



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 22 września 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Swoboda przedsiębiorczości – Ograniczenia – Gry losowe –
Koncesje na zarządzanie grami rozgrywanymi na automatach do gry – Ustawodawstwo krajowe
nakładające opłatę na koncesjonariuszy – Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań

W sprawach połączonych od C-475/20 do C-482/20

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożone przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniami z dnia
31 sierpnia 2020 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 28 września 2020 r., w postępowaniach:

Admiral Gaming Network Srl (C-475/20),

Cirsa Italia SpA (C-476/20),

Codere Network SpA (C-477/20),

Gamenet SpA (C-478/20),

NTS Network SpA (C-479/20),

Sisal Entertainment SpA (C-480/20),

Snaitech SpA, dawniej Cogetech SpA (C-481/20),

Snaitech SpA, dawniej Snai SpA (C-482/20),

przeciwko

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C 475/20, C 477/20),

Presidenza del Consiglio dei Ministri (C 475/20, C 477/20, C 481/20),

IGT Lottery SpA, dawniej Lottomatica Holding Srl (C-475/20),

Se. Ma. di Francesco Senese (C 481/20),

* Język postępowania: włoski.

przy udziale:

Lottomatica Videolot Rete SpA (C-475/20),

Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) (C-476/20, C-478/20, C-480/20, C-482/20) i in.,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Prechal, prezes izby, J. Passer (sprawozdawca), F. Biltgen, N. Wahl i M. L. Arastey Sahún, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: C. Di Bella, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 stycznia 2022 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Admiral Gaming Network Srl i Codere Network SpA – F. Cardarelli i F. Lattanzi, avvocati,
- w imieniu Cirsa Italia SpA i Gamenet SpA – C. Barreca oraz F. Tedeschini, avvocati,
- w imieniu NTS Network SpA – C. Barreca, F. Tedeschini i A. Tortora, avvocati,
- w imieniu Sisal Entertainment SpA i Snaitech SpA – A. Lauteri i L. Medugno, avvocati,
-
- w imieniu IGT Lottery SpA i Lottomatica Videolot Rete SpA – S. Fidanzia oraz A. Gigliola, avvocati,
- w imieniu Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) – M. Servino, avvocatka,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierali P. G. Marrone i G. Palatiello, avvocati dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej – L. Armata i L. Malferrari, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 kwietnia 2022 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 49 i 56 TFUE, a także zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów pomiędzy Admiral Gaming Network Srl (sprawa C-475/20), Cirsa Italia SpA (sprawa C-476/20), Codere Network SpA (sprawa C-477/20), Gamenet SpA (sprawa C-478/20), NTS Network SpA (sprawa C-479/20), Sisal Entertainment SpA (sprawa C-480/20) i Snaitech SpA, dawniej Cogetech SpA i Snai SpA (sprawy C-481/20 i C-482/20), spółkami działającymi w sektorze gier losowych, a Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (agencją ceł i monopoli, Włochy, zwaną dalej „ADM”) oraz innymi władzami włoskimi, w przedmiocie obniżenia opłat, do których uprawnione są podmioty prowadzące zorganizowaną działalność w dziedzinie przyjmowania zakładów za pośrednictwem automatów do gry.

Ramy prawne

- 3 Artykuły 1–3 decreto legislativo n. 496 – Disciplina delle attività di giuoco (dekretu ustawodawczego nr 496 w sprawie systemu działalności w dziedzinie gier losowych) z dnia 14 kwietnia 1948 r. (GURI nr 118 z dnia 22 maja 1948 r.) stanowią:

„1. Organizowanie i prowadzenie gier zręcznościowych i zakładów bukmacherskich, za które wypłacana jest jakakolwiek wygrana, i które wymagają wniesienia stawki pieniężnej, aby wziąć w nich udział, są zastrzeżone dla państwa.

2. Organizacja i wykonywanie działalności, o której mowa w poprzednim artykule, powierza się ministerstwu finansów, które może zapewnić zarządzanie bezpośrednio lub za pośrednictwem osób fizycznych lub prawnych, które dają odpowiednie gwarancje zdatności w tym zakresie. W tym drugim przypadku wysokość wynagrodzenia należnego zarządcom i inne zasady zarządzania określone są w umowach szczególnych [...].

3. Dochody pochodzące z wykonywania działalności, o której mowa w poprzednich artykułach, są wpłacane do wydzielonej pozycji dochodów ministerstwa finansów”.
- 4 Republika Włoska powierzyła zarządzanie sektorem gier ADM na podstawie art. 8 decreto-legge n. 282 – Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità (dekretu z mocą ustawy nr 282 w sprawie pilnych przepisów w dziedzinie zobowiązań wspólnotowych i podatkowych, poboru należności i procedur księgowych) z dnia 24 grudnia 2002 r. (GURI nr 301 z dnia 24 grudnia 2002 r.).

- 5 Artykuł 110 ust. 6 regio decreto n. 773 – Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (dekretu królewskiego nr 773 zatwierdzającego jednolity tekst ustaw o bezpieczeństwie publicznym) z dnia 18 czerwca 1931 r. (GURI nr 146 z dnia 26 czerwca 1931 r.) (zwany dalej „dekretem królewskim nr 773 z dnia 18 czerwca 1931 r.”), w wersji mającej zastosowanie do sporów w postępowaniu głównym, stanowi:

„Za legalne automaty do gry uważa się:

- a) automaty posiadające certyfikat zgodności z obowiązującymi przepisami wydany przez ministerstwo gospodarki i finansów [...], obowiązkowo podłączone do sieci telematycznej, o której mowa w art. 14 bis ust. 4 dekretu prezydenta republiki nr 640 z dnia 26 października 1972 r., aktywowane przez wprowadzenie metalowej monety lub specjalnych elektronicznych instrumentów płatniczych [...], w których oprócz elementu losowego występują również elementy zręcznościowe, koszt gry nie przekracza 1 euro, minimalny czas trwania gry wynosi cztery sekundy, i w których przyznawane są wygrane pieniężne, każda o wartości nieprzekraczającej 100 EUR, wypłacane przez automat. Wygrane, obliczone przez automat w sposób nieokreślony w łącznym cyklu do maksymalnie 140 000 gier, nie mogą być niższe niż 75% pobieranych kwot. W każdym razie automaty te nie mogą odtwarzać gry w pokera ani jej podstawowych zasad;
- b) automaty należące do sieci telematycznej, o której mowa w art. 14 bis ust. 4 dekretu prezydenta republiki nr 640 z dnia 26 października 1972 r. [...], które są aktywowane wyłącznie w przypadku przyłączenia się do sieciowego systemu przetwarzania. W odniesieniu do tych automatów rozporządzenia ministra gospodarki i finansów [...] definiują:
- 1) koszt i warunki płatności dla każdej partii;
 - 2) minimalny procent dochodów, który ma być przeznaczany na wygrane;
 - 3) maksymalną kwotę i sposoby pobierania wygranych;
 - 4) szczegóły dotyczące trwałości i bezpieczeństwa, odnoszące się również do systemu przetwarzania, z którym automaty te są powiązane;
 - 5) rozwiązania w zakresie kształtowania odpowiedzialności gracza, jakie należy przyjąć w odniesieniu do automatów;
 - 6) rodzaje i cechy ośrodków publicznych oraz inne punkty uprawnione do przyjmowania zakładów, w których można zainstalować automaty, o których mowa w niniejszym punkcie”.
- 6 Artykuł 14 bis ust. 4 decreto del Presidente della Repubblica, n. 640 – Imposta sugli spettacoli (dekretu prezydenta republiki nr 640 w sprawie podatku od rozrywek) z dnia 26 października 1972 r. (GURI nr 292 z dnia 11 listopada 1972 r., dodatek zwyczajny GURI nr 2) stanowi w odniesieniu do zarządzania tymi automatami, że są one obowiązkowo podłączone do sieci telematycznej administracji utworzonej w tym celu i że „należy wyselekcjonować jednego lub większą liczbę koncesjonariuszy [tej sieci], najpóźniej do 30 czerwca 2004 r. w drodze procedury zamówień publicznych i zgodnie z przepisami krajowymi i wspólnotowymi”, przy czym każdy koncesjonariusz będzie zarządzał siecią i podłączonymi do tej sieci automatami, za które jest odpowiedzialny, w zamian za prowizję.

- 7 Zgodnie z tym przepisem postępowanie w celu wyselekcjonowania koncesjonariuszy zostało wszczęte w drodze przetargu (GURI nr 95, seria szczególna nr 5 z dnia 12 sierpnia 2011 r., s. 40), którego pkt II 1.5 stanowi w odniesieniu do prowizji koncesjonariusza:

„[...] Koncesja na działalność objętą koncesją pociąga za sobą obowiązek udostępnienia przez koncesjonariusza skarbowi państwa i autonomicznej administracji monopolu państwowych kwot przewidzianych z tytułu jednorazowej opłaty na rzecz skarbu państwa, opłaty koncesyjnej i depozytu kaucji od procentu zebranych stawek. Koncesjonariusz ma prawo do prowizji odpowiadającej różnicy między kwotą uzyskaną z przyjmowania zakładów a wskazanymi kwotami, wygranymi do podziału obliczonymi na podstawie minimalnych limitów przewidzianych w obowiązujących przepisach i składką należną na rzecz osób trzecich odpowiedzialnych za przyjmowanie zakładów”.

- 8 Artykuł 14 legge n. 23 – Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita (ustawy nr 23, zawierającej delegację ustawową dla rządu w sprawie przepisów dla bardziej sprawiedliwego, przejrzystego i ukierunkowanego na rozwój gospodarczy systemu podatkowego) z dnia 11 marca 2014 r. (GURI nr 59 z dnia 12 marca 2014 r.) w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych (zwanej dalej „ustawą nr 23 z dnia 11 marca 2014 r.”), stanowi:

„1. Upoważnia się rząd do przeprowadzenia, w drodze dekretów ustawodawczych, o których mowa w art. 1, reorganizacji przepisów obowiązujących w dziedzinie gier losowych w ramach uporządkowania wszystkich obowiązujących norm w formie kodeksu przepisów dotyczących gier, bez uszczerbku dla modelu organizacyjnego opierającego się na systemie koncesji i zezwolenia w zakresie, w jakim jest on niezbędny dla ochrony uzasadnionych oczekiwań, porządku i bezpieczeństwa publicznego, pogodzenia interesów skarbu państwa i interesów lokalnych oraz ogólnych interesów w dziedzinie zdrowia publicznego, w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy z działalności przestępczej oraz w celu zapewnienia regularnego wpływu podatków obciążających gry.

2. Reorganizację przewidzianą w ust. 1 przeprowadza się z poszanowaniem następujących zasad i wytycznych:

[...]

g) zmiana wynagrodzeń i prowizji należnych na rzecz koncesjonariuszy i innych podmiotów według kryterium progresywnego zależnego od wielkości przyjętych zakładów;

[...]”.

- 9 Artykuł 1 ust. 649 legge n. 190 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) [ustawa nr 190 wprowadzająca przepisy w sprawie uchwalania rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawa o stabilności w 2015 r.)] z dnia 23 grudnia 2014 r. (GURI nr 300 z dnia 29 grudnia 2014 r., dodatek zwyczajny do GURI nr 99) (zwana dalej „ustawą o stabilności w 2015 r.”) określiła pobór w wysokości 500 mln EUR z zasobów

państwowych udostępnianych w formie prowizji, koncesjonariuszom i innym podmiotom zarządzającym grami i przyjmującym zakłady w imieniu państwa. Przepis ten ma następujące brzmienie:

„W celu przyczynienia się do poprawy realizacji celów finansów publicznych i oczekując na dogłębną reorganizację wynagrodzeń i prowizji należnych na rzecz koncesjonariuszy i innych podmiotów z sektora w ramach systemu przyjmowania zakładów na rzecz skarbu państwa, na podstawie art. 14 ust. 2 lit. g) ustawy nr 23 z dnia 11 marca 2014 r. zasoby państwowe oddane do dyspozycji z tytułu prowizji koncesjonariuszom i podmiotom, które ze względu na pełnione odpowiednie funkcje prowadzą działalność w dziedzinie urządzania gier i przyjmują zakłady z wykorzystaniem automatów opisanych w art. 110 ust. 6 dekretu królewskiego nr 773 z dnia 18 czerwca 1931 r. ulegają pomniejszeniu o kwotę 500 mln EUR rocznie, poczynając od 2015 r. W konsekwencji, poczynając od dnia 1 stycznia 2015 r.:

- a) cała kwota zakładów przyjętych z wykorzystaniem wymienionych automatów pomniejszona o wypłacone wygrane podlega wpłaceniu przez podmioty z sektora koncesjonariuszom. Koncesjonariusze przekazują [ADM] nazwy podmiotów z sektora, które nie dokonały tej wpłaty w celu w szczególności wniesienia ewentualnej skargi do właściwego organu sądowego;
 - b) koncesjonariusze, wykonując powierzone im zadania publiczne, oprócz kwoty uiszczanej do tej pory na rzecz skarbu państwa z tytułu podatków i innych opłat należnych na podstawie obowiązujących przepisów i umów koncesyjnych, w okresie od kwietnia do października każdego roku zapłacą również kwotę 500 mln EUR rocznie, każdy proporcjonalnie do liczby automatów, które należy mu przypisać w dniu 31 grudnia 2014 r. Liczba automatów opisanych w art. 110 ust. 6 lit. a) i b) dekretu królewskiego nr 773 z dnia 18 czerwca 1931 r. przypisana każdemu koncesjonariuszowi oraz sposób zapłaty są ustalane w drodze decyzji dyrektora [ADM] wydanej po analizie danych najpóźniej do dnia 15 stycznia 2015 r. Poczynając od 2016 r. analogiczna decyzja zostanie wydana w przypadku zmiany liczby automatów ustalonych zgodnie z powyższymi przepisami;
 - c) wykonując zadania służby publicznej, które są im powierzone, koncesjonariusze rozdzielają pomiędzy pozostałe podmioty z sektora pozostałe sumy oddane im do dyspozycji na ich wynagrodzenia i prowizje, renegocjując odpowiednie umowy i płacąc wynagrodzenia i prowizje wyłącznie z uwzględnieniem umów zawartych w wyniku renegocjacji”.
- 10 Na mocy decreto n. 388, prot. n. 4076/RU, del Direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli (dekretu dyrektora ADM nr 388, prot. nr 4076/RU) z dnia 15 stycznia 2015 r. wskazano liczbę automatów związanych z każdym koncesjonariuszem w dniu 31 grudnia 2014 r., a kwoty należne w związku z tym zostały rozliczone poprzez rozłożenie obciążenia opłatą proporcjonalnie do liczby automatów związanych z każdym koncesjonariuszem. Zgodnie z art. 3 tego dekretu każdy koncesjonariusz miał zapłacić 40% swojego udziału przed dniem 30 kwietnia 2015 r. oraz 60% przed dniem 31 października 2015 r.
- 11 Artykuł 1 ust. 920 i 921 legge n. 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale et pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) [ustawy nr 208 dotyczącej rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawy o stabilności w 2016 r.)] z dnia 28 grudnia 2015 r. (GURI nr 302 z dnia 30 grudnia 2015 r., dodatek zwykły do GURI nr 70) (zwana dalej „ustawą

o stabilności w 2016 r.”), uchylając art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r., ograniczył zakres tego przepisu, a zatem opłatę w 2015 r. (zwaną dalej „opłatą w 2015 r.”). Przepis ten ma następujące brzmienie:

„920. Artykuł 1 ust. 649 [ustawy o stabilności w 2015 r.] zostaje uchylony.

921. Artykuł 1 ust. 649 [ustawy o stabilności w 2015 r.] należy rozumieć w ten sposób, że obniżenie rocznych zasobów państwowych oddanych tytułem prowizji do dyspozycji koncesjonariuszy i podmiotów, które ze względu na swoje odpowiednie uprawnienia prowadzą działalność polegającą na urządzaniu gier i przyjmowaniu zakładów z wykorzystaniem automatów opisanych w art. 110 ust. 6 dekretu królewskiego nr 773 z dnia 18 czerwca 1931 r., jest dokonywane w odniesieniu do każdego podmiotu z sektora proporcjonalnie do jego udziału w uzyskanej prowizji na podstawie właściwych warunków umów z uwzględnieniem okresu trwania umowy w 2015 r.”.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

- 12 Skarżące w postępowaniach głównych są spółkami prowadzącymi działalność w sektorze gier za pomocą legalnych automatów do gry, o których mowa w art. 110 ust. 6 dekretu królewskiego nr 773 z dnia 18 czerwca 1931 r. Spółki te zostały wybrane jako koncesjonariusze sieci przyjmowania zakładów na rachunek państwa w wyniku procedury selekcji, o której mowa w pkt 7 niniejszego wyroku. Każda z nich wniosła do Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy) skargę o stwierdzenie nieważności dekretu nr 388 z dnia 15 stycznia 2015 r. ze względu na to, że ograniczył on w istotny sposób ich marżę zysku i jest niezgodny z prawem, ponieważ przepisy, które wprowadza w życie, naruszają prawo Unii lub włoską konstytucję.
- 13 Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) zwrócił się do Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego, Włochy) z pytaniem o zgodność z konstytucją art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r., ustanawiającego opłatę roczną. Wyrokiem nr 125 z dnia 8 maja 2018 r. sąd ten ponownie przekazał tę kwestię do Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum) ze względu na zmianę legislacyjną wprowadzoną w toku postępowania przez art. 1 ust. 920 i 921 ustawy o stabilności w 2016 r.
- 14 W związku z tą zmianą legislacyjną Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) rozwił swe wątpliwości co do konstytucjonalności i zgodności rozpatrywanego przepisu z prawem Unii i oddalił co do istoty skargi skarżących w postępowaniach głównych.
- 15 Skarżące wniosły apelację do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy).
- 16 Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności omawianych przepisów prawa krajowego z prawem Unii.

- 17 Po pierwsze, środek ustanowiony w art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r., uchylony i interpretowany na mocy art. 1 ust. 920 i 921 ustawy o stabilności w 2016 r., skutkował tym, że skarżące w postępowaniach głównych zostały obciążone opłatą gospodarczą. Stanowi ona ograniczenie swobód gwarantowanych w art. 49 i 56 TFUE. Opłata w 2015 r. miała moc wsteczną w tym znaczeniu, że została nałożona w 2015 r. i obciążała dochody osiągnięte w 2014 r.
- 18 Sąd odsyłający ma wątpliwości, czy można uznać, że opłata w 2015 r. była podyktowana nadrzędnymi względami interesu ogólnego. Wydaje się bowiem, że jej przyjęcie było uzasadnione wyłącznie gospodarczą koniecznością zwiększenia wpływów podatkowych państwa, jak wynika z art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r., który podkreśla, że opłata ta miała na celu „przyczynienie się do poprawy realizacji celów finansów publicznych”.
- 19 Po drugie, wydaje się, że opłata w 2015 r. została przyjęta z naruszeniem zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Środek ten miał wpływ na trwające stosunki koncesyjne. Znacznie utrudniłaby ona warunki gospodarcze i byłaby nieprzewidywalna dla rozsądnego i uważnego przedsiębiorcy.
- 20 W powyższych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy wprowadzenie przepisu takiego jak przepis zawarty w art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r., który obniża prowizje i opłaty w odniesieniu do konkretnej i ograniczonej kategorii podmiotów, a mianowicie podmiotów zarządzających gry rozgrywane na automatach do gier, a nie w odniesieniu do wszystkich podmiotów sektora gier, jest zgodne z wykonywaniem swobody przedsiębiorczości zagwarantowanej w art. 49 TFEU i z korzystaniem ze swobody świadczenia usług zagwarantowanej w art. 56 TFUE?
 - 2) Czy wprowadzenie ww. przepisu zawartego w art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r., który wyłącznie z przyczyn ekonomicznych obniżył opłaty uzgodnione w umowie koncesyjnej zawartej między przedsiębiorstwem a włoskimi organami publicznymi w okresie obowiązywania tej umowy, jest zgodne z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań w ramach prawa Unii?”.

Postępowanie przed Trybunałem

- 21 Wnioskiem o udzielenie wyjaśnień z dnia 16 listopada 2020 r. Trybunał zwrócił się do sądu odsyłającego o wyjaśnienie jego stanowiska w przedmiocie niektórych elementów mogących wpłynąć na dopuszczalność jego wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 22 Pismem z dnia 17 grudnia 2020 r. sąd odsyłający odpowiedział na to wezwanie, wskazując w pierwszej kolejności, że skarżące w postępowaniach głównych otrzymały sporne koncesje w ramach postępowania przetargowego otwartego dla wszystkich przedsiębiorstw Unii. Następnie, chociaż wszystkie skarżące w postępowaniach głównych są spółkami włoskimi, cztery z nich są całkowicie kontrolowane przez spółki z innych państw członkowskich. Co najmniej jedno przedsiębiorstwo z innego państwa członkowskiego jest administratorem odpowiedzialnym za przyjmowanie zakładów za pośrednictwem stałego zakładu położonego we Włoszech. Wreszcie naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikające z opłaty w 2015 r. spowodowało odwrotną dyskryminację koncesjonariuszy obciążonych tą opłatą z korzyścią dla wszystkich podmiotów gospodarczych porównywalnych gier prowadzonych

online, a wśród nich licznych przedsiębiorstw z innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Opłata ta wpływa zatem pośrednio, a nawet bezpośrednio, na wynik finansowy spółek z innych państw członkowskich prowadzących działalność na włoskim rynku gier.

- 23 Postanowieniem z dnia 26 stycznia 2021 r. prezes Trybunału połączył niniejsze sprawy do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz do celów wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 24 W swoich uwagach na piśmie Komisja Europejska wyraziła wątpliwości co do użyteczności zadanych pytań dla rozstrzygnięcia sporów w postępowaniach głównych w następstwie uchylenia ustawy o stabilności w 2015 r.
- 25 W tym względzie należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i który powinien przyjąć na siebie odpowiedzialność za mające zapaść orzeczenie sądowe, należy dokonanie oceny, w świetle szczególnych okoliczności sprawy, zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym po to, aby tenże sąd krajowy był w stanie wydać swoje orzeczenie, jak i znaczenia dla sprawy pytań zadanych Trybunałowi. W konsekwencji, w sytuacji gdy postawione pytanie dotyczy wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. Odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione [wyrok z dnia 23 listopada 2021 r., IS (Niezgoda z prawem postanowienia odsyłającego), C-564/19, EU:C:2021:949, EU:C:2021:949, pkt 60, 61 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 26 Tymczasem w niniejszej sprawie należy zauważyć, że art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r., o którym mowa w pytaniach prejudycjalnych, choć uchylony w 2016 r. i z tego względu mający zastosowanie wyłącznie w 2015 r., stanowi – nawet w wersji interpretowanej z mocą wsteczną przez art. 1 ust. 920 i 921 ustawy o stabilności w 2016 r. – podstawę opłaty w 2015 r. Ponadto ewentualne stwierdzenie, że przepis ten narusza swobody zagwarantowane w art. 49 i 56 TFUE, może doprowadzić do stwierdzenia przez sąd krajowy niezgodności z prawem tej opłaty. W związku z tym nie wydaje się, że wnioskowana interpretacja prawa Unii pozostaje bez związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniach głównych, czy też że problem ma charakter hipotetyczny.
- 27 Ze swej strony rząd włoski zakwestionował dopuszczalność pierwszego przedstawionego pytania, twierdząc, że sąd odsyłający, z naruszeniem art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, nie wskazał powodów, dla których obniżenie prowizji i wynagrodzenia mogłoby naruszać art. 49 i 56 TFUE z tego względu, że zostało ono zastosowane wyłącznie do podmiotów prowadzących gry na automatach, a nie do innych podmiotów działających we włoskim sektorze gier, ani nie przedstawił oceny porównawczej tych różnych kategorii podmiotów, która pozwoliłaby ocenić powołaną różnicę w traktowaniu.

- 28 W tym względzie należy przypomnieć, że jak wynika z art. 94 lit. a) i c) regulaminu postępowania, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien zawierać w szczególności „zwięzłe omówienie przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy, jakie ustalił sąd odsyłający, lub co najmniej wskazanie okoliczności faktycznych, na jakich oparte są pytania”, jak również „omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym”.
- 29 Jednakże ze względu na ducha współpracy sądowej, który charakteryzuje stosunki między sądami krajowymi i Trybunałem w ramach postępowania prejudycjalnego, okoliczność, że sąd odsyłający nie poczynił pewnych wstępnych ustaleń, nie musi prowadzić do niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub jednego z pytań zawartego w nim, jeżeli Trybunał uzna, że jest w stanie udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi w świetle informacji wynikających z akt sprawy (zob. podobnie wyrok z dnia 1 października 2020 r., Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 W niniejszej sprawie wprawdzie pożądanym byłoby, aby sąd odsyłający przedstawił w bardziej szczegółowy sposób powody, które skłoniły go do uznania, że przepisy prawa Unii, których dotyczy pytanie pierwsze, mogły zostać naruszone w niniejszej sprawie, to jednak z informacji zawartych we wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że tylko posiadacze koncesji na zarządzanie grami urządzanymi na automatach do gry i ich kontrahenci niższego szczebla, a nie inni uczestnicy sektora gier, tacy jak podmioty zarządzające gry online, są objęci opłatą w 2015 r. W związku z tym ani brak dokładnego określenia i opisu przez sąd odsyłający różnych kategorii podmiotów działających w sektorze gier, ani brak bardziej szczegółowego wyjaśnienia przez ten sąd kwestii, w jakim zakresie takie ograniczenie wywierające wpływ na zakres stosowania tej opłaty może odgrywać rolę w celu ustalenia, czy należy w niniejszym przypadku stwierdzić naruszenie postanowień art. 49 i 56 TFUE, nie stoją na przeszkodzie ani wystarczającemu zrozumieniu kontekstu, w jakim sąd krajowy formułuje swe żądania, względnie związków, jakie mogą istnieć między tymi przepisami prawa Unii a uregulowaniami będącymi przedmiotem postępowań głównych, ani też udzieleniu temu sądowi przez Trybunał pewnych minimalnych wskazówek mogących ukierunkować go w stosowaniu tych przepisów, do czego, w stosownym przypadku, może zostać wezwany w ramach spraw zawisłych przed nim w postępowaniach głównych.
- 31 Wynika z tego, że pytania prejudycjalne przedstawione przez Consiglio di Stato (radę stanu) są dopuszczalne.

Co do istoty

W przedmiocie pytania pierwszego

- 32 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 49 i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak zawarte w art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r., które ze względów wyłącznie związanych z poprawą finansów publicznych nakładają opłatę, której skutkiem jest obniżenie wynagrodzenia ograniczonej kategorii podmiotów działających w sektorze gier losowych, a mianowicie koncesjonariuszy zajmujących się zarządzaniem grami urządzanymi na automatach do gry.

- 33 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem za ograniczenia swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług należy uznać wszelkie środki, które zakazują korzystania ze swobód gwarantowanych w art. 49 i 56 TFUE, ograniczają je lub zmniejszają ich atrakcyjność (zob. podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 W niniejszej sprawie z informacji przekazanych przez sąd odsyłający wynika, że w art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r. Republika Włoska nałożyła w 2015 r. na koncesjonariuszy z sektora gier urządanych na automatach do gry, w drodze opłaty w 2015 r., ogólną obniżkę – w wysokości 500 mln EUR – prowizji udostępnionej im na podstawie umów koncesyjnych, rozdzieloną między nich proporcjonalnie do liczby automatów kontrolowanych przez każdego z nich na dzień 31 grudnia 2014 r., a następnie podzieloną przez każdego koncesjonariusza pomiędzy niego samego i jego własnych, dalszych kontrahentów, proporcjonalnie do udziału każdego z nich w podziale prowizji.
- 35 Ponadto z wyjaśnień zawartych w pkt 22 niniejszego wyroku wynika w szczególności, że wśród koncesjonariuszy, których dotyczy opłata w 2015 r., znajdują się włoskie spółki kontrolowane przez spółki mające siedzibę w innych państwach członkowskich.
- 36 W tym względzie należy przypomnieć, że swoboda działalności gospodarczej, którą art. 49 TFUE przyznaje obywatelom państw członkowskich i która oznacza dla nich dostęp do działalności na własny rachunek oraz możliwość jej wykonywania, jak również prawo tworzenia i zarządzania przedsiębiorstwami na tych samych warunkach co określone przez ustawodawstwo państwa członkowskiego położenia przedsiębiorstwa dla jego własnych obywateli, obejmuje, zgodnie z art. 54 TFUE, przysługujące spółkom – utworzonym zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego i mającym statutową siedzibę, zarząd lub główny zakład na terytorium Unii – prawo wykonywania działalności w danych państwach członkowskich za pośrednictwem spółki zależnej, oddziału lub agencji (wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 A zatem w szczególności swobodą przedsiębiorczości jest objęta sytuacja, w której spółka z siedzibą w państwie członkowskim tworzy spółkę zależną w innym państwie członkowskim. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem podobna sytuacja ma miejsce, gdy taka spółka lub obywatel państwa członkowskiego nabywa w kapitale spółki z siedzibą w innym państwie członkowskim udział umożliwiający jej lub mu wywieranie określonego wpływu na decyzje podejmowane przez tę spółkę i określanie działalności tej spółki (zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 Natomiast w związku z tym, że informacje znajdujące się w posiadaniu Trybunału nie pozwalają mu na ustalenie z wystarczającą dokładnością, w jakim zakresie sytuacje rozpatrywane w postępowaniach głównych mogą również dotyczyć art. 56 TFUE, należy w niniejszej sprawie dać pierwszeństwo analizie pytań wyrażonych przez sąd odsyłający wyłącznie w świetle art. 49 TFUE.
- 39 Rząd włoski zaprzecza, jakoby opłata w 2015 r. mogła stanowić ograniczenie swobody zagwarantowanej przez to postanowienie, ponieważ jej kwota była zbyt niska, by wywołać taki skutek.

- 40 Należy przypomnieć, że nawet ograniczenie swobody podstawowej o nikłym zakresie lub niewielkim znaczeniu jest co do zasady zakazane przez traktat FUE (wyrok z dnia 3 grudnia 2014 r., *De Clercq i in.*, C-315/13, EU:C:2014:2408, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 W związku z powyższym należy zauważyć, że opłata w 2015 r. ma charakter środka podatkowego, jak w szczególności podkreślił rząd włoski w swoich uwagach oraz jak wynika z wyrażenia „opłaty skarbowe od gier” zawartego w art. 14 ust. 1 ustawy nr 23 z dnia 11 marca 2014 r.
- 42 W tym zakresie należy na wstępie przypomnieć, że podatki bezpośrednie należą z pewnością do kompetencji państw członkowskich, niemniej z utrwalonego orzecznictwa wynika, że państwa te muszą wykonywać owe kompetencje z poszanowaniem prawa Unii, a zwłaszcza podstawowych swobód gwarantowanych w traktacie FUE (wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 34).
- 43 W tym kontekście Trybunał orzekł jednak, że w braku harmonizacji na poziomie Unii niekorzystne skutki, które mogą wynikać z równoległego wykonywania kompetencji podatkowych przysługujących różnym państwom członkowskim, o ile wykonywanie tych kompetencji nie ma charakteru dyskryminującego, nie stanowią ograniczeń swobód przepływu [zob. podobnie wyroki: z dnia 26 maja 2016 r., *NN (L) International*, C-48/15, EU:C:2016:356, pkt 47; z dnia 9 września 2021 r., *Real Vida Seguros*, C-449/20, EU:C:2021:721, pkt 38]. Trybunał wyjaśnił zatem w szczególności, że art. 56 TFUE nie obejmuje natomiast środków, których jedynym skutkiem jest obłożenie świadczenia usług dodatkowymi kosztami i które w jednakowy sposób odnoszą się do świadczenia usług zarówno między państwami członkowskimi, jak i wewnątrz jednego państwa członkowskiego (zob. wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo). Podobnie art. 49 TFUE nie obejmuje środków, których jedynym skutkiem jest obłożenie świadczenia usług dodatkowymi kosztami i które wpływają na nie w podobny sposób w zależności od tego, czy jest ono czysto wewnętrzne, czy też wykonywane przez podmiot kontrolowany przez spółkę mającą siedzibę w innym państwie członkowskim.
- 44 Tymczasem z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał w niniejszych sprawach, nie wynika – czego weryfikacja należy jednak do sądu odsyłającego – jakoby opłata w 2015 r. powodowała dyskryminację między koncesjonariuszami z sektora gier urządzanych na automatach do gry, przewidując mniej korzystne traktowanie w odniesieniu do sytuacji transgranicznych w porównaniu z sytuacjami wewnętrznymi, ani też w jakim zakresie wspomniana opłata mogłaby prowadzić do odwrotnej dyskryminacji, przy założeniu, że dyskryminacja taka jest zakazana przez prawo krajowe, poprzez traktowanie sytuacji krajowych mniej korzystnie niż sytuacji transgranicznych.
- 45 Nie wydaje się również jasne, co także podlega weryfikacji przez sąd odsyłający, że ta opłata mogłaby skutkować utrudnieniem rentownego wykorzystywania automatów do gry przez istniejących koncesjonariuszy, uprzywilejowując w ten sposób inne sektory gier, w szczególności sektor gier online, ani w jaki sposób w takim przypadku sytuacje transgraniczne byłyby dyskryminowane w porównaniu z sytuacjami wewnętrznymi (zob. w tym względzie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 39–41).

- 46 W tym kontekście do sądu krajowego należy ustalenie, czy w ramach sektora gier urządzanych na automatach do gry, względnie między tym sektorem a innymi sektorami gier, Republika Włosa wskutek opłaty w 2015 r. nałożonej na podmioty zarządzające gry rozgrywane na automatach doprowadziła do dyskryminacyjnego traktowania sytuacji transgranicznych w stosunku do sytuacji wewnętrznych w świetle swobody zagwarantowanej w art. 49 TFUE.
- 47 Jedynie w przypadku stwierdzenia ograniczenia wspomnianej swobody powstaje pytanie o ewentualne uzasadnienie tego ograniczenia.
- 48 W odniesieniu do takiego uzasadnienia należy przypomnieć, że regulacje dotyczące gier losowych należą do dziedzin, w których pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne rozbieżności dotyczące aspektów moralnych, religijnych i kulturowych. W braku harmonizacji na szczeblu Unii w tej dziedzinie państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania, jeżeli chodzi o określenie poziomu ochrony konsumentów i porządku publicznego, jaki uznają za najbardziej odpowiedni (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 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. Jednakże nakładane przez państwa członkowskie ograniczenia muszą spełniać warunki wynikające z orzecznictwa Trybunału, gdy chodzi w szczególności o ich uzasadnienie nadrzędnymi względami interesu ogólnego i ich proporcjonalność (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo). O ile spełniają one ten ostatni wymóg, ograniczenia dotyczące działalności w zakresie gier losowych mogą być zatem uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, takimi jak ochrona konsumentów i przeciwdziałanie oszustwom oraz zachętom względem obywateli do nadmiernych wydatków związanych z grami (wyrok z dnia 22 stycznia 2015 r., Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 W niniejszej sprawie art. 14 ust. 1 ustawy nr 23 z dnia 11 marca 2014 r. upoważnił rząd włoski do „przeprowadzenia [...] reorganizacji przepisów obowiązujących w dziedzinie gier losowych w ramach uporządkowania wszystkich obowiązujących norm w formie kodeksu przepisów dotyczących gier, bez uszczerbku dla modelu organizacyjnego opierającego się na systemie koncesji i zezwolenia w zakresie, w jakim jest on niezbędny dla ochrony uzasadnionych oczekiwań, porządku i bezpieczeństwa publicznego, pogodzenia interesów skarbu państwa i interesów lokalnych oraz ogólnych interesów w dziedzinie zdrowia publicznego, w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy z działalności przestępczej oraz w celu zapewnienia regularnego wpływu podatków obciążających gry”.
- 51 Artykuł 14 ust. 2 tej ustawy wymagał, aby reorganizacja ta została przeprowadzona z poszanowaniem pewnych zasad i wytycznych, które zgodnie z lit. g) tego przepisu polegają w szczególności na „zmianie wynagrodzeń i prowizji należnych na rzecz koncesjonariuszy i innych podmiotów według kryterium progresywnego zależnego od wielkości przyjętych zakładów”.
- 52 Jednakże art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r. stanowi, że należność żądana od koncesjonariuszy z tytułu opłaty w 2015 r. jest nakładana „w celu przyczynienia się do poprawy realizacji celów finansów publicznych i oczekując na dogłębną reorganizację wynagrodzeń

i prowizji należnych na rzecz koncesjonariuszy i innych podmiotów z sektora w ramach systemu przyjmowania zakładów na rzecz skarbu państwa, na podstawie art. 14 ust. 2 lit. g) ustawy nr 23 z dnia 11 marca 2014 r.”.

- 53 Z brzmienia art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r. wydaje się zatem wynikać, że opłata w 2015 r. została wprowadzona bez odwoływania się przez ustawodawcę włoskiego do nadrzędnego względu interesu ogólnego, takiego jak ochrona konsumentów i zapobieganie oszustwom i uzależnieniu od gry, ponieważ przepis ten ma na celu wyłącznie poprawę finansów publicznych.
- 54 Jednakże okoliczność, że ograniczenie działalności w zakresie gier losowych przyczynia się dodatkowo do zwiększenia wpływów do budżetu danego państwa członkowskiego, nie uniemożliwia uzasadnienia tego ograniczenia w zakresie, w jakim dąży ono w rzeczywistości przede wszystkim do osiągnięcia celów odnoszących się do nadrzędnych względów interesu ogólnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 października 1999 r., Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, pkt 36; a także z dnia 6 listopada 2003 r., Gambelli i in., C-243/01, EU:C:2003:597, pkt 62), czego zbadanie należy do sądu krajowego, natomiast cel polegający wyłącznie na zwiększeniu przychodów skarbu państwa nie może uzasadniać ograniczenia swobodnego świadczenia usług (wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in., C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Z powyższego wynika, że o ile istnieje ograniczenie swobody zagwarantowanej w art. 49 TFUE z powodu nałożenia opłaty w 2015 r., o tyle ograniczenie to nie wydaje się uzasadnione.
- 56 Niemniej jednak rząd włoski podniósł, w szczególności na rozprawie, że opłata w 2015 r., poprzez doprowadzenie do zmniejszenia dochodów podmiotów gospodarczych, realizowała również cel polegający na zniechęceniu organizacji przestępczych do infiltracji stosunkowo lukratywnego sektora gier urządzanych na automatach. Ze względu na ciągły wzrost tego sektora gier i pewne cechy właściwe temu sektorowi opłata ta miała również na celu ochronę zdrowia graczy przed skutkami związanymi z grami losowymi.
- 57 W zakresie, w jakim w ramach spoczywającej na nim analizy sąd odsyłający stwierdziłby, że opłata w 2015 r. rzeczywiście służyła – niezależnie od brzmienia art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r. przypomnianego w pkt 52 niniejszego wyroku – głównie nadrzędnym celom interesu ogólnego, musiałby on wówczas ustalić, czy ograniczenie nałożone w drodze tej opłaty spełniało wymogi wynikające z orzecznictwa Trybunału w zakresie jego proporcjonalności, to znaczy, czy było ono właściwe dla zagwarantowania realizacji zamierzonych celów i nie wykaczało poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia. Należy ponadto przypomnieć w tym kontekście, że ustawodawstwo krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu jedynie wówczas, gdy jego osiągnięcie jest rzeczywistym przedmiotem troski tego ustawodawstwa w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in., C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 W tych okolicznościach na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że o ile zostanie wykazane, że przepisy krajowe nakładające opłatę, której skutkiem jest obniżenie wynagrodzenia koncesjonariuszy zajmujących się zarządzaniem grami urządzanymi na automatach do gry, zawierają ograniczenie swobody zagwarantowanej w tym postanowieniu traktatu FUE, wówczas postanowienie to stoi na przeszkodzie temu, by takie ograniczenie mogło być uzasadnione celami opartymi wyłącznie na względach związanych z poprawą finansów publicznych.

W przedmiocie pytania drugiego

- 59 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r., które w okresie obowiązywania umowy koncesyjnej między spółką a administracją danego państwa członkowskiego zmniejszają prowizję ustanowioną w tej umowie.
- 60 Na wstępie i w odniesieniu do możliwości zastosowania tej zasady należy przypomnieć, że jeżeli państwo członkowskie powołuje się na nadrzędne względy interesu ogólnego w celu uzasadnienia przepisów, które mogą ograniczać korzystanie z jednej ze swobód zagwarantowanej przez traktat FUE, takie uzasadnienie powinno być interpretowane także w świetle ogólnych zasad prawa Unii, a w szczególności ogólnej zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. W związku z tym rozpatrywane przepisy krajowe mogą w szczególności korzystać z przewidzianych wyjątków tylko wtedy, gdy są one zgodne z tą zasadą (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 74, 75 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 Wynika z tego, że przy założeniu, iż sąd odsyłający dojdzie do wniosku, że opłata w 2015 r. pociąga za sobą ograniczenie swobody przedsiębiorczości zagwarantowanej w art. 49 TFUE, i że w konsekwencji należy zbadać jej proporcjonalność zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 57 niniejszego wyroku, będzie on również musiał uwzględnić w tym kontekście wymogi wynikające z zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.
- 62 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem możliwość powołania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań jest dostępna dla każdego podmiotu gospodarczego, w którym organ krajowy wzbudził uzasadnione nadzieje. Niemniej jednak, jeśli rozważny i przezorny podmiot gospodarczy jest w stanie przewidzieć wydanie przepisów mogących wpłynąć na jego interesy, nie może on powoływać się na tę zasadę w razie wydania takich przepisów. Co więcej, podmioty gospodarcze nie mają prawa w sposób uzasadniony oczekiwać, że utrzymana zostanie istniejąca sytuacja, która może zostać zmieniona w ramach uprawnień dyskrecyjnych władz krajowych [wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i in.*, C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 63 Natomiast zgodnie z tą zasadą podmioty te są w dalszym ciągu uprawnione do kwestionowania szczegółowych zasad wprowadzania takich zmian (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 64 W tym względzie Trybunał zauważył już na przykład, że podmiot gospodarczy, który dokonał kosztownych inwestycji w celu dostosowania się do systemu przyjętego poprzednio przez ustawodawcę, może w znaczny sposób odczuć w sferze swych interesów wcześniejsze zniesienie tego systemu, tym bardziej że zniesienie to nastąpiło w sposób nagły i nieprzewidywalny, nie dając mu dostatecznego czasu na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej (zob. wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 87).
- 65 Zadaniem sądu odsyłającego jest zbadanie, czy uregulowanie krajowe jest zgodne z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań, a Trybunał, orzekając na podstawie art. 267 TFUE, jest wyłącznie właściwy do dostarczenia temu sądowi wszelkich elementów wykładni w ramach prawa Unii, które mogą umożliwić mu dokonanie oceny tej zgodności. Sąd odsyłający może w tym celu

wziąć pod uwagę wszystkie istotne elementy, które wynikają w szczególności z brzmienia, celu lub systematyki danych przepisów [wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i in., C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 66 W tym względzie należy zauważyć, że pkt II 1.5 ogłoszenia o przetargu, o którym mowa w pkt 7 niniejszego wyroku, stanowi, że „koncesjonariusz ma prawo do prowizji odpowiadającej różnicy między kwotą uzyskaną z przyjmowania zakładów a wskazanymi kwotami [przewidzianymi tytułem jednorazowej opłaty na rzecz skarbu państwa, opłaty koncesyjnej i depozytu kaucji od procentu zebranych stawek], wygranymi do podziału, obliczonymi na podstawie minimalnych limitów przewidzianych w obowiązujących przepisach i składką należną na rzecz osób trzecich odpowiedzialnych za przyjmowanie zakładów”.
- 67 O ile koncesjonariusze nie mogą żywić uzasadnionych oczekiwań co do stabilności w czasie kwot poszczególnych opłat i obciążeń określonych w pkt II 1.5 tego ogłoszenia o przetargu i obniżających kwotę z tytułu przyjmowania stawek, o tyle zgodnie z aktami sprawy, którymi dysponuje Trybunał, a co powinien zweryfikować sąd odsyłający, rzeczne ogłoszenie o przetargu nie zawiera żadnego postanowienia dotyczącego możliwości nałożenia opłaty z przyczyn wyłącznie gospodarczych i podatkowych.
- 68 Co się tyczy ustawy nr 23 z dnia 11 marca 2014 r., która zdaniem rządu włoskiego w dużej mierze ogłosiła opłatę w 2015 r., należy zauważyć, że nie wydaje się, aby opłata ta została ustalona w ramach reorganizacji wynagrodzeń koncesjonariuszy, do której przeprowadzenia ustawa ta upoważniała rząd włoski. Jak wynika wyraźnie z art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r., opłata ta została dokonana „w oczekiwaniu” na tę reorganizację, a więc a priori poza nią. Ponadto z akt sprawy wynika, że reorganizacja ta nie została przeprowadzona ze względu na upływ terminów upoważnienia.
- 69 Brak związku pomiędzy opłatą w 2015 r. a ustawą nr 23 z dnia 11 marca 2014 r. wydaje się ponadto znajdować odzwierciedlenie w okoliczności, że w odróżnieniu od kryterium „progresywnego charakteru związanego z ilością przyjętych zakładów”, które powinno mieć zastosowanie w ramach przewidzianej reorganizacji, art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r. ustalił sporną opłatę na stałym poziomie, a zatem niezwiązanym z ilością przyjętych zakładów i podzielił ją pomiędzy koncesjonariuszy na podstawie liczby automatów zarządzanych przez każdego z nich, a więc ponownie bez związku z ilością przyjętych przez każdego z nich zakładów.
- 70 Co się tyczy wreszcie argumentu skarżących w postępowaniach głównych, zgodnie z którym opłata w 2015 r. miała moc wsteczną, należy zauważyć, że opłata ta, przyjęta w dniu 23 grudnia 2014 r., dotyczyła obniżenia wynagrodzeń koncesjonariuszy, „począwszy od roku 2015” (zob. art. 1 ust. 649 ustawy o stabilności w 2015 r.) i przewidywała płatności w okresie od kwietnia do października 2015 r. Z tego względu opłata w 2015 r. nie miała mocy wstecznej.
- 71 Jednakże prawdą jest, że data jej przyjęcia, jej kwota i jej rozłożone obciążenia proporcjonalnie do liczby automatów do gry przyznanych każdemu koncesjonariuszowi w dniu 31 grudnia 2014 r. mogły mieć w krótkim terminie i zgodnie z informacjami zawartymi w postanowieniu odsyłającym istotny wpływ na prognozy finansowe tych koncesjonariuszy. W tym względzie do sądu odsyłającego będzie należało w razie potrzeby dokonanie oceny dokładnego rozmiaru wpływu, jaki mogła mieć taka tymczasowa opłata na rentowność inwestycji dokonanych przez

koncesjonariuszy i czy, i w jakim zakresie, owi koncesjonariusze zostali pozbawieni, ze względu na w danym wypadku nagły i nieprzewidywalny charakter tej opłaty, czasu niezbędnego do umożliwienia im dostosowania się do tej nowej sytuacji.

- 72 W tych okolicznościach na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że w zakresie, w jakim art. 49 TFUE ma zastosowanie w przypadku takiego środka krajowego, zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że zasadniczo nie stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym, które w okresie obowiązywania umów koncesyjnych zawartych między spółkami a administracją danego państwa członkowskiego zmniejszają tymczasowo prowizję koncesjonariuszy ustanowioną w tych umowach, chyba że z uwagi na zakres wpływu tej obniżki na rentowność inwestycji dokonywanych przez koncesjonariuszy oraz ewentualną nagłość i nieprzewidywalność tego środka okaże się, że owi koncesjonariusze nie dysponowali czasem niezbędnym do dostosowania się do tej nowej sytuacji.

W przedmiocie kosztów

- 73 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że o ile zostanie wykazane, że przepisy krajowe nakładające opłatę, której skutkiem jest obniżenie wynagrodzenia koncesjonariuszy zajmujących się zarządzaniem grami urządzanymi na automatach do gry, zawierają ograniczenie swobody zagwarantowanej w tym postanowieniu traktatu FUE, wówczas postanowienie to stoi na przeszkodzie temu, by takie ograniczenie mogło być uzasadnione celami opartymi wyłącznie na względach związanych z poprawą finansów publicznych.**
- 2) **W zakresie, w jakim art. 49 TFUE ma zastosowanie, zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że zasadniczo nie stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym, które w okresie obowiązywania umów koncesyjnych zawartych między spółkami a administracją danego państwa członkowskiego zmniejszają tymczasowo prowizję koncesjonariuszy ustanowioną w tych umowach, chyba że z uwagi na zakres wpływu tej obniżki na rentowność inwestycji dokonywanych przez koncesjonariuszy oraz ewentualną nagłość i nieprzewidywalność tego środka okaże się, że owi koncesjonariusze nie dysponowali czasem niezbędnym do dostosowania się do tej nowej sytuacji.**

Podpisy