



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 11 czerwca 2015 r.\*

Odesłanie prejudycjalne — Swobodne świadczenie usług — Gry losowe — Podatki krajowe podlegające zapłacie od użytkowania automatów do gier zainstalowanych w salonach gier —  
Ustawodawstwo krajowe zakazujące użytkowania automatów do gier poza kasynami —  
Zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań — Dyrektywa 98/34/WE —  
Obowiązek przekazania Komisji projektów przepisów technicznych — Odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody wyrządzone w wyniku przyjęcia ustawodawstwa sprzecznego z prawem Unii

W sprawie C-98/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Fővárosi Törvényszék (Węgry), postanowieniem z dnia 13 lutego 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 marca 2014 r., w postępowaniu:

**Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft,**

**Lixus Szerencsejáték Szervező kft,**

**Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft,**

**Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft,**

**Megapolis Terminal Szolgáltató kft**

przeciwko

**Magyar Állam,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, S. Rodin (sprawozdawca), A. Borg Barthet, M. Berger i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: I. Illéssy,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 stycznia 2015 r.,

\* Język postępowania: węgierski.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft oraz Megapolis Terminal Szolgáltató kft przez L. Kelemena, ügyvéd,
- w imieniu Magyar Állam przez T. Bogdána oraz I. Janitsáregó, ügyvédek,
- w imieniu rządu węgierskiego przez M. Fehéra oraz G. Koósa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego przez L. Van den Broeck oraz J.C. Halleux, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez P. Vlaemmincka oraz B. Van Voorena, advocaten,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, J. Vláciła oraz T. Müllera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandesá oraz P. de Souse Inêsa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Lome-Osoria Lerenę oraz A. Tokára, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 6 ust. 3 TUE, art. 34 TFUE, 36 TFUE, 52 ust. 1 TFUE, 56 TFUE i 61 TFUE, a także art. 1, 8 i 9 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. L 204, s. 37 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 20, s. 337), zmienionej dyrektywą Rady 2006/96/WE z dnia 20 listopada 2006 r. (Dz.U. L 363, s. 81, zwanej dalej „dyrektywą 98/34”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft i Megapolis Terminal Szolgáltató kft a Magyar Állam (państwem węgierskim) w przedmiocie wniesionego przez te spółki powództwa o naprawę szkód poniesionych w wyniku stosowania niezgodnych z prawem Unii ustaw krajowych w zakresie użytkowania automatów do gier.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

3 Artykuł 1 dyrektywy 98/34 ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się poniższe terminy:

[...]

3) »specyfikacja techniczna«: oznacza specyfikację zawartą w dokumencie, który opisuje wymagane cechy produktu, takie jak: poziom jakości, wydajności, bezpieczeństwa lub wymiary, włącznie z wymaganiami mającymi zastosowanie do produktu w zakresie nazwy, pod jaką jest sprzedawany, terminologii, symboli, badań i metod badania, opakowania, oznakowania i etykietowania oraz procedur oceny zgodności.

[...]

4) »inne wymagania« oznaczają wymagania inne niż specyfikacje techniczne, nałożone na produkt w celu ochrony, w szczególności konsumentów i środowiska, które wpływają na jego cykl życiowy po wprowadzeniu go na rynek, takie jak warunki użytkowania, powtórne przetwarzanie, ponowne zastosowanie lub składowanie, gdzie takie warunki mogą mieć istotny wpływ na skład lub rodzaj produktu lub jego obrót;

[...]

11) »przepisy techniczne«: specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, de iure lub de facto, w przypadku wprowadzenia do obrotu, świadczenia usługi, ustanowienia operatora usług lub stosowania w państwie członkowskim lub na przeważającej jego części, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, z wyjątkiem określonych w art. 10, zakazujących [zakazujące] produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu lub zakazujących [zakazujące] świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług [podejmowania działalności jako dostawca usług].

Przepisy techniczne obejmują de facto [Przepisy techniczne de facto stanowią między innymi]:

— [...]

— [...]

— specyfikacje techniczne lub inne wymogi bądź zasady dotyczące usług, które powiązane są ze środkami fiskalnymi [podatkowymi] lub finansowymi mającymi wpływ na konsumpcję produktów lub usług przez wspomaganie przestrzegania takich specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług; specyfikacje techniczne lub inne wymogi bądź zasady dotyczące usług powiązanych z systemami zabezpieczenia społecznego nie są objęte tym znaczeniem.

[...]”.

4 Artykuł 8 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Z zastrzeżeniem art. 10 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy. Przekazują Komisji także podstawę prawną konieczną do przyjęcia uregulowań technicznych, jeżeli nie zostały one wyraźnie ujęte w projekcie.

[...]”.

5 Zgodnie z art. 9 wspomnianej dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie odraczają przyjęcie projektu przepisów technicznych o trzy miesiące, počawszy [licząc] od daty otrzymania przez Komisję komunikatu [powiadomienia] określonego w art. 8 ust. 1.

[...]

7. Ustępy 1–5 nie stosują się w przypadkach, gdy:

— z nagłych powodów, spowodowanych przez poważne i nieprzewidziane okoliczności odnoszące się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, ochrony zwierząt lub roślin oraz, w stosunku do zasad dotyczących usług, również dla [do] porządku publicznego, w szczególności ochrony nieletnich, państwo członkowskie jest zobowiązane przygotować przepisy techniczne w bardzo krótkim czasie, w celu ich natychmiastowego przyjęcia i wprowadzenia w życie bez możliwości jakichkolwiek konsultacji,

[...].

W powiadomieniu określonym w art. 8 państwa członkowskie przedstawiają powody pilności podjętych środków. Komisja najszybciej jak to możliwe przedstawia opinię w sprawie powiadomienia. Podejmuje ona stosowne działania w przypadkach, gdy procedura ta jest niewłaściwie stosowana. Parlament Europejski jest na bieżąco informowany przez Komisję”.

6 Artykuł 10 ust. 4 tej dyrektywy brzmi następująco:

„Artykuł 9 nie stosuje się do specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług, określonych w trzecim tiret art. 1 pkt 11 akapit drugi”.

*Prawo węgierskie*

7 Paragraf 26 ust. 3 ustawy nr XXXIV z 1991 r. o organizacji gier losowych (zwanej dalej „ustawą o grach losowych”), w wersji obowiązującej do dnia 9 października 2012 r., zezwalał na użytkowanie automatów do gier albo w kasynach, albo w salonach gier prowadzonych przez utworzone wyłącznie w tym celu spółki prawa handlowego.

8 Zgodnie z § 33 tej ustawy, obowiązującym do dnia 31 października 2011 r., zryczałtowany podatek od gier podlegający zapłacie od użytkowania automatów do gier wynosił 100 000 forintów węgierskich (HUF) miesięcznie od jednego stanowiska do gry w przypadku automatów do gier zainstalowanych w salonach gier kategorii I i II. Poprzez odstępstwo od tej zasady automaty do gier zainstalowane w „kasynach elektronicznych” były opodatkowane podatkiem w wysokości 120 000 HUF, mimo że

kasyna te były uznawane za szczególny rodzaj salonów gier objętych kategorią I. Podatek był należny za każdy rozpoczęty miesiąc. Użytkowanie automatów do gier w kasynach podlegało odrębnemu systemowi podatkowemu.

- 9 Paragraf 33 ustawy o automatach do gier został zmieniony przez § 27 ustawy nr CXXV z 2011 r., zmieniającej niektóre ustawy podatkowe w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych (zwanej dalej „ustawą zmieniającą z 2011 r.”), ze skutkiem od dnia 1 listopada 2011 r. w ten sposób, że kwoty te zostały podwyższone do 700 000 HUF w przypadku automatów do gier zainstalowanych w kasynach elektronicznych i do 500 000 HUF w przypadku automatów do gier zainstalowanych w innych salonach gier objętych kategoriami I i II. Wspomniany § 27 wprowadził także podatek proporcjonalny od gier, podlegający zapłacie od użytkowania automatów do gier w salonach gier, w zakresie, w jakim przychody netto z jednego automatu wynosiły w danym kwartale co najmniej 900 000 HUF. W przypadku automatów, w których można zainstalować więcej niż jedno stanowisko do gry, obowiązujący próg był obliczany poprzez pomnożenie kwoty 900 000 HUF przez liczbę stanowisk do gry. Podatek ten wynosił 20% przekraczającej 900 000 HUF części przychodów kwartalnych netto z automatu.
- 10 Poza tym ustawa zmieniająca z 2011 r. przewidywała, że od dnia 1 stycznia 2013 r. automaty do gier zainstalowane w salonach gier będą obowiązkowo połączone z serwerem centralnym użytkowanym przez spółkę prawa handlowego, spełniającym określone wymogi i do którego organy kontroli gier losowych będą mieć dostęp w czasie rzeczywistym.
- 11 Paragraf 26 ust. 3 ustawy o grach losowych został następnie zmieniony ze skutkiem od dnia 10 października 2012 r. przez § 5 ustawy nr CXLIV z 2012 r., zmieniającej ustawę nr XXXIV z 1991 r. o organizacji gier losowych (zwanej dalej „ustawą zmieniającą z 2012 r.”), w ten sposób, że wyłączne prawo użytkowania automatów do gier zostało zastrzeżone dla kasyn.
- 12 Paragraf 8 ustawy zmieniającej z 2012 r. dodał do ustawy o grach losowych § 40/A, którego ust. 1 przewidywał, że wydane przed dniem wejścia w życie tej ustawy zmieniającej zezwolenia dotyczące użytkowania automatów do gier zainstalowanych w salonach gier stają się nieważne w dniu następującym po dniu wejścia w życie wspomnianej ustawy oraz że operatorzy gier losowych są zobowiązani do oddania tych zezwoleń organom podatkowym w terminie piętnastu dni, licząc od wspomnianego dnia.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 13 Skarżące w postępowaniu głównym są spółkami prawa handlowego, które do wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2012 r. użytkowały automaty do gier w salonach gier. Wspomniane skarżące wykonywały swą działalność głównie za pomocą automatów do gier pochodzących z innych państw członkowskich. Część ich klientów stanowili obywatele Unii Europejskiej spędzający wakacje na Węgrzech.
- 14 Na mocy ustawodawstwa węgierskiego obowiązującego w okresie od dnia 16 sierpnia 1991 r. do dnia 9 października 2012 r. automaty do gier mogły być użytkowane w kasynach i salonach gier po uzyskaniu zezwoleń administracyjnych wydawanych przez organy kontroli gier losowych. Prowadzący salony gier, tacy jak skarżące w postępowaniu głównym, byli zobowiązani do zapłaty miesięcznego zryczałtowanego podatku, który w dniu 31 października 2011 r. wynosił 100 000 HUF od jednego automatu do gier.
- 15 Ustawa zmieniająca z 2011 r. nałożyła obowiązek podłączenia od dnia 1 stycznia 2013 r. automatów do gier użytkowanych w salonach gier do serwera centralnego.

- 16 Ze skutkiem od dnia 1 listopada 2011 r. ustawa ta również pięciokrotnie podwyższyła miesięczny podatek zryczałtowany podlegający zapłacie od użytkowania automatów do gier zainstalowanych w salonach gier, ustanawiając jednocześnie dodatkowy, wyrażony procentowo podatek proporcjonalny od przychodów kwartalnych netto od każdego automatu. Kwota podatku podlegającego zapłacie od użytkowania automatów do gier zainstalowanych w kasynach pozostała natomiast niezmienną.
- 17 W dniu 30 września 2011 r., czyli dzień po publikacji ustawy zmieniającej z 2011 r., rząd węgierski przekazał tekst tej ustawy Komisji Europejskiej, nie wskazując jednak, że podwyższenie podatków wprowadzone przez wspomnianą ustawę objęte jest zakresem stosowania dyrektywy 98/34. Przewidziane w art. 9 ust. 1 tej dyrektywy odroczenie nie zostało zastosowane.
- 18 Ostatecznie zrezygnowano z wprowadzenia w życie przewidzianego w ustawie zmieniającej z 2011 r. systemu użytkowania automatów do gier w oparciu o serwer centralny, ponieważ na wniosek rządu z dnia 1 października 2012 r. parlament węgierski przyjął w dniu 2 października 2012 r. ustawę zmieniającą z 2012 r., która zakazała użytkowania automatów do gier poza kasynami. W celu uzasadnienia takiego zakazu ustawodawca powołał się na zapobieganie przestępczości i uzależnieniu od gier, a także na względy zdrowia publicznego w związku z zapobieganiem uzależnieniu od gier. Ustawa ta weszła w życie w dniu 10 października 2012 r., a zatem w dniu następującym po dniu jej publikacji. Kolejnego dnia, czyli w dniu 11 października 2012 r., zezwolenia na użytkowanie automatów do gier w salonach gier wygasły z mocy prawa, przy czym ustawodawca nie przewidział odszkodowania dla operatorów posiadających te zezwolenia.
- 19 W dniu 1 października 2012 r. rząd węgierski zgłosił Komisji projekt ustawy zmieniającej z 2012 r., określając ją środkiem finansowym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34. Na podstawie art. 10 ust. 4 tej dyrektywy żadne odroczenie nie zostało zastosowane. W dniu 15 października 2012 r. Komisja powiadomiła rząd węgierski, że nie wyraża zgody na tę kwalifikację. Wspomniany rząd powołał się zatem na naglące powody w rozumieniu art. 9 ust. 7 wspomnianej dyrektywy.
- 20 Skarżące w postępowaniu głównym wytoczyły powództwo przeciwko Magyar Állam przed Fővárosi Törvényszék (sądem stołecznym), żądając odszkodowania za szkody, które ich zdaniem poniosły w wyniku stosowania niektórych przepisów ustawy zmieniającej z 2011 r. i ustawy zmieniającej z 2012 r. Zdaniem tych skarżących podnoszona przez nie szkoda wynika z zapłaty podatków od gier, utraty wartości ich automatów do gier oraz kosztów poniesionych w ramach postępowania głównego.
- 21 Magyar Állam wniosło o oddalenie skargi, podważając zarówno jej podstawę prawną, jak i kwoty zażądane przez skarżące w postępowaniu głównym.
- 22 Postanowieniem z dnia 13 lutego 2014 r. Fővárosi Törvényszék zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
  - „1) Czy z art. 56 TFUE zgodne jest niedyskryminujące uregulowanie państwa członkowskiego, które w jednym akcie prawnym i bez okresu na dostosowanie, pięciokrotnie podwyższa wcześniejszą kwotę bezpośredniego podatku podlegającego zapłacie od automatów do gier użytkowanych w salonach gier, noszącego nazwę podatku od gier, i ponadto wprowadza wyrażony procentowo proporcjonalny podatek od gier, przez co ograniczeniu ulega działalność operatorów gier losowych prowadzących salony gier?
  - 2) Czy art. 34 TFUE można interpretować w ten sposób, że zakresem stosowania tego postanowienia objęte jest niedyskryminujące uregulowanie państwa członkowskiego, które w jednym akcie prawnym i bez okresu na dostosowanie, pięciokrotnie podwyższa wcześniejszą kwotę bezpośredniego podatku podlegającego zapłacie od automatów do gier użytkowanych w salonach gier, noszącego nazwę podatku od gier, i ponadto wprowadza wyrażony procentowo proporcjonalny podatek od gier, przez co ograniczeniu ulega przywóz automatów do gier na Węgry z obszaru Unii Europejskiej?

- 3) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pierwsze lub drugie pytanie: czy w ramach stosowania art. 36 TFUE, art. 52 ust. 1 TFUE i art. 61 TFUE lub odwoływania się do istnienia nadrzędnych względów państwo członkowskie może powoływać się wyłącznie na naprawę sytuacji budżetowej?
- 4) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pierwsze lub drugie pytanie: czy w świetle art. 6 ust. 3 TUE należy uwzględnić ogólne zasady prawa w odniesieniu do ograniczeń wprowadzonych przez państwo członkowskie i do przyznania okresu na dostosowanie do przepisu podatkowego?
- 5) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pierwsze lub drugie pytanie: czy wyrok *Brasserie du pêcheur i Factortame* (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79) należy interpretować w ten sposób, iż naruszenie art. 34 TFUE lub 56 TFUE może stanowić podstawę odpowiedzialności za szkodę państwa członkowskiego z tego względu, że postanowienia te – ze względu na ich bezpośrednią skuteczność – przyznają prawa jednostkom z państw członkowskich?
- 6) Czy dyrektywę 98/34 można interpretować w ten sposób, że krajowe uregulowanie podatkowe, które w jednym akcie podwyższa pięciokrotnie kwotę podatku bezpośredniego, a mianowicie podatku od gier podlegającego zapłacie od automatów do gier użytkowanych w salonach gier, i ponadto wprowadza wyrażony procentowo podatek proporcjonalny, stanowi »przepis techniczny de facto«?
- 7) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na szóste pytanie: czy jednostki z państwa członkowskiego mogą powoływać się względem tego państwa na naruszenie art. 8 ust. 1 lub art. 9 ust. 1 dyrektywy 98/34, jako na uchybienie, które może uzasadniać ciężący na nim obowiązek naprawienia szkody? Czy dyrektywa 98/34 ma na celu przyznanie praw jednostkom? W oparciu o jakie kryteria sąd krajowy powinien rozstrzygnąć, czy *Magyar Állam* popełniło wystarczająco istotne naruszenie i jakie roszczenie odszkodowawcze może opierać się na tym naruszeniu?
- 8) Czy z art. 56 TFUE zgodne jest niedyskryminujące uregulowanie państwa członkowskiego, które zabrania ze skutkiem natychmiastowym użytkowania automatów do gier w salonach gier, nie przyznając zainteresowanym operatorom gier losowych okresu przejściowego lub na dostosowanie ani nie zapewniając im stosownego odszkodowania i jednocześnie ustanawia na rzecz kasyn monopol na użytkowanie automatów o gier?
- 9) Czy art. 34 TFUE można interpretować w ten sposób, że postanowienie to powinno mieć istotne znaczenie i być stosowane również w wypadku, gdy państwo członkowskie przyjmuje niedyskryminujące uregulowanie, które chociaż nie zabrania bezpośrednio przywozu automatów do gier z obszaru Unii Europejskiej, to ogranicza używanie i użytkowanie wspomnianych automatów w ramach organizacji gier losowych lub zabrania ich, bez przyznania zainteresowanym operatorom gier wykonującym ową działalność okresu przejściowego lub na dostosowanie ani odszkodowania?
- 10) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na ósme lub dziewiąte pytanie: jakie kryteria powinien uwzględnić sąd krajowy, aby rozstrzygnąć kwestię, czy ograniczenie jest konieczne, odpowiednie i proporcjonalne w ramach stosowania art. 36 TFUE, art. 52 ust. 1 TFUE i art. 61 TFUE, a także w ramach odwoływania się do istnienia nadrzędnych względów?
- 11) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na ósme lub dziewiąte pytanie: czy w świetle art. 6 ust. 3 TUE przy ocenie zakazu wprowadzonego przez państwo członkowskie i okresu na dostosowanie należy uwzględnić ogólne zasady prawa? Czy należy wziąć pod uwagę prawa podstawowe – takie jak prawo własności i zakaz wywłaszczenia bez odszkodowania – w związku z ograniczeniem występującym w niniejszej sprawie, a jeżeli tak, to w jaki sposób?

- 12) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na ósme lub dziewiąte pytanie, czy wyrok *Brasserie du pêcheur* i *Factortame* (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79) można interpretować w ten sposób, iż naruszenie art. 34 TFUE lub 56 TFUE może stanowić podstawę odpowiedzialności za szkodę państwa członkowskiego z tego względu, że postanowienia te – ze względu na ich bezpośrednią skuteczność – przyznają prawa jednostkom z państw członkowskich?
- 13) Czy dyrektywę 98/34/WE można interpretować w ten sposób, że przepis krajowy, który poprzez zarezerwowanie dla kasyn użytkowania automatów do gier zabrania ich użytkowania w salonach gier, stanowi »inne wymaganie«?
- 14) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na trzynaste pytanie: czy jednostki z państwa członkowskiego mogą powoływać się względem tego państwa na naruszenie art. 8 ust. 1 lub art. 9 ust. 1 dyrektywy 98/34, jako na uchybienie, które może uzasadniać ciężący na nim obowiązek naprawienia szkody? W oparciu o jakie kryteria sąd krajowy powinien rozstrzygnąć, czy pozwany popełnił wystarczająco istotne naruszenie i jakie roszczenie odszkodowawcze może opierać się na tym naruszeniu?
- 15) Czy zastosowanie ma również zasada prawa Unii, zgodnie z którą państwa członkowskie mają obowiązek wypłacić jednostkom odszkodowanie za szkody wynikające z naruszeń prawa Unii, które można przypisać państwom członkowskim, w wypadku gdy państwu członkowskiemu przysługują suwerenne kompetencje w dziedzinie, której dotyczy przyjęte uregulowanie? Czy w takim wypadku za wytyczne mogą posłużyć również prawa podstawowe i ogólne zasady prawa wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich?”.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### *W przedmiocie właściwości Trybunału*

- 23 Na wstępie rząd węgierski kwestionuje co do zasady właściwość Trybunału w zakresie udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytania, z uwagi na fakt, że spór w postępowaniu głównym – ze względu na brak aspektów transgranicznych – nie posiada żadnego związku z prawem Unii.
- 24 W tym zakresie należy przypomnieć, że przepisy krajowe, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, które bez rozróżnienia znajdują zastosowanie do obywateli węgierskich i obywateli innych państw członkowskich, mogą, co do zasady, być objęte postanowieniami traktatu dotyczącymi swobód podstawowych gwarantowanych przez traktat FUE wyłącznie w zakresie, w jakim przepisy te znajdują zastosowanie do stanów faktycznych mających związek z obrotem gospodarczym pomiędzy państwami członkowskimi (zob. podobnie wyroki: *Anomar i in.*, C-6/01, EU:C:2003:446, pkt 39; *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, pkt 21).
- 25 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że część klientów skarżących w postępowaniu głównym stanowili obywatele Unii spędzający wakacje na Węgrzech.
- 26 Tymczasem usługi świadczone przez usługodawcę posiadającego siedzibę w jednym państwie członkowskim, bez przemieszczania się, usługobiorcy posiadającemu siedzibę lub miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim, stanowią transgraniczne świadczenie usług w rozumieniu art. 56 TFUE (zob. podobnie wyroki: *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, pkt 21, 22; *Gambelli i in.*, C-243/01, EU:C:2003:597, pkt 53; *Komisja/Hiszpania*, C-211/08, EU:C:2010:340, pkt 48).



- 27 Poza tym nie można wcale wykluczyć, że przedsiębiorcy zamieszkali lub mający siedziby w państwach członkowskich innych niż Węgry byli lub są zainteresowani prowadzeniem salonów gier na terytorium Węgier (zob. podobnie wyroki: Blanco Pérez i Chao Gómez, C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300, pkt 40; a także Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, pkt 21).
- 28 W tych okolicznościach Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytania.

*W przedmiocie istnienia ograniczeń swobód podstawowych*

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

- 29 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy przepisy krajowe, takie jak ustawa zmieniająca z 2011 r., które, nie przewidując okresu przejściowego, pięciokrotnie podwyższają kwotę zryczałtowanego podatku podlegającego zapłacie od użytkowania automatów do gier w salonach gier, a ponadto ustanawiają podatek proporcjonalny podlegający zapłacie od tej samej działalności, stanowią ograniczenie swobodnego przepływu towarów i swobodnego świadczenia usług, zagwarantowanych odpowiednio w art. 34 TFUE i 56 TFUE.
- 30 Na wstępie należy podnieść, że tego rodzaju przepisy bezpośrednio oddziałują na działalność polegającą na użytkowaniu automatów do gier. Natomiast przepisy te mogą jedynie pośrednio – w konsekwencji wpływu, jaki wywierają na tę działalność – oddziaływać na przywóz tych automatów.
- 31 Bez konieczności analizowania przywozu automatów do gry, który stanowi dodatkowy aspekt ich użytkowania, należy stwierdzić, że mimo iż użytkowanie tych automatów jest związane z czynnością polegającą na ich przywozie, pierwsza z tych działalności jest objęta postanowieniami traktatu dotyczącymi swobodnego świadczenia usług, a druga jest objęta postanowieniami dotyczącymi swobodnego przepływu towarów (wyrok Anomar i in., C-6/01, EU:C:2003:446, pkt 55).
- 32 Tymczasem, zakładając nawet, że przepisy krajowe, takie jak ustawa zmieniająca z 2011 r., mogą stać na przeszkodzie przywozowi automatów do gier w zakresie, w jakim ograniczają możliwość ich użytkowania, Trybunał nie jest w stanie w ramach niniejszego postępowania rozstrzygnąć kwestii, czy art. 34 TFUE sprzeciwia się stosowaniu takich przepisów w braku wystarczających wyjaśnień na temat rzeczywistego wpływu tych przepisów na przywóz automatów do gier (zob. podobnie wyrok Läärä i in., C-124/97, EU:C:1999:435, pkt 26).
- 33 W tych okolicznościach należy zbadać tego rodzaju przepisy wyłącznie pod kątem zgodności z art. 56 TFUE.
- 34 W tym zakresie na wstępie należy wyjaśnić, że mimo iż podatki bezpośrednie należą do kompetencji państw członkowskich, to państwa te muszą wykonywać te kompetencje z poszanowaniem prawa Unii, a zwłaszcza podstawowych swobód gwarantowanych w traktacie (zob. podobnie wyrok Blanco i Fabretti, C-344/13 i C-367/13, EU:C:2014:2311, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 Artykuł 56 TFUE wymaga nie tylko wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w stosunku do usługodawców z siedzibą w innym państwie członkowskim, lecz również zniesienia jakichkolwiek ograniczeń, nawet gdy obowiązują one bez różnicy zarówno w stosunku do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli są w stanie wstrzymać, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z prawem świadczy on takie same usługi (zob. podobnie wyroki: Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo, a także HIT i HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, pkt 16).

- 36 Artykuł 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 (wyrok *Mobistar i Belgacom Mobile*, C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518, pkt 31).
- 37 Jest bezsporne, że ustawa zmieniająca z 2011 r. nie wprowadza żadnej bezpośredniej dyskryminacji pomiędzy spółkami węgierskimi a spółkami z siedzibą w innych państwach członkowskich użytkującymi automaty do gier w salonach gier na terytorium Węgier, ponieważ wprowadzone tą ustawą podatek zryczałtowany i podatek proporcjonalny są pobierane na identycznych warunkach w odniesieniu do wszystkich tych spółek.
- 38 Ponadto ani z postanowienia odsyłającego, ani z uwag przedłożonych przez strony postępowania nie wynika, że większość spółek prowadzących salony gier na rynku węgierskim ma siedziby w innych państwach członkowskich, w którym to przypadku przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym mogłyby stanowić pośrednią dyskryminację wobec usługodawców z siedzibą w innych państwach członkowskich (zob. podobnie wyroki: *Spotti*, C-272/92, EU:C:1993:848, pkt 18; *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, pkt 39, 41).
- 39 Jednakże skarżące w postępowaniu głównym twierdzą, że ustawa zmieniająca z 2011 r., poprzez drastyczne podwyższenie kwoty podatków podlegających zapłacie od użytkowania automatów do gier w salonach gier, stworzyła przeszkodę dla opłacalnego użytkowania tych automatów przez prowadzących salony gier i w ten sposób w odniesieniu do tej działalności przyznała faktyczną wyłączność prowadzącym kasyna. W szczególności, ponieważ salon gier objęty kategorią I osiągałby średnio miesięczne przychody w wysokości 200 000 HUF na jeden automat, zapłata kwoty w wysokości 500 000 HUF tytułem miesięcznego zryczałtowanego podatku prowadziłyby sama w sobie średnio do powstania miesięcznej bezpośredniej straty w wysokości 300 000 HUF na jeden automat. W każdym razie, zakładając nawet, że niektórzy z prowadzących salony gier osiągaliby wyższe przychody, zysk pozostający po odliczeniu wspomnianych podatków i różnych kosztów byłby zerowy lub co najwyżej minimalny.
- 40 W tym zakresie należy stwierdzić, że w przypadku gdyby ustawa zmieniająca z 2011 r. rzeczywiście mogła wstrzymać, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjnym swobodne świadczenie usług polegające na użytkowaniu automatów do gier w salonach gier na Węgrzech, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego, powinna ona być uznana za przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług, zagwarantowanym w art. 56 TFUE.
- 41 Byłoby tak, gdyby sąd odsyłający stwierdził, że przewidziane w ustawie zmieniającej z 2011 r. podwyższenie podatków doprowadziło do ograniczenia użytkowania automatów do gier do kasyn, do których to podwyższenie nie miało zastosowania. Tak więc wspomniane podwyższenie podatków wywierałoby skutek podobny do skutku zakazania użytkowania automatów do gier poza kasynami, które zgodnie z utrwalonym orzecnictwem stanowi przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług (zob. w szczególności wyroki: *Anomar i in.*, C-6/01, EU:C:2003:446, pkt 75; *Komisja/Grecja*, C-65/05, EU:C:2006:673, pkt 53).
- 42 W konsekwencji na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć, że przepisy krajowe, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które, nie przewidując okresu przejściowego, pięciokrotnie podwyższają kwotę zryczałtowanego podatku podlegającego zapłacie od użytkowania automatów do gier w salonach gier, a ponadto ustanawiają podatek proporcjonalny podlegający zapłacie od tej samej działalności, stanowią ograniczenie swobodnego świadczenia usług, zagwarantowanego w art. 56 TFUE w zakresie, w jakim mogą wstrzymać, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjnym swobodne świadczenie usług polegające na użytkowaniu automatów do gier w salonach gier, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.
- 43 Ze względów wskazanych w pkt 30–32 nie ma konieczności odpowiadania na pytanie drugie.

W przedmiocie pytań ósmego i dziewiątego

- 44 Poprzez swe pytania ósme i dziewiąte, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy przepisy krajowe, takie jak ustawa zmieniająca z 2012 r., które, nie przewidując ani okresu przejściowego, ani odszkodowania dla prowadzących salony gier, zakazują użytkowania automatów do gier poza kasynami, stanowią ograniczenie swobodnego przepływu towarów oraz swobodnego świadczenia usług, zagwarantowanych w art. 34 TFUE i 56 TFUE.
- 45 Na wstępie należy zauważyć, że niektóre z argumentów przedstawionych Trybunałowi przez strony w postępowaniu głównym dotyczą problemów, które nie są objęte ww. pytaniami prejudycjalnymi i które odnoszą się do okoliczności faktycznych wychodzących poza zakres postanowienia odsyłającego.
- 46 W szczególności skarżące w postępowaniu głównym w uwagach na piśmie podniosły, a rząd węgierski potwierdził to podczas rozprawy, że do prowadzenia kasyna na terytorium Węgier uprawnieni są wyłącznie operatorzy posiadający koncesję udzieloną przez Magyar Állam. Tymczasem koncesje na prowadzenie kasyna są udzielane tylko ograniczonej liczbie zakładów i w niektórych okolicznościach mogą być udzielone bez przeprowadzenia wcześniej przetargu. Poza tym zdaniem skarżących w postępowaniu głównym tylko spółki z siedzibą na Węgrzech mogły dotychczas uzyskać koncesję. Tak więc węgierskie procedury udzielania tych koncesji w praktyce stawały w niekorzystnej sytuacji operatorów z siedzibą w innych państwach członkowskich.
- 47 Kwestia zgodności wspomnianych procedur z prawem Unii jest jednakże kwestią odrębną od kwestii zgodności z prawem Unii zakazu użytkowania automatów do gier poza kasynami, która stanowi wyłączny przedmiot pytań przedstawionych przez sąd odsyłający.
- 48 W tym zakresie należy wyjaśnić, że wyłącznie do sądu krajowego należy określenie przedmiotu pytań, które zamierza przedstawić Trybunałowi. Trybunał nie może na żądanie jednej ze stron postępowania głównego rozpatrywać pytań, które nie zostały mu przedstawione przez sąd krajowy. Jeśli, w miarę rozwoju postępowania, sąd krajowy uzna za niezbędne uzyskać dalszą wykładnię prawa Unii, powinien zwrócić się z nowym wnioskiem do Trybunału (zob. podobnie wyroki: CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, pkt 10; Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklesias i in., C-381/89, EU:C:1992:142, pkt 19; Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, pkt 29). Trybunał nie może zatem badać argumentów, o których mowa w pkt 46 niniejszego wyroku.
- 49 W konsekwencji należy ustalić, czy przepisy krajowe, takie jak ustawa zmieniająca z 2012 r., stoją na przeszkodzie swobodnemu przepływowi towarów i swobodnemu świadczeniu usług w zakresie, w jakim zakazują użytkowania automatów do gier poza kasynami, przy czym kwestia ta jest niezależna od kwestii, czy poza tym węgierskie przepisy dotyczące procedury udzielania koncesji na użytkowanie kasyna zawierają także ograniczenia tych swobód.
- 50 Ze względów przedstawionych w pkt 30–32 należy zbadać takie przepisy krajowe jedynie pod kątem zgodności z art. 56 TFUE.
- 51 W tym zakresie między innymi z orzecznictwa przypomnianego w pkt 41 wynika, że przepisy krajowe, które zezwalają na użytkowanie i praktykowanie niektórych gier losowych tylko w kasynach, stanowią przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług.
- 52 W takich okolicznościach na ósme pytanie należy odpowiedzieć, że przepisy krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które, nie przewidując ani okresu przejściowego, ani odszkodowania dla prowadzących salony gier, zakazują użytkowania automatów do gier poza kasynami, stanowią ograniczenie swobodnego świadczenia usług, zagwarantowanego w art. 56 TFUE.
- 53 Nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na dziewiąte pytanie.

*W przedmiocie uzasadnienia ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług*

54 Poprzez pytania trzecie, czwarte, dziesiąte i jedenaste, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, w jakiej mierze ograniczenia, które mogą wynikać z przepisów krajowych, takich jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym, mogą być dopuszczone na podstawie odstępstw przewidzianych wyraźnie w art. 51 TFUE i 52 TFUE, mających zastosowanie do niniejszej dziedziny na podstawie art. 62 TFUE, lub uzasadnione zgodnie z orzecznictwem Trybunału na podstawie nadrzędnych względów interesu ogólnego.

55 O ile ustawa zmieniająca z 2011 r. i ustawa zmieniająca z 2012 r. wpisują się w ramy reformy krajowej mającej na celu utrudnienie użytkowania automatów do gier, a ustawodawca węgierski powołał się na te same cele, aby uzasadnić te dwie ustawy, należy zbadać łącznie kwestię ewentualnego uzasadnienia ograniczeń wynikających ze wspomnianych ustaw.

*W przedmiocie istnienia nadrzędnych względów interesu ogólnego*

56 Na wstępie należy przypomnieć, że uregulowanie gier losowych stanowi część dziedziny, w której pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne rozbieżności dotyczące wartości moralnych, religijnych i kulturalnych. W braku uregulowań na szczeblu Unii państwa członkowskie korzystają co do zasady ze swobody w ustalaniu celów ich polityki w dziedzinie gier losowych i szczegółowego określenia poziomu ochrony, do którego dążą (zob. podobnie wyroki: Dickinger i Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, pkt 47; a także Digibet i Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, pkt 24).

57 Ustalenie celów, jakie są w rzeczywistości realizowane przez ustawodawstwo krajowe, należy w ramach sprawy przedstawionej Trybunałowi w trybie art. 267 TFUE do właściwości sądu odsyłającego (wyrok Pfleger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 47).

58 W takich okolicznościach należy stwierdzić, że cele, które zostały określone jako te, do osiągnięcia których dążą ustawy rozpatrywane w postępowaniu głównym, czyli ochrona konsumentów przed uzależnieniem od gry i zapobieganie przestępczości i oszustwom związanym z grami losowymi, stanowią nadrzędne względy interesu ogólnego, które mogą uzasadnić ograniczenia działalności w zakresie gier losowych (zob. podobnie wyroki: Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 55, a także Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, pkt 48, 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

59 Skarżące w postępowaniu głównym jednak podnoszą, że podstawowy cel ustawy zmieniającej z 2011 r. polega w rzeczywistości na zwiększeniu wpływów podatkowych z użytkowania automatów do gier.

60 W tym zakresie Trybunał wielokrotnie orzekał, że cel polegający wyłącznie na zwiększeniu przychodów skarbu państwa nie może uzasadniać ograniczenia swobodnego świadczenia usług (zob. w szczególności wyroki: Dickinger i Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, pkt 55, a także Pfleger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 54).

61 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: Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, pkt 36; a także Gambelli i in., C-243/01, EU:C:2003:597, pkt 62), czego ustalenie należy do sądu krajowego.

W przedmiocie proporcjonalności ograniczeń art. 56 TFUE

- 62 Na wstępie należy przypomnieć, że wybór sposobów organizowania i kontroli działalności w zakresie prowadzenia i praktykowania gier losowych lub hazardowych, takich jak zawarcie z państwem umowy administracyjnej w przedmiocie koncesji lub ograniczenie prowadzenia i praktykowania niektórych gier do miejsc odpowiednio wyznaczonych do tego celu, należy do władz krajowych w ramach przysługującego im uznania (wyroki: *Anomar i in.*, C-6/01, EU:C:2003:446, pkt 88; a także *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 59).
- 63 Ograniczone udzielanie zezwoleń na prowadzenie gry hazardowe w ramach praw specjalnych lub wyłącznych pewnym podmiotom, którego to systemu zaletą jest w szczególności ukierunkowanie żądzy gry i prowadzenia gier ku kontrolowanemu obiegowi, może wpisywać się w ramy realizacji wspomnianych wyżej celów wyznaczonych w interesie ogólnym polegających na ochronie konsumenta i porządku społecznego (zob. w szczególności wyroki: *Läärä*, C-124/97, EU:C:1999:435, pkt 37; *Zenatti*, C-67/98, EU:C:1999:514, pkt 35, a także *Anomar i in.*, C-6/01, EU:C:2003:446, pkt 74).
- 64 Niemniej jednak ograniczenia nałożone przez państwa członkowskie muszą spełniać warunki wynikające z orzecznictwa Trybunału w zakresie proporcjonalności, to znaczy być właściwe dla realizacji wyznaczonego celu oraz nie wykraczać poza to, co niezbędne dla jego osiągnięcia. Należy ponadto przypomnieć w tym kontekście, że ustawodawstwo krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu, tylko jeśli jego osiągnięcie jest rzeczywistym przedmiotem troski tego ustawodawstwa w sposób spójny i systematyczny (zob. wyrok *HIT i HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 Jeżeli państwo członkowskie zamierza powołać się na cel odpowiedni do uzasadnienia ograniczenia swobodnego świadczenia usług, na tym państwie ciąży obowiązek przedstawienia sądowi, który ma rozstrzygnąć tę kwestię, wszystkich dowodów, które mogłyby temu sądowi pozwolić na ustalenie, że wspomniany środek spełnia wszystkie wymogi wynikające z zasady proporcjonalności (zob. wyroki: *Dickinger i Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, pkt 54; a także *Pfleger i in.*, C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 50).
- 66 W niniejszym przypadku skarżące w postępowaniu głównym twierdzą, że ustawy rozpatrywane w postępowaniu głównym nie dążą w rzeczywistości do osiągnięcia w sposób spójny i systematyczny wskazanych celów interesu publicznego.
- 67 Po pierwsze, podnoszą one, że ustawodawca węgierski w następstwie reform wprowadzonych przez te ustawy od dnia 19 lipca 2013 r. zliberalizował prowadzenie przez kasyna gier losowych on-line, w tym użytkowanie automatów do gier on-line. Po drugie, w 2014 r. udzielono siedmiu nowych koncesji na prowadzenie kasyn, co skądinąd potwierdził rząd węgierski podczas rozprawy.
- 68 Należy stwierdzić, że takie okoliczności, z zastrzeżeniem weryfikacji przeprowadzonej przez sąd odsyłający, mogą wpisywać się w ramy polityki kontrolowanej ekspansji działalności w zakresie gier losowych.
- 69 Tymczasem Trybunał orzekł, że tego rodzaju polityka może być spójna zarówno z celem polegającym na przeciwdziałaniu prowadzeniu działalności w zakresie gier losowych w celach przestępczych lub popełniania oszustw, jak i z celem zapobiegania skłanianiu do ponoszenia nadmiernych wydatków na gry oraz walki z uzależnieniem od nich, a to poprzez nakierowywanie konsumentów na ofertę podmiotu wykonującego monopol państwowy, która jest zarazem wolna od elementów przestępczych, jak też pomyślana tak, by lepiej chronić konsumentów przed nadmiernymi wydatkami i uzależnieniem od hazardu (zob. podobnie wyroki: *Stoß i in.*, C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, pkt 101, 102; a także *Zeturf*, C-212/08, EU:C:2011:437, pkt 67).

- 70 Aby osiągnąć ten cel w postaci skanalizowania gier w kontrolowanym obiegu, podmioty działające na podstawie zezwolenia powinny stanowić stabilną, lecz jednocześnie atrakcyjną alternatywę w stosunku do działalności zakazanej, co może wymagać między innymi szerokiego zastosowania nowoczesnych technik dystrybucyjnych (zob. podobnie wyroki: *Placanica i in.*, C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, pkt 55; *Ladbrokes Betting & Gaming i Ladbrokes International*, C-258/08, EU:C:2010:308, pkt 25; *Dickinger i Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, pkt 64).
- 71 Jednakże polityka kontrolowanej ekspansji działalności w zakresie gier losowych może być uznana za spójną tylko wtedy, gdyby po pierwsze, przestępcza i oszukańcza działalność w zakresie gier oraz, po drugie, uzależnienie od hazardu, mogły – w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych leżących u podstawy sporu w postępowaniu głównym – stanowić problem na Węgrzech i gdyby tego rodzaju rozszerzenie licencjonowanej i regulowanej działalności mogło ten problem rozwiązać (zob. podobnie wyroki: *Ladbrokes Betting & Gaming i Ladbrokes International*, C-258/08, EU:C:2010:308, pkt 30; *Zeturf*, C-212/08, EU:C:2011:437, pkt 70; a także *Dickinger i Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, pkt 67).
- 72 Zadaniem sądu odsyłającego jest zbadanie w ramach zawisłej przed nim sprawy, czy warunki te są spełnione, a jeśli tak, to czy rozmiary rozpatrywanej polityki ekspansji nie mogą sprawić, że będzie ona nie do pogodzenia z celem w postaci ograniczenia uzależnienia od gier (zob. podobnie wyrok *Ladbrokes Betting & Gaming i Ladbrokes International*, C-258/08, EU:C:2010:308, pkt 38).
- 73 W tym celu wspomniany sąd powinien dokonać ogólnej oceny okoliczności, w których przyjęto i wdrożono rozpatrywane przepisy zawierające ograniczenia.

W przedmiocie badania uzasadnień w świetle praw podstawowych

- 74 Ponadto należy przypomnieć, że jeżeli państwo członkowskie powołuje się na nadrzędne względy interesu ogólnego w celu uzasadnienia przepisów, które mogą ograniczać korzystanie ze swobody świadczenia usług, takie uzasadnienie powinno być interpretowane także w świetle ogólnych zasad prawa Unii, a w szczególności praw podstawowych zagwarantowanych obecnie w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”). Odnośne przepisy krajowe mogą zatem być objęte przewidzianymi wyjątkami, wyłącznie jeżeli są zgodne z prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał (zob. podobnie wyroki: *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, pkt 43; *Familiapress*, C-368/95, EU:C:1997:325, pkt 24; *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 125).
- 75 W niniejszym przypadku skarżące w postępowaniu głównym podnoszą, że ustawy rozpatrywane w postępowaniu głównym naruszają, po pierwsze, zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych interesów, a po drugie, prawo własności chronione na podstawie art. 17 karty.
- W przedmiocie zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań
- 76 Skarżące w postępowaniu głównym utrzymują, że ustawy rozpatrywane w sprawie w postępowaniu głównym, poprzez podwyższenie w sposób drastyczny kwoty podatków od gier, jakie podlegają zapłacie od użytkownika automatów do gier w salonach gier, jednocześnie przewidując przejście do systemu opartego na serwerze centralnym, a następnie poprzez zakazanie użytkownika tych automatów poza kasynami, nie przewidując stosownego okresu przejściowego ani odszkodowania dla danych operatorów, naruszają zasady pewności prawa i uzasadnionych oczekiwań.
- 77 W tym zakresie należy podkreślić, że zasada pewności prawa, której konsekwencję stanowi zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, wymaga, by przepisy prawne były jasne i precyzyjne, a ich skutki przewidywalne, zwłaszcza wówczas, gdy pociągają one za sobą niekorzystne konsekwencje dla jednostek i przedsiębiorstw (zob. podobnie wyroki: *VEMW i in.*, C-17/03, EU:C:2005:362, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo; *ASM Brescia*, C-347/06, EU:C:2008:416, pkt 69; *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, C-362/12, EU:C:2013:834, pkt 44).

- 78 Trybunał orzekł także, że podmiot gospodarczy nie może oczekiwać całkowitego braku zmian ustawodawczych, może jedynie kwestionować sposób wprowadzenia takiej zmiany (zob. podobnie wyrok *Gemeente Leusden i Holin Groep*, C-487/01 i C-7/02, EU:C:2004:263, pkt 81).
- 79 Podobnie zasada pewności prawa nie wymaga braku zmian ustawodawczych, ale wymaga w szczególności, aby ustawodawca wziął pod uwagę szczególną sytuację podmiotów i w razie potrzeby dostosował odpowiednio stosowanie nowych przepisów prawnych (wyroki: *VEMW i in.*, C-17/03, EU:C:2005:362, pkt 81; *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, pkt 49; zob. podobnie wyrok *Gemeente Leusden i Holin Groep*, C-487/01 i C-7/02, EU:C:2004:263, pkt 70).
- 80 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zadaniem sądu odsyłającego jest zbadanie, czy uregulowanie krajowe jest zgodne z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym 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 (zob. w szczególności wyroki: *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo, a także *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 126).
- 81 Sąd odsyłający może w tym celu wziąć pod uwagę wszystkie istotne elementy, które wynikają z brzmienia, celu lub systematyki danych przepisów (zob. podobnie wyrok *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 129).
- 82 W celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi należy zwrócić uwagę w szczególności na następujące okoliczności wynikające z akt przedstawionych Trybunałowi.
- 83 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do ustawy zmieniającej z 2011 r. skarżące w postępowaniu głównym podnoszą, że ustawa ta pięciokrotnie podwyższyła podatek zryczałtowany podlegający zapłacie od użytkowania automatów do gier w salonach gier, ustanawiając jednocześnie dodatkowy podatek proporcjonalny, ze skutkiem od dnia 1 listopada 2011 r., czyli od pierwszego miesięcznego terminu płatności po publikacji tej ustawy, podczas gdy system podatkowy mający zastosowanie do tej działalności nie był przedmiotem żadnej zmiany ustawodawczej przez niemalże 20 lat. Tak więc zdaniem skarżących w postępowaniu głównym, ze względu na ten brak stosownego okresu dostosowania podmioty, które planowały otworzyć nowe salony gier, nie miały możliwości podjęcia w odpowiednim czasie koniecznych działań, aby opóźnić wprowadzenie w życie ich planów lub z nich zrezygnować. Podwyższenie kwoty podatków, podlegających zapłacie od użytkowania automatów do gier w salonach gier zmusiło ponadto wiele podmiotów do zakończenia tej działalności.
- 84 W drugiej kolejności, co się tyczy ustawy zmieniającej z 2012 r., z postanowienia odsyłającego wynika, że spowodowała ona w dniu następującym po dniu jej wejścia w życie cofnięcie z mocy prawa zezwoleń na użytkowanie automatów do gier w salonach gier, nie przewidując ani okresu przejściowego, ani odszkodowania dla danych podmiotów.
- 85 W tej kwestii należy zauważyć, że w przypadku gdy ustawodawca krajowy cofa zezwolenia umożliwiające ich posiadaczom wykonywanie działalności gospodarczej, ma obowiązek przewidzieć na rzecz tych posiadaczy wystarczająco długi okres przejściowy, aby umożliwić im dostosowanie się lub rozsądny system odszkodowawczy (zob. podobnie wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie *Vékony przeciwko Węgrom*, nr 65681/13, §§ 34, 35).
- 86 Ponadto skarżące w postępowaniu głównym podnoszą, że przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2012 r. poniosły wydatki w celu dostosowania się do przewidzianego ustawą zmieniającą z 2011 r. wprowadzenia nowego systemu użytkowania automatów do gier. Ten system użytkowania, który miał wejść w życie w dniu 1 stycznia 2013 r., zakładał, że automaty do gier użytkowane w salonach gier

będą funkcjonować on-line i będą podłączone do serwera centralnego. Tymczasem to uzasadnione oczekiwane zostało zniweczone ze skutkiem natychmiastowym w następstwie przyjęcia ustawy zmieniającej z 2012 r.

- 87 W tym zakresie należy przypomnieć, 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. podobnie wyrok *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, pkt 52).
- 88 Zadaniem sądu krajowego jest ustalenie w świetle całości powyższych stwierdzeń, czy przepisy krajowe, takie jak rozpatrywane w sprawie w postępowaniu głównym, spełniają wymogi wynikające z zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

– W przedmiocie prawa własności

- 89 Skarżące w postępowaniu głównym twierdzą także, że przepisy krajowe, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, naruszają chronione na podstawie art. 17 ust. 1 karty prawo własności użytkowników salonów gier.
- 90 W tym zakresie należy przypomnieć, że krajowe przepisy zawierające ograniczenia w świetle art. 56 TFUE mogą również ograniczać prawo własności chronione na podstawie art. 17 karty. Podobnie Trybunał już orzekł, że nieuzasadnione lub nieproporcjonalne ograniczenia swobody świadczenia usług w świetle art. 56 TFUE nie są również dopuszczalne na mocy art. 52 ust. 1 w związku z art. 17 karty (wyrok *Pfleger i in.*, C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 57, 59).
- 91 Wynika stąd, że w niniejszym przypadku przeprowadzone w pkt 56–73 niniejszego wyroku badanie ograniczeń, jakie stanowią przepisy krajowe będące przedmiotem postępowań głównych na podstawie art. 56 TFUE, obejmuje również ewentualne ograniczenia wykonywania prawa własności gwarantowanego w art. 17 karty, co oznacza, że odrębne badanie na tej podstawie nie jest konieczne (zob. podobnie wyrok *Pfleger i in.*, C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 60).

Odpowiedzi, jakich należy udzielić na pytania trzecie, czwarte, dziesiąte i jedenaste

- 92 W świetle całości powyższych rozważań na pytania trzecie, czwarte, dziesiąte i jedenaste należy odpowiedzieć, że ograniczenia swobodnego świadczenia usług, które mogą wynikać z przepisów krajowych, takich jak rozpatrywane w sprawie w postępowaniu głównym, mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego tylko w zakresie, w jakim sąd krajowy po dokonaniu ogólnej oceny okoliczności przyjęcia i wejścia w życie tych przepisów stwierdzi:
- że rzeczywiście spełniają one przede wszystkim cele dotyczące ochrony konsumentów przed uzależnieniem od gry i zapobiegania przestępczości i oszustwom związanym z grami losowymi, przy czym sama okoliczność, że ograniczenie działalności w zakresie gier losowych przyczynia się dodatkowo, poprzez zwiększenie wpływów podatkowych, do zwiększenia wpływów do budżetu danego państwa członkowskiego nie stoi na przeszkodzie, aby można było uznać, że ograniczenie to łączy w rzeczywistości przede wszystkim do osiągnięcia takich celów;
  - że spełniają one te cele w sposób spójny i systematyczny oraz
  - że spełniają one wymogi wynikające z ogólnych zasad prawa Unii, a w szczególności z zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a także prawa własności.



*W przedmiocie istnienia naruszeń dyrektywy 98/34*

- 93 Poprzez pytania szóste i trzynaste, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34 należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe, takie jak przepisy podatkowe przewidziane w ustawie zmieniającej z 2011 r. i zakaz użytkowania automatów do gier poza kasynami ustanowiony w ustawie zmieniającej z 2012 r., stanowią „przepisy techniczne” w rozumieniu tego przepisu, których projekty powinny być przedmiotem powiadomienia przewidzianego w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy.
- 94 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do przepisów krajowych, takich jak przepisy ustawy zmieniającej z 2011 r., sąd ten zmierza w szczególności do ustalenia, czy takie przepisy mogą być zakwalifikowane jako „przepisy techniczne de facto” w rozumieniu art. 1 pkt 11 tiret trzecie dyrektywy 98/34.
- 95 Zgodnie ze wspomnianym art. 1 pkt 11 tiret trzecie „przepisy techniczne de facto” w rozumieniu tego przepisu stanowią „specyfikacje techniczne lub inne wymogi bądź zasady dotyczące usług, które powiązane są ze środkami fiskalnymi lub finansowymi mającymi wpływ na konsumpcję produktów lub usług przez wspomaganie przestrzegania takich specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług”.
- 96 Z brzmienia tej definicji wynika, że pojęcie „przepisów technicznych de facto” nie oznacza samych środków podatkowych, ale specyfikacje techniczne lub inne wymogi, które są z nimi powiązane.
- 97 W konsekwencji przepisy podatkowe, takie jak rozpatrywane w sprawie w postępowaniu głównym, którym nie towarzyszą żadne specyfikacje techniczne ani żaden inny wymóg, których przestrzeganie przepisy te zapewniałyby, nie mogą być zakwalifikowane jako „przepisy techniczne de facto”.
- 98 W drugiej kolejności, w odniesieniu do przepisów krajowych takich jak ustawa zmieniająca z 2012 r. Trybunał już orzekł, że przepisy krajowe, które zastrzegają organizację niektórych gier losowych wyłącznie dla kasyn, stanowią „przepisy techniczne” w rozumieniu wspomnianego art. 1 pkt 11 w zakresie, w jakim mogą mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów użytkowanych w tym kontekście (zob. podobnie wyroki: Komisja/Grecja, C-65/05, EU:C:2006:673, pkt 61; a także Fortuna i in., C-213/11, C-214/11 i C-217/11, EU:C:2012:495, pkt 24, 40).
- 99 Tymczasem zakaz użytkowania automatów do gier poza kasynami, taki jaki ustanowiła ustawa zmieniająca z 2012 r., może mieć istotny wpływ na sprzedaż tych automatów, które stanowią towary, jakie mogą być objęte zakresem stosowania art. 34 TFUE (zob. wyrok Läärrä i in., C-124/97, EU:C:1999:435, pkt 20, 24) poprzez zmniejszenie liczby kanałów użytkowania.
- 100 W tych okolicznościach na pytania szóste i trzynaste należy odpowiedzieć, że art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34 należy interpretować w ten sposób, że:
- krajowe przepisy ustawowe, które pięciokrotnie podwyższają kwotę zryczałtowanego podatku podlegającego zapłacie od użytkowania automatów do gier w salonach gier, a ponadto ustanawiają podatek proporcjonalny podlegający zapłacie od tej samej działalności, nie stanowią „przepisów technicznych” w rozumieniu tego przepisu oraz
  - krajowe przepisy ustawowe, które zakazują użytkowania automatów do gier poza kasynami, stanowią „przepisy techniczne” w rozumieniu tego przepisu, których projekty powinny być przedmiotem powiadomienia przewidzianego w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy.

*W przedmiocie istnienia obowiązku naprawienia szkody, ciążącego na danym państwie członkowskim*

W przedmiocie pytań piątego i dwunastego

- <sup>101</sup> Poprzez pytania piąte i dwunaste sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 34 TFUE i 56 TFUE mają na celu przyznanie jednostkom praw w ten sposób, że ich naruszenie przez państwo członkowskie, w tym naruszenie wynikające z jego działalności ustawodawczej, rodzi dla jednostek prawo do uzyskania ze strony tego państwa członkowskiego naprawienia szkody poniesionej w wyniku tego naruszenia.
- <sup>102</sup> W tym zakresie, biorąc pod uwagę względy przedstawione w pkt 30–32 niniejszego wyroku, należy udzielić odpowiedzi na te pytania tylko w zakresie, w jakim odnoszą się one do art. 56 TFUE.
- <sup>103</sup> Na wstępie należy przypomnieć, że zasada odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia przez państwo prawa Unii dotyczy każdego przypadku naruszenia prawa Unii, niezależnie od organu państwa członkowskiego, którego działanie lub zaniechanie jest źródłem uchybienia (wyroki: *Brasserie du pêcheur i Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 32; a także *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo). Zasada ta znajduje zatem zastosowanie w szczególności, gdy zarzucane uchybienie jest przypisywane ustawodawcy krajowemu (wyrok *Brasserie du pêcheur i Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 36).
- <sup>104</sup> Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo do odszkodowania jest przez prawo Unii uznane wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki, to jest: gdy celem naruszonej normy prawnej jest przyznanie praw jednostkom, gdy naruszenie jest wystarczająco istotne oraz gdy istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem zobowiązania nałożonego na państwo i szkodą poniesioną przez osoby poszkodowane (zob. w szczególności wyroki: *Brasserie du pêcheur i Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51; *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 20; *Komisja/Włochy*, C-379/10, EU:C:2011:775, pkt 40).
- <sup>105</sup> W odniesieniu do pierwszej z tych przesłanek, która jest przedmiotem pytań przedstawionych przez sąd odsyłający, z orzecznictwa wynika, że postanowienia traktatu dotyczące podstawowych wolności przyznają jednostkom prawa, które sądy krajowe muszą chronić (zob. podobnie wyrok *Brasserie du pêcheur i Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 54).
- <sup>106</sup> W konsekwencji na pytania prejudycjalne piąte i dwunaste należy odpowiedzieć, że celem art. 56 TFUE jest przyznanie jednostkom praw w taki sposób, że jego naruszenie przez państwo członkowskie, w tym naruszenie wynikające z działalności ustawodawczej tego państwa, rodzi dla jednostek prawo uzyskania ze strony tego państwa członkowskiego naprawienia szkody poniesionej w wyniku tego naruszenia w zakresie, w jakim wspomniane naruszenie jest wystarczająco istotne i istnieje bezpośredni związek przyczynowy między samym naruszeniem a poniesioną szkodą, czego ustalenie należy do sądu krajowego.

W przedmiocie pytań siódmego i czternastego

- <sup>107</sup> Poprzez swe pytania siódme i czternaste, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 mają na celu przyznanie jednostkom praw, w ten sposób, że ich naruszenie przez państwo członkowskie rodzi dla jednostek prawo do uzyskania ze strony tego państwa członkowskiego naprawienia szkody poniesionej w wyniku tego naruszenia.
- <sup>108</sup> W tym zakresie z orzecznictwa wynika, że mimo że celem dyrektywy 98/34 jest zagwarantowanie swobodnego przepływu towarów poprzez organizację kontroli prewencyjnej, której skuteczność wymaga, aby w ramach sporu pomiędzy jednostkami nie dopuścić do stosowania środka krajowego

przyjętego z naruszeniem art. 8 i 9 tej dyrektywy, to dyrektywa ta nie określa w żadnym stopniu materialnej treści przepisu prawnego, na podstawie którego sąd krajowy ma rozstrzygać zawisły przed nim spór. Tak więc wspomniana dyrektywa nie ustanawia ani praw, ani obowiązków dla jednostek (wyrok Unilever, C-443/98, EU:C:2000:496, pkt 51).

- 109 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że pierwsza z przesłanek wymienionych w pkt 104 nie jest spełniona, a tym samym jednostki nie mogą powoływać się na nieprzestrzeganie art. 8 i 9 tej dyrektywy w celu pociągnięcia do odpowiedzialności danego państwa członkowskiego na podstawie prawa Unii.
- 110 W konsekwencji na pytania siódme i czternaste należy odpowiedzieć, że celem art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 nie jest przyznanie jednostkom praw, a zatem ich naruszenie przez państwo członkowskie nie rodzi dla jednostek prawa do uzyskania ze strony tego państwa członkowskiego naprawienia szkody poniesionej w wyniku tego naruszenia na podstawie prawa Unii.

W przedmiocie pytania piętnastego

- 111 Poprzez swe piętnaste pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, w jakiej mierze okoliczność, że przepisy krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym dotyczą dziedziny objętej kompetencjami państw członkowskich, wpływa na odpowiedzi, jakich należy udzielić na pytania piąte, siódme, dwunaste i czternaste.
- 112 W tym zakresie wystarczy przypomnieć, że jak zostało podkreślone w pkt 34, państwa członkowskie muszą wykonywać ich kompetencje z poszanowaniem prawa Unii, a zwłaszcza podstawowych swobód gwarantowanych w traktacie, które mają zastosowanie do stanów faktycznych takich jak rozpatrywane w sprawie w postępowaniu głównym, które są objęte zakresem stosowania prawa Unii.
- 113 W tych okolicznościach uzasadnienia przedstawione przez państwo członkowskie na poparcie ograniczenia wspomnianych swobód należy interpretować w świetle praw podstawowych, nawet w przypadku gdy ograniczenie to dotyczy dziedziny objętej kompetencjami tego państwa członkowskiego, o ile dany stan faktyczny wchodzi w zakres stosowania prawa Unii (zob. podobnie wyrok Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 21).
- 114 Podobnie każde naruszenie prawa Unii popełnione przez państwo członkowskie, w tym w przypadku gdy dotyczy ono dziedziny objętej zakresem kompetencji tego państwa członkowskiego, prowadzi do powstania jego odpowiedzialności w zakresie, w jakim spełnione są przesłanki przypomniane w pkt 104 niniejszego wyroku.
- 115 W konsekwencji na pytanie piętnaste należy odpowiedzieć, że okoliczność, iż przepisy krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, dotyczą dziedziny objętej kompetencjami państw członkowskich, nie wpływa na odpowiedzi, jakich należy udzielić na pytania przedstawione przez sąd odsyłający.

**W przedmiocie kosztów**

- 116 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 (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) Przepisy krajowe, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które, nie przewidując okresu przejściowego, pięciokrotnie podwyższają kwotę zryczałtowanego podatku podlegającego zapłacie od użytkownika automatów do gier w salonach gier, a ponadto ustanawiają podatek proporcjonalny podlegający zapłacie od tej samej działalności, stanowią ograniczenie swobodnego świadczenia usług, zagwarantowanego w art. 56 TFUE w zakresie, w jakim mogą wstrzymać, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjnym swobodne świadczenie usług polegające na użytkowaniu automatów do gier w salonach gier, czego ustalenie należy do sądu krajowego.
- 2) Przepisy krajowe, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które, nie przewidując ani okresu przejściowego, ani odszkodowania dla prowadzących salony gier, zakazują użytkownika automatów do gier poza kasynami, stanowią ograniczenie swobodnego świadczenia usług, zagwarantowanego w art. 56 TFUE.
- 3) Ograniczenia swobodnego świadczenia usług, które mogą wynikać z przepisów krajowych, takich jak rozpatrywane w sprawie w postępowaniu głównym, mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego tylko w zakresie, w jakim sąd krajowy po dokonaniu ogólnej oceny okoliczności przyjęcia i wejścia w życie tych przepisów stwierdzi:
  - że rzeczywiście spełniają one przede wszystkim cele dotyczące ochrony konsumentów przed uzależnieniem od gry i zapobiegania przestępczości i oszustwom związanym z grami losowymi, przy czym sama okoliczność, że ograniczenie działalności w zakresie gier losowych przyczynia się dodatkowo, poprzez zwiększenie wpływów podatkowych, do zwiększenia wpływów do budżetu danego państwa członkowskiego nie stoi na przeszkodzie temu, aby można było uznać, że ograniczenie to dąży w rzeczywistości przede wszystkim do osiągnięcia takich celów;
  - że spełniają one te cele w sposób spójny i systematyczny oraz
  - że spełniają one wymogi wynikające z ogólnych zasad prawa Unii, a w szczególności z zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a także prawa własności.
- 4) Artykuł 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, zmienionej dyrektywą Rady 2006/96/WE z dnia 20 listopada 2006 r., należy interpretować w ten sposób, że:
  - krajowe przepisy ustawowe, które pięciokrotnie podwyższają kwotę zryczałtowanego podatku podlegającego zapłacie od użytkownika automatów do gier w salonach gier, a ponadto ustanawiają podatek proporcjonalny podlegający zapłacie od tej samej działalności, nie stanowią „przepisów technicznych” w rozumieniu tego przepisu oraz
  - krajowe przepisy ustawowe, które zakazują użytkownika automatów do gier poza kasynami, stanowią „przepisy techniczne” w rozumieniu tego przepisu, których projekty powinny być przedmiotem powiadomienia przewidzianego w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy.
- 5) Celem art. 56 TFUE jest przyznanie jednostkom praw w taki sposób, że jego naruszenie przez państwo członkowskie, w tym naruszenie wynikające z działalności ustawodawczej tego państwa, rodzi dla jednostek prawo uzyskania ze strony tego państwa członkowskiego

**naprawienia szkody poniesionej w wyniku tego naruszenia w zakresie, w jakim wspomniane naruszenie jest wystarczająco istotne i istnieje bezpośredni związek przyczynowy między samym naruszeniem a poniesioną szkodą, czego ustalenie należy do sądu krajowego.**

- 6) **Celem art. 8 i 9 dyrektywy 98/34, zmienionej dyrektywą 2006/96, nie jest przyznanie jednostkom praw, a zatem ich naruszenie przez państwo członkowskie nie rodzi dla jednostek prawa do uzyskania ze strony tego państwa członkowskiego naprawienia szkody poniesionej w wyniku tego naruszenia na podstawie prawa Unii.**
- 7) **Okoliczność, że przepisy krajowe, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, dotyczą dziedziny objętej kompetencjami państw członkowskich, nie wpływa na odpowiedzi, jakich należy udzielić na pytania przedstawione przez sąd odsyłający.**

Podpisy