

Sygn. akt

**WYCIĄG Z
PROTOKOŁU POSIEDZENIA**

Dnia 16 stycznia 2015r.

Sąd Rejonowy w Świnoujściu II Wydział Karny w składzie:

Przewodniczący: SSR Krzysztof Niškiewicz

Protokolant: Monika Modrzyńska

bez udziału Prokuratora – zawiadomiony wokandą

Rozpoznał sprawę R P

w przedmiocie skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego i
zawieszenie postępowania

Sąd postanowił:

- I. na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: czy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) w zw. z art. 107 § 1 k.k.s. są zgodne z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- II. na podstawie art. 22 § 1 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s. zawiesić postępowanie w sprawie.
- III. na podstawie art. 98 § 2 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s. z uwagi na zawiły charakter sprawy odroczyć sporządzenie uzasadnienia na okres 7 dni.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Sekretarz Sądowy
Monika Modrzyńska

UZASADNIENIE

Sformułowane pytanie powstało w przedstawionym poniżej układzie procesowym.

Urząd Celny w S wniósł do Sądu Rejonowego w Świnoujściu akt oskarżenia przeciwko R P , któremu zarzucono, że w okresie od .07.2010r. do .07.2010r. prowadząc działalność gospodarczą w lokalu K zlokalizowanym u zbiegu ulic przy ul. , , urządził i prowadził gry o wygrane rzeczowe na automatach T , bez numeru seryjnego, wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych poza kasynem gry tj. o przestępstwo z art. 107 § 1 k.k.s.

W sprawie został w dniu stycznia 2013r. wydany wyrok nakazowy w którym oskarżonego uznano za winnego popełnienia zarzucanego mu czynu i skazano na karę grzywny stawek dziennych po złotych każda.

Sprzeciw do wyroku nakazowego wniósł obrońca oskarżonego

Postanowieniem tutejszego sądu z dnia marca 2013r. na podstawie art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. postępowanie w sprawie zostało umorzone.

Powyższe orzeczenie postanowieniem Sądu Okręgowego w S z dnia lipca 2013r. na skutek zażalenia Urzędu Celnego w S zostało uchylone, a sprawa została przekazana Sądowi Rejonowemu w Świnoujściu celem dalszego prowadzenia.

Orzeczeniem z dnia czerwca 2014r. zawieszono postępowanie w sprawie, które na skutek zażalenia Urzędu Celnego w S zostało postanowieniem Sądu Okręgowego w S z dnia lipca 2014r. sygn. akt uchylone.

Na wstępie rozważań podnieść należy, że w akcie prawnym rangi ustawy, w art. 107 § 1 kodeksu karnego skarbowego, spenalizowano zachowania polegające na urządzaniu lub prowadzeniu gier losowych, gier na automatach lub zakładów wzajemnych wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia. Wskazany przepis o charakterze blankietowym został wypełniony na podstawie norm prawnych zawartych w przepisach o randze ustawy, tj. ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.). Z art. 6 ust. 1 cytowanej ustawy wynika, że działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach może być

prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry. Dodatkowo z art. 14 ust. 1 w/w ustawy wynika, że urządzenie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry. Jednakże powstaje pytanie, czy powyższe przepisy, z których są odkodowywane normy prawne wypełniające dyspozycję art. 107 § 1 k.k.s zostały ustanowione w sposób zgodny z procesem legislacyjnym.

Z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych wynika, że państwo członkowskie ma obowiązek notyfikowania Komisji Europejskiej wszelkich projektów regulacji technicznych przed ich przyjęciem, tak aby Komisja Europejska miała możliwość oceny zgodności takich projektów z prawem europejskim. Ponadto państwo członkowskie zobowiązane jest wstrzymać się przez trzy miesiące z przyjęciem notyfikowanych przepisów, tj. do czasu zbadania sprawy przez Komisję i inne państwa.

Wskazać również należy, że przepisy regulujące procedurę notyfikacji przepisów technicznych, zawarte w dyrektywie 98/34/ WE, zostały implementowane do prawa polskiego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 ze zm.). Stosownie do treści tego rozporządzenia odpowiedzialność za notyfikację przepisów technicznych spoczywa na członkach rządu, w szczególności na ministrze właściwym do spraw gospodarki (który pełni funkcję "koordynatora krajowego systemu notyfikacji"), a także na właściwych ministrach, opracowujących projekty aktów prawnych.

Procedura ta, w odniesieniu do projektu ustawy z dnia 19 listopada 2009r. o grach hazardowych, nie została zrealizowana. Na potencjalnie zaś techniczny charakter powyższych przepisów wskazał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE), który w orzeczeniu dnia 19 lipca 2012r w połączonych sprawach C 213/11, C-214/11 i C 217/11 stwierdził, że *„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 zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego, ostatnio zmienionej dyrektywą Rady 2006/96/WE z dnia 20 listopada 2006 r., należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe tego rodzaju jak przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie "przepisy techniczne" w rozumieniu tego przepisu, w związku z czym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy wskazanej dyrektywy, w wypadku ustalenia, iż przepisy te*

wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów. Dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego".

W tym miejscu należy dokonać ustalenia, czy w istocie kwestionowane przepisy mają charakter przepisów technicznych w rozumieniu wskazywanej wyżej dyrektywy.

W ocenie Sądu kwestionowane przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) nakładają warunki wpływające bez wątpienia na sprzedaż automatów.

Odwołać się już tylko należy do danych statystycznych Służby Celnej z których wynika radykalne zmniejszenie liczby punktów gier na automatach o niskich wygranych i liczby samych automatów. Jak wynika z Kompendium Statystycznego Służby Celnej 2005-2009 (k. 77-78) – dostępnego na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w roku 2009r wg stanu na 31 grudnia liczba punktów w których prowadzono działalność na automatach o niskich wygranych to w całej Polsce to 25 604, na które przypadało łącznie 55047 automatów. W roku zaś 2013r. wg stanu na 30.06.2013 liczba punktów gier na automatach o niskich wygranych to 4378, kasyn 49 i salonów gry na automatach 115 na które to przypada łącznie 8757 automatów (Biuletyn Statystyczny Służby Celnej nr 1, I – II kwartał 2013r., k.118). Zmniejszająca się liczba automatów do gier jest skutkiem oczekiwanym przez ustawodawcę wprowadzającego przedmiotowe przepisy.

Szerszą analizę w tej materii przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 20 listopada 2012r., w sprawie III SA /GD 513/12 (lex 1234809) w szczególności tezy od 18 do 24, która w ocenie niniejszego składu orzekającego w pełni zasługuje na akceptację i nie ma potrzeby powtarzania przytoczonej tam argumentacji.

Powyższe powoduje, że w ocenie sądu ustawa o grach hazardowych, w części w jakiej zawiera przepisy istotnie ograniczające, a nawet stopniowo uniemożliwiające prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry stanowi przepisy techniczne w rozumieniu przywołanej wyżej dyrektywy.

Wymaga podkreślenia również to, że przepisy techniczne objęte dyrektywą 98/34 mogą stanowić przeszkody w wymianie handlowej między państwami członkowskimi, które dopuszczalne są jedynie pod warunkiem, iż są niezbędne dla osiągnięcia nadrzędnych celów interesu ogólnego (vide: wyrok w sprawie C 194/94, CIA Security International, pkt 40, 48 i w sprawie C 303/04, Lidl Italia, pkt 22). Jak wynika z orzecznictwa TSUE przepisy zakazujące prowadzenia gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych w jakichkolwiek miejscach publicznych i prywatnych, z wyjątkiem kasyn, należy uznać za "przepisy techniczne" w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34 (vide: wyrok w sprawie C 65/05, Komisja przeciwko Grecji, pkt 61)

Konkluzja w przedmiocie naruszenia obowiązku notyfikacji przepisu technicznego Komisji Europejskiej nie daje jednak odpowiedzi w przedmiocie jego skutków dla orzeczeń sądów krajowych. Zauważyć należy, że normatywna konsekwencja naruszenia obowiązku notyfikacji w postaci usunięcia go z krajowego porządku prawnego nie wynika z żadnego wyraźnego przepisu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2006 r., ani z żadnej regulacji traktatowej. Ponadto wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wiążą sądy krajowe tylko w konkretnej sprawie rozpatrywanej przez Trybunał. Przy czym TSUE nie jest właściwy do dokonywania wykładni przepisów prawa krajowego ani do stwierdzania, że przepisy te nie obowiązują, nawet jeśli prawo to zostało ustanowione celem wykonania przez to państwo zobowiązań unijnych. Trybunał zajmuje się wykładnią prawa unijnego, a nie prawa krajowego. W polskim systemie prawnym najwyższym aktem normatywnym pozostaje Konstytucja RP, co wynika wprost z jej art. 8 ust. 1, a czego wyrazem jest kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do oceny zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją. Art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP stanowi, iż w przypadku kolizji między stosowanym bezpośrednio prawem organizacji międzynarodowej, bądź wynikającym z ratyfikowanej umowy międzynarodowej, a prawem krajowym, pierwszeństwo ma prawo stanowione przez tę organizację międzynarodową lub wynikające z ratyfikowanej umowy międzynarodowej. Należy w związku z tym podkreślić, że art. 91 ust. 3 Konstytucji, który wyraża kompetencję sądów do odmowy zastosowania ustawy niezgodnej z prawem unijnym, nie daje podstaw do automatycznej i bezwarunkowej odmowy zastosowania przepisu ustawy, który nie został - wbrew obowiązkowi ciążącemu na organach państwowych - notyfikowany Komisji Europejskiej. Należy jednak przypomnieć, że jakkolwiek polskie sądy rozstrzygają samodzielnie kwestie prawne (zasada samodzielności jurysdykcyjnej z art. 8 k. p.k.) i są niezależne, podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji), to jednak nie mają prawa samoistnie stwierdzić niezgodności przepisu ustawy z umową międzynarodową, czy z Konstytucją. Cięży bowiem na nich konstytucyjny obowiązek poszanowania i przestrzegania ustaw tak długo, dopóki ustawa ta nie utraciła mocy obowiązującej. Również organy władzy wykonawczej nie mogą odmawiać stosowania i egzekwowania przepisów, dopóki uprawnione organy nie stwierdzą niezgodności danego aktu prawnego z Konstytucją RP lub z normami prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Oznacza to, że organy władzy publicznej nie mogą w sposób dowolny odmawiać stosowania prawa, zwłaszcza gdy normy prawne nakładają na nie obowiązek określonego działania. Obowiązek ten dotyczy wszystkich aktów normatywnych, które zgodnie z Rozdziałem III Konstytucji RP stanowią źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Zakwestionowane przepisy mogą być niestosowane dopiero

wtedy, gdy Trybunał wydał wyrok usuwający te przepisy z porządku prawnego stwierdzając ich niekonstytucyjność.

Dalej podnieść należy, że sąd rozpoznający niniejszą sprawę w pełni podziela samo stanowisko jak i argumentację, jaką przyjął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 28 listopada I KZP 15/13 w którym stwierdzono, iż z uwagi na szczególną wagę i swoisty charakter obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej projektu regulacji prawnych zawierających przepisy techniczne stanowi on w istocie element konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw, a jego naruszenie może być kwestionowane jako naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego. W pełni podziela również pogląd Sądu Najwyższego wyrażony we wskazanym wyżej orzeczeniu stwierdzający, że wynikający z orzecznictwa TSUE obowiązek niestosowania przepisów technicznych uchwalonych w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, może być realizowany w trybie kontroli konstytucyjności ustanowienia tych przepisów, którą to kontrolę może zainicjować każdy sąd. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 lipca 2012 r. nie stoi na przeszkodzie w badaniu przez karne sądy krajowe - zgodnie z zasadą samodzielności jurysdykcyjnej z art. 8 k.p.k. - technicznego charakteru poszczególnych przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, lecz uznanie przepisów art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h. za przepisy techniczne nie powoduje automatycznego ich wykluczenia z krajowego porządku prawnego.

Zgodnie z art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu, jak też kompetencję oraz dochowanie wymaganego przepisami prawa trybu wydania aktu.

Cytowany przepis upoważnia Trybunał do kontroli aktu prawnego z punktu widzenia dochowania istotnych wymogów procedury prawodawczej, przy czym chodzi nie tylko o wymogi wynikające bezpośrednio z Konstytucji, lecz również z innych aktów prawnych (zob. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). Naruszenie "istotnych elementów procedury prawodawczej" stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego (wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08). Trybunał wskazuje przy tym, że nie można wykluczyć kontroli ustawy z perspektywy dochowania elementów procedury ustawodawczej polskiego prawa krajowego uregulowanych w aktach prawa Unii Europejskiej (wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12). Pewne etapy postępowania ustawodawczego, które genetycznie wywodzą się z prawa unijnego, mogą bowiem zostać potraktowane jako istotne elementy krajowego postępowania ustawodawczego - a tym samym takie postępowanie podlega ocenie z punktu widzenia Konstytucji. Analiza praktyki TK wskazuje, że właściwym wzorcem, gdy chodzi o zarzut naruszenia procedury ustawodawczej, powinien być art. 2 Konstytucji (tj. wywodzona z tego przepisu zasada rzetelnego procesu ustawodawczego - tak: wyrok TK z dnia 20 lipca 2011

r., sygn. akt K 9/11; wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08) lub art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu - zob. np. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07). Kierując się orzecznictwem TK (por. np. wyrok TK z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09) można stwierdzić, że dla oceny zgodności postępowania ustawodawczego z art. 2 i 7 Konstytucji - w sytuacji gdy w grę wchodzi naruszenie reguł tego postępowania wynikających z aktów innych niż Konstytucja - mają znaczenie takie okoliczności, jak: , usytuowanie w systemie prawa aktu, z którego wynika dany element procedury ustawodawczej; waga materii prawnej, której dotyczy ustawa; istotne jest, czy rola danego podmiotu w procedurze ustawodawczej ma charakter wiążący, czy tylko konsultacyjno-opiniodawczy oraz istotne jest, czy w toku prac ustawodawczych umożliwiono parlamentarzystom wnikliwe rozpatrzenie projektu.

. Pierwotnym źródłem obowiązku dokonywania notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej jest akt pochodnego prawa UE (dyrektywa 98/34/WE). Akt tej rangi ma pierwszeństwo przed ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Ponadto jest to akt prawa międzynarodowego, do którego przestrzegania władze publiczne są zobligowane na podstawie art. 9 Konstytucji. Można też uznać, że ograniczenie swobody organów władzy państwowej w zakresie czynności podejmowanych w ramach procedury ustawodawczej, wynikające z konieczności dokonywania notyfikacji niektórych projektów ustaw, jest wynikiem przekazania Unii Europejskiej - na podstawie traktatu akcesyjnego - kompetencji organów władzy państwowej (wykonawczej i ustawodawczej) "w niektórych sprawach" (art. 90 ust. 1 Konstytucji).

Z powyższego wynika, że etap postępowania ustawodawczego, jakim jest notyfikacja, znajduje swoje źródło w aktach ponadustawowych, do przestrzegania których Polska zobowiązała się na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej w trybie określonym w art. 90 Konstytucji. Przemawia to za zasadnością potraktowania braku notyfikacji jako istotnej wady postępowania ustawodawczego z punktu widzenia zasady rzetelnej procedury ustawodawczej (art. 2 Konstytucji) i legalizmu działania władz publicznych (art. 7 Konstytucji). Za stanowiskiem takim przemawia zwłaszcza fakt, że w praktyce TK zdarzały się przypadki, gdy niekonstytucyjność postępowania ustawodawczego była skutkiem naruszenia regulaminu Sejmu, a więc aktu podustawowego, o znacznie niższej pozycji w hierarchii źródeł prawa niż prawo unijne (zob. wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07). Notyfikacja jest obowiązkiem ściśle związanym z unijną zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej), będącą jednym z fundamentów, na których opiera się koncepcja integracji europejskiej. Adresatami zasady lojalnej współpracy są wszystkie organy państwa - w tym sądy i Trybunał Konstytucyjny. Organy władzy sądowniczej powinny więc - w ramach przyznanych im kompetencji - uczynić wszystko w celu wyeliminowania istniejącego stanu naruszenia prawa. Sądy powszechne nie mają

jednak upoważnienia do uchylenia przepisów przyjętych w wadliwej procedurze ustawodawczej

Ustawa o grach hazardowych wprowadza bardzo daleko idące ograniczenia wolności działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji). Okoliczność ta ma znaczenie w niniejszej sprawie z tego powodu, że w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej ustawodawca ma szerszą swobodę ingerencji, niż w przypadku innych wolności i praw konstytucyjnych. Przepis art. 22 Konstytucji, który posługuje się pojęciem "ważnego interesu publicznego" jako przesłanki uzasadniającej ograniczenie wolności gospodarczej, ma bowiem - w tym zakresie - charakter *lex specialis* wobec art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z drugiej jednak strony, szerszej swobodzie ingerencji w wolność gospodarczą towarzyszy "zaostwienie" wymagań formalnoprawnych, wynikających z tzw. zasady wyłączności ustawy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego "poszerzenie dopuszczalnego zakresu ograniczenia wolności działalności gospodarczej poza wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji materialnoprawne przesłanki ograniczenia praw i wolności winno być zrównoważone przez zwiększony rygorystyczny dotyczący ustawowej regulacji ograniczenia wolności działalności gospodarczej" (wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09). Szeroka swoboda polityczna prawodawcy jest równoważona kwalifikowanym obowiązkiem poszanowania wymogów formalnoprawnych postępowania ustawodawczego, którego przedmiotem jest projekt ustawy ograniczającej wolność działalności gospodarczej. Jednym z takich wymogów jest zaś powinność dokonania notyfikacji przepisów technicznych, zgodnie z dyrektywą 98/34/WE, a także stanowiącym jej implementację rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. W konsekwencji, ustawy ograniczające wolność działalności gospodarczej powinny podlegać szczególnie skrupulatnej kontroli z punktu widzenia prawidłowości procedury ustawodawczej.

W tym kontekście warto również nawiązać do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że "zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego w odniesieniu do ograniczenia wolności gospodarczej (...) wymaga oceny uwzględniającej fakt uczestnictwa Polski w zintegrowanym wspólnym rynku europejskim" (wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03). Skoro jednym z warunków poprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego jest procedura notyfikacyjna, uregulowana w dyrektywie 98/34/WE, to w świetle zasady wykładni Konstytucji w sposób przyjazny dla prawa europejskiego, Trybunał Konstytucyjny powinien w toku kontroli postępowania ustawodawczego pod kątem art. 2 i 7 Konstytucji uwzględnić poszanowanie tego istotnego, proceduralnego aspektu wolności działalności gospodarczej, osadzonego w prawie europejskim.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że jeżeli obowiązujące prawo przewiduje udział innego podmiotu w postępowaniu ustawodawczym, to - z punktu

widzenia oceny konstytucyjności - istotne jest, czy podmiot taki ma w danym postępowaniu uprawnienia wiążące, czy też wyłącznie opiniodawczo-konsultacyjne.

Z omówionych wyżej uregulowań dyrektywy 98/34/WE a także rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. wynika, że rola Komisji Europejskiej w procedurze notyfikacji przepisów technicznych nie ma charakteru wyłącznie konsultacyjnego, lecz stanowczy. Do takiego wniosku skłania analiza treści dyrektywy 98/34/WE (w szczególności pkt 14 preambuły, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 in fine), a także rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. (w szczególności § 11). Intencją prawodawcy unijnego było, aby Państwa Członkowskie uwzględniały w swojej działalności prawodawczej uwagi Komisji Europejskiej zgłoszone do notyfikowanego projektu. Ma to związek z osadzonym w zasadzie lojalnej współpracy - zakazem stanowienia prawa krajowego, które mogłoby naruszać zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego UE, np. przez tworzenie niedopuszczalnych ograniczeń swobody przepływu towarów. Dlatego też dyrektywa 98/34/WE mówi, że poprawki Komisji Europejskiej (i Państw Członkowskich) powinny być uwzględnione przez państwo przy tworzeniu ostatecznego tekstu projektowanych środków (pkt 14 preambuły). W innym miejscu (art. 8 ust. 2) dyrektywa stanowi, że uwagi Komisji (i Państw Członkowskich) powinny być uwzględnione "tak dalece, jak to możliwe w kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych".

Wynika z tego, że prawodawca europejski, kreując procedurę notyfikacji przepisów technicznych, nie postrzegał roli Komisji Europejskiej wyłącznie jako opiniodawczo-konsultacyjnej, lecz jego intencją było, aby stanowisko tego organu było uwzględniane i przestrzegane w krajowym postępowaniu ustawodawczym.

Ustawa o grach hazardowych została uchwalona w niezwykle szybkim, nadzwyczajnym tempie. Rządowy projekt tej ustawy (druk nr 2481/ VI kadencji) wpłynął do łaski marszałkowskiej w dniu 12 listopada 2009 r. Następnego dnia został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Odkonane zostało 17 listopada 2009 r., natomiast drugie i trzecie czytanie - dwa dni później. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie trwało więc 7 dni. Prezydent podpisał ustawę 26 listopada 2009 r.

Sam fakt nietypowo szybkiego uchwalenia ustawy nie przesądza o jej niezgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Wątpliwości pojawiają się natomiast wówczas, gdy w związku z nadzwyczajnym tempem prac pominięto jeden z istotnych etapów procedury ustawodawczej.

W orzecznictwie TK podkreśla się też, że kontrola zgodności z Konstytucją postępowania ustawodawczego powinna obejmować ocenę, czy w toku prac ustawodawczych umożliwiono parlamentarzystom wnikliwe rozpatrzenie projektu. Jako że projekt ustawy o grach hazardowych nie był notyfikowany Komisji Europejskiej, to należy przyjąć, iż parlamentarzyści nie mieli możliwości wnikliwego rozpatrzenia projektu. Z uwagi

na zobowiązania Polski wynikające z członkostwa w UE, kwestia zgodności z prawem unijnym jest zagadnieniem, które powinno stać się przedmiotem skrupulatnej analizy w Sejmie - zwłaszcza gdy jest to projekt w zasadzie na nowo regulujący cały sektor działalności gospodarczej. Jest to tym bardziej istotny wymóg prawidłowego (rzetelnego) postępowania ustawodawczego (art. 2 Konstytucji) w sytuacji, gdy prawo europejskie nakazuje poddanie projektu ustawy swoistej "kontrolu prewencyjnej", jaką jest obowiązek notyfikacji projektu Komisji Europejskiej.

Z uwagi na to, że na etapie prac - zarówno rządowych, jak i parlamentarnych - nad projektem ustawy o grach hazardowych nie dokonano notyfikacji zaskarżonych przepisów - uchybiając obowiązkowi wynikającemu z dyrektywy 98/34/WE i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. - parlamentarzyści w toku prac nad projektem ustawy o grach hazardowych nie dysponowali pełną informacją co do zgodności projektowanych przepisów z prawem unijnym, a także co do ewentualnych następstw uchwalenia ustawy z punktu widzenia zobowiązań RP wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Z powodu braku notyfikacji parlamentarzyści nie mieli więc możliwości wnikliwego rozpatrzenia projektu ustawy o grach hazardowych.

W przekonaniu sądu wadliwość postępowania ustawodawczego, jaką było zaniechanie notyfikowania zaskarżonych przepisów Komisji Europejskiej, przesądza o niezgodności tych przepisów z art. 2 i 7 Konstytucji. Za takim wnioskiem przemawiają w wysoka - ponadustawowa, oparta na prawie międzynarodowym ranga uregulowania prawnego, z którego płynie obowiązek notyfikacji przepisów technicznych; kwalifikowany wymóg ustawowej formy wprowadzania ograniczeń wolności działalności gospodarczej; stanowcza rola Komisji Europejskiej i mechanizmu "kontrolu prewencyjnej", jakim jest procedura notyfikacyjna, z punktu widzenia zasady lojalnej współpracy konieczności poszanowania zobowiązań RP wynikających z członkostwa w UE; nadzwyczajne tempo prac nad ustawą o grach hazardowych oraz fakt, że z uwagi na brak notyfikacji parlamentarzyści nie mieli pełnej informacji o konsekwencjach prawnych uchwalenia projektu ustawy o grach hazardowych z punktu widzenia jego zgodności z zasadami rynku wewnętrznego UE.

W ocenie Sądu sytuacja faktyczna i prawna występująca w niniejszej sprawie upoważnia do przedstawienia pytania prawnego zawartego w sentencji postanowienia. Odpowiedź na pytanie postawione w sentencji ma wpływ na wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie, ponieważ podstawę odpowiedzialności karnej za czyn zarzucony oskarżonemu stanowi art. 107 § 1 k.k.s., który odsyła do treści art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, a w wypadku uznania ich za niezgodne z Konstytucją, Sąd będzie związany tym rozstrzygnięciem.

Mając na uwadze powyższe Sąd orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji. Konsekwencją zwrócenia się przez Sąd z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego

było zawieszenie postępowanie karnego na mocy art. 22 § 1 k.p.k., o czym orzeczono w punkcie drugim postanowienia.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Sekretarz Sądowy
Monika Modrzyńska