Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 24 stycznia 2013 r.*

Artykuły 43 WE i 49 WE — Krajowe przepisy przyznające wyłączne prawo do prowadzenia gier losowych, zarządzania nimi, ich organizowania i urządzania jednemu przedsiębiorstwu mającemu formę publicznej spółki akcyjnej notowanej na giełdzie papierów wartościowych — Reklama gier losowych i ekspansja w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej — Kontrola wykonywana przez państwo

W sprawach połączonych C-186/11 i C-209/11

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Symvoulio tis Epikrateias (Grecja) postanowieniami z dnia 21 stycznia 2011 r., które wpłynęły do Trybunału, odpowiednio, w dniach 20 kwietnia 2011 r. (C-186/11) i 4 maja 2011 r. (C-209/11), w postępowaniach:

Stanleybet International Ltd (C-186/11),

William Hill Organization Ltd (C-186/11),

William Hill plc (C-186/11),

Sportingbet plc (C-209/11)

przeciwko

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Politismou,

przy udziale:

Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP),

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: L. Bay Larsen, pełniący obowiązki prezesa czwartej izby, J.C. Bonichot, C. Toader (sprawozdawca), A. Prechal i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 czerwca 2012 r.,

* Język postępowania: grecki.

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Stanleybet International Ltd przez G. Dellisa, P. Kakourisa i G. Troufakosa, dikigoroi, oraz przez R.A. Jacchię, I. Picciano, A. Terranovą i D. Agnello, avvocati,

— w imieniu William Hill Organization Ltd oraz William Hill plc przez G.A. Antonakopoulosa, dikigoros,

— w imieniu Sportingbet plc przez S. Alexandrisa oraz P. Anestisa, dikigoroi,

— w imieniu Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon i Ypourgos Politismou przez S. Detsisa, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) przez G. Gerapetritisa oraz G. Ganotisa, dikigoroi,

— w imieniu rządu greckiego przez G. Papadaki, E.M. Mamouna, M.E. Synoikisa oraz I. Bakopoulosa, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu belgijskiego przez M. Jacobs oraz L. Van den Broeck, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez P. Vlaemmincka, advocaat,

— w imieniu rządu polskiego przez D. Lutostańską oraz P. Kucharskiego i M. Szpunara, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu portugalskiego przez A. Silva Coelho, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Patakię oraz I. Rogalskiego, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 września 2012 r.,

wydaje następujący

Wyrok

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

2 Wnioski te skierowano w ramach dwóch postępowań pomiędzy, po pierwsze (w sprawie C-186/11), spółką Stanleybet International Ltd (zwaną dalej „Stanleybet”) oraz spółkami William Hill Organisation Ltd i William Hill plc (zwanymi dalej łącznie „William Hill”), i po drugie (w sprawie C-209/11), spółką Sportingbet plc (zwaną dalej „Sportingbet”) a Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (ministrem właściwym ds. gospodarki i finansów) i Ypourgos Politismou (ministrem właściwym ds. kultury) w przedmiocie dorozumianego odrzucenia przez greckie organy wniesionych odpowiednio przez Stanleybet, William Hill i Sportingbet wniosków udzielenie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie zakładów w Grecji. Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) (zwana dalej „OPAP”) występuje w charakterze interwenienta w obydwu postępowaniach.

Ramy prawne

Prawo greckie

Ustawa 2433/1996

3 Z memorandum wyjaśniającego do ustawy nr 2433/1996 (FEK A' 180) ustanawiającej monopol państwowy w sektorze gier losowych wynika, że głównym celem jej przepisów jest zwalczanie nielegalnych zakładów, które „w ostatnich latach przybrały formę epidemii w [Grecji]", podczas gdy potrzeba zwiększenia dochodów na cele sportowe ma charakter drugorzędny. Ponadto w owym memorandum podkreśla się, że „należy uznać za konieczne ustanowienie kuponu dla każdego rodzaju zakładów […], po to by zwiększyć skuteczność zwalczania w [Grecji] nielegalnych zakładów, których bezpośrednim skutkiem jest między innymi odpływ pieniądza za granicę, ponieważ spółki obecnie organizujące nielegalne gry w Grecji współpracują z zagranicznymi spółkami oraz przyjmują takie zakłady w ich imieniu".

4 Artykuły 2 i 3 tej ustawy mają następujące brzmienie:

„Artykuł 2

1. Zezwolenie na emisję kuponów na zakłady »o stałych lub zmiennych wygranych« na indywidualne lub drużynowe zawody sportowe jakiegokolwiek rodzaju, a także na wydarzenia, które ze względu na swój charakter mogą być przedmiotem zakładów, wydane zostanie w dekrecie prezydenckim. […] Jako podmiot zarządzający kuponami wyznacza się [OPAP].

2. Kto organizuje zakłady bez posiadania zezwolenia, podlega karze pozbawienia wolności […].

Artykuł 3

1. Roczny koszt reklamowania gier […] organizowanych przez OPAP lub tych, które będzie ona organizować w przyszłości, jest proporcjonalnie rozdzielany pomiędzy OPAP i inne podmioty uczestniczące w prawach wynikających z każdej gry OPAP […].

5. OPAP jest upoważniona do bezpłatnego wykorzystywania maksimum 10% przestrzeni na krajowych, gminnych i osiedlowych stadionach i w salach gimnastycznych w celu umieszczenia w tych miejscach billboardów reklamujących jej produkty […]".

Dekret prezydencki nr 228/1999

5 Artykuły 1 i 2 dekretu prezydenckiego 228/1999 (FEK A' 193) stanowią:

„Artykuł 1

Utworzona zostaje spółka akcyjna o nazwie [OPAP]. […] Spółka ta działa w interesie publicznym według zasad prywatnej działalności gospodarczej […].

Artykuł 2

1. Przedmiot działalności [OPAP] obejmuje:

a) organizowanie, zarządzanie i prowadzenie w kraju i za granicą, na rachunek państwa greckiego, samodzielnie lub we współpracy z podmiotami trzecimi, gier PRO PO […] oraz wszelkich innych rodzajów gier losowych, o których wprowadzeniu w przyszłości postanowi zarząd […];

b) zarządzanie powyższymi grami oraz grami, które będą prowadzone w przyszłości, stanowi wyłączną kompetencję [OPAP] działającej na rachunek państwa greckiego […]".

Ustawa 2843/2000

6 Artykuł 27 ustawy 2843/2000 (FEK A' 219), zmienionej ustawą 2912/2001 (FEK A' 94) (zwanej dalej „ustawą 2843/2000"), ma następujące brzmienie:

„1. Państwo może zaoferować inwestorom za pośrednictwem giełdy papierów wartościowych w Atenach nie więcej niż 49% kapitału akcyjnego [OPAP].

2.

a) W drodze umowy zawartej pomiędzy państwem greckim reprezentowanym przez ministra właściwego ds. finansów oraz ministra właściwego ds. kultury i sportu […] a OPAP spółce tej przyznaje się wyłączne prawo do prowadzenia gier obecnie prowadzonych przez nią na podstawie obowiązujących przepisów, a także gier »Bingo Lotto«, »Kino«, zarządzania tymi grami, ich organizowania i urządzania przez okres dwudziestu (20) lat […].

b) W drodze decyzji zarządu OPAP zatwierdzonej przez ministra właściwego ds. finansów oraz ministra właściwego ds. kultury i sportu wydany zostanie regulamin dla każdej z gier OPAP regulujący kwestie dotyczące przedmiotu gier, ich ogólnej organizacji i urządzania, finansowych warunków ich prowadzenia oraz w szczególności odsetka kwot wygranych wypłacanych graczom, odsetka kwot przypadających na każdą kategorię wygrywających, cen według kolumn oraz prowizji przysługujących kolekturom […].

c) Umowa, o której mowa w ust. 2 lit. a), określa warunki wykonywania przez OPAP prawa przewidzianego w tym ustępie oraz jego ewentualnego odnawiania, wynagrodzenia za przyznanie takiego prawa, zasad jego zapłaty, szczególnych obowiązków OPAP oraz w szczególności kwestii dotyczących zasad przejrzystości procedur stosowanych przy prowadzeniu gier oraz ochrony porządku społecznego i graczy […].

9.

a) W sytuacji gdy prawo zezwala na prowadzenie jakiejkolwiek nowej gry oprócz gier, o których mowa w ust. 2 lit. a), ustanowiony zostaje specjalny komitet […] w celu określenia zasad i warunków, na jakich OPAP przyznane zostaje prawo do organizowania gry oraz wynagrodzenia za to prawo […]. Jeżeli OPAP odmawia podjęcia się organizowania gry, państwo samo może zająć się jej prowadzeniem. Jeżeli prowadzenie danej gry może być powierzone podmiotowi trzeciemu, wynagrodzenie za tę działalność nie może być niższe niż wynagrodzenie zaproponowane OPAP. W szczególności wszystkie przyszłe gry dotyczące wydarzeń sportowych mogą być prowadzone wyłącznie przez OPAP".

Ustawa 3336/2005

7 W wyniku zmiany wprowadzonej przez art. 14 ust. 1 ustawy 3336/2005 (FEK A' 96) art. 27 ustawy 2843/2000 ma obecnie następujące brzmienie:

„Państwo może zaoferować inwestorom na giełdzie papierów wartościowych w Atenach nie więcej niż 66% kapitału zakładowego [OPAP]. Należąca do państwa część akcji w kapitale zakładowym OPAP nie może być mniejsza niż 34%".

Ustawa 3429/2005

8 Z art. 20 ustawy 3429/2005 (FEK A' 314) wynika, że przysługujące państwu prawo do mianowania większości członków zarządu zostało uchylone.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

9 Siedziby spółek Stanleybet, William Hill i Sportingbet znajdują się w Zjednoczonym Królestwie, w którym to państwie członkowskim mają one zezwolenia na organizowanie gier losowych.

10 Jak wynika z postanowień odsyłających, w Grecji, na mocy ustaw 2433/1996 i 2843/2000 oraz umowy zawartej między OPAP i państwem greckim w 2000 r., wyłączne prawo do prowadzenia gier losowych oraz zarządzania kuponami na zakłady o stałych lub zmiennych wygranych, zarządzania nimi, ich organizowania i urządzania zostało przyznane OPAP na 20 lat, czyli do roku 2020.

11 Przedsiębiorstwo publiczne OPAP, którego jedynym właścicielem było początkowo państwo greckie, zostało w 1999 r. przekształcone w spółkę akcyjną dopuszczoną do notowania na giełdzie papierów wartościowych w Atenach w 2001 r., przy czym po wejściu tej spółki na giełdę papierów wartościowych państwo zachowało 51% kapitału zakładowego OPAP.

12 W 2005 r. państwo postanowiło zostać akcjonariuszem mniejszościowym, zachowując 34% akcji OPAP. Mimo że od dnia wejścia w życie ustawy 3336/2005 państwo greckie posiadało jedynie mniejszościowy udział w kapitale OPAP, to jednak przysługiwało mu prawo mianowania większości członków zarządu tej spółki. Prawo to zostało uchylone na mocy art. 20 ustawy 3429/2005, ponieważ było niezgodne ze skodyfikowaną ustawą 2190/1920 o państwowych spółkach akcyjnych (FEK A' 37), stanowiącą, że członkowie zarządu spółek akcyjnych wybierani są wyłącznie przez walne zgromadzenie.

13 Państwo greckie w dalszym ciągu jednak sprawowało nadzór nad OPAP, zwłaszcza poprzez zatwierdzanie regulaminów jej działalności i nadzorowanie procedury organizacji gier. Niemniej jednak w opinii większości członków sądu odsyłającego państwo sprawuje jedynie powierzchowny nadzór nad OPAP.

14 OPAP rozszerzyła swą działalność w Grecji i na zagranicę. I tak, na dzień 31 marca 2005 r. OPAP utworzyła już 206 kolektur na Cyprze na podstawie grecko-cypryjskiego porozumienia w tym zakresie. Ponadto w perspektywie rozwoju swej działalności na Cyprze OPAP utworzyła w 2003 r. spółkę OPAP Kyprou, a w 2004 r. spółkę OPAP International.

15 Bezsporne jest, iż OPAP określa maksymalną kwotę zakładu i wygranej w odniesieniu do kuponu, a nie w odniesieniu do gracza, oraz że korzysta z preferencyjnych warunków w zakresie reklamy organizowanych przez siebie gier losowych, ponieważ ma prawo nieodpłatnego używania do 10% przestrzeni reklamowej na krajowych, gminnych i osiedlowych stadionach i w salach gimnastycznych.

16 W dniu 25 listopada 2004 r. Stanleybet wniosła do sądu odsyłającego skargę o stwierdzenie nieważności dorozumianego odrzucenia przez władze greckie jej wniosku o przyznanie zezwolenia na organizowanie na terytorium Grecji zakładów sportowych. Dwie inne skargi mające podobny przedmiot zostały wniesione do sądu odsyłającego, odpowiednio, przez William Hill w dniu 18 lipca 2007 r. i przez Sportingbet w dniu 5 stycznia 2007 r., przy czym ta ostania spółka wystąpiła również o zezwolenie na organizowanie gier losowych istniejących już na rynku greckim. OPAP została dopuszczona do udziału w tych postępowaniach w charakterze interwenienta.

17 W opinii większości członków sądu odsyłającego krajowych przepisów będących przedmiotem postępowania głównego, które tworzą stan monopolu OPAP, nie można uznać za uzasadnione w świetle art. 43 WE i 49 WE. Członkowie ci uważają, że przepisy będące u źródła tego stanu nie znajdują uzasadnienia w świetle konieczności zmniejszenia w spójny i skuteczny sposób oferty gier losowych oraz ograniczenia związanej z nimi działalności, ponieważ zdaniem większości członków sądu odsyłającego nie można uważać, aby ekspansja sektora gier losowych w Grecji była kontrolowana.

18 W opinii mniejszości członków sądu odsyłającego stan monopolu unormowany w krajowych przepisach będących przedmiotem postępowaniach głównych jest uzasadniony w świetle art. 43 WE i 49 WE, ponieważ głównym celem realizowanym przez te przepisy jest nie tyle konieczność zmniejszenia oferty gier losowych, ile zwalczanie przestępczości z nimi związanej, który to cel jest realizowany dzięki polityce kontrolowanej ekspansji sektora gier losowych.

19 W tych okolicznościach Symvoulio tis Epikrateias postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przepisy krajowe, które w celu ograniczenia oferty gier losowych przyznają wyłączne prawo prowadzenia gier losowych, zarządzania nimi, ich organizowania i urządzania jednemu przedsiębiorstwu mającemu formę spółki akcyjnej i notowanemu na giełdzie papierów wartościowych, są zgodne z art. 43 [WE] i 49 [WE], jeżeli ponadto przedsiębiorstwo to reklamuje organizowane przez siebie gry losowe, rozszerza działalność na inne państwa, gracze mają swobodę uczestniczenia w grach, zaś maksymalna kwota zakładu i wygranej jest określana w odniesieniu do kuponu, a nie w odniesieniu do gracza?

2) W wypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pierwsze pytanie, czy z art. 43 [WE] i 49 [WE] zgodne są przepisy krajowe mające na celu wyłącznie zwalczanie przestępczości poprzez kontrolę przedsiębiorstw działających w omawianym sektorze w sposób zapewniający, iż działalność taka jest prowadzona jedynie w obszarach podlegających kontroli, które przyznają wyłączne prawo prowadzenia gier losowych, zarządzania nimi, ich organizowania i urządzania jednemu przedsiębiorstwu, również w sytuacji, gdy równoległym skutkiem przyznania tego prawa jest nieograniczone powiększanie się oferty? Czy też konieczne jest w każdym razie – i aby ograniczenie takie było uważane za odpowiednie do osiągnięcia celu zwalczania przestępczości – by powiększanie się oferty było kontrolowane, czyli by utrzymywało się w ramach niezbędnych dla realizacji tego celu i nie wykraczało poza te ramy? W wypadku gdyby wspomniane powiększanie się powinno być w każdym razie kontrolowane, czy można uważać, iż jest ono kontrolowane, gdy w sektorze tym wyłączne prawo zostaje przyznane jednemu podmiotowi mającemu cechy opisane w pierwszym pytaniu prejudycjalnym? Wreszcie w wypadku gdyby uznano, iż przyznanie wyłącznego prawa, o którym mowa, prowadzi do kontrolowanego powiększania się oferty gier losowych, czy przyznanie go jednemu przedsiębiorstwu wykracza poza to, co niezbędne, w znaczeniu takim, iż ten sam cel może zostać skutecznie zrealizowany również przez przyznanie takiego prawa więcej niż jednemu przedsiębiorstwu?

3) Jeżeli w odniesieniu do dwóch powyższych pytań prejudycjalnych uznane zostanie, iż przyznanie na mocy omawianych przepisów krajowych wyłącznego prawa prowadzenia gier losowych, zarządzania nimi, ich organizowania i urządzania nie jest zgodne z art. 43 [WE] i 49 [WE]:

   a) czy zgodnie ze wspomnianymi postanowieniami traktatu WE dopuszczalne jest, aby w przejściowym okresie potrzebnym na przyjęcie przepisów zgodnych z traktatem WE organy krajowe nie rozpatrywały wniosków dotyczących rozpoczęcia takiej działalności złożonych przez podmioty mające siedzibę w innych państwach członkowskich;

   b) w wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej, na podstawie jakich kryteriów określona powinna być długość okresu przejściowego;

   c) jeżeli okres przejściowy nie jest dopuszczalny, na podstawie jakich kryteriów organy krajowe powinny oceniać omawiane wnioski?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

20 W swych pytaniach pierwszym i drugim, które należy rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający stara się w istocie ustalić, czy wykładni art. 43 WE i 49 WE należy dokonywać w ten sposób, iż postanowienia te stoją na przeszkodzie krajowym przepisom takim jak będące przedmiotem postępowań głównych, które przyznają wyłączne prawo prowadzenia gier losowych, zarządzania nimi, ich organizowania i urządzania jednemu podmiotowi, jeżeli przedsiębiorstwo, które uzyskało to prawo wyłączne, prowadzi ekspansjonistyczną politykę handlową, mimo iż krajowe przepisy mają na celu ograniczenie oferty gier losowych lub wspieranie zwalczania przestępczości związanej z grami.

21 Przepisy państwa członkowskiego takie jak te opisane przez sąd odsyłający, które przyznają OPAP monopol i zabraniają usługodawcom takim jak Stanleybet, William Hill i Sportingbet, mającym siedzibę w innym państwie członkowskim, oferowania gier losowych na terytorium Grecji, bezspornie stanowią ograniczenie swobody świadczenia usług gwarantowanej w art. 49 WE lub swobody przedsiębiorczości gwarantowanej w art. 43 WE (zob. podobnie wyrok 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 Stoß i in., Zb.Orz. s. I-8069, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

22 Należy jednak zbadać, czy ograniczenie takie może zostać dopuszczone na zasadzie odstępstw wyraźnie przewidzianych w art. 45 WE i 46 WE ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, mających zastosowanie w dziedzinie swobody świadczenia usług na podstawie art. 55 WE, lub uzasadnione zgodnie z orzecznictwem Trybunału nadrzędnymi względami interesu ogólnego (wyrok z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-470/11 Garkalns, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ograniczenia dotyczące działalności w zakresie gier losowych mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, takimi jak ochrona konsumentów i przeciwdziałanie oszustwom oraz zachętom względem obywateli do nadmiernych wydatków związanych z grami (ww. wyrok w sprawie Garkalns, pkt 39 i tam przytoczone orzecznictwo).

24 W tym względzie Trybunał wielokrotnie orzekał, że uregulowanie gier losowych należy do dziedzin, w których pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne rozbieżności dotyczące wartości moralnych, religijnych i kulturowych. W braku harmonizacji na poziomie Wspólnoty w tym zakresie, do każdego państwa członkowskiego z osobna należy ocena w tych dziedzinach według własnej skali

wartości wymogów związanych z ochroną danych interesów (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 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

25 W niniejszej sprawie, jeżeli chodzi o cele, które są wskazywane jako realizowane przez przepisy będące przedmiotem postępowań głównych, a mianowicie ograniczanie oferty gier losowych i zwalczanie przestępczości związanej z tymi grami poprzez skanalizowanie ich w ramach kontrolowanej ekspansji, należy przypomnieć, że w orzecznictwie są one zaliczane do celów mogących uzasadniać ograniczenia podstawowych swobód w sektorze gier losowych (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawach połączonych C-72/10 i C-77/10 Costa i Cifone, pkt 61 i tam przytoczone orzecznictwo).

26 Niemniej jednak w ramach sprawy przedstawionej Trybunałowi w trybie art. 267 TFUE ustalenie celów, jakie są w rzeczywistości realizowane przez ustawodawstwo krajowe, należy do właściwości sądu odsyłającego (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2011 r. w sprawie C-347/09 Dickinger i Ömer, Zb.Orz. s. I-8185, pkt 51).

27 Ponadto ograniczenia ustanawiane przez państwa członkowskie muszą spełniać przesłanki w zakresie proporcjonalności i niedyskryminacji wynikające z orzecznictwa Trybunału. W ten sposób prawo krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu, tylko jeśli rzeczywiście odzwierciedla ono troskę o realizację tego celu w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 59–61 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 Sama okoliczność, iż dane państwo wybiera odmienny system ochrony niż przyjęty przez inne państwo członkowskie, nie może mieć wpływu na ocenę proporcjonalnego charakteru przepisów przyjętych w tej dziedzinie. Przepisy te powinny być jedynie oceniane z uwzględnieniem celów zakładanych przez właściwe organy zainteresowanego państwa członkowskiego oraz poziomu ochrony, jaki zamierzają one zapewnić (wyrok z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie C-176/11 HIT i HIT LARIX, pkt 25 i przytoczone orzecznictwo).

29 Państwo członkowskie zmierzające do zapewnienia szczególnie wysokiego poziomu ochrony może w konsekwencji, jak przyznał to Trybunał w swym orzecznictwie, w sposób zasadny uznać, że jedynie nadanie praw wyłącznych jednemu podmiotowi, poddanemu ścisłemu nadzorowi ze strony organów władzy publicznej, może pozwolić zapanować nad ryzykiem związanym z sektorem gier losowych i realizować cel obejmujący przeciwdziałanie zachęcaniu do nadmiernych wydatków związanych z grami oraz zwalczanie uzależnienia od gier w sposób wystarczająco skuteczny (zob. wyrok z dnia 30 czerwca 2011 r. C-212/08 Zeturf, Zb.Orz. s. I-5633, pkt 41).

30 Jeżeli krajowe organy władzy publicznej przestrzegają wspomnianego wymogu proporcjonalności, dopuszczalne jest bowiem, aby uważały one, że okoliczność, iż jako nadzorca 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 prowadzonej przez nie polityki niż w wypadku, gdyby działalność tę wykonywały konkurujące ze sobą podmioty prywatne, nawet gdyby podmioty te objęte były systemem zezwoleń i podlegały systemowi kontroli i sankcji (ww. wyrok w sprawie Zeturf, pkt 42).

31 Jeżeli chodzi o pierwszy cel, dotyczący ograniczania oferty gier losowych, wspomniany w pkt 25 niniejszego wyroku, sądy krajowe mają upewnić się, w szczególności w świetle konkretnych zasad stosowania danych ograniczających przepisów, czy rzeczywiście odzwierciedlają one troskę o zredukowanie sposobności do gry i ograniczenie działalności w tej dziedzinie w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Garkalns, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 W tym kontekście sąd odsyłający może zasadnie uwzględnić zwłaszcza różne okoliczności cechujące ramy prawne OPAP i praktyczny sposób funkcjonowania tego podmiotu opisane w postanowieniu odsyłającym, takie jak okoliczność, iż OPAP przysługują pewne prawa i przywileje w zakresie reklamowania gier losowych, jakie spółka ta organizuje, lub okoliczność, iż maksymalna stawka zakładu jest określana w odniesieniu do kuponu, a nie w odniesieniu do gracza. Ustalenie, czy te oraz wszystkie inne okoliczności, które okażą się istotne w tym kontekście, mogą prowadzić do wniosku, iż przepisy będące przedmiotem postępowań głównych nie spełniają wymogów przypomnianych w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, należy jednak do rzeczonego sądu odsyłającego.

33 Co się tyczy drugiego celu, polegającego na zwalczaniu przestępczości związanej z grami losowymi, również do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy w świetle w szczególności ewolucji rynku gier losowych na szczeblu krajowym istniejąca kontrola państwowa nad działalnością przedsiębiorstwa posiadającego monopol jest skutecznie wykonywana w celu spójnej i systematycznej realizacji celów, dla których został ustanowiony system wyłączności na rzecz tego przedsiębiorstwa (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Zeturf, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 W tym zakresie należy przypomnieć, iż skuteczny charakter kontroli państwowej musi zostać oceniony przez sąd odsyłający z uwzględnieniem tego, iż środek tak ograniczający, jak monopol, musi między innymi podlegać ścisłej kontroli ze strony organów władzy publicznej (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Zeturf, pkt 58).

35 Jakkolwiek bowiem wydaje się, iż pewne okoliczności wskazane w postanowieniu odsyłającym – a zwłaszcza okoliczność, że OPAP jest spółką akcyjną notowaną na giełdzie papierów wartościowych, oraz opinia, wedle której OPAP jest nadzorowana jedynie w powierzchowny sposób przez państwo greckie – sugerują, iż podmiot ten może nie spełniać wymogów przypomnianych w pkt 33 i 34 niniejszego wyroku, to jednak do sądu odsyłającego należy ocena, czy ma to miejsce, z uwzględnieniem rzeczonych okoliczności i wszystkich innych, które mogą okazać się w tym kontekście istotne.

36 W świetle ogółu rozważań na pytania prejudycjalne pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, że wykładni art. 43 WE i 49 WE należy dokonywać w ten sposób, iż postanowienia te stoją na przeszkodzie krajowym przepisom takim jak będące przedmiotem postępowań głównych, które przyznają wyłączne prawo prowadzenia gier losowych, zarządzania nimi, ich organizowania i urządzania jednemu podmiotowi, jeżeli, po pierwsze, przepisy te w rzeczywistości nie odzwierciedlają troski o zredukowanie sposobności do gry oraz o ograniczenie działalności w tej dziedzinie w sposób spójny i systematyczny, i po drugie, jeżeli nie jest zapewniona ze strony organów władzy publicznej ścisła kontrola ekspansji sektora gier losowych jedynie w zakresie koniecznym do zwalczania przestępczości związanej z tymi grami, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie pierwszej i drugiej części trzeciego pytania prejudycjalnego

37 W pierwszej części pytania trzeciego sąd odsyłający stara się w istocie ustalić, czy w razie niezgodności krajowych przepisów w dziedzinie organizacji gier losowych z postanowieniami traktatu dotyczącymi swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości krajowe organy mogą podczas okresu przejściowego nie rozpatrywać wniosków dotyczących przyznania zezwoleń w sektorze gier losowych takich jak wnioski będące przedmiotem postępowań głównych.

38 Trybunał orzekł już w tym zakresie, że ze względu na pierwszeństwo podlegającego bezpośredniemu stosowaniu prawa Unii przepisy prawa krajowego dotyczące państwowego monopolu w zakresie gier losowych, które to przepisy wedle ustaleń sądu krajowego zawierają ograniczenia niezgodne ze swobodą przedsiębiorczości oraz ze swobodą świadczenia usług, ponieważ ograniczenia te nie

przyczyniają się w sposób spójny i systematyczny do ograniczania działalności w zakresie zakładów, nie mogą być nadal stosowane w okresie przejściowym (wyrok z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06 Winner Wetten, Zb.Orz. s. I-8015, pkt 69).

39 W konsekwencji na pierwszą część trzeciego pytania należy odpowiedzieć, iż w wypadku niezgodności krajowych przepisów w dziedzinie organizacji gier losowych z postanowieniami traktatu dotyczącymi swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości krajowe organy nie mogą podczas okresu przejściowego nie rozpatrywać wniosków dotyczących przyznania zezwoleń w sektorze gier losowych takich jak wnioski będące przedmiotem postępowań głównych.

40 W świetle odpowiedzi udzielonej na pierwszą część pytania trzeciego nie jest konieczne rozpatrywanie drugiej części tegoż pytania.

W przedmiocie trzeciej części trzeciego pytania

41 W trzeciej części pytania trzeciego sąd odsyłający stara się w istocie ustalić – w świetle odpowiedzi udzielonych na wcześniejsze pytania – kryteria, na których podstawie właściwe organy krajowe mają rozpatrywać wnioski o pozwolenie, takie jak wnioski będące przedmiotem postępowań głównych, oraz jakie konsekwencje powinny zostać wyciągnięte z ewentualnej odmowy przyznania okresu przejściowego, jeżeli chodzi o wynik procedury rozpatrywania takich wniosków o udzielenie zezwolenia.

42 Z pkt 38 niniejszego wyroku wynika, że zasada pierwszeństwa podlegającego bezpośredniemu stosowaniu prawa Unii stoi na przeszkodzie przyznaniu okresu przejściowego w rozpatrywanej sprawie.

43 Należy jednak ustalić jeszcze, czy ewentualne stwierdzenie niezgodności omawianych przepisów krajowych z art. 43 WE i 49 WE przy jednoczesnej odmowie przyznania okresu przejściowego mogą wymusić na organach krajowych wydanie zezwoleń, o które wystąpiono, takich jak zezwolenia będące przedmiotem postępowań głównych, na koniec procedury rozpatrywania wniosków.

44 W tym względzie należy przypomnieć, że w szczególnej dziedzinie, jaką jest organizacja gier losowych, organy krajowe dysponują swobodnym uznaniem wystarczającym do ustalenia wymogów, z jakimi związana jest ochrona konsumenta i porządku społecznego, oraz że o ile warunki ustanowione przez orzecznictwo są ponadto spełnione, do państw członkowskich należy dokonanie oceny, czy w kontekście założonych przez nie, zgodnych z prawem celów konieczny jest całkowity lub częściowy zakaz działalności w zakresie gier i zakładów, czy też wyłącznie ograniczenie jej i ustanowienie w tym celu mniej lub bardziej ścisłych zasad kontroli (zob. ww. wyrok w sprawie Garkalns, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Bezsporne jest również, iż inaczej niż w przypadku ustanowienia swobodnej i niezakłóconej konkurencji na tradycyjnym rynku stosowanie takiej konkurencji na bardzo specyficznym rynku gier losowych, to znaczy między kilkoma podmiotami gospodarczymi, które byłyby uprawnione do urządzania tej samej gry losowej, mogłoby mieć szkodliwe skutki wynikające z faktu, że prowadziłoby to do rywalizacji pomiędzy podmiotami gospodarczymi w zakresie innowacyjności celem uczynienia ich oferty bardziej atrakcyjną i tym samym zwiększania wydatków konsumentów związanych z grą oraz ryzyka uzależnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 3 czerwca 2010 r. w sprawie C-203/08 Sporting Exchange, Zb.Orz. s. I-4695, pkt 58).

46 Należy zatem stwierdzić, że odmowa przyznania okresu przejściowego w wypadku niezgodności krajowych przepisów z art. 43 WE i 49 WE niekoniecznie wywołuje obowiązek liberalizacji rynku gier losowych przez dane państwo członkowskie, jeżeli uważa ono, iż taka liberalizacja jest niezgodna z poziomem ochrony konsumentów i porządkiem społecznym, jaki to państwo członkowskie zamierza

zapewnić. W obecnym stanie prawa Unii reforma istniejącego monopolu w celu dostosowania go do postanowień traktatu, zwłaszcza poprzez poddanie go skutecznej i ścisłej kontroli organów władzy publicznej, pozostaje dla państw członkowskich otwartą możliwością.

47 W każdym razie jeżeli państwo członkowskie uzna, że reforma istniejącego monopolu w celu dostosowania go do postanowień traktatu nie może być brana pod uwagę i że liberalizacja rynku gier losowych lepiej odpowiada poziomowi ochrony konsumentów i porządku społecznego, który państwo to zamierza zapewnić, będzie ono zobowiązane do przestrzegania podstawowych zasad traktatowych, zwłaszcza postanowień art. 43 WE i 49 WE, zasad równego traktowania i niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz wynikającego z nich obowiązku przejrzystości (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Costa i Cifone, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo). W takim wypadku wprowadzenie w tym państwie członkowskim systemu uprzedniego zezwolenia administracyjnego w zakresie oferowania pewnych rodzajów gier losowych musi odbywać się w oparciu o obiektywne, niedyskryminacyjne i znane z góry kryteria, zakreślające ramy uznania władz krajowych, po to by nie korzystały one z niego w sposób arbitralny (zob. podobnie wyrok z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-46/08 Carmen Media Group, Zb.Orz. s. I-8149, pkt 90; ww. wyrok w sprawie Costa i Cifone, pkt 56 i tam przytoczone orzecznictwo).

48 W świetle tych uwag na trzecią część pytania trzeciego należy odpowiedzieć, iż w okolicznościach takich jak w postępowaniach głównych właściwe organy krajowe mogą oceniać przedłożone im wnioski o wydanie zezwolenia na organizację gier losowych według poziomu ochrony konsumentów i porządku społecznego, jaki zamierzają one zapewnić, lecz w oparciu o obiektywne i niedyskryminacyjne kryteria.

W przedmiocie kosztów

49 Dla stron w postępowaniach głównych 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 postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Wykładni art. 43 WE i 49 WE należy dokonywać w ten sposób, iż postanowienia te stoją na przeszkodzie krajowym przepisom takim jak będące przedmiotem postępowań głównych, które przyznają wyłączne prawo prowadzenia gier losowych, zarządzania nimi, ich organizowania i urządzania jednemu podmiotowi, jeżeli, po pierwsze, przepisy te w rzeczywistości nie odzwierciedlają troski o zredukowanie sposobności do gry oraz o ograniczenie działalności w tej dziedzinie w sposób spójny i systematyczny, i po drugie, jeżeli nie jest zapewniona ze strony organów władzy publicznej ścisła kontrola ekspansji sektora gier losowych jedynie w zakresie koniecznym do zwalczania przestępczości związanej z tymi grami, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.**

2) **W wypadku niezgodności krajowych przepisów w dziedzinie organizacji gier losowych z postanowieniami traktatu dotyczącymi swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości krajowe organy nie mogą podczas okresu przejściowego nie rozpatrywać wniosków dotyczących przyznania zezwoleń w sektorze gier losowych takich jak wnioski będące przedmiotem postępowań głównych.**

3) **W okolicznościach takich jak w postępowaniach głównych właściwe organy krajowe mogą oceniać przedłożone im wnioski o wydanie zezwolenia na organizację gier losowych według poziomu ochrony konsumentów i porządku społecznego, jaki zamierzają one zapewnić, lecz w oparciu o obiektywne i niedyskryminacyjne kryteria.**

Podpisy