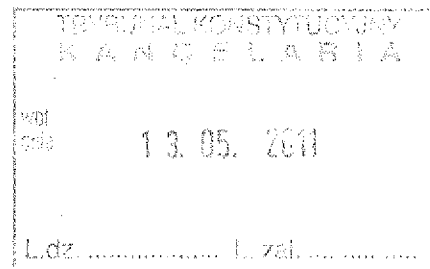




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 maja 2011 r.

Do sprawy: P 4/11



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

Wnioskodawca: WSA w Poznaniu

Uczestnicy: Sejm

Prokurator Generalny

Działając na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu przedstawiam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r. (sygn. akt P 4/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## Uzasadnienie

### **I. Pytanie prawne WSA w Poznaniu**

Przedmiotem kontroli Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej: sąd) uczynił normę płynącą z art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm. ; dalej: u.g.h.), w brzmieniu: „W wyniku zmiany zezwolenia nie może nastąpić zmiana miejsc urządzania gry, z wyjątkiem zmniejszenia liczby punktów gry na automatach o niskich wygranych”.

Teza poznańskiego sądu, postawiona w formie pytania prawnego, opiera się na założeniu, iż art. 135 ust. 2 u.g.h. „uniemożliwia podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą polegającą na urządzaniu gier na automatach o niskich wygranych odnośnie przedsięwzięć podjętych przed 1 stycznia 2011 r. dopuszczalną wcześniej zmianę miejsca urządzania gry ustalonego w uprzednio wydanym zezwoleniu”.

Zdaniem sądu, kwestionowany przepis, uniemożliwiając wcześniej możliwą do uzyskania, po wydaniu pierwotnego zezwolenia, zmianę miejsca urządzania gry (a przez to zmieniając warunki prowadzenia działalności gospodarczej), narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę „ochrony interesów w toku”, będącą elementem szerszej zasady zaufania obywatela do państwa. Zasada ta nakłada bowiem na ustawodawcę obowiązek formułowania nowych przepisów regulujących działalność gospodarczą z jednoczesnym zagwarantowaniem stabilizacji zasad jej prowadzenia (czyli poszanowania tzw. interesów w toku). W świetle uzasadnienia pytania prawnego, „obowiązkowi temu należy jednak przypisać bardziej kategorię charakter w tych wszystkich sytuacjach, w których ustawodawca wyznaczył pewien okres czasu, którym miało być możliwe prowadzenie interesów według z góry ustalonych zasad czy reguł gry. W takim bowiem wypadku ustawodawcę wiąże zasada zaufania obywatela do państwa (czy inaczej mówiąc – zasada lojalności państwa wobec obywatela), zgodnie z którą, jeżeli

w przepisie prawa zapewniono obywatela, że przez pewien czas obowiązywać go będą pewne reguły, a obywatel – kierując się tym zapewnieniem – rozpocznie konkretne działania, to reguł tych nie można już zmieniać na niekorzyść obywatela”.

Warto jednakże wspomnieć, że sam – zadający pytanie prawne – sąd, jest świadom, iż owe reguły, o które w istocie idzie (tj. zmiana miejsca urządzania gry) nie wynikały z norm prawa materialnego, a jedynie z możliwości proceduralnych przewidzianych w art. 155 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). Z uzasadnienia postanowienia sądu dowiadujemy się bowiem, że: „Na gruncie obowiązującej poprzednio ustawy powstały w orzecznictwie uzasadnione wątpliwości w jakim trybie dokonywana jest zmiana decyzji zawierającej zezwolenie na urządzenie i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych w zakresie określenia miejsca prowadzenia tych gier, o których mowa w art. 9 pkt 3 ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Rozbieżności i wątpliwości powstałe w orzecznictwie rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z dnia 3 listopada 2009 r. (II GPS 2/09), wskazując, iż jest to dopuszczalne na podstawie art. 155 k.p.a.”. Istotą zatem owych zezwoleń wydawanych na podstawie „ówcześnie obowiązujących przepisów” nie była zatem możliwość ich zmiany (niejako sama w sobie), ale uprawnienie do prowadzenia danej działalności w precyzyjnie określonych punktach prowadzenia gier.

## **II. Zasada ochrony tzw. interesów w toku (art. 2 Konstytucji RP)**

Artykuł 2 Konstytucji RP kreuje jedną z fundamentalnych zasad ustrojowych państwa, stanowiąc, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Takie sformułowanie cytowanego przepisu jest dosłownym powtórzeniem dawnego art. 1 przepisów konstytucyjnych, wprowadzonego mocą nowelizacji z 29 grudnia 1989 r., a więc już w nowym porządku ustrojowym. Tę konwencję redakcyjną uznaje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za jasny wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego do przejęcia dotychczasowego kształtu

i rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ona uformowała w dotychczasowej praktyce konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., K 26/97).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także, że klauzula demokratycznego państwa prawnego (określana także w literaturze przedmiotu, jako „trójjedyna zasada zasad” będąca generalnym zbiorczym pojęciem, jednocześnie zawierającym w sobie „potrójny” komponent demokratyczności, prawa oraz sprawiedliwości – por. A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP, Państwo i Prawo* z. 7/2001, s. 5) stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odwołujący się zarówno do prawa materialnego, ale także i do tzw. zasad dobrej legislacji, a ich ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wymaganie zasady zaufania obywatela do państwa powiązane z zasadą proporcjonalności (zakazem nadmiernej ingerencji) stworzyło ogólne podstawy dla wyznaczenia kształtu i konsekwencji klauzuli demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., P 4/98).

Należy też zauważyć, że szereg zasad i reguł, które dotychczas funkcjonowały w polskim porządku konstytucyjnym tylko z racji ich „odnalezienia” w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, obecnie znalazły bezpośredni wyraz w szczegółowych postanowieniach aktualnie obowiązującej Konstytucji RP, co szczególnie odnosi się do praw jednostki o charakterze materialnym. Oznacza to tym samym, że w tym zakresie klauzula demokratycznego państwa prawnego utraciła swój samoistny charakter, bo wynikające z niej konsekwencje szczegółowe zostały powtórzone i rozwinięte w innych przepisach (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97 oraz wyrok z 13 kwietnia 1999 r., K 36/98). Ze względu powyższe podkreśla się często w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, że w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę

kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998r., K 28/97).

Nie wypada w tym kontekście pominąć nurtu w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika jednoznacznie, że owa „potrójna” zasada państwa: demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego (art. 2 Konstytucji RP), nie stanowi samodzielnego źródła praw podmiotowych, gdyż ma ona charakter tzw. zasady przedmiotowej, jedynie wyznaczającej granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych (zob. W. Sokolewicz (w:) L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom V, art. 2, s. 28). Dopuszczalne jest jedynie wyjątkowe „samoistne” powoływanie się na podstawę art. 2 Konstytucji RP, gdy nastąpiło naruszenie przynajmniej jednej ze szczegółowych zasad „pochodnych” lub „przejawowych” (zob. wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., K 13/02).

Jedną z podstawowych zasad pochodnych jest zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (tzw. lojalności państwa względem obywateli). Zasada ta dotyczy nie tylko prawa przez państwo stanowionego, ale także sankcjonowanego w trybie przepisany w ustawie zasadniczej, co odnosi się do prawa międzynarodowego, ponadnarodowego a po części i lokalnego; adresowana jest do władz państwowych, a nie państwa w najszerszym tego słowa znaczeniu (zob. W. Sokolewicz, op. cit., s. 33). Wynika ona wprost z istoty ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego i należy do jej niekwestionowanego kanonu (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., K 4/99). Jak podkreśla doktryna prawa, treść zasady lojalności państwa względem obywateli można zredukować do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, słowem – stworzenia organom państwowym możliwości i zachęty nadużywania władzy względem obywateli (zob. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2007, s. 65).

Jak już wspomniano, z pochodnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyprowadza się dalsze zasady, w tym m.in. „ochronę interesów w toku”, którą dotychczas traktowano jako swoiste zastosowanie zasady ochrony praw nabytych (zob. wyrok TK z 15 lipca 1996 r., K 5/96). Interesami w toku nazywa się te przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe, które rozpoczęto na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów, lecz są niezakończone w sytuacji, gdy te przepisy uległy zmianie (zob. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., K 26/97). Sytuacja prawna podmiotów dotkniętych nową regulacją powinna być poddana takim przepisom przejściowym, by podmioty te mogły dokończyć swoje przedsięwzięcia podjęte na podstawie wcześniejszej regulacji w uzasadnionym przeświadczeniu, że regulacje te są i pozostaną stabilne (zob. wyrok TK 28 stycznia 2003 r., SK 37/01).

Należy jednak pamiętać, że „ochrony interesów w toku” w żadnym razie nie można traktować jako równoznacznej z gwarancją niezmienności prawa, w szczególności wiecznego trwania określonych przywilejów. Jest bowiem oczywiste, że ustawodawca dysponuje możliwością ograniczania uprawnień i znoszenia przywilejów. Trzeba więc też zastrzec, że prawa, których trwanie nie jest ograniczone przez ustawodawcę żadnym horyzontem czasowym, mogą – w toku swego istnienia – podlegać modyfikacjom (zob. wyrok TK z 16 września 2003 r., K 55/02).

### **III. Zgodność z Konstytucją art. 135 ust. 2 ustawy o grach hazardowych**

Rządowy projekt ustawy o grach hazardowych został opracowany w związku z koniecznością kompleksowej zmiany przepisów regulujących obszar gier i zakładów wzajemnych, która spowodowana była nie tylko dynamicznie zmieniającym się i rozwijającym rynkiem gier i zakładów wzajemnych, ale także występującymi na tym rynku nieprawidłowościami (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2481/VI kad.).

Należy także podkreślić, że nowa ustawa o grach hazardowych reguluje termin ważności udzielonych przed dniem jej wejścia w życie zezwoleń na urządzenie i prowadzenie gier i zakładów wzajemnych. W nowej regulacji wyraźnie zastrzeżono, że podmioty posiadające takie

zezwolenia będą realizowały swoją działalność do czasu wygaśnięcia uprzednio uzyskanych zezwoleń (por. art. 129 ust. 1 u.g.h.). Nie ulega wątpliwości, że w tym zakresie nie została naruszona ani zasada zaufania obywateli do organów państwa i stanowionego przez nie prawa, ani też pochodząca od niej zasada ochrony interesów w toku. Skoro bowiem jednostka nabyła prawo pochodzące z danego zezwolenia i prawo to jest w nowej regulacji ustawowej respektowane, to tym samym nie da się zasadnie twierdzić, że została naruszona zasada ochrony interesów w toku, czy też poprzedzająca ją zasada zaufania obywateli – w tym wypadku do ustawodawcy. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż oceniając konstytucyjność danego aktu normatywnego przede wszystkim powinno się ustalić na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka bowiem zawsze musi się liczyć z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wspomagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00).

Zgodnie z nieobowiązującym już art. 3 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 4 poz. 27 ze zm.), urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych było dozwolone wyłącznie na zasadach określonych w wymienionej ustawie. Ustawa ta zawierała także zastrzeżenie, iż działalność dotycząca prowadzenia i organizowania gier i zakładów wzajemnych może być prowadzona wyłącznie w punktach gier na automatach o niskich wygranych (zob. art. 7 ust. 1a ustawy z 1992 r.). Z art. 9 pkt 3 tej ustawy wynikało również, że punktem gier na automatach o niskich wygranych jest miejsce, w którym prowadzi się gry na automatach o niskich wygranych, na podstawie zatwierdzonego regulaminu, a liczba zainstalowanych automatów nie przekracza 3 sztuk. Z kolei z treści art. 30 tej ustawy wynikało, iż punkty gier na automatach o niskich wygranych mogły być usytuowane w lokalach gastronomicznych, handlowych lub usługowych, oddalonych co najmniej o 100 metrów od obiektów o specjalnym znaczeniu (szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych oraz ośrodków kultu religijnego). Według poprzednio obowiązującej regulacji, zezwoleń na urządzenie i prowadzenie działalności

w zakresie gier na automatach o niskich wygranych udzielała do 30 października 2009 r. izba skarbową, na której obszarze działania były urządzone i prowadzone takie gry (zob. art. 24 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych w brzmieniu obowiązującym do 30 października 2009 r.), a po tej dacie dyrektor izby celnej, na którego obszarze działania były urządzone i prowadzone takie gry (zob. art. 24 ust. 1b ustawy z 1992 r.).

Z brzmienia art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1992 r. wynikało także, iż elementem koniecznym takiego zezwolenia było precyzyjne wskazanie miejsc (punktów), w których gry na automatach o niskich wygranych byłyby urządzone. Zezwolenie dawało uprawnienie do prowadzenia działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych jedynie w konkretnie wskazanych punktach (miejscach). Jedno zezwolenie było udzielane na prowadzenie jednego ośrodka gier albo określonej w zezwoleniu liczby punktów przyjmowania zakładów wzajemnych lub punktów gier na automatach o niskich wygranych (art. 37 ustawy z 1992 r.). Należy też wyraźnie podkreślić, że określenie miejsca danego ośrodka gier lub punktów gier na automatach o niskich wygranych należało do istotnych elementów uprawnienia (było ściśle z tym uprawnieniem związane) do prowadzenia danego rodzaju działalności gospodarczej.

Regulacja obecnie obowiązująca weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. i z tą datą nastąpiła zmiana całościowej regulacji problematyki prowadzenia działalności polegającej na organizowaniu gier hazardowych. W rozdziale 4 nowej ustawy unormowano ograniczenia w urządzaniu gier hazardowych, a w rozdziale 5 kwestie dotyczące zasad przyznawania zezwoleń i koncesji. Z kolei w rozdziale 12 zostały zawarte przepisy przejściowe i dostosowujące.

Zgodnie z art. 117 u.g.h. udzielone przed dniem wejścia w życie ustawy zezwolenia na urządzanie i prowadzenie gier i zakładów wzajemnych zachowują ważność do czasu ich wygaśnięcia. Natomiast art. 118 u.g.h. stanowi, iż do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy ustawy, o ile nie stanowi ona inaczej. Wreszcie, zgodnie z art. 129 ust. 1 u.g.h., działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach na podstawie



zezwoleń, udzielonych przed dniem wejścia w życie ustawy, jest prowadzona do czasu wygaśnięcia tych zezwoleń, przez podmioty, którym ich udzielono według przepisów dotychczasowych, o ile ustawa nie stanowi inaczej.

W świetle analizowanego art. 135 ust. 1 u.g.h., zezwolenia, o których mowa w art. 129 ust. 1, mogą być zmieniane na zasadach określonych w ustawie dla zmiany koncesji i zezwoleń udzielanych podmiotom prowadzącym działalność w zakresie określonym w art. 6 ust. 1–3, przez organ właściwy od udzielenia zezwolenia w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. Z kolei z art. 135 ust. 2 u.g.h. wynika, że w wyniku zmiany zezwolenia nie może nastąpić zmiana miejsca urządzania gry, z wyjątkiem zmniejszenia liczby punktów gry na automatach o niskich wygranych, który to przepis na podstawie regulacji zawartej w art. 118 u.g.h. (nakazującej stosowanie do przedsięwzięć gospodarczych polegających na urządzaniu gier na automatach o niskich wygranych podjętych przed dniem 1 stycznia 2010 r. przepisów wspomnianej ustawy o grach hazardowych) uniemożliwia dopuszczalną wcześniej zmianę określonego w zezwoleniu miejsca urządzania gry na tego rodzaju automatach.

Istotą zezwoleń wydawanych na podstawie ustawy z 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych było: a) prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, b) przez okres 6 lat, c) w określonej w zezwoleniu ilości punktów gier. W żaden sposób nie można do istoty uprawnienia płynącego z przedmiotowego zezwolenia zaliczać prawa do zmiany ilości bądź miejsca określonych punktów gier. Taka możliwość wynikała po prostu z ogólnych norm proceduralnych opisanych w przepisach dotyczących nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej.

Należy w tym miejscu przypomnieć także, że uprawnienie do zmiany określonych punktów gier wykrystalizowało się dopiero w wyniku uchwały 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 listopada 2009 r. (II GPS 2/09), która została podjęta na wniosek Prezesa NSA złożony w trybie art. 36 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Już sam tryb wydania uchwały wskazuje, że jej podjęcie wynikało z konieczności zlikwidowania

rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Rozbieżność orzecznictwa dotyczyła dwóch odmiennych stanowisk. Wedle pierwszego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach w części dotyczącej lokalizacji punktów gier jest w trybie art. 155 k.p.a. niedopuszczalna (zob. wyrok WSA w Warszawie z 31 maja 2007 r., VI SA/Wa 410/07, wyrok NSA z 28 lutego 2007 r., II GSK 267/06, wyrok NSA z 17 stycznia 2006 r., II OSK 405/05). Z kolei według poglądu przeciwnego decyzja zawierająca zezwolenie na urządzenie i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych, co do zasady, może być zmieniona w zakresie dotyczącym miejsca prowadzenia gier w trybie art. 155 k.p.a. (zob. wyrok NSA z 26 lutego 2008 r., II GSK 371/07, wyrok NSA z 7 sierpnia 2008 r., II GSK 281/08 oraz wyrok WSA w Warszawie z 29 maja 2007 r., VI SA/Wa 405/07).

W świetle przytoczonej uchwały 7 sędziów NSA dopuszczającej stosowanie trybu art. 155 k.p.a. do „decyzji hazardowych”, należy podkreślić, że w uzasadnieniu tej uchwały wyraźnie zostało zastrzeżone, że uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. jest możliwa, gdy zostaną spełnione łącznie wymienione w tym przepisie przesłanki (tj. zgoda strony oraz przemawianie za zmianą bądź uchyleniem interesu społecznego lub słusznego interesu strony). Jednocześnie NSA podkreślił, że zmiana lub uchylenie decyzji w trybie art. 155 k.p.a. stałaby się niemożliwa jeżeli sprzeciwiałoby się temu przepisy szczególne (tzw. negatywny charakter przesłanki).

W obecnym stanie prawnym właśnie art. 135 ust. 2 u.g.h. wprowadził negatywną przesłankę uniemożliwiającą zastosowanie art. 155 k.p.a. do przedmiotowych „zezwoleń hazardowych”. Należy jednak podkreślić, że owa negatywna przesłanka nie modyfikuje istoty uprawnienia płynącego z wcześniej uzyskanego zezwolenia hazardowego, a jedynie ustanawia ograniczenia w nadzwyczajnym trybie zmiany takiego uprawnienia. Ograniczenia te należy traktować przy tym jako egzemplifikację ratio legis inicjatywy zmiany systemu prowadzenia działalności hazardowej, która – w ówczesnych formach oceniana przez ustawodawcę negatywnie – miała na celu uporządkowanie i poddanie nowym zasadom reglamentacji całego modelu tej dziedziny życia społecznego. Nowe zasady ustanowione przez ustawę o grach hazardowych oddziałują przede wszystkim na przyszłość, niemniej refleksowo dotknęły również

działalności w toku, która co do istoty niczym nie różni się przecież od działalności, która będzie (jest) prowadzona po wejście w życie wspomnianej ustawy. W tym kontekście należy uznać, że przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, z uwagi na konieczność ochrony: bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia i moralności publicznej a także praw innych osób (zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), w zakresie unormowanym w zaskarżonym przepisie (zastosowanie nowego stanu prawnego do podmiotów dysponujących „zezwozeniami hazardowymi” uzyskanymi w starym stanie prawnym), powinny dotyczyć również „spraw w toku” i zastały przez ustawodawcę ukształtowane prawidłowo (zgodnie z Konstytucją RP; w ramach przysługującej ustawodawcy swobody regulacyjnej).

Trudno też zasadnie bronić tezy, że wnioskodawca składając wniosek o wydanie zezwolenia (na zasadach określonych w ustawie z 1992 r.) kalkulował od razu możliwość nadzwyczajnego „modelowania” ostatecznej decyzji „hazardowej”, gdyż owa możliwość w wyniku wyżej wspomnianej uchwały 7 sędziów NSA pojawiła się dopiero w listopadzie 2009 r. (czyli w tym samym miesiącu, w którym uchwalono nowe, obecnie obowiązujące regulacje). Wypada raczej stwierdzić, że prawnie skuteczna (pewna) możliwość zmiany decyzji hazardowych pojawiła się dość niespodziewanie w ostatniej fazie ich wydawania pod rządami starej regulacji z 1992 r., co spowodowało powstanie swoistego przywileju po stronie adresatów ówczesnych rozstrzygnięć hazardowych.

Uchylenie owego przywileju w art. 135 ust. 2 u.g.h. dotyczy wszystkich uprawnionych z „decyzji hazardowych” uzyskanych pod rządami starego prawa (ustawy z 1992 r.), nie dotyczy natomiast istoty uprawnienia płynącego z przedmiotowego zezwolenia. Samo uprawnienie w niczym nie zostało bowiem naruszone. Ani w zakresie przedmiotu działalności, ani w zakresie czasu prowadzenia danej działalności, ani też w zakresie kontynuowania tej działalności w przyznanych w zezwoleniu punktach. Tym samym postanowienia art. 135 ust. 2 u.g.h. nie naruszają ani generalnej klauzuli zasady demokratycznego państwa prawnego, ani wynikającego z niej zasady zaufania obywateli do państwa i pochodzącej od niej zasady ochrony interesów w toku.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że art. 135 ust. 2 u.g.h. są zgodne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP zasadami: zaufania obywateli do państwa i ochrony interesów w toku.

MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyński

