



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 28 stycznia 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Artykuły 49 TFUE i 56 TFUE — Swoboda przedsiębiorczości — Swoboda świadczenia usług — Gry losowe — Wyrok Trybunału uznający za niezgodne z prawem Unii uregulowanie krajowe dotyczące koncesji na działalność w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych — Reorganizacja systemu poprzez zorganizowanie nowego przetargu — Nieodpłatne zbycie prawa do korzystania z materialnych i niematerialnych składników majątkowych będących przedmiotem prawa własności, stanowiących sieć służącą do zarządzania zakładami wzajemnymi i ich przyjmowania — Ograniczenie — Nadrzędne względy interesu ogólnego — Proporcjonalność

W sprawie C-375/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale di Frosinone (sąd we Frosinone, Włochy) postanowieniem z dnia 9 lipca 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 sierpnia 2014 r., w postępowaniu karnym przeciwko:

Rosannie Laezy,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes drugiej izby, pełniący obowiązki prezesa trzeciej izby, A. Arabadjiev, C. Toader (sprawozdawca), E. Jarašiūnas i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: V. Giacobbo-Peyronnel, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 września 2015 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu R. Laezy przez D. Agnello, R. Jacchię, A. Terranovę, F. Ferrara oraz M. Murę, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Marronego oraz S. Fiorentina, avvocati dello Stato,
- w imieniu rządu belgijskiego przez J. Van Holm, L. Van den Broeck oraz M. Jacobs, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez P. Vlaemmincka, B. Van Voorena oraz R. Verbekego, advocaten,

* Język postępowania: włoski.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Montaguti oraz H. Tserepę-Lacombe, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 listopada 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 TFUE i 56 TFUE.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania karnego wszczętego przeciwko R. Laezyz wskutek naruszenia włoskich przepisów regulujących przyjmowanie zakładów wzajemnych.

Ramy prawne

- 3 Artykuł 10 ust. 9g i 9h decreto-legge – Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (dekretu z mocą ustawy nr 16 w sprawie pilnych przepisów w dziedzinie uproszczenia podatków, poprawy skuteczności i wzmocnienia procedur kontrolnych) z dnia 2 marca 2012 r. (GURI nr 52 z dnia 2 marca 2012 r.), zastąpionego, po wprowadzeniu zmian, ustawą nr 44 z dnia 26 kwietnia 2012 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 99 z dnia 28 kwietnia 2012 r.) (zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy z 2012 r.”), stanowi:

„9g W ramach uporządkowania przepisów z dziedziny gier publicznych, w tym zakładów sportowych, również dotyczących zawodów hippicznych, oraz zakładów innych niż sportowe, postanowienia niniejszego ustępu mają na celu ułatwienie takiego uporządkowania poprzez pierwsze zrównanie czasu obowiązywania koncesji, których przedmiotem jest przyjmowanie odnośnych zakładów, przy jednoczesnym zachowaniu wymogu dostosowania krajowych zasad wyboru podmiotów, które na rzecz państwa przyjmują zakłady sportowe, również dotyczące zawodów hippicznych, oraz zakłady inne niż sportowe, do zasad wynikających z wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dniu 16 lutego 2012 r. w sprawach [Costa i Cifone (C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80)]. W związku z tym, mając na uwadze zbliżające się wygaśnięcie grupy koncesji na przyjmowanie wskazanych zakładów, niezależny urząd ds. monopoli państwowych [przekształcony następnie w Agenzia delle dogane e dei Monopoli (agencję ceł i monopoli, zwaną dalej »ADM«)] zorganizuje bezzwłocznie, a w każdym razie najpóźniej do dnia 31 lipca 2012 r., przetarg w celu wyboru podmiotów przyjmujących rzeczne zakłady, z zachowaniem co najmniej następujących kryteriów:

- a) możliwości udziału podmiotów, które prowadzą już działalność w zakresie przyjmowania zakładów w jednym z państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w którym mają swoją siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności, na podstawie ważnego i skutecznego upoważnienia wydanego zgodnie z przepisami obowiązującymi w porządku prawnym rzeczonoego państwa, i które to podmioty spełniają również wymogi rzetelności i wiarygodności oraz wymogi ekonomiczne i majątkowe określone przez [ADM], z uwzględnieniem przepisów w tej dziedzinie zawartych w ustawie nr 220 [legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)] [ustawie w sprawie wytycznych dotyczących opracowania rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawa stabilizująca 2011)] z dnia 13 grudnia 2010 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 297 z dnia 21 grudnia 2010 r.), zmienionej ustawą nr 111 z dnia 15 lipca 2011 r. (zwaną dalej »ustawą stabilizującą 2011«)], oraz w dekrete z mocą ustawy nr 98 z dnia 6 lipca 2011 r., zastąpionym, po wprowadzeniu zmian, ustawą nr 111 z dnia 15 lipca 2011 r.;

- b) udzielenia koncesji obowiązujących do dnia 30 czerwca 2016 r. na przyjmowanie, wyłącznie w fizycznej sieci punktów, zakładów sportowych, również dotyczących zawodów hippicznych, oraz zakładów innych niż sportowe, przez punkty przyjmowania zakładów, maksymalnie w liczbie 2000, których wyłącznym przedmiotem działalności jest prowadzenie sprzedaży gier publicznych, bez wprowadzania ograniczeń co do minimalnej odległości między tymi punktami lub w stosunku do innych, już działających punktów przyjmowania identycznych zakładów;
- c) przyjęcia, za składnik ceny, podstawowej wartości rynkowej w wysokości 11 000 EUR dla każdego punktu przyjmowania zakładów;
- d) zawarcia umowy koncesyjnej, której treść jest zgodna z ogółem zasad wynikających z wyżej wskazanego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 lutego 2012 r., a także z właściwymi przepisami krajowymi obowiązującymi w dziedzinie gier publicznych;
- e) możliwości prowadzenia punktów przyjmowania zakładów w każdej gminie lub prowincji, bez ograniczeń ilościowych ze względu na położenie i bez warunków preferencyjnych w stosunku do istniejących koncesjonariuszy upoważnionych już do przyjmowania zakładów identycznych lub takich, które w każdym razie mogą okazać się preferencyjne dla takich koncesjonariuszy;
- f) wpłacenia wadium zgodnie z przepisami art. 24 dekretu z mocą ustawy nr 98 z dnia 6 lipca 2011 r., zastąpionego, po wprowadzeniu zmian, ustawą nr 111 z dnia 15 lipca 2011 r.

9h Określeni w ust. 9g koncesjonariusze w zakresie przyjmowania zakładów, których koncesja wygasa w dniu 30 czerwca 2012 r., prowadzą nadal działalność do dnia zawarcia umów koncesyjnych udzielonych zgodnie z poprzednim ustępem”.

- 4 Na podstawie powyżej wskazanych przepisów dekretu z mocą ustawy z 2012 r. koncesje były udzielane na okres czterdziestu miesięcy, podczas gdy okres poprzednio udzielanych koncesji wynosił od dziewięciu do dwunastu lat.
- 5 Zgodnie z art. 1 ust. 77 ustawy stabilizującej 2011:

„W celu odpowiedniego wyważenia interesów publicznych i prywatnych w ramach organizacji i zarządzania grami publicznymi, mając na względzie monopol państwa w zakresie gier [...], jak również mające zastosowanie w tej dziedzinie zasady, w tym zasady Unii Europejskiej w przedmiocie wyboru na zasadach konkurencyjności, oraz przyczyniając się również do wzmocnienia fundamentów dla większej skuteczności i efektywności w przeciwdziałaniu rozpowszechnianiu zakazanych lub nielegalnych gier we Włoszech, ochrony konsumentów, w szczególności małoletnich, porządku publicznego, zwalczania hazardu wśród małoletnich i przenikania przestępczości zorganizowanej do sektora gier [...], [ADM] przystępuje niezwłocznie do wdrożenia standardowego wzoru umów związanego z udzielaniem koncesji na prowadzenie działalności w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych, z wyłączeniem zakładów przyjmowanych na odległość, a w każdym razie z wykorzystaniem fizycznej sieci punktów przyjmowania zakładów”.

- 6 Zgodnie z art. 1 ust. 78 lit. b) pkt 26 ustawy stabilizującej 2011 umowa koncesyjna musi zawierać postanowienie przewidujące „nieodpłatne zbycie lub przekazanie [na rzecz ADM] infrastruktury wchodzącej w skład sieci służącej do zarządzania zakładami wzajemnymi i ich przyjmowania w chwili upływu okresu, na jaki udzielona została koncesja, wyłącznie na jego uprzednie żądanie zgłoszone najpóźniej na sześć miesięcy przed końcem okresu, na jaki udzielona została koncesja, bądź zawarte w decyzji o cofnięciu lub wygaśnięciu koncesji”.
- 7 Projekt umowy koncesyjnej stanowiący załącznik do ogłoszenia o przetargu zorganizowanym w 2012 r. (zwany dalej „projektem umowy”) zawiera postanowienia odnoszące się do cofnięcia i wygaśnięcia koncesji.

8 Zgodnie z art. 23 ust. 2 lit. a), e) i k) projektu umowy cofnięcie lub wygaśnięcie może zatem nastąpić w szczególności w przypadku przekazania sądowi sprawy do ponownego rozpoznania wskutek naruszenia, które ADM uznaje za wskazujące na brak wiarygodności, profesjonalizmu i rzetelności, jaką powinien charakteryzować się koncesjonariusz, w przypadku organizowania, prowadzenia i przyjmowania zakładów wzajemnych zgodnie z trybem i technikami innymi niż te przewidziane w obowiązujących przepisach ustawowych, rozporządzeniach i postanowieniach umownych, lub także w przypadku stwierdzonego przez właściwe organy naruszenia przepisów dotyczących zwalczania zakładów i gier.

9 Artykuł 25 projektu umowy przewiduje:

„1. Na wyraźne żądanie ADM, w wyznaczonym przez niego terminie, koncesjonariusz obowiązany jest nieodpłatnie zbyć, z chwilą zaprzestania działalności z powodu upływu okresu, na jaki udzielona została koncesja, lub na skutek decyzji o wygaśnięciu lub cofnięciu koncesji, na rzecz ADM lub innego koncesjonariusza wyłonionego w postępowaniu przetargowym, prawa do korzystania z materialnych i niematerialnych składników majątkowych będących jego własnością i stanowiących sieć służącą do zarządzania zakładami wzajemnymi i ich przyjmowania, wolnych od praw i roszczeń osób trzecich, na zasadach określonych w następujących punktach.

2. Podlegające zbyciu składniki majątkowe będą wskazane w spisie inwentarza i jego późniejszych modyfikacjach, zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 1 lit. e).

3. Czynności związane ze zbyciem – które zostaną przeprowadzone w ramach postępowania z udziałem ADM i koncesjonariusza oraz udokumentowane stosownymi protokołami – rozpoczną się w półroczu poprzedzającym upływ terminu obowiązywania umowy, z zachowaniem wymogu, aby nie narażać, również w tym okresie, funkcjonowania systemu, jako że składniki majątkowe mają być przekazane ADM w sposób umożliwiający zapewnienie ciągłości funkcjonowania sieci elektronicznej. Wszelkie koszty związane z ewentualnym przemieszczeniem fizycznym urządzeń, sprzętu i wszelkich innych elementów sieci elektronicznej ponosi koncesjonariusz.

[...]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

10 Stanley International Betting Ltd, spółka zarejestrowana w Zjednoczonym Królestwie, a także jej maltańska spółka zależna, Stanleybet Malta Ltd, prowadzą we Włoszech działalność w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych za pośrednictwem podmiotów zwanych „centrami transmisji danych” (zwanych dalej „CTD”). Od około piętnastu lat właściciele CTD prowadzą działalność we Włoszech na podstawie umownego stosunku upoważnienia, nie posiadając koncesji czy zezwolenia policji.

11 Ponieważ kontrola przeprowadzona w dniu 5 czerwca 2014 r. przez Guardia di Finanza (służbę celną i skarbową) we Frosinone (Włochy) w pomieszczeniach CTD prowadzonego przez R. Laezza i powiązanego ze Stanleybet Malta Ltd pozwoliła na ujawnienie prowadzenia w tym centrum działalności w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych bez upoważnienia, dokonano zajęcia różnego rodzaju sprzętu informatycznego wykorzystywanego do przyjmowania i przekazywania tych zakładów.

12 Decyzją z dnia 10 czerwca 2014 r. sędzia śledczy Tribunale di Cassino (sądu w Cassino) potwierdził ważność tego zajęcia i zarządził zajęcie wspomnianego sprzętu tytułem zabezpieczenia.

- 13 Rosanna Laezza wystąpiła do sądu odsyłającego z wnioskiem o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Ponadto we wniosku tym zainteresowana odniosła się także do skargi wniesionej przez spółki z grupy Stanley, z którymi powiązany jest prowadzony przez nią CTD, na zorganizowany na podstawie art. 10 ust. 9g i 9h dekretu z mocą ustawy z 2012 r. przetarg dotyczący koncesji na gry losowe we Włoszech, w której to skardze podniesiono dyskryminujący charakter tego przetargu.
- 14 Sąd odsyłający zauważył, że Consiglio di Stato (rada stanu) zwróciła się już do Trybunału z dwoma pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi w szczególności skrócenia okresu obowiązywania nowych koncesji względem wcześniejszych koncesji w sprawie, w której zapadł wyrok Stanley International Betting i Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), niemniej sąd odsyłający uważa, że prawo Unii nie sprzeciwia się przepisowi krajowemu ustanawiającemu taki okres.
- 15 Sąd ów przypomina jednak, że art. 25 projektu umowy przewiduje obowiązek nieodpłatnego zbycia przez koncesjonariusza, z chwilą zaprzestania działalności z powodu upływu okresu, na jaki koncesja została udzielona, lub na skutek decyzji o wygaśnięciu lub cofnięciu koncesji, prawa do korzystania z materialnych i niematerialnych składników majątkowych będących przedmiotem prawa własności oraz stanowiących sieć służącą do zarządzania zakładami i ich przyjmowania.
- 16 Zdaniem tego sądu, o ile istnienie takiego przepisu, niemającego precedensu prawnego we Włoszech, może ewentualnie znajdować uzasadnienie w logice sankcji w sytuacji, gdy zaprzestanie działalności wynika z decyzji o wygaśnięciu lub cofnięciu koncesji, o tyle wydaje się ono szczególnie niekorzystne w przypadku, gdy zaprzestanie działalności następuje wskutek samego faktu upływu okresu, na jaki udzielono koncesji. Dochodzi do tego nałożenie na koncesjonariusza obowiązku poniesienia wszelkich kosztów takiego nieodpłatnego zbycia.
- 17 Sąd odsyłający ma wątpliwości, czy takie różnicowanie dawnych i nowych koncesjonariuszy może być uzasadnione nadrzędnym względem interesu publicznego.
- 18 W tej sytuacji Tribunale di Frosinone (sąd w Frosinone) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 49 TFUE i nast., jak również art. 56 TFUE i nast., uzupełnione w szczególności zasadami zawartymi w wyroku Costa i Cifone [(C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80)], należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisowi krajowemu przewidującemu obowiązek nieodpłatnego zbycia prawa do korzystania z materialnych i niematerialnych składników majątkowych będących przedmiotem prawa własności, stanowiących sieć służącą do zarządzania zakładami wzajemnymi i ich przyjmowania, z chwilą zaprzestania działalności z powodu upływu okresu, na jaki udzielono koncesji, lub na skutek decyzji o wygaśnięciu lub cofnięciu koncesji?”

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 19 Poprzez swoje pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 49 TFUE i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisowi krajowemu takiemu jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym, który nakłada na koncesjonariusza obowiązek nieodpłatnego zbycia, z chwilą zaprzestania działalności z powodu upływu okresu, na jaki udzielono koncesji, lub na skutek decyzji o wygaśnięciu lub cofnięciu koncesji, prawa do korzystania z materialnych i niematerialnych składników majątkowych będących przedmiotem prawa własności oraz stanowiących sieć służącą do zarządzania zakładami wzajemnymi i ich przyjmowania.
- 20 Tytułem wstępu należy wskazać, jak zasadniczo zauważył rzecznik generalny w pkt 27 i 28 opinii, że niniejsza sprawa dotyczy wyłącznie zgodności z prawem Unii art. 25 projektu umowy i nie powinna być analizowana jako zmierzająca do zakwestionowania w całości nowego systemu koncesji wprowadzonego w 2012 r. we Włoszech w dziedzinie gier losowych.

W przedmiocie istnienia ograniczenia swobód gwarantowanych w art. 49 TFUE i 56 TFUE

- 21 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że za ograniczenia swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług należy uznać wszelkie środki, które zakazują korzystania ze swobód gwarantowanych w art. 49 TFUE i 56 TFUE, ograniczają je lub zmniejszają ich atrakcyjność (wyrok Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 22 Trybunał orzekł już, że przepisy państwa członkowskiego uzależniające prowadzenie danej działalności gospodarczej od uzyskania koncesji i ustanawiające rozmaite przesłanki wygaśnięcia koncesji stanowią ograniczenie swobód gwarantowanych w art. 49 TFUE i 56 TFUE (wyrok Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 23 W niniejszym przypadku, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 62 i 63 opinii, przepis krajowy taki jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym, który nakłada na koncesjonariusza obowiązek zbycia nieodpłatnie, z chwilą zaprzestania działalności, w tym w sytuacji, gdy zaprzestanie to wynika z samego faktu upływu okresu, na jaki została udzielona koncesja, prawa do korzystania ze sprzętu wykorzystywanego do przyjmowania zakładów wzajemnych, może sprawić, że wykonywanie takiej działalności stanie się mniej atrakcyjne. Grożące przedsiębiorstwu ryzyko, że przedsiębiorstwo to będzie musiało zbyć, bez wynagrodzenia, prawo do korzystania z posiadanego przez siebie mienia, może bowiem uniemożliwić mu osiągnięcie zysku.
- 24 Należy zatem uznać, że rozpatrywany w postępowaniu głównym przepis krajowy stanowi ograniczenie swobód gwarantowanych w art. 49 TFUE i 56 TFUE.

W przedmiocie zarzucanego dyskryminującego charakteru ograniczenia swobód gwarantowanych w art. 49 TFUE i 56 TFUE

- 25 W drugiej kolejności należy uznać, że o ile Trybunał wskazał już pewne nadrzędne względy interesu ogólnego, które można przywołać w celu uzasadnienia ograniczenia swobód gwarantowanych w art. 49 TFUE i 56 TFUE, o tyle cele te nie mogą zostać podniesione dla uzasadnienia ograniczeń mających zastosowanie w sposób dyskryminacyjny (zob. podobnie wyrok Blanco i Fabretti, C-344/13 i C-367/13, EU:C:2014:2311, pkt 37).
- 26 Otóż jeśli ograniczający przepis rozpatrywany w postępowaniu głównym jest dyskryminujący, może być on uzasadniony jedynie względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, o których mowa w art. 51 TFUE i 52 TFUE, wśród których nie znajduje się ani zwalczanie przestępczości związanej z grami losowymi, ani zapewnienie ciągłości prowadzonej zgodnie z prawem działalności w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych, które zostało podniesione w niniejszym przypadku (zob. analogicznie wyrok Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 27 W tym względzie R. Laezza zauważa, że rozpatrywany w postępowaniu głównym przepis ma charakter dyskryminujący, ponieważ wprowadza on odmienne traktowanie pomiędzy podmiotami, które uzyskały koncesję w przetargu zorganizowanym na podstawie art. 10 ust. 9g i 9h dekretu z mocą ustawy z 2012 r., a podmiotami, które uzyskały koncesję w poprzednich przetargach, jako że te ostatnie podmioty mogły korzystać – zanim zaczęły podlegać ewentualnemu obowiązkowi nieodpłatnego zbycia prawa do korzystania ze składników majątkowych wykorzystywanych do celów działalności w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych w chwili wygaśnięcia koncesji – z dłuższego okresu amortyzacji tych składników.

- 28 Niemniej, jak zasadniczo zauważył rzecznik generalny w pkt 66 i 67 opinii, z przedstawionych Trybunałowi informacji zdaje się wynikać, że rozpatrywany w postępowaniu głównym przepis jest jednakowo stosowany do wszystkich podmiotów, które wzięły udział w przetargu zorganizowanym w 2012 r. na podstawie art. 10 ust. 9g i 9h dekretu z mocą ustawy z 2012 r., niezależnie od miejsca ich siedziby.
- 29 Zatem okoliczność, że władze włoskie postanowiły zmienić w danym momencie warunki, na jakich wszystkie upoważnione podmioty prowadzą działalność w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych na terytorium Włoch, nie wydaje się istotna dla oceny ewentualnego dyskryminującego charakteru przepisu rozpatrywanego w postępowaniu głównym.
- 30 Do sądu odsyłającego należy jednak ocena, po przeprowadzeniu kompleksowej analizy wszystkich okoliczności związanych z nową procedurą przetargową, czy przedmiotowy przepis ma charakter dyskryminujący.

W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia swobód gwarantowanych w art. 49 TFUE i 56 TFUE

- 31 W trzeciej kolejności należy zbadać, czy ograniczenie swobód gwarantowanych w art. 49 TFUE i 56 TFUE, które wprowadza rozpatrywany w postępowaniu głównym przepis, może zostać dopuszczone na zasadzie odstępstw ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, wyraźnie przewidzianych w art. 51 TFUE i 52 TFUE, mających zastosowanie w dziedzinie swobody świadczenia usług na podstawie art. 62 TFUE, lub w sytuacji, gdy sąd odsyłający stwierdziłby, że przepis ów jest stosowany w sposób niedyskryminujący, uzasadniony nadrzędnymi względami interesu ogólnego (zob. podobnie wyrok *Digibet i Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo), takimi jak ochrona konsumentów i przeciwdziałanie oszustwom oraz zachętom obywateli do nadmiernych wydatków związanych z gramami (wyrok *HIT i HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 W tym względzie w odniesieniu do włoskich przepisów w zakresie gier losowych Trybunał orzekł już, że cel polegający na zwalczaniu przestępczości związanej z gramami losowymi może uzasadniać wynikające z tych przepisów ograniczenia swobód podstawowych (zob. podobnie wyrok *Biasci i in.*, C-660/11 i C-8/12, EU:C:2013:550, pkt 23).
- 33 W niniejszym przypadku rząd włoski twierdzi, że rozpatrywany w postępowaniu głównym przepis jest uzasadniony – w świetle celu zwalczania przestępczości związanej z gramami – względami zapewnienia ciągłości prowadzonej zgodnie z prawem działalności w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych w celu zahamowania rozwoju równoległej, nielegalnej działalności.
- 34 Cel taki może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego mogący uzasadniać ograniczenie podstawowych swobód takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym.
- 35 Ustalenie celów, jakie są w rzeczywistości realizowane przez wspomniany przepis, należy w każdym razie do właściwości sądu odsyłającego (zob. podobnie wyrok *Pfleger i in.*, C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 47).

W przedmiocie proporcjonalności ograniczenia swobód gwarantowanych w art. 49 TFUE i 56 TFUE

- 36 W czwartej kolejności należy zbadać, czy rozpatrywane w postępowaniu głównym ograniczenie jest właściwe do zapewnienia realizacji wyznaczonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia, ponieważ takie ograniczające uregulowanie krajowe spełnia tę przesłankę tylko wówczas, gdy rzeczywiście odzwierciedla ono troskę o realizację tego celu w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie wyrok *HIT i HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 37 W tym względzie należy przypomnieć, że do sądu odsyłającego należy zbadanie, – przy uwzględnieniu wskazówek dostarczonych przez Trybunał przy całościowej ocenie okoliczności związanych z udzielaniem nowych koncesji – czy rozpatrywane w postępowaniu głównym ograniczenie spełnia wynikające z orzecznictwa Trybunału przesłanki w zakresie jego proporcjonalności (zob. podobnie wyrok *Digibet i Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 W odniesieniu do kwestii, czy rozpatrywane w postępowaniu głównym ograniczenie jest właściwe do zapewnienia realizacji wyznaczonego celu, sąd odsyłający musi zbadać w szczególności, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 91–93 opinii, czy okoliczność, że obowiązek nieodpłatnego zbycia na rzecz ADM lub innego koncesjonariusza prawa do korzystania z materialnych i niematerialnych składników majątkowych stanowiących sieć służącą do zarządzania zakładami wzajemnymi i ich przyjmowania nie jest nakładany we wszystkich przypadkach, lecz jedynie powstaje „[n]a wyraźne żądanie ADM”, może wpływać na skuteczność rozpatrywanego w postępowaniu głównym przepisu w osiągnięciu wyznaczonego celu.
- 39 W odniesieniu do kwestii, czy przepis ten nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wyznaczonego celu, nie można wykluczyć, iż w przypadku wygaśnięcia lub cofnięcia, tytułem kary, danej umowy koncesyjnej nieodpłatne zbycie na rzecz ADM lub innego koncesjonariusza prawa do korzystania z materialnych i niematerialnych składników majątkowych stanowiących sieć służącą do zarządzania zakładami wzajemnymi i ich przyjmowania ma proporcjonalny charakter.
- 40 Natomiast nie musi tak być w sytuacji, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 88 opinii, gdy zaprzestanie działalności wynika z samego faktu wygaśnięcia koncesji.
- 41 W sytuacji bowiem, gdy umowa koncesyjna, zawarta na okres znacznie krótszy niż takie umowy zawarte przed przyjęciem dekretu z mocą umowy z 2012 r., w sposób naturalny dobiega końca, nieodpłatny charakter takiego przymusowego zbycia zdaje się pozostawać w sprzeczności z wymogiem proporcjonalności, w szczególności gdy cel zachowania ciągłości prowadzonej na podstawie upoważnienia działalności w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych mógłby zostać osiągnięty za pomocą mniej dotkliwych środków, takich jak przymusowe zbycie danych składników majątku, ale odpłatnie z zastosowaniem ceny rynkowej.
- 42 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 96 i 97 opinii, w ramach badania proporcjonalności rozpatrywanego w postępowaniu głównym przepisu sąd odsyłający powinien uwzględnić także wartość rynkową składników majątkowych będących przedmiotem przymusowego zbycia.
- 43 Ponadto trzeba zwrócić uwagę na naruszenie zasady pewności prawa, do którego może prowadzić brak przejrzystości rozpatrywanego w postępowaniu głównym przepisu. Przepis ten bowiem, który stanowi, że nieodpłatnego zbycia prawa do korzystania ze składników majątkowych stanowiących sieć służącą do zarządzania zakładami wzajemnymi i ich przyjmowania dokonuje się jedynie „[n]a wyraźne żądanie ADM”, a nie we wszystkich przypadkach, nie określa warunków i zasad, na jakich takie wyraźne żądanie powinno zostać złożone. Tymczasem warunki i zasady przetargu takiego jak ten będący przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny (zob. podobnie wyrok *Costa i Cifone*, C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80, pkt 92 i sentencja).
- 44 W świetle ogółu powyższych rozważań na zadane pytanie należy odpowiedzieć, iż art. 49 TFUE i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one ograniczającemu przepisowi krajowemu takiemu jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym, który nakłada na koncesjonariusza obowiązek nieodpłatnego zbycia, z chwilą zaprzestania działalności z powodu upływu okresu, na jaki udzielono koncesji, prawa do korzystania z materialnych i niematerialnych składników majątkowych będących przedmiotem prawa własności oraz stanowiących sieć służącą do zarządzania

zakładami wzajemnymi i ich przyjmowania, o ile ograniczenie to wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu rzeczywiście realizowanego przez ten przepis, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

- ⁴⁵ Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuły 49 TFUE i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one ograniczającemu przepisowi krajowemu takiemu jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym, który nakłada na koncesjonariusza obowiązek nieodpłatnego zbycia, z chwilą zaprzestania działalności z powodu upływu okresu, na jaki udzielono koncesji, prawa do korzystania z materialnych i niematerialnych składników majątkowych będących przedmiotem prawa własności oraz stanowiących sieć służącą do zarządzania zakładami wzajemnymi i ich przyjmowania, o ile ograniczenie to wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu rzeczywiście realizowanego przez ten przepis, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

Podpisy