywołanych przez strony w postępowaniu przed sądem krajowym oraz przez rząd

portugalski przed Trybunałem. W związku z tym Trybunał stwierdza, że w tych okolicznościach dysponuje wszystkimi elementami koniecznymi dla udzielenia odpowiedzi na to pytanie.

- 43 Z uwagi na ogół rozważań wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za dopuszczalny.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 44 W pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 43 WE, 49 WE i 56 WE.

W kwestii stosowania art. 43 WE i 56 WE

- 45 Ponieważ pytanie kierowane przez sąd krajowy dotyczy nie tylko art. 49 WE, lecz także art. 43 WE i 56 WE, w pierwszej kolejności należy podnieść, że w świetle informacji znajdujących się w aktach sprawy nie wydaje się, że dwa ostatnie z wymienionych artykułów miałyby mieć zastosowanie do postępowania przed sądem krajowym.
- 46 Jeżeli chodzi o zastosowanie art. 43 WE, to wiadomo, że Bwin prowadzi swoją działalność w Portugalii wyłącznie przez Internet, bez posługiwania się pośrednikami mającymi siedzibę na terytorium portugalskim, a tym samym bez tworzenia tam głównej czy drugiej siedziby przedsiębiorstwa. Podobnie z akt sprawy nie wynika, że Bwin miał zamiar ustanowić siedzibę w Portugalii. W związku z tym nic nie wskazuje na to, aby przepisy traktatu dotyczące swobody przedsiębiorczości mogły mieć zastosowanie do sprawy przed sądem krajowym.

- 47 Jeżeli chodzi o zastosowanie art. 56 WE, to należy stwierdzić, że ewentualne ograniczające skutki uregulowania krajowego spornego przed sądem krajowym dla swobody przepływu kapitału i swobody przepływu płatności byłyby jedynie nieuniknionymi konsekwencjami ewentualnych ograniczeń swobody świadczenia usług. Tymczasem jeżeli przepis krajowy dotyczy jednocześnie kilku podstawowych swobód, to Trybunał zasadniczo ocenia ten przepis w świetle jednej tylko z tych swobód, jeżeli okaże się, że w danych okolicznościach jedna z nich jest całkowicie drugorzędna względem pozostałych i może być z nimi połączona (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2006 r. w sprawie C-452/04 *Fidium Finanz*, Zb.Orz. s. I-9521, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 W tych okolicznościach należy udzielić odpowiedzi na pytanie skierowane przez sąd odsyłający, biorąc pod uwagę jedynie art. 49 WE.

W przedmiocie zakresu pytania prejudycjalnego

- 49 Postępowanie przed sądem krajowym dotyczy wprowadzania do obrotu w Portugalii określonych gier losowych drogą elektroniczną, to znaczy przez Internet. Bwin, prywatny podmiot gospodarczy mający siedzibę w innym państwie członkowskim, oferuje gry losowe w Portugalii wyłącznie przez Internet, a wykroczenia administracyjne, o których mowa w art. 11 ust. 1 lit. a) i b) dekretu z mocą ustawy nr 282/2003, o których popełnienie oskarżono Ligę i Bwin w ramach postępowania przed sądem krajowym, obejmują jedynie zachowania dotyczące gier organizowanych drogą elektroniczną.
- 50 W związku z tym pytanie skierowane przez sąd krajowy należy rozumieć jako zasadniczo zmierzające do ustalenia tego, czy art. 49 WE sprzeciwia się uregulowaniu państwa członkowskiego, takiemu jak w postępowaniu przed sądem krajowym, które zakazuje podmiotom gospodarczym takim jak Bwin, mającym siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym świadczą zgodnie z prawem podobne usługi, oferowania gier losowych przez Internet na terytorium rzeczzonego państwa członkowskiego.

W przedmiocie istnienia ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług

- 51 Artykuł 49 WE wymaga zniesienia jakichkolwiek ograniczeń swobodnego świadczenia usług, nawet gdy ograniczenia te są stosowane bez różnicy zarówno w stosunku do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli są w stanie zakazać, utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, gdzie zgodnie z przepisami świadczy on takie same usługi (zob. wyroki: z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-76/90 Säger, Rec. s. I-4221, pkt 12; z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-58/98 Corsten, Rec. s. I-7919, pkt 33). Ponadto ze swobody świadczenia usług korzystają zarówno usługodawca, jak i usługobiorca (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 1984 r. w sprawie 286/82 i 26/83, Rec. s. 377, pkt 16).
- 52 Wiadomo, że uregulowanie państwa członkowskiego zakazujące usługodawcom, takim jak Bwin, mającym siedzibę w innym państwie członkowskim, oferowania usług na terytorium rzeczzonego państwa przez Internet stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług zagwarantowanej przez art. 49 WE (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-243/01 Gambelli i in., Rec. s. I-13031 pkt 54).
- 53 Uregulowanie to nakłada ponadto ograniczenie na swobodę rezydentów danego państwa członkowskiego do korzystania przez Internet z usług oferowanych w innym państwie członkowskim.
- 54 W związku z tym należy stwierdzić, tak jak to zresztą przyznaje sam rząd portugalski, że sporne w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowanie prowadzi do ograniczenia swobody świadczenia usług zagwarantowanej przez art. 49 WE.

W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia swobody świadczenia usług

- 55 Należy zbadać, w jakim stopniu ograniczenie sporne w postępowaniu przed sądem krajowym może zostać dopuszczone na zasadzie odstępstw wyraźnie przewidzianych w art. 45 WE i 46 WE, mających zastosowanie w tej dziedzinie na podstawie art. 55 WE, lub uzasadnione zgodnie z orzecznictwem Trybunału nadrzędnymi względami interesu ogólnego.
- 56 Artykuł 46 ust. 1 WE dopuszcza ograniczenia uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Orzecznictwo ponadto 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 ww. wyrok w sprawie Placanica i in., pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 W tym zakresie należy zauważyć, o czym przypominała większa część państw członkowskich, które przedstawiły uwagi Trybunałowi, że uregulowanie gier liczbowych stanowi część dziedziny, w której pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne rozbieżności dotyczące wartości moralnych, religijnych i kulturalnych. W braku harmonizacji wspólnotowej w tym zakresie do każdego państwa członkowskiego z osobna należy ocena w tych dziedzinach według własnej skali wartości wymogów związanych z ochroną danych (zob. w szczególności wyroki: z dnia 14 grudnia 1979 r. w sprawie 34/79 Henn i Darby, Rec. s. 3795, pkt 15; z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie C-275/92 Schindler, Rec. s. I-1039, pkt 32; z dnia 20 listopada 2001 r. w sprawie C-268/99 Jany i in., Rec. s. I-8615, pkt 56, 60, a także ww. wyrok w sprawie Placanica i in., pkt 47).
- 58 Sama okoliczność, iż dane państwo wybiera odmienny system ochrony niż przyjęty przez inne państwo członkowskie, nie może mieć wpływu na ocenę niezbędnego i proporcjonalnego charakteru przepisów przyjętych w tej dziedzinie. Przepisy te powinny być jedynie ocenione z uwzględnieniem celów zakładanych przez właściwe organy zainteresowanego państwa członkowskiego oraz zapewnienia zamierzonego poziomu ochrony (wyroki: z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-124/97 Läära i in., pkt 36; z dnia 21 października 1999 r. w sprawie C-67/98 Zenatti, pkt 34).

- 59 W związku z tym państwa członkowskie korzystają ze swobody w ustalaniu celów ich polityki w dziedzinie gier losowych i w razie potrzeby szczegółowego określenia poziomu ochrony, do którego dążą. Niemniej jednak nakładane przez nie ograniczenia muszą spełniać przesłanki wynikające z orzecznictwa Trybunału w zakresie ich proporcjonalności (ww. wyrok w sprawie Placanica i in., pkt 48).
- 60 W konsekwencji w niniejszej sprawie należy dokonać oceny w szczególności tego, czy ograniczenie oferowania gier liczbowych przez Internet nałożone przez sporne w postępowaniu przed sądem krajowym prawo krajowe jest właściwe dla realizacji celu lub celów wskazanych przez dane państwo członkowskie 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 Placanica i in., pkt 49).
- 61 W tym zakresie należy przypomnieć, że ustawodawstwo krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu, tylko jeśli jego osiągnięcie jest rzeczywistym przedmiotem troski tego ustawodawstwa w sposób spójny i systematyczny (wyrok z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 Hartlauer, Zb.Orz. s. I-1721, pkt 55).
- 62 Zdaniem rządu portugalskiego i Santa Casa głównym celem zamierzonym przez regulację krajową jest zwalczanie przestępczości, a dokładniej ochrona użytkowników gier hazardowych przed oszustwami popełnionymi przez osoby zarządzające te gry.
- 63 W tym zakresie należy podnieść, że zwalczanie przestępczości może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, który może uzasadniać ograniczenia dotyczące podmiotów uprawnionych do oferowania usług w sektorze gier losowych. W rzeczywistości bowiem, biorąc pod uwagę znaczną wielkość kwot, którą można zebrać, oraz kwot wygranych, którą można zaoferować graczom, takie gry wiążą się z wysokim niebezpieczeństwem deliktów i oszustw.

- 64 Trybunał uznał już ponadto, że zezwalanie na gry na zasadzie wyłączności ma tę zaletę, że kanalizuje przeprowadzanie gier w kontrolowanym obiegu i zapobiega ryzyku urządzania gier w celach oszukańczych i przestępczych (zob. ww. wyroki: w sprawie Läära i in., pkt 37; w sprawie Zenatti, pkt 35).
- 65 Rząd portugalski podnosi, że przyznanie Santa Casa wyłącznych praw na urządzenie gier losowych umożliwia zagwarantowanie, że system funkcjonuje w sposób kontrolowany i bezpieczny. Z jednej strony, długotrwałe istnienie Santa Casa, które rozciąga się na ponad pięć wieków, świadczy o stabilności tego podmiotu. Z drugiej zaś strony rząd ten podkreśla, że Santa Casa funkcjonuje w ścisłej zależności od niego. Ramy prawne gier hazardowych, status Santa Casa oraz uczestnictwo rządu w mianowaniu członków jej organów zarządzających umożliwiają państwu sprawowanie rzeczywistego nadzoru nad Santa Casa. Taki system prawny i statutowy daje wystarczające gwarancje państwu co do przestrzegania zasad zmierzających do zachowania uczciwości gier losowych organizowanych przez Santa Casa.
- 66 W tym zakresie z krajowych ram prawnych przedstawionych w pkt 12–19 niniejszego wyroku wynika, że organizacja i funkcjonowanie Santa Casa są regulowane względami i wymogami zmierzającymi do osiągnięcia celów leżących w interesie ogólnym. Departament gier Santa Casa otrzymał uprawnienia organu administracyjnego do wszczęcia i występowania w postępowaniach dotyczących wykroczeń polegających na bezprawnym przeprowadzaniu gier hazardowych przyznanych na zasadzie wyłączności Santa Casa.
- 67 W tym zakresie należy uznać, że przyznanie wyłącznych praw na prowadzenie gier hazardowych przez Internet jednemu podmiotowi, takiemu jak Santa Casa, który jest poddany ścisłej kontroli organów publicznych, może w okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym umożliwić skupienie prowadzenia gier w kontrolowanym obiegu i może zostać uznane za właściwe dla ochrony konsumentów przed oszustwami popełnianymi przez podmioty zarządzające te gry.
- 68 Jeżeli chodzi o ocenę koniecznego charakteru systemu spornego w postępowaniu przed sądem krajowym, to rząd portugalski podnosi, że organy danego państwa członkowskiego nie mają takich samych możliwości kontroli podmiotów posiadających siedzibę

poza terytorium kraju i posługujących się Internetem w celu oferowania usług jak możliwości kontroli podmiotów takich jak Santa Casa.

69 W tym zakresie należy przypomnieć, że sektor gier losowych oferowanych przez Internet nie jest przedmiotem harmonizacji wspólnotowej. Państwo członkowskie jest więc uprawnione do stwierdzenia, że sama tylko okoliczność, iż podmiot, taki jak Bwim, oferuje zgodnie z prawem usługi z tego sektora przez Internet w innym państwie członkowskim, w którym ma siedzibę i w którym zasadniczo podlega już wymogom prawnym i kontroli ze strony właściwych organów tego państwa członkowskiego, nie może być uznana za wystarczającą gwarancję ochrony krajowych konsumentów przed niebezpieczeństwem oszustwa i przestępczości w świetle trudności, jakie mogą napotkać w tym kontekście organy państwa członkowskiego siedziby przy ocenie profesjonalnych walorów i prawości takiego podmiotu.

70 Ponadto z powodu braku bezpośredniego kontaktu pomiędzy konsumentem a podmiotem prowadzącym gry, gry losowe dostępne przez Internet wiążą się z innym i bardziej znaczącym ryzykiem w porównaniu do tradycyjnego rynku takich gier, jeżeli chodzi o ewentualne oszustwa popełnione przez podmioty prowadzące te gry wobec konsumentów.

71 Poza tym nie można wykluczyć możliwości, że podmiot sponsorujący niektóre zawody sportowe, w odniesieniu do których przyjmuje zakłady, oraz niektóre drużyny biorące udział w tych zawodach, znajdzie się w sytuacji umożliwiającej mu wywieranie bezpośredniego lub pośredniego wpływu na ich wynik, a tym samym — zwiększenie zysku.

72 Z rozważań tych wynika, że sporne w postępowaniu przed sądem krajowym ograniczenia mogą ze względu na specyfikę oferowania gier hazardowych przez Internet zostać uznane za uzasadnione celem zwalczania oszustw i przestępczości.

73 W związku z tym na przedstawione pytanie należy odpowiedzieć, iż art. 49 WE nie sprzeciwia się regulacji państwa członkowskiego takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym, która zakazuje podmiotom takim jak Bwin, mającym siedzibę w innym państwie członkowskim, gdzie zgodnie z prawem świadczą podobne usługi, oferowania gier losowych przez Internet na terytorium rzeczonoego państwa członkowskiego.

W przedmiocie kosztów

74 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:

Artykuł 49 WE nie sprzeciwia się regulacji państwa członkowskiego takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym, która zakazuje podmiotom takim jak Bwin International Ltd, mającym siedzibę w innym państwie członkowskim, gdzie zgodnie z prawem świadczą podobne usługi, oferowania gier losowych przez Internet na terytorium rzeczonoego państwa członkowskiego.

Podpisy