

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 wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożonych 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.,

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. Kelemeną, ügyvéd,
- w imieniu Magyar Állam przez T. Bogdána oraz I. Janitsáry'ego, 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 Vooren, advocaten,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smoleka, J. Vlášila oraz T. Müllera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandesą oraz P. de Sousa Inês, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Lomón-Osoria Lereną oraz A. Tokára, działających w charakterze pełnomocników,

podjęwszy, 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, 36, 52 ust. 1, 56 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), 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, w szczególności 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 skąd lub rodzaj produktu lub jego obrót;

[...]

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

[...]”.

5 Zgodnie z art. 9 wspomnianej dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie odraczają przyjęcie projektu przepisów technicznych o trzy miesiące, począwszy [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 czoskowskie 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 czoskowskie przedstawiają powody pilności podjętych kroków. Komisja najszybciej jak to możliwe przedstawia opinię w sprawie powiadomienia. Podejmuje ona stosowne działanie w przypadkach, gdy procedura ta jest nieważciwie 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 będących zasadami dotyczących usług, określonych w trzecim tirecie 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., zezwala na użytkowanie automatów do gier albo w kasynach albo w salonach gier prowadzonych przez utworzone wyjącznie 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 wynosi 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 wynoszą w danym kwartale co najmniej 900 000 HUF. W przypadku automatów, w których można zainstalować więcej niż jedno stanowisko do gry, obowiązuje próg był obliczany poprzez pomnożenie kwoty 900 000 HUF przez liczbę stanowisk do gry. Podatek ten wynosi 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 wymagania i do którego organy kontroli gier losowych będą miały 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 wyłączone 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 dotyczący użytkowania automatów do gier zainstalowanych w salonach gier stały 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 swój działalność główną za pomocą automatów do gier pochodzących z innych państw członkowskich. Członkami 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 podwyższenia 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 rzędu 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., określającej rodzajem 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 przez ich automaty do gier oraz kosztów podniesionych w ramach postępowania głównego.

21 Magyar Állam wniosło o oddalenie skargi, podważając zarówno jej podstawę prawną jak i kwoty żądane 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 bezprocentowego 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 bezprocentowego 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, 52 ust. 1 TFUE i art. 61 TFUE lub odwoływania się do istnienia nadrzędnych względów państwa członkowskiego może powoływać się wyjącznie 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 bezprocentowy skuteczność – przyznają prawa jednostkom z państw członkowskich?

6) Czy dyrektywę 98/34/WE można interpretować w ten sposób, że krajowe uregulowanie

podatkowe, które w jednym akcie podwyższa pięciokrotnie kwotę podatku bezpodległego, 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 czonkowskiego mogą powoływać się względem tego państwa na naruszenie art. 8 ust. 1 lub art. 9 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE, jako na uchybienie, które może uzasadniać ciążący na nim obowiązek naprawienia szkody? Czy dyrektywa 98/34/WE ma na celu przyznanie praw jednostkom? W oparciu o jakie kryteria sąd krajowy powinien rozstrzygnąć, czy Magyar Állam popełniło wystarczające istotne naruszenie i jakie roszczenie odszkodowawcze może opierać się na tym naruszeniu?

8) Czy z art. 56 TFUE zgodne jest niedyskryminujące uregulowanie państwa czonkowskiego, 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 do 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 czonkowskie 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 dziewięte pytanie: jakie kryteria powinien uwzględnić sąd krajowy, aby rozstrzygnąć kwestię, czy ograniczenie jest konieczne, odpowiednie i proporcjonalne w ramach stosowania art. 36 TFUE, 52 ust. 1 TFUE i 61 TFUE, a także w ramach odwoływania się do istnienia nadrzędnych względów?

11) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na ósme lub dziewięte pytanie: czy w świetle art. 6 ust. 3 TUE przy ocenie zakazu wprowadzonego przez państwo czonkowskie 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 dziewięte 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 czonkowskiego z tego względu, że postanowienia te – ze względu na ich bezpośredni skuteczność – przyznają prawa jednostkom z państw czonkowskich?

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 czonkowskiego mogą powoływać się względem tego państwa na naruszenie art. 8 ust. 1 lub art. 9 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE, jako na uchybienie, które może uzasadniać ciążący na nim obowiązek naprawienia szkody? W oparciu o jakie kryteria sąd krajowy powinien rozstrzygnąć, czy pozwany popełnił wystarczające 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 naruszenia 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 wątpliwości Trybunału

23 Na wstępie rząd węgierski kwestionuje co do zasady wątpliwości 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 wyjącznie 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 cztery 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, stanowi 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 w obowiązku 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 wyjącznie, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy przepisy krajowe, takie jak ustawa zmieniająca z 2011 r., które, nie przewidując okresu przejściowego, pięciokrotnie podwyższyć kwotę zryczałtowanego podatku podlegającego zapłacie od użytkowania automatów do gier w salonach gier, a ponadto ustanawiają podatek proporcjonalny podlegający zapłacie od tej samej działalności, stanowi 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 czynnościami polegającymi na ich przywozie, pierwsza z tych działalności objęta jest postanowieniami traktatu dotyczącymi swobodnego świadczenia usług, a druga objęta jest 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 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 Läära i in., C-124/97, EU:C:1999:435, pkt 26).

33 W tych okolicznościach należy zbadać tego rodzaju przepisy wyjątkowo pod kątem zgodności z art. 56 TFUE.

34 W tym zakresie na wstępie należy wyjaśnić, że mimo iż podatki bezpośrednio 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 państwów 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 obciążenie 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 bezpośrednio dyskryminacji pomiędzy spółkami węgierskimi a spółkami z siedzibą w innych państwach członkowskich użytkującymi automaty do gier w salonach gier na terytorium Węgier, ponieważ wprowadzone tym ustawą podatek zryczałtowany i podatek proporcjonalny pobierane są na identycznych warunkach w odniesieniu od wszystkich tych spółek.

38 Ponadto, ani z postanowienia odsyłającego ani z uwag przedłożonych przez strony

postępowania nie wynika, że wikszość 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 twierdzi, 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 wyjątkowość 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 prowadziłaby 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 orzecznictwem 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 przewidują 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, stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług, zagwarantowanego w art. 56 TFUE w zakresie, w jakim mogło 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 przewidują ani okresu przejściowego, ani odszkodowania dla prowadzących salony gier, zakazują użytkowania automatów do gier poza kasynami, stanowi 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 mogą dotychczas uzyskać koncesję. Tak więc węgierskie procedury udzielania tych koncesji w praktyce stawiają 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 właściwy 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 podstawie jednej ze stron postępowania głównego rozpatrywać pytań, które nie zostały mu przedstawione przez sąd krajowy. Jeżeli, w miarę rozwoju postępowania, sąd krajowy uzna za niezbędne uzyskać dalsze wyjaśnienia 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 dotyczącej procedury udzielania koncesji na użytkowanie kasyna zawierają także ograniczenia tych swobód.

50 Ze względu na 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 dziewięćte pytanie.

W przedmiocie uzasadnienia ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług

54 Poprzez pytania trzecie, czwarte, dziesiąte i jedenaste, które należy zbadać również, sąd

odsy?aj?cy zmierza w istocie do ustalenia, w jakiej mierze ograniczenia, które mog? wynika? z przepisów krajowych, takich jak przepisy rozpatrywane w post?powaniu g?ównym, mog? by? dopuszczone na podstawie odst?pstw przewidzianych wyra?nie w art. 51 TFUE i 52 TFUE, maj?cych zastosowanie do niniejszej dziedziny na podstawie art. 62 TFUE, lub uzasadnione zgodnie z orzecnictwem Trybuna?u na podstawie nadrz?dnych wzgl?dów interesu ogólnego.

55 O ile ustawa zmieniaj?ca z 2011 r. i ustawa zmieniaj?ce z 2012 r. wpisuj? si? w ramy reformy krajowej maj?cej na celu utrudnienie u?ytkowania automatów do gier, a ustawodawca w?gierski powo?a? si? na te same cele, aby uzasadni? te dwie ustawy, nale?y zbada? ??cznie kwesti? ewentualnego uzasadnienia ogranicze? wynikaj?cych ze wspomnianych ustaw.

W przedmiocie istnienia nadrz?dnych wzgl?dów interesu ogólnego

56 Na wst?pie nale?y przypomnie?, ?e uregulowanie gier losowych stanowi cz??? dziedziny, w której pomi?dzy pa?stwami cz?onkowskimi istniej? znaczne rozbie?no?ci dotycz?ce warto?ci moralnych, religijnych i kulturalnych. W braku uregulowa? na szczeblu Unii pa?stwa cz?onkowskie korzystaj? co do zasady ze swobody w ustalaniu celów ich polityki w dziedzinie gier losowych i szczegó?owego okre?lenia poziomu ochrony, do którego d??? (zob. podobnie wyroki: Dickinger i Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, pkt 47, a tak?e Digibet i Albers, C?156/13, EU:C:2014:1756, pkt 24).

57 Ustalenie celów, jakie s? w rzeczywisto?ci realizowane przez ustawodawstwo krajowe, nale?y w ramach sprawy przedstawionej Trybuna?owi w trybie art. 267 TFUE do w?a?ciwo?ci s?du odsy?aj?cego (wyrok Pflieger i in., C?390/12, EU:C:2014:281, pkt 47).

58 W takich okoliczno?ciach nale?y stwierdzi?, ?e cele, które zosta?y okre?lone jako te, do osi?gni?cia których d??? ustawy rozpatrywane w post?powaniu g?ównym, czyli ochrona konsumentów przed uzale?nieniem od gry i zapobieganie przest?pczo?ci i oszustwom zwi?zanym z grami losowymi, stanowi? nadrz?dne wzgl?dy interesu ogólnego, które mog? uzasadni? ograniczenia dzia?alno?ci w zakresie gier losowych (zob. podobnie wyroki: Carmen Media Group, C?46/08, EU:C:2010:505, pkt 55, a tak?e Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C?463/13, EU:C:2015:25, pkt 48, 49, a tak?e przytoczone tam orzecznictwo).

59 Skar??ce w post?powaniu g?ównym jednak podnosz?, ?e podstawowy cel ustawy zmieniaj?cej z 2011 r. polega w rzeczywisto?ci na zwi?kszeniu wp?ywów podatkowych z u?ytkowania automatów do gier.

60 W tym zakresie Trybuna? wielokrotnie orzeka?, ?e cel polegaj?cy wy??cznie na zwi?kszeniu przychodów skarbu pa?stwa nie mo?e uzasadnia? ograniczenia swobodnego ?wiadczenia us?ug (zob. w szczególno?ci wyroki: Dickinger i Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, pkt 55, a tak?e Pflieger i in., C?390/12, EU:C:2014:281, pkt 54).

61 Jednak?e okoliczno??, ?e ograniczenie dzia?alno?ci w zakresie gier losowych przyczynia si? dodatkowo do zwi?kszenia wp?ywów do bud?etu danego pa?stwa cz?onkowskiego nie uniemo?liwia uzasadnienia tego ograniczenia w zakresie, w jakim d??? ono w rzeczywisto?ci przede wszystkim do osi?gni?cia celów odnosz?cych si? do nadrz?dnych wzgl?dów interesu ogólnego (zob. podobnie wyroki: Zenatti, C?67/98, EU:C:1999:514, pkt 36; Gambelli i in., C?243/01, EU:C:2003:597, pkt 62), czego ustalenie nale?y do s?du krajowego.

W przedmiocie proporcjonalno?ci ogranicze? art. 56 TFUE

62 Na wst?pie nale?y przypomnie?, ?e wybór sposobów organizowania i kontroli dzia?alno?ci 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 hazardowej w ramach praw specjalnych lub wyjątkowych pewnym podmiotom, którego to systemu zaletą jest w szczególności ukierunkowanie działalności 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: Läärrä, 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 jeżeli 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 twierdzi, że ustawy rozpatrywane w postępowaniu głównym nie dążą w rzeczywistości do osiągnięcia w sposób spójny i systematyczny wskazanych celów interesu publicznego.

67 Po pierwsze podnosi 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 i 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 oszukańska 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 jeżeli tak, to czy rozmiary rozpatrywanej polityki ekspansji nie mogły 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 użytkowania 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 konsekwencją stanowi

zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, wymaga, by przepisy prawne były jasne i precyzyjne, a ich skutki przewidywalne, zwłaszcza wówczas, gdy podlegają 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 tak, że, jeżeli podmiot gospodarczy nie może oczekiwać całkowitego braku zmian ustawodawczych, może jedynie kwestionować sposób wprowadzenia takiej zmiany (zob. podobnie wyrok Gemeente Leusden et 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 szczególne sytuacje 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 wyłączenie w obowiązku 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 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 niemal 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 cofnięcia z mocy prawa zezwolenia 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 na wykonywanie działalności gospodarczej, ma obowiązek

przewidzie? na rzecz tych posiadaczy wystarczaj?co d?ugi okres przej?ciowy, aby umo?liwi? im dostosowanie si?, lub rozsz?dny system odszkodowawczy (zob. podobnie wyrok Europejskiego Trybuna?u Praw Cz?owieka w sprawie Vékony/W?gry z dnia 13 stycznia 2015 r., nr 65681/13, § 34, 35).

86 Ponadto skar??ce w post?powaniu g?ównym podnosz?, ?e przed wej?ciem w ?ycie ustawy zmieniaj?cej z 2012 r., ponios?y wydatki w celu dostosowania si? do przewidzianego ustaw? zmieniaj?c? z 2011 r. wprowadzenia nowego systemu u?ytkowania automatów do gier. Ten system u?ytkowania, który mia? wej?? w ?ycie w dniu 1 stycznia 2013 r., zak?ada?, ?e automaty do gier u?ytkowane w salonach gier b?d? funkcjonowa? on-line i b?d? pod??czone do serwera centralnego. Tymczasem, to uzasadnione oczekiwane zosta?o zniweczone ze skutkiem natychmiastowym w nast?pstwie przyj?cia ustawy zmieniaj?cej z 2012 r.

87 W tym zakresie nale?y przypomnie?, ?e podmiot gospodarczy, który dokona? kosztownych inwestycji w celu dostosowania si? do systemu przyj?tego poprzednio przez ustawodawc?, mo?e w znaczny sposób odczu? w sferze swych interesów wcze?niejsze zniesienie tego systemu, tym bardziej ?e zniesienie to nast?pi?o w sposób nag?y i nieprzewidywalny, nie daj?c mu dostatecznego czasu na dostosowanie si? do nowej sytuacji prawnej (zob. podobnie wyrok Plantanol, C?201/08, EU:C:2009:539, pkt 52).

88 Zadaniem s?du krajowego jest ustalenie w ?wietle ca?o?ci powy?szych stwierdze?, czy przepisy krajowe, takie jak rozpatrywane w sprawie w post?powaniu g?ównym, spe?niaj? wymogi wynikaj?ce z zasad pewno?ci prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwa?.

– W przedmiocie prawa w?asno?ci

89 Skar??ce w post?powaniu g?ównym twierdz? tak?e, ?e przepisy krajowe, takie jak rozpatrywane w post?powanie g?ównym, naruszaj? chronione na podstawie art. 17 ust. 1 karty prawo w?asno?ci u?ytkowników salonów gier.

90 W tym zakresie nale?y przypomnie?, ?e krajowe przepisy zawieraj?ce ograniczenia w ?wietle art. 56 TFUE mog? równie? ogranicza? prawo w?asno?ci chronione na podstawie 17 karty. Podobnie, Trybuna? ju? orzek?, ?e nieuzasadnione lub nieproporcjonalne ograniczenia swobody ?wiadczenia us?ug w ?wietle art. 56 TFUE nie s? równie? dopuszczalne na mocy art. 52 ust. 1 w zwi?zku z art. 17 karty (wyrok Pflieger i in., C?390/12, EU:C:2014:281, pkt 57, 59).

91 Wynika st?d, ?e w niniejszym przypadku przeprowadzone w pkt 56–73 niniejszego wyroku badanie ogranicze?, jakie stanowi? przepisy krajowe b?d?ce przedmiotem post?powa? g?ównych na podstawie art. 56 TFUE, obejmuje równie? ewentualne ograniczenia wykonywania prawa w?asno?ci gwarantowanego w art. 17 karty, co oznacza, ?e odr?bne badanie na tej podstawie nie jest konieczne (zob. podobnie wyrok Pflieger i in., C?390/12, EU:C:2014:281, pkt 60).

Odpowiedzi, jakich nale?y udzieli? na pytania trzecie, czwarte, dziesi?te i jedenaste

92 W ?wietle ca?o?ci powy?szych rozwa?a? na pytania trzecie, czwarte, dziesi?te i jedenaste nale?y odpowiedzie?, ?e ograniczenia swobodnego przep?ywu us?ug, które mog? wynika? z przepisów krajowych, takich jak rozpatrywane w sprawie w post?powaniu g?ównym, mog? by? uzasadnione nadrz?dnymi wzgl?dami interesu ogólnego tylko w zakresie, w jakim s?d krajowy po dokonaniu ogólnej oceny okoliczno?ci przyj?cia i wej?cia w ?ycie tych przepisów stwierdzi:

– ?e rzeczywi?cie spe?niaj? one przede wszystkim cele dotycz?ce ochrony konsumentów przed uzale?nieniem od gry i zapobiegania przest?pco?ci i oszustwom zwi?zanym z grami losowymi, przy czym sama okoliczno??, ?e ograniczenie dzia?alno?ci w zakresie gier losowych

przyczynia się dodatkowo, poprzez zwiększenie wpływów podatkowych, do zwiększenia wpływów do budżetu danego państwa czonkowskiego nie stoi na przeszkodzie, aby można było uznać, że ograniczenie to dotyczy 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 naruszenia dyrektywy 98/34

93 Poprzez pytania szóste i trzynaste, które należy zbadać przede wszystkim, 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., stanowi „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 stanowi „specyfikacje techniczne lub inne wymogi będące zasady dotyczącej 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 będących zasadami dotyczącymi 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, stanowi „przepisy techniczne” w rozumieniu wspomnianego art. 1 pkt 11, w zakresie, w jakim mogą mieć istotny wpływ na wycenę 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 stanowi towary, które mogą być objęte zakresem stosowania art. 34 TFUE (zob. wyrok Läära 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 ustawodawcze, 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 stanowi „przepisów technicznych” w rozumieniu tego przepisu oraz że
- krajowe przepisy ustawodawcze, które zakazują użytkowania automatów do gier poza kasynami, stanowi „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, którejś z nich na danym państwie członkowskim

W przedmiocie pytań piątego i dwunastego

101 Poprzez pytanie 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.

102 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.

103 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).

104 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).

105 W odniesieniu do pierwszej z tych przesłanek, która jest przedmiotem pytań przedstawionych przez sąd odsyłający, z orzecznictwa wynika, że postanowienia traktatu dotyczącego 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).

106 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 działania ustawy 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 pytania siódmego i czternastego

107 Poprzez swe pytania siódme i czternaste, które należy zbadać przede wszystkim, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 8 i 9 dyrektywy 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.

108 W tym zakresie z orzecznictwa wynika, że mimo że celem dyrektywy 98/34 jest zagwarantowanie swobodnego przepływu towarów poprzez organizację kontroli przewoźniczej, której skuteczność wymaga, aby w ramach sporu pomiędzy jednostkami nie dopuścić do stosowania rozkładu krajowego przyjątego 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, w ten sposób, że 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 okoliczności, 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 przypominane w pkt 104 niniejszego wyroku.

115 W konsekwencji na pytanie piątnaste należy odpowiedzieć, że okoliczności, 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.

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 użytkowania automatów do gier w salonach gier, a ponadto ustanawiają podatek proporcjonalny podlegający zapłacie od tej samej działalności, stanowi 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 na Węgrzech, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

2) 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, stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług, zagwarantowanego w art. 56 TFUE.

3) Ograniczenia swobodnego przepływu 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 przestępstwu 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 dotyczy 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 dyrektyw? Rady 2006/96/WE z dnia 20 listopada 2006 r., nale?y interpretowa? w ten sposób, ?e:

- krajowe przepisy ustawodawcze, które pi?ciokrotnie podwy?szaj? kwot? zrycza?owanego podatku podlegaj?cego zap?acie od u?ytkowania automatów do gier w salonach gier, a ponadto ustanawiaj? podatek proporcjonalny podlegaj?cy zap?acie od tej samej dzia?alno?ci, nie stanowi? „przepisów technicznych” w rozumieniu tego przepisu oraz ?e
- krajowe przepisy ustawodawcze, które zakazuj? u?ytkowania automatów do gier poza kasynami, stanowi? „przepisy techniczne” w rozumieniu tego przepisu, których projekty powinny by? przedmiotem powiadomienia przewidzianego w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy.

5) Celem art. 56 TFUE jest przyznanie jednostkom praw w taki sposób, ?e jego naruszenie przez pa?stwo cz?onkowskie, w tym naruszenie wynikaj?ce z dzia?alno?ci ustawodawczej tego pa?stwa, rodzi dla jednostek prawo uzyskania ze strony tego pa?stwa cz?onkowskiego naprawienia szkody poniesionej w wyniku tego naruszenia, w zakresie, w jakim wspomniane naruszenie jest wystarczaj?co istotne i istnieje bezpo?redni zwi?zek przyczynowy mi?dzy samym naruszeniem a poniesion? szkod?, czego ustalenie nale?y do s?du krajowego.

6) Celem art. 8 i 9 dyrektywy 98/34, zmienionej dyrektyw? 2006/96, nie jest przyznanie jednostkom praw, w ten sposób, ?e ich naruszenie przez pa?stwo cz?onkowskie nie rodzi dla jednostek prawa do uzyskania ze strony tego pa?stwa cz?onkowskiego naprawienia szkody poniesionej w wyniku tego naruszenia na podstawie prawa Unii.

7) Okoliczno??, ?e przepisy krajowe, takie jak rozpatrywane w post?powaniu g?ównym, dotycz? dziedziny obj?tej kompetencjami pa?stw cz?onkowskich, nie wp?ywa na odpowiedzi, jakich nale?y udzieli? na pytania przedstawione przez s?d odsy?aj?cy.

Podpisy

* J?zyk post?powania: w?gierski.