

Sygn. akt

Uzasadnienie

Przedmiotem zaskarżenia przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu jest decyzja Dyrektora Izby Celnej w P z dnia czerwca 2010 r. Nr , utrzymująca w mocy decyzję Dyrektora Izby Celnej w P z dnia lutego 2010 r., nr odmawiającą dokonania zmiany decyzji Dyrektora Izby Skarbowej w P z dnia października 2008 r., nr , w części dotyczącej pkt XI decyzji obejmującego wykaz punktów gier na automatach o niskich wygranych.

F Spółka z o.o. w W: (dalej: skarżąca) wnioskiem z dnia listopada 2009 r., wystąpiła o zmianę zezwolenia Dyrektora Izby Skarbowej w P z dnia października 2008 r., nr , na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych na terenie województwa wielkopolskiego, w zakresie wymiany czterech punktów gier na inne. Jako podstawę powyższego wniosku skarżąca powołała art. 155 k.p.a. wskazując, iż słuszny interes strony, stanowiący zgodnie z przywołanym przepisem przesłankę zmiany decyzji ostatecznej polega na chęci kontynuowania działalności w punktach objętych zezwoleniem.

Dyrektor Izby Celnej w P decyzją z dnia października 2008 r., nr odmówił zmiany zezwolenia.

Skarżąca złożyła odwołanie od powyższej decyzji, w którym wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uwzględnienie w całości jej wniosku z dnia listopada 2009 r., zarzucając wydanie decyzji na podstawie art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 – dalej: ustawa o grach hazardowych), który jest w jej ocenie sprzeczny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w części dotyczącej zakazu zmiany miejsc urządzania gier w zakresie, w jakim łamana jest zasada ochrony praw nabytych.

Dyrektor Izby Celnej w P w wyniku rozpoznania środka odwoławczego podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko.

Skarżąca w skardze z dnia lipca 2010 r. wniosła o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji, ewentualnie o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji,

a ponadto o zwrócenie się przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w trybie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności art. 135 ust. 2 ustawy o grach hazardowych z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie w jakim narusza zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i prawa.

W kolejnym piśmie procesowym z dnia listopada 2010 r. skarżąca wskazała nadto, iż art. 135 ust. 2 ustawy o grach hazardowych narusza także podlegające ochronie prawnej na podstawie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej interesy skarżącej pozostające w toku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

W odniesieniu do przedmiotu sprawy i jej granic stan prawny przedstawia się następująco: do dnia 1 stycznia 2010 r. warunki urządzania i zasady prowadzenia działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier na automatach i gier na automatach o niskich wygranych określała ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., Nr 4, poz. 27 ze zm.). Weszła ona w życie w dniu 11 grudnia 1992 r. i była dziewięciokrotnie nowelizowana.

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych było dozwolone wyłącznie na zasadach określonych w wymienionej ustawie. Ustawa 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 (art. 7 ust. 1a ustawy). 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. Natomiast analiza art. 30 tej ustawy prowadziła do wniosku, 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 urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach

o niskich wygranych udzielała do 30 października 2009 r. izba skarbowa, na której obszarze działania są urządzone i prowadzone takie gry (art. 24 ust. 1a ustawy o grach i zakładach wzajemnych w brzmieniu obowiązującym do 30 października 2009 r.), a po tej dacie dyrektor izby celnej, na którego obszarze właściwości miejscowej są urządzone i prowadzone takie gry (art. 24 ust. 1b ustawy o grach i zakładach wzajemnych).

Z treści art. 35 ust. 1 pkt 3 tej ustawy wynikało także, iż elementem koniecznym takiego zezwolenia było precyzyjne wskazanie miejsc (punktów), w których gry na automatach o niskich wygranych będą urządzone. Zezwolenie dawało prawo do prowadzenia działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych w 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 o grach i zakładach wzajemnych).

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 którym 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, ONSAiWSA2010/1/4), wskazując, iż jest to dopuszczalne na podstawie art. 155 k.p.a. Przepis ten stanowi, iż decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio.

Od dnia 1 stycznia 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, która całościowo, w miejsce ustawy poprzednio obowiązującej, reguluje problematykę dotyczącą prowadzenia działalności polegającej na organizowaniu gier hazardowych. Według nowej ustawy przez gry na automatach o niskich wygranych rozumie się gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych i elektronicznych o wygrane pieniężne lub rzeczowe,

w których wartość jednorazowej wygranej nie może być wyższa niż 60 zł, a wartość maksymalnej stawki za udział w jednej grze nie może być wyższa niż 0,50 zł (art. 129 ust. 3 ustawy). W rozdziale 4 nowej ustawy unormowano ograniczenia w urządzaniu gier hazardowych, a w rozdziale 5 kwestie dotyczące zasad przyznania zezwoleń i koncesji. Natomiast w rozdziale 12 uregulowano zagadnienia dotyczące przepisów przejściowych i dostosowujących.

Przepis art. 8 nowej ustawy stanowi, iż do postępowań w sprawach określonych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zgodnie z art. 117 ustawy o grach hazardowych 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 ustawy stanowi, iż do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy ustawy, o ile nie stanowi ona inaczej. Zgodnie z art. 129 ustawy o grach hazardowych 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 im udzielono, według przepisów dotychczasowych, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Z ustępu 2 art. 129 ustawy wynika, iż postępowania w sprawie wydania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, umarza się. W ustępie 3 art. 129 sprecyzowano (jak wskazano wyżej), co należy rozumieć przez gry na automatach o niskich wygranych. Zgodnie z art. 135 ust. 1 ustawy o grach hazardowych 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 do udzielenia zezwolenia w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. Przepisy art. 56 i art. 57 stosuje się odpowiednio. Zgodnie z art. 135 ust. 2 w wyniku zmiany zezwolenia nie może nastąpić zmiana miejsc urządzania gry, z wyjątkiem zmniejszenia liczby punktów gry na automatach o niskich wygranych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podobnie jak skarżąca upatruje naruszenia norm konstytucyjnych w odnoszącym się do urządzania gier na automatach o niskich

wygranych art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych stanowiącym, że w wyniku zmiany zezwolenia nie może nastąpić zmiana miejsc urządzania gry, z wyjątkiem zmniejszenia liczby punktów gry na automatach o niskich wygranych, który to przepis na podstawie regulacji zawartej w art. 118 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych nakazującego stosowanie do przedsięwzięć gospodarczych polegających na urządzaniu gier na automatach o niskich wygranych podjętych przed dniem 1 stycznia 2010 r. przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r., uniemożliwia dopuszczalną wcześniej zmianę określonego w zezwoleniu miejsca urządzania gry na tego rodzaju automatach.

Poprzez przyjęcie powyższej regulacji jak się wydaje naruszona została wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony interesów w toku.

Zauważyć należy, iż klauzula demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada zaufania obywatela do państwa nakładają na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania nowych przepisów regulujących działalność gospodarczą, które szanuje tzw. interesy w toku, a więc przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte pod rządami przepisów poprzednich. Obowiązek uwzględnienia interesów w toku może być oczywiście relatywizowany powołaniem się na ogólny argument ryzyka gospodarczego, które odnosi się także do zmian stanu prawnego. Obowiązkowi temu należy jednak przypisać bardziej kategorię charakter w tych wszystkich sytuacjach, w których ustawodawca wyznaczył pewien okres czasu, w 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 - rozpoczął konkretne działania, to reguły tych nie można już zmieniać na niekorzyść obywatela.

Zauważyć w tym miejscu należy, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nakaz ochrony interesów w toku znajduje uzasadnienie w koncepcji państwa prawnego oraz zasadzie zaufania obywateli do państwa i pewności prawa (zob. orzeczenie z 15 lipca 1996 r., sygn. K 5/96; wyroki z: 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, 7 grudnia 2001 r., sygn. K 27/00, 1 lipca 2003 r., sygn. P 31/02, 25 czerwca 2002, sygn. K 45/01).

Powyższa zasada chroni określone przedsięwzięcia (m.in. gospodarcze i finansowe) rozpoczęte pod rządami uregulowań dotychczas obowiązujących, które trwają nadal w chwili zmiany przepisów. Ochrona interesów w toku i wynikające z niej oczekiwania prawne mają z założenia charakter tymczasowy i przejściowy, określony ramami czasowymi wyznaczonymi przez ustawodawcę. W tym względzie Trybunał Konstytucyjny precyzyjnie określił przesłanki, które muszą zostać łącznie spełnione, aby interesy w toku podlegały konstytucyjnej ochronie: 1) przepisy prawa powinny wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć; 2) przedsięwzięcie to musi mieć charakter rozłożony w czasie i nie może się realizować w wyniku jednorazowego zdarzenia gospodarczego; 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację określonego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danych przepisów (por. wyroki z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, 7 grudnia 2001 r., sygn. K 27/00, 25 czerwca 2002, sygn. K 45/01 oraz z 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07,).

Konstytucyjna ochrona interesów w toku dotyczy zatem takich sytuacji, w których przepisy prawa wyznaczają określony horyzont czasowy realizacji danego przedsięwzięcia. Nie obejmuje ona potocznie rozumianych interesów "w ogólności", lecz interesy, których znaczenie zostało sprecyzowane w powołanym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tak pojmowana zasada ochrony interesów w toku gwarantuje, że dotychczasowe normy o określonej treści będą obowiązywać w ustalonym horyzoncie czasowym, jeśli podmiot prawa podjął pewne czynności czy działania. Wówczas, w horyzoncie czasowym przewidzianym w ustawie, nie mogą być zmieniane "reguły gry". Nie należy natomiast utożsamiać zasady poszanowania interesów w toku z gwarancją niezmienności przepisów prawnych w odniesieniu do danej działalności, gdyż jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, zmienność prawa jest elementem, z którym jego adresaci muszą się liczyć (porównaj wyroki z: 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01).

Odnosząc powyższe do realiów sprawy rozpoznawanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zauważyć należy, iż decyzja o zezwoleniu na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych opiewała na określony czas i liczbę punktów.

Horyzont czasowy na jaki opiewała decyzja wynikał przy tym wprost z przepisów prawa, albowiem w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach

i zakładach wzajemnych ustawodawca wprost wskazał, iż zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych udziela się na okres 6 lat.

Uzyskując powyższą decyzję o zezwoleniu na prowadzenie określonej reglamentowanej działalności gospodarczej podmiot ją prowadzący miał świadomość możliwości ubiegania się - w horyzoncie czasowym określonym w przywołanym powyżej przepisie art. 36 ust. 1 i w ślad za tym w decyzji o udzieleniu zezwolenia - o zmianę lokalizacji poszczególnych punktów, a co za tym idzie zasadnie przyjmować mógł strategię biznesową polegającą na uruchomieniu maksymalnej ilości punktów gier na automatach o niskich wygranych, bez szczegółowej weryfikacji długotrwałych możliwości prowadzenia działalności w poszczególnych punktach, albowiem w przypadku utraty faktycznej możliwości prowadzenia gier na automatach w danym punkcie miał prawną możliwość wystąpienia o zmianę zezwolenia w zakresie lokalizacji poszczególnych punktów i przeniesienia tam składników swojego majątku, w tym automatów do prowadzenia gier o niskich wygranych.

Możliwość zmiany lokalizacji punktów w ramach objętego zezwoleniem limitu nie przewiduje natomiast aktualnie obowiązująca ustawa o grach hazardowych. Zmiana stanu prawnego wprowadziła zatem istotną zmianę w uwarunkowaniach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na organizowaniu gier na automatach o niskich wygranych, polegającą na braku możliwości dalszego wykorzystywania wyposażenia (głównie automatów), zainstalowanych w punktach, co do której organizator gier utracił faktyczną możliwość ich wykorzystywania, na przykład w wyniku likwidacji danego punktu (zakładu gastronomicznego, sklepu itp.), czy też wypowiedzenia umowy organizatorowi gry przez osobę prowadzącą dany punkt.

Taka regulacja, o ile byłaby prowadzącemu działalność gospodarczą znana w momencie jej inicjowania wymuszałyby przy tym realizowanie zupełnie innego modelu biznesowego wyrażającego się w inwestowaniu nie w stworzenie maksymalnej liczby punktów gier, lecz w tworzeniu i uzyskiwaniu zezwoleń na działanie tylko w punktach, co do których zachodzi o ile nie pewność, to co najmniej wysokie prawdopodobieństwo możliwości prowadzenia działalności przez cały okres objęty zezwoleniem.

Wprowadzenie w art. 135 ust. 2 ustawy o grach hazardowych generalnej i nieprzewidującej wyjątków zasady, iż w przypadku działalności 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 niemożliwa jest uprzednio prawnie dopuszczalna zmiana miejsca urządzania gry stanowić, zatem mogło naruszenie zasady ochrony interesów w toku.

Zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzona z zawartej w art. 2 Konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawa, gwarantuje bowiem ochronę przed nagłymi nieprzewidywalnymi zmianami prawa, które podważają podstawowy jego cel, to jest regulowanie zachowań człowieka. Zmiana regulacji, która uniemożliwia osiągnięcie tego celu przez nałożenie obowiązków na sprawy w toku - w sytuacji, która dla racjonalnego adresata normy wyklucza zmianę sposobu zachowania (retroakcja niewłaściwa, bezpośrednie działanie ustawy nowej), narusza podstawy konstytucyjnego państwa prawnego.

Zauważyć przy tym należy, iż zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych, obowiązującej na moment uzyskiwania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie organizacji gier na automatach o niskich wygranych, automaty i urządzenia do gier nie mogły stanowić własności osób trzecich, a co za tym idzie podmiot podejmujący tego rodzaju działalność gospodarczą musiał nabyć je na własność, a więc poczynić inwestycję obliczoną na okres ważności zezwolenia (to jest 6 lat), zaś w następstwie zmiany przepisów w trakcie tegoż okresu pozbawiony został możliwości efektywnego wykorzystywania nabytych składników majątkowych, jak i de facto ich zbycia.

W świetle powyższego wniosek o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych uniemożliwiają podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą polegającą na urządzaniu gier na automatach o niskich wygranych odnośnie przedsięwzięć podjętych przed dniem 1 stycznia 2010 r. dopuszczalną wcześniej zmianę miejsca urządzania gry ustalonego w uprzednio wydanym zezwoleniu, nie jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą ochrony interesów w toku podmiotów prowadzących takową działalność, które - w zaufaniu do dotychczasowych przepisów - rozpoczęły realizację sześcioletnich przedsięwzięć gospodarczych, wydaje się zasadny i konieczny.

Nie kwestionując bowiem uprawnień władzy ustawodawczej do nowelizowania przepisów, w tym również w sposób niekorzystny dla obywateli lub pewnych ich grup i przysługującego tej władzy uprawnienia do takiego kształtowania

zasad prowadzenia działalności gospodarczej by zapewnić konieczną ochronę odbiorców usług oraz porządku publicznego, co niewątpliwie uzasadniać może nawet całkowity zakaz organizowania wszelkich, bądź określonego rodzaju gier hazardowych (w tym jak w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych gier na automatach o niskich wygranych), to jednak zauważyć należy, w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie powinno być pułapką dla obywatela, a obywatel (w tym także prowadzący legalną działalność gospodarczą ocenioną następnie jako szkodliwa społecznie), powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań.

Mając powyższe na uwadze, Sąd, na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.) postanowił wystąpić z pytaniem prawnym o treści, jak w sentencji postanowienia.

Uzyskanie odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne ma przy tym wpływ na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, albowiem art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych stanowił materialnoprawną podstawę decyzji będącej przedmiotem zaskarżenia, zaś ustalenie, iż jest on niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przesądzi o konieczności uchylecia zaskarżonej decyzji, albowiem w sprawie znajdzie wtedy zastosowanie art. 135 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. a tej samej ustawy.

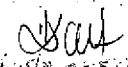
Wobec przedstawienia przez sąd w niniejszym postępowaniu pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu zaistniała określona w art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) przesłanka obligatoryjnego zawieszenia postępowania z urzędu.

/-/ T.Świstak

/-/ E.Brychcy

/-/ B.Drzazga

MK

Za zgodność z oryginałem

 Aneta Abszmar