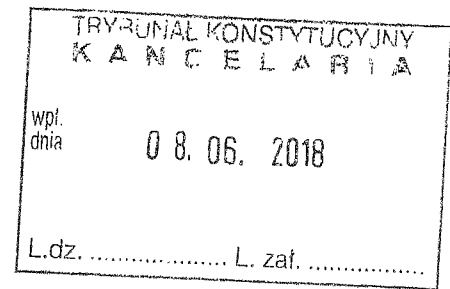




Warszawa, 7 czerwca 2018 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 5/17
BAS-WAKU-569/17



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej spółki F sp. z o.o. z siedzibą w J z 7 września 2016 r. (sygn. akt SK 5/17), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W skardze konstytucyjnej z 7 września 2016 r. F spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w J (dalej: spółka lub skarżąca) wskazała na niekonstytucyjność art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 19 listopada 2007 r. o grach hazardowych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 165, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych lub u.g.h.), względem którego podniosła zarzuty dwojakiego rodzaju. Skarżąca twierdzi mianowicie, że przepis ten jest niezgodny:

– „z art. 2 Konstytucji RP, przez naruszenie wyrażonych w nim zasad: demokratycznego postępowania ustawodawczego, konstytucjonalizmu, legalizmu i praworządności, art. 7 Konstytucji RP., przez naruszenie wyrażonej w nim zasady legalizmu, art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, przez naruszenie wyrażonej w nim zasady podziału władz, art. 20 Konstytucji RP, przez naruszenie wyrażonej w nim zasady dialogu społecznego oraz art. 83 Konstytucji RP przez naruszenie wyrażonej w nim zasady praworządności”;

– „z art. 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonych w nim zasad ochrony zaufania obywatela do państwa i przyzwoitej (prawidłowej) legislacji, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 22 i 41 ust. 1 Konstytucji RP poprzez naruszenie wyrażonych w nich zasady proporcjonalności w stosunku do ustawowego ograniczenia wolności gospodarczej i wolności osobistej, art. 83 Konstytucji RP w zw. z art. 22 Konstytucji RP poprzez naruszenie wyrażonej w nim zasady praworządności, art. 20 Konstytucji RP poprzez naruszenie wyrażonej w nim zasady wolności działalności gospodarczej, art. 22 Konstytucji RP poprzez ograniczenie wolności działalności gospodarczej bez ważnego interesu publicznego”.

2. Wskazany jako przedmiot kontroli art. 138 ust. 3 u.g.h. ma następujące brzmienie: „Organ, o którym mowa w ust. 2 [organ właściwy do udzielenia zezwolenia – uwaga własna], w drodze decyzji, cofa zezwolenie w przypadku stwierdzenia, że automat o niskich wygranych umożliwia grę o wygrane wyższe lub stosowanie stawek wyższych, niż przewidziane w art. 129 ust. 3”. Wskazany w odesłaniu art. 129 ust. 3 u.g.h. stanowi: „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”.

II. Stan faktyczny

Wniesienie skargi było poprzedzone następującymi okolicznościami faktycznymi. Decyzją z maja 2008 r. (nr) Dyrektor Izby Skarbowej w W udzielił spółce zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych w punktach gier zlokalizowanych na terenie województwa Korzystając z uprawnień przyznanych w art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 oraz art. 32 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1799; dalej; ustawa o Służbie Celnej) funkcjonariusze właściwego urzędu celnego przeprowadzili , oraz marca 2010 r. kontrole w zakresie urządzania i prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych, w następstwie których ustalili, że objęte badaniem automaty nie spełniały warunków określonych w art. 129 ust. 3 u.g.h. Na tej podstawie, decyzją z sierpnia 2011 r. (nr) Dyrektor Izby Celnej w W cofnął w całości udzielone skarżącej zezwolenie na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych we wszystkich punktach. W wyniku odwołania skarżącej decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Dyrektora Izby Celnej w W z listopada 2013 r. (nr). W uzasadnieniu rozstrzygnięć wydanych w obydwu instancjach organ administracji odwołał się do ustaleń poczynionych przez funkcjonariuszy celnych w efekcie zastosowania eksperymentów, których przedmiotem było sprawdzenie, czy wartość jednorazowej wygranej na automatach do gry zainstalowanych przez skarżącą nie jest wyższa niż 60 zł, a wartość maksymalnej stawki za udział w jednej grze na tych automatach nie jest wyższa niż 0,50 zł. Opierając się na tych ustaleniach, jak również na opinii biegłego sądowego oraz badaniach przeprowadzonych przez jednostkę upoważnioną przez Ministra Finansów, organ administracji celnej stwierdził, że w sprawie skarżącej zachodzą okoliczności określone w art. 138 ust. 3 u.g.h. i w związku z tym orzekł o cofnięciu zezwolenia udzielonego spółce.

Skargę na decyzję z listopada 2013 r. wniesioną przez skarżącą oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w W wyrokiem z czerwca 2014 r. (sygn. akt). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd administracyjny podkreślił, że art. 138 ust. 3 u.g.h. jest unormowaniem przejściowym i przewiduje szczególną – wobec określonych w art. 59 u.g.h. – przesłankę cofnięcia zezwolenia udzielonego przed 1 grudnia 2010 r. Sąd wyjaśnił także, że zbiór środków dowodowych, które mogą być stosowane przez organy celne w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 138 ust. 3 u.g.h., dookreśliła ustawa o Służbie Celnej. Wachlarz tych środków został następnie ograniczony przez ustawodawcę w unormowaniach art. 23a-23f u.g.h. Sąd administracyjny podkreślił w związku z tym, że w sprawie skarżącej zastosowanie znalazł w szczególności art. 23b ust. 1 u.g.h., zgodnie z którym zarejestrowany automat lub urządzenie do gier – na żądanie naczelnika urzędu celnego – podlega badaniu sprawdzającemu przeprowadzanemu przez jednostkę upoważnioną do badań technicznych.

Skarga kasacyjna wniesiona przez skarżącą od wyroku sądu administracyjnego I instancji została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z kwietnia 2016 r. (sygn. akt). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd II instancji podkreślił znaczenie, jakie w sprawie skarżącej miał dowód w postaci opinii z badań sprawdzających, którym poddano jeden z zakwestionowanych automatów do gry. Sąd nie podzielił również zastrzeżeń skarżącej dotyczących kwalifikacji art. 138 ust. 3 u.g.h. jako przepisu technicznego w rozumieniu jednej z dyrektyw Parlamentu Europejskiego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej także: NSA) taką kwalifikację art. 138 ust. 3 u.g.h. wyklucza przejściowy charakter tego przepisu.

III. Zarzuty skarżącej

1. W uzasadnieniu pierwszej grupy zarzutów, oscylujących wokół niezgodności art. 138 ust. 3 u.g.h. z zasadami dekodowanymi z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1, art. 20 oraz art. 83 Konstytucji, skarżąca szczegółowo przedstawiła procedurę uchwalenia ustawy o grach hazardowych. Na podstawie analizy etapu konsultacji i opiniowania projektu ustawy o grach hazardowych doszła do wniosku, że ani strona rządowa jako wnosząca projekt ustawy, ani parlament nie zapewnili udziału w procesie stanowienia prawa zainteresowanym grupom społecznym,

w szczególności zaś tym, dla których nowe prawo wprowadzało istotną zmianę ich dotychczasowej sytuacji prawnej i ekonomicznej (skarga, s. 17). Spółka odrzuciła możliwość uznania za konsultowanie projektowanych rozwiązań prawnych sytuacji, w której zainteresowane organizacje społeczno-gospodarcze, po pierwsze, otrzymały jedynie założenia projektu ustawy, po drugie, miały wyznaczony dwudniowy termin na analizę tych założeń, wnoszenie uwag i proponowanie alternatywnych rozwiązań. Według skarżącej: „Zaniechanie konsultacji społecznych, jeżeli nie towarzyszy mu szczególnie uzasadniona przyczyna (podobnie, jak w przypadku skracania terminów ustawodawczych), narusza konstytucyjną zasadę demokratyzmu tworzenia prawa, poprzez uniemożliwienie adresatom legislacji wypowiedzenie się na temat projektowanych rozwiązań” (skarga, s. 17). Jej zdaniem koalicja rządząca, która zarówno na etapie prac rządowych, jak i parlamentarnych nie dopuściła do wymiany poglądów na temat treści, form i roli prawa w obszarze gier hazardowych, z góry eliminując wypracowanie społecznego konsensusu w tym zakresie, naruszyła również art. 20 Konstytucji, przewidujący, że dialog partnerów społecznych stanowi jeden z fundamentów ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (skarga, s. 19). Co więcej, prawodawca miał naruszyć także zasadę praworządności (art. 83 Konstytucji), gdyż „wbrew obowiązkowi [...], zaniechał opiniowania projektu ustawy o grach hazardowych, a zatem wszystkich objętych nią przepisów, z reprezentatywnymi organizacjami związkowymi i organizacjami pracodawców, których interesów dotyczyła projektowana ustawa” (skarga, s. 20).

Tempo prac nad ustawą o grach hazardowych (procedowanie w Sejmie – 7 dni, w Senacie – 2 dni, udział Prezydenta RP – 6 dni) skarżąca oceniła krytycznie, stwierdzając: „Pośpiechu prac ustawodawczych [...] nie uzasadniała żadna ważna przyczyna, która nie istniała w trakcie prac nad poprzednim projektem [tj. projektem nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych – uwaga własna], w szczególności zła kondycja finansowa społeczeństwa, czy nieprzewidziane zagrożenie dla publicznego zdrowia” (skarga, s. 19). Uznała, że przebieg prac parlamentarnych nad u.g.h. pozbawił możliwości wpływu na treść projektowanej ustawy także grupę posłów. Spółka przyznała, iż sama szybkość postępowania ustawodawczego nie może stanowić podstawy do formułowania zarzutu niekonstytucyjności, ale podkreśliła, że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji,

wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. Tymczasem przyjęty przez stronę rządową i większość parlamentarną tryb procedowania, pozbawił tryb ustawodawczy pluralistycznego charakteru. Skarżąca wskazała, że „demokracja to rządy większości, ale przy poszanowaniu praw mniejszości. Stanowi to ważną gwarancję rozdzielenia władzy wykonawczej i ustawodawczej, w sytuacji rządu większościowego. Dlatego też zastosowany przez Parlament tryb procedowania nad ustawą o grach hazardowych naruszył także art. 10 Konstytucji RP i wyrażoną w nim zasadę podziału władz” (skarga, s. 21). Narzucenie przez koalicję rządzącą procedowania właściwego dla trybu pilnego, bez szczególnie uzasadnionej przyczyny, było – w ocenie spółki – rażącym naruszeniem zasady demokratycznego stanowienia prawa. W jej przekonaniu urzeczywistnieniu zasady demokratyzmu i racjonalizmu tworzenia prawa pełniej służy zwykły tryb ustawodawczy niż tryb pilny, który w stanowieniu prawa powinien być traktowany jako rozwiązanie, do którego sięga się z umiarem i tylko w uzasadnionych przypadkach. „Procedowanie bez zachowania minimalnych terminów przewidzianych w Regulaminie sejmu na zapoznanie się z projektowaną materią, przekreśliło zasadniczą funkcję, jaką realizuje konstytucyjna zasada trzech czytań. Posłowie zostali pozbawieni bowiem dokładnego i wnikliwego rozpatrzenia projektu ustawy” (skarga, s. 22). Wedle skarżącej wszystkie wskazane w jej piśmie inicjującym postępowanie przed TK uchybienia towarzyszące ustanowieniu ustawy o grach hazardowych w równym stopniu dotyczą każdego, w tym również kwestionowanego w przedmiotowym postępowaniu, przepisu, przesądzając zarazem o jego niezgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli (skarga, s. 25).

2. Wśród motywów mających uzasadniać naruszenie przez art. 138 ust. 3 u.g.h. postanowień art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 22 i art. 41 ust. 1 oraz art. 83 w związku z art. 22 Konstytucji skarżąca w pierwszej kolejności wskazała na złamanie przez ustawodawcę standardów zasady określoności przepisów prawa obowiązujących w sferze wolności i praw obywateli oraz innych ich adresatów. Jej zdaniem, ułomność w tym względzie cechuje zarówno hipotezę, jak i dyspozycję przepisu poddanego kontroli Trybunału.

Rozpoczynając od analizy hipotezy art. 138 ust. 3 u.g.h. spółka podniosła, że „wykładnia pozwala na określenie czterech (ogólnych) sytuacji, które mogą prowadzić do wydania rzeczowej w tej normie decyzji. Są to:

- a) poświadczenie rejestracji nieprawidłowo działającego automatu do gier o niskich wygranych przez odpowiedni organ na skutek błędnej opinii jednostki badającej wydanej omyłkowo lub omyłki samego organu wydającego poświadczenie rejestracji;
- b) wada automatu, powstała po wydaniu przez odpowiedni organ poświadczenia rejestracji, która to wada powoduje, iż automat przestaje spełniać wymagania do jego eksploatacji, jako automat do gier o niskich wygranych;
- c) ingerencja osób trzecich w funkcjonowanie automatu posiadającego poświadczenie rejestracji (pozbawienie go cech automatu do gier o niskich wygranych), zainteresowanych utratą przez uprawnioną jednostkę zezwolenia, co umożliwi tej osobie trzeciej ekspansję na zajęty dotychczas rynek;
- d) nieuprawniona ingerencja uprawnionej jednostki w funkcjonowanie automatu posiadającego poświadczenie rejestracji” (skarga, s. 33-34).

Ponieważ w każdej z powyżej przedstawionych sytuacji organ dokonujący kontroli automatu do gier o niskich wygranych stwierdzi, iż naruszono art. 129 ust. 3 u.g.h., co z kolei stanowi przesłankę konieczną, a zarazem wystarczającą do wydania decyzji cofającej zezwolenie, skarżąca uważa, że: „Prawodawca kreuje w ten sposób zasadę odpowiedzialności absolutnej. Tymczasem w sytuacji a)-c) nie można dopatrzeć się jakiegokolwiek podstawy aksjologicznej (celowościowej) dla obarczania jednostki posiadającej zezwolenie oraz będącej właścicielem dopuszczonego do eksploatacji automatu do gier o niskich wygranych tym rodzajem odpowiedzialności. Są to bowiem sytuacje obiektywnie niezależne od tejże jednostki” (skarga, s. 34). W szczególności rażąca jest dla spółki sytuacja opisana w pkt a, ze względu na brak związku pomiędzy działaniem podmiotu, którego czynności faktycznie spowodowały dopuszczenie wadliwego automatu do eksploatacji (jednostki państwowe, albo przez nie wskazane), a działaniem jednostki posiadającej zezwolenie, która w zaufaniu do decyzji poświadczającej rejestrację urządziła i prowadziła gry na danym automacie (skarga, s. 33-34). Zdaniem skarżącej, w zakresie hipotezy zaskarżonej normy w pełni zasadnie mieści się jedynie sytuacja wskazana w pkt d, stąd zarzuca ona przepisowi art. 138 ust. 3 u.g.h., iż obejmuje on sytuacje, których ustawodawca racjonalny nie sankcjonowałby cofnięciem zezwolenia. „Ustawodawca nie powinien bowiem przerzucać odpowiedzialności na uprawnioną jednostkę, za działania, na które owa jednostka nie ma żadnego wpływu, a w szczególności za te sytuacje, w których podejmuje decyzje wręcz w zaufaniu do

działalności organów państwowych” (skarga, s. 36). Podsumowując, zakwestionowany przepis umożliwi organom stosującym prawo na objęcie sankcją również tych sytuacji, których działający racjonalnie ustawodawca nie zamierzał regulować, co w ocenie skarżącej stanowi podstawę zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady nakazu określoności przepisów prawa (skarga, s. 37).

Zarzut niezgodności z zasadą określoności przepisów prawa pozostaje aktualny również w odniesieniu do dyspozycji art. 138 ust. 3 u.g.h., nie pozwala ona bowiem na identyfikację zezwolenia, które ma być cofnięte. Skarżąca podnosi, iż zakwestionowany automat do gier o niskich wygranych zostaje dopuszczony do eksploatacji w każdym przypadku w oparciu nie tylko o wydawane indywidualnie dla każdego urządzenia poświadczenie rejestracji, ale również zezwolenie, o którym mowa w art. 24 ust. 1b ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27, ze zm.; dalej: u.g.z.w.). Uwzględniając obowiązującą możliwość przemieszczania automatów pomiędzy poszczególnymi lokalizacjami w ramach zezwolenia dołączonego do wniosku o rejestrację automatu (§ 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych; Dz. U. Nr 102, poz. 946, ze zm.), ale również w ramach innych zezwoleń posiadanych przez właściciela automatu, istnieje możliwość, iż w chwili zakwestionowania automatu będzie on już użytkowany w oparciu o inne – niż dołączone do wniosku o jego rejestrację – zezwolenie (skarga, s. 38).

3. Ponadto, o czym była już mowa, skarżąca sformułowała zarzut naruszenia wymogu proporcjonalności wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, w szczególności w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej.

W jej ocenie „próżno [...] poszukiwać jakiegokolwiek podstawy aksjologicznej kształtowania odpowiedzialności polegającej na pozbawieniu (ewentualnie ograniczeniu) jednostki prawa prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach o niskich wygranych za okoliczności pozostające poza sferą działalności (działania i zaniechania) tejże jednostki (odpowiedzialność absolutna)”. Brak ważnego interesu publicznego rodzi konsekwencje w zakresie naruszenia konstytucyjnych standardów, albowiem uniemożliwia przyjęcie, iż wprowadzona art. 138 ust. 3 u.g.h. regulacja ograniczająca swobodę działalności gospodarczej

(cofnięcie zezwolenia) jest niezbędna dla ochrony jakiegokolwiek interesu publicznego (w tym ważnego), z którym jest powiązana. Tym samym, zdaniem skarżącej, doszło do nadmiernej, naruszającej konstytucyjną zasadę proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w prawa jednostki (skarga, s. 39).

Spółka inicjująca niniejsze postępowanie stwierdziła: „o ile rozważyć można zasadność wyeliminowania z eksploatacji nieprawidłowo działającego urządzenia, niezależnie od przyczyn takiego stanu rzeczy, poprzez cofnięcie mu rejestracji, o tyle brak jest jakichkolwiek racjonalnych podstaw do jednoczesnego cofnięcia całego zezwolenia w oparciu o art. 139 ust. 3 UGH szczególnie, że ani ono, ani przepisy prawa nie będą już dalej naruszane, skoro wadliwe urządzenie utraci rejestrację, a zatem przestanie być eksploatowane. [...] Dodatkowy rygor cofnięcia zezwolenia, i to wyłącznie w całości, w takiej sytuacji jest zatem środkiem rażąco nieproporcjonalnym, zupełnie zbędnym i niczemu nie służącym, gdyż z jednej strony w żaden sposób nie wzmaga ochrony wartości naruszanej, z drugiej zaś stanowi niczym nieuzasadnione, dotkliwe uderzenie w legalnie działającego przedsiębiorcę” (skarga, s. 40). Skarżąca podkreśliła nadto, że wspomniana sankcja nie może być traktowana jako kara za nieprawidłową działalność, gdyż kary ustawodawca ujął w innych uregulowaniach (por. art. 89 i nast. u.g.h. oraz w art. 107 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy; t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 226, ze zm.).

IV. Analiza formalna

1. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16). Składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w zarządzeniu sędziego Trybunału wydanym na gruncie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) albo postanowieniu Trybunału wydanym na gruncie ustawy z dnia

25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.), czy też obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uTK) – o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, wydanym na gruncie ustawy o TK z 1997 r., ustawy o TK z 2016 r., czy też obowiązującej uTK (tak m.in. w wyroku TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15, zob. także wyrok TK z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14).

Dlatego też w niniejszej sprawie przed przystąpieniem do merytorycznej analizy konstytucyjności należy poczynić ustalenia o charakterze formalnym, co do dopuszczalności kontroli zakwestionowanego przepisu.

2. Wedle art. 59 ust. 1 pkt 4 uTK Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Takie rozwiązanie prawne jest zgodne z ogólnymi założeniami dotyczącymi kognicji Trybunału Konstytucyjnego jako organu powołanego przede wszystkim do badania hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Ocena ziszczenia się wymienionej przesłanki umorzenia postępowania wymaga ustalenia, czy w rzeczywistości nastąpiło wyłączenie z systemu prawa danego przepisu. Jego formalne uchylenie nie zawsze prowadzi bowiem do utraty mocy obowiązującej normy prawnej, którą wyraża.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wypracowanym jeszcze na tle art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, ze zm.) oraz art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. (zob. w szczególności wyrok pełnego składu TK z 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08), dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany do żadnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości i przyszłości, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie ze względu na utratę przez niego mocy obowiązującej. O spełnieniu tej przesłanki można bowiem mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle

stosowany. Takie rozumienie utraty mocy obowiązującej przyjmowane jest również w aktualnym stanie prawnym, na gruncie art. 59 ust. 1 pkt 4 uTK (zob. m.in. wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. akt SK 25/15 oraz postanowienia TK z: 25 stycznia 2017 r., sygn. akt SK 4/15; 4 października 2017 r., sygn. akt SK 28/16; 11 października 2017 r., sygn. akt K 14/16; 7 lutego 2018 r., sygn. akt SK 20/15 a także postanowienie TK z 20 lipca 2017 r., sygn. akt Ts 170/16).

3. Ustawa o grach hazardowych, której przepis stanowi przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, zastąpiła wcześniejszą, przywołaną już wyżej ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych. Jej projekt został opracowany w związku z koniecznością kompleksowej zmiany przepisów regulujących obszar gier i zakładów wzajemnych. Z uzasadnienia projektu ustawy o grach hazardowych wynika, że głównymi motywami wprowadzenia ograniczeń wolności działalności gospodarczej w tym zakresie były: potrzeba zwiększenia kontroli państwowej nad rynkiem gier hazardowych oraz zwiększenie ochrony obywateli przed negatywnymi następstwami uzależnienia od hazardu (druk sejmowy nr 2481/VI kad.). W nowej ustawie odstąpiono m.in. od możliwości urządzania gier na wszelkich automatach bez koncesji i poza kasynami gry. Dotychczas do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach wystarczające było zezwolenie, a działalność taką można było prowadzić w salonach gier czy też w punktach gastronomicznych, handlowych lub usługowych, gdzie umieszczony został automat do gry o niskich wygranych. Z uwagi na tę zmianę, ustawodawca skonstruował także zasady wygaszania rynku gier na automatach, które ujął w rozdziale 12 u.g.h. „Przepisy przejściowe i dostosowujące”.

Przepisy zawarte w tym rozdziale normują sytuację prawną podmiotów, które rozpoczęły działalność na rynku gier hazardowych w poprzednio obowiązującym stanie prawnym i kontynuujących tę działalność w nowym stanie prawnym. Regulacje te są funkcją wyprowadzanej z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dają pewną ochronę praw nabytych i ekspektatyw oraz interesów w toku, istotną wówczas, gdy prawodawca zmieniając prawo zmierza do pogorszenia sytuacji prawnej adresatów. Zrekonstruowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego standard konstytucyjny wymaga, by sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom

przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny; zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie tzw. interesów w toku (zob. zwłaszcza wyrok TK z: 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97; podobnie w wyrokach TK z: 28 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 37/01; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; 23 lipca 2013 r., sygn. akt P 4/11).

Respektując przy uchwalaniu u.g.h. ten konstytucyjny kanon, ustawodawca zdecydował m.in., że: 1) 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, może być prowadzona, do czasu wygaśnięcia tych zezwoleń, przez podmioty, którym ich udzielono (art. 129 ust. 1 u.g.h.); 2) wszczęte i niezakończone postępowania w sprawie wydania zezwoleń wspomnianego wyżej rodzaju podlegają umorzeniu (art. 129 ust. 2 u.g.h.); 3) zezwolenia udzielone przed dniem wejścia w życie ustawy, nie mogą być przedłużane (pierwotnie art. 138 ust. 1 u.g.h., obecnie – wskutek nowelizacji u.g.h. dokonanej ustawą z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych, Dz. U. poz. 1201 – art. 135 ust. 2a u.g.h.).

Do grupy przepisów przejściowych należy również zaskarżony w niniejszej sprawie art. 138 ust. 3 u.g.h., określający sankcję prawną za naruszenie dopuszczalnych wysokości stawek lub wygranych na automatach o niskich wygranych, określonych w art. 129 ust. 3 u.g.h. Stanowiący przedmiot kontroli przepis nakłada na organ obowiązek cofnięcia w całości udzielonego przed dniem wejścia w życie u.g.h. zezwolenia, nie przewidując ograniczenia zakresu wynikających z niego uprawnień wyłącznie w odniesieniu do konkretnego punktu gier, w którym znajdował się automat nieodpowiadający ustawowym wymaganiom (zob. wyrok NSA z 13 marca 2018 r., sygn. akt II GSK 1265/16, na obligatoryjność cofnięcia zezwolenia wskazał także WSA we Wrocławiu w wyroku z 15 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 353/11).

Przejściowy charakter zakwestionowanego przepisu u.g.h. nie stanowi samoistnej (wystarczającej) przeszkody dla objęcia go kontrolą Trybunału Konstytucyjnego. Jak wynika z jego orzecznictwa: „W ramach kontroli konstytucyjności ustaw Trybunał jest bowiem uprawniony do badania hierarchicznej zgodności wszystkich unormowań ustawowych, w tym także tych, które mają

charakter przejściowy bądź uchylający. Trybunał nie znajduje również podstaw do wyłączenia swojej kognicji w wypadku, gdy w formie prawnej ustawy, ustawodawca przesądza o czynnościach jednostkowych. Niemniej warunkiem wydania orzeczenia jest to, aby badany akt normatywny obowiązywał w chwili rozstrzygnięcia przez Trybunał o jego konstytucyjności” (wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16).

Do chwili obecnej zaskarżony art. 138 ust. 3 u.g.h. nie został formalnie uchylony i nadal stanowi jednostkę redakcyjną ustawy. Jednak nie przesądza to o dopuszczalności prowadzenia postępowania w sprawie jego hierarchicznej zgodności, jeśli zważyć przyjmowane przez sąd konstytucyjny, odwołujące się do kryterium materialnego rozumienie utraty przez przepis mocy obowiązującej (na ten temat zob. pkt IV.2 stanowiska). Warto zresztą mieć na uwadze, że z podobnymi sytuacjami Trybunał Konstytucyjny miał już do czynienia. W postanowieniu z 18 czerwca 2013 r. (sygn. akt SK 1/12) Trybunał wskazał: „W klasycznym ujęciu problem utraty mocy obowiązującej przez przepis odnoszony jest do sytuacji, w której określony przepis został formalnie uchylony, ale istnieje możliwość, że na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa (por. wyrok z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11 i powołane tam orzecznictwo). W rozpatrywanej sprawie sytuacja jest odmienna. Nie doszło do formalnego uchylecia art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej, ale materialnie rzecz ujmując nie znajdzie on zastosowania, gdyż nie wywiera skutków prawnych dla adresatów prawa. Na jego podstawie nie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, chociaż brak możliwości wykorzystania tego przepisu przez organy stosujące prawo nie wynika z jego formalnego uchylecia, lecz z epizodyczności przepisu”. Aprobując do tego poglądu odniósł się Trybunał Konstytucyjny już pod rządami obowiązującej uTK, stwierdzając w postanowieniu z 18 kwietnia 2018 r. (sygn. akt SK 15/16): „W obecnie rozpatrywanej skardze, podobnie jak w sprawie o sygn. SK 1/12, wprawdzie nie doszło do formalnego uchylecia przepisów zakwestionowanych przez skarżącego, tj. art. 767^{3a} i art. 781 § 1¹ k.p.c., jednak przepisy te – na skutek uchylecia art. 96-98 prawa bankowego – nie mogą już być stosowane jako podstawa nadawania klauzul wykonalności bankowym tytułom egzekucyjnym, a zatem nie mogą być stosowane właśnie w tym zakresie, w jakim dopuszczalna jest niniejsza skarga. [...] W konsekwencji Trybunał stwierdza, że zachodzi przesłanka umorzenia z art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK [uTK – uwaga własna]”.

Ponieważ wątpliwości co do obowiązywania określonego aktu normatywnego Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga *a casu ad casum* na tle konkretnych przepisów i ich kontekstu faktycznego (zob. postanowienie TK z 18 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 1/12), analizie należy poddać otoczenie normatywne art. 138 ust. 3 u.g.h. Istotne znaczenie ma w tym względzie okoliczność, że zezwolenia, do cofnięcia których obligował ów przepis, były udzielane na czas z góry określony. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.g.z.w.: „Zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier urządzanych w kasynie gry, w salonie gier na automatach, w salonie gry bingo pieniężne oraz w zakresie zakładów wzajemnych i gier na automatach o niskich wygranych udziela się na okres 6 lat”. Skoro zaś w obowiązującym od 1 stycznia 2010 r. stanie prawnym, ukształtowanym przez u.g.h., nie ma możliwości wydawania nowych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie urządzania gier na automatach o niskich wygranych ani przedłużania zezwoleń udzielonych pod rządami u.g.z.w., to – przechodząc na grunt niniejszej sprawy – należy dojść do wniosku, że w chwili wystąpienia przez spółkę ze skargą konstytucyjną wszystkie potencjalne zezwolenia wygasły już z mocy prawa. Tezę tę potwierdzają dane przedstawione przez Ministerstwo Finansów. Zgodnie z przygotowaną przez nie *Informacją o realizacji ustawy o grach hazardowych w 2016 roku*: „Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych pozwalała na prowadzenie działalności w zakresie gier urządzanych w salonach gier na automatach zgodnie z brzmieniem ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych, nie przewidywała jednak udzielania nowych oraz przedłużania zezwoleń na prowadzenie działalności w tym zakresie podmiotom komercyjnym. W związku z zakończeniem działalności wszystkich salonów gier na automatach działających na podstawie udzielonych zezwoleń, na dzień 31 grudnia 2016 r. nie obowiązywało już żadne zezwolenie na prowadzenie salonu gier na automatach. Ostatnie zezwolenie na prowadzenie salonu gier na automatach wygasło 7 czerwca 2016 r.” (<https://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/6117778/Informacja+o+realizacji+ustawy+o+grach+hazardowych+w+2016+r..pdf>; dostęp: 28 kwietnia 2018 r.; takie same dane zostały przedstawione m.in. w odpowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów Wiesława Jancyka na interpelację nr 15024/VIII kad. W sprawie zapisu art. 15j ust. 1 tzw. ustawy hazardowej, <http://search.sejm.gov.pl/SejmSearch/ADDL.aspx?SelectResult>; dostęp: 28 kwietnia 2018 r.).

Jeśli więc aktualnie nie obowiązuje już żadne zezwolenie, o którym mowa w art. 129 ust. 1 u.g.h., to jest oczywiste, że na podstawie art. 138 ust. 3 u.g.h. nie może zostać wydana żadna decyzja o cofnięciu takiego zezwolenia, co dowodzi, że zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą (wyekspirował) przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszym postępowaniu. Okoliczność ta wyczerpuje przesłankę umorzenia postępowania ujętą w art. 59 ust. 1 pkt 4 uTK.

4. W rozpoznawanej sprawie, w zarysowanych powyżej okolicznościach, należy rozważyć możliwość zastosowania art. 59 ust. 3 uTK, ustanawiającego wyjątek dopuszczający kontrolę nieobowiązującego przepisu. Zgodnie z jego treścią, Trybunał nie umarza postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej aktu, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Z powyższego wynika, co odnotował Trybunał Konstytucyjny m.in. w postanowieniu z 21 marca 2017 r. (sygn. akt K 23/16), że: „Obecne przepisy ograniczają możliwość orzekania o aktach i przepisach, które utraciły moc obowiązującą, do spraw zainicjowanych skargą konstytucyjną i tym różnią się od poprzednich regulacji prawnych. Pod rządami wcześniejszych ustaw, czyli kolejno: art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), art. 104 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) oraz art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), Trybunał mógł orzekać o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jeżeli wydanie orzeczenia o takim akcie było konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Nie miał znaczenia tryb, w jakim zainicjowano kontrolę konstytucyjności prawa”.

Jak wskazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ukształtowane i utrwalone po rządami ustawy o TK z 1997 r., warunkiem kontroli konstytucyjności przepisu, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem wyroku, jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Zachodzi on wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:

- po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować

zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;

– po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej (tak m.in. w wyroku TK z 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04, por. też m.in. postanowienia TK z: 4 maja 2010 r., sygn. akt SK 4/08; 17 września 2012 r., sygn. akt SK 12/10). Należy podkreślić, że aktualność tych ustaleń została potwierdzona pod rządami obecnie obowiązującej uTK (por. m.in. wyroki TK z: 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16; 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15 oraz postanowienie TK z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt SK 15/16).

W niniejszej sprawie zasadnicze wątpliwości nasuwa spełnienie trzeciego z wyróżnionych wyżej warunków. Jego istotę doprecyzował Trybunał Konstytucyjny m.in. w postanowieniu z 16 grudnia 2014 r. (sygn. akt SK 2/12), w którym podkreślił, że: „skoro przesłanki dopuszczalności badania nieobowiązujących przepisów prawnych muszą być traktowane jako niezależne od przesłanek merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie ich zgodności z Konstytucją, nie jest istotne, czy Trybunał podzieliłby zastrzeżenia skarżącej dotyczące art. 16 ust. 5 p.g.g. [zakwestionowanego wówczas przepisu – uwaga własna]. Zasadniczą kwestią było natomiast to, czy istniała w ogóle możliwość, by takie orzeczenie pozwoliło na zapewnienie ochrony prawom i wolnościom, naruszonym – gdyby zgodzić się z zarzutami podniesionymi w skardze konstytucyjnej – przez kwestionowaną regulację prawną. Jeśli zatem Trybunał mógł wydać wyrok stwierdzający konstytucyjność (w pełnym zakresie, w określonym zakresie albo interpretacyjny) lub stwierdzający niekonstytucyjność (w pełnym zakresie, w określonym zakresie albo interpretacyjny), nie orzekając o odroczeniu wejścia w życie wyroku albo orzekając o odroczeniu jego wejścia w życie, a w tym ostatnim wypadku przyznając tzw. przywilej korzyści bądź go nie przyznając, to istotne było wyłącznie to, czy przynajmniej jedno z tych orzeczeń oddziaływałoby na sytuację prawną podmiotów, których prawa lub wolności reguluje skarżony przepis prawny”. Z kolei w wyroku z 16 marca 2011 r. (sygn. akt K 35/08) Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Inaczej niż w wypadku oceny istnienia alternatywnych instrumentów, które mogłyby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim dany przepis utracił moc obowiązującą, ocena skutków usunięcia danego przepisu

z systemu prawnego nie może ograniczać się do płaszczyzny prawa obowiązującego w chwili wydawania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Nie chodzi tu o to, aby *de lege lata* wyeliminowanie przepisu samo przez się (bez jakichkolwiek zmian prawodawczych) doprowadziło do powstania sytuacji, w której zapewniona zostanie skuteczna ochrona naruszonych praw. Istotne jest to, czy ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej, przy założeniu, że instytucja wznowienia postępowania z powodu orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu zostanie ukształtowana zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji”.

Z orzecznictwa trybunalskiego wynika również, że: „Ocena zaistnienia przesłanki, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK [obecnie: art. 59 ust. 3 uTK – uwaga własna], nie może bowiem być przeprowadzana *in abstracto*, w oderwaniu od podstawy skargi konstytucyjnej, ale musi uwzględniać treść wolności lub prawa wskazywanych przez skarżącą” (postanowienie TK z 17 września 2012 r., sygn. akt SK 12/10). W świetle powyższego, możliwość przywrócenia ochrony praw naruszonych kwestionowanym w niniejszym postępowaniu art. 138 ust. 3 u.g.h. (nakazującym – w określonych okolicznościach – cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych) musi być rozpatrywana z uwzględnieniem pozostałych tworzących kontekst normatywny przepisów regulujących rynek gier hazardowych w aktualnym stanie prawnym.

Jak już wyjaśniono, spółka miała chronione prawem uprawnienia, które wynikały z zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, którego udzielił jej Dyrektor Izby Skarbowej w W decyzją z maja 2008 r. (nr). W następstwie postępowania kontrolnego, decyzją z sierpnia 2011 r. (nr)

) Dyrektora Izby Celnej w W wspomniane zezwolenie zostało cofnięte w całości. Wznowienie postępowania sądowego, w ramach którego kontroli podlegało postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia, w wyniku ewentualnego wyroku TK (stwierdzającego niekonstytucyjność art. 138 ust. 3 u.g.h.) nie mogłoby prowadzić do restytucji uprawnień spółki w jakimkolwiek zakresie (w tym w oczekiwanym przez nią zakresie obejmującym automaty, których parametry nie zostały uznane za niezgodne z określonymi w art. 129 ust. 3 u.g.h.). Rozpatrując potencjalne warianty, że ostatecznym wynikiem takiego hipotetycznie wznowionego

postępowania miałyby być uchylenie decyzji o cofnięciu zezwolenia, albo jej zmiana na decyzję o cofnięciu zezwolenia w części (np. na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.g.h.), należy mieć na uwadze, iż sześcioletni okres prowadzenia działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, na jaki opiewało zezwolenie udzielone skarżącej decyzją z maja 2008 r. (nr), już upłynął i nie może zostać przywrócony. Spółka nie miała żadnych innych uprawnień, które gwarantowałyby jej przedłużenie zezwolenia, ani w ustawie o grach i zakładach wzajemnych, ani w ustawie o grach hazardowych, w tym na gruncie zawartych w niej przepisów przejściowych. Roli omówionych wyżej przepisów przejściowych (przede wszystkim art. 129 ust. 1 u.g.h. oraz objętego kontrolą art. 138 ust. 3 u.g.h.) nie można utożsamiać z rolą przepisów merytorycznych u.g.h., które wprowadzają szereg istotnych ograniczeń działalności w zakresie urządzania gier hazardowych, w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym. Wyznaczone w przepisach przejściowych granice czasowe zachowania dotychczasowych uprawnień (do czasu wygaśnięcia udzielonych zezwoleń), związane z zastąpieniem zezwoleń koncesjami na prowadzenie kasyna gry, nie pozwalają na wydawanie nowych zezwoleń na starych zasadach. Nie znaczy to jeszcze, że wprowadzają zakaz wydawania nowych zezwoleń, ponieważ taki zakaz nie wynika z przepisów przejściowych, tylko z przepisów merytorycznych wprowadzających zmiany dotyczące prowadzenia działalności w zakresie gier hazardowych. Zawarte w nich normy nie są zaś przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

W tym kontekście na podkreślenie zasługuje nowelizacja ustawy o grach hazardowych dokonana ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 88; dalej: ustawa nowelizująca u.g.h.). Z dniem 1 kwietnia 2017 r. wprowadziła ona monopol państwa na urządzenie gier na automatach do gier poza kasynami gry (art. 5 ust. 1 u.g.h.). Podstawowym założeniem leżącym u podstaw tej reformy było zwiększenie ochrony osób grających. Zgodnie z intencją wnioskodawcy służyć temu ma m.in.: 1) stosowanie przez monopolistę regulaminu odpowiedzialnej gry, dzięki któremu zwiększona zostanie ochrona graczy przed uzależnieniem; 2) umożliwienie gry na automatach wyłącznie w salonach gier, dające graczom pewność co do tego, że uczestniczą w grach urządzanych legalnie i tym samym nie narażają się na odpowiedzialność karną; 3) odpowiednie zabezpieczenie salonów gier na

automatach, by stanowiły miejsca chronione przed ingerencją w przebieg gier osób niepożądanych oraz przed uczestnictwem w grach osób niepełnoletnich;

4) prowadzenie działalności podmiotu wykonującego monopol państwa w wymiarze mającym stanowić realną konkurencję dla nielegalnych gier hazardowych;

5) rozszerzona kontrola nad miejscami lokalizowania salonów do gier na automatach (zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 795/VIII kad.).

Jak wynika z odpowiedzi sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Grzegorza Schreibera na interpelację nr 19866/VIII kad. w sprawie dostaw, obsługi i serwisowania urządzeń objętych znowelizowaną „ustawą hazardową”, w ramach realizacji monopolu państwa w obszarze urządzania gier na automatach Spółka Totalizator Sportowy Sp. z o.o. przyjęła model biznesowy jego rozwoju oparty na budowaniu nowych, specjalistycznych kompetencji na rynku polskim, poprzez współpracę z innymi spółkami z udziałem Skarbu Państwa. Proces uruchomienia gier na automatach urządzanych poza kasynami gry jest procesem złożonym i wieloetapowym, bowiem wymaga m.in. dostarczenia różnego rodzaju towarów (urządzenia, oprogramowania, systemy zabezpieczające, systemy rejestrujące i monitorujące), zapewnienia usług koniecznych (serwis, monitoring, szkolenia) oraz podjęcia innych działań niezbędnych dla zrealizowania tego typu działalności, tj. zapewnienie lokali pod salony gier oraz zatrudnienie personelu. Ze względu na restrykcyjne regulacje u.g.h., dotyczące uruchomienia i prowadzenia salonów gier na automatach oraz wysokie koszty realizacji projektu, Spółka Totalizator Sportowy Sp. z o.o. zdecydowała, że w pierwszym etapie zostanie uruchomiony pilotaż, którego celem będzie ocena efektów finansowych oraz ocena reakcji rynkowych. Uruchomienie pierwszych salonów gier na automatach planowane jest na II kwartał 2018 r. Pilotaż, o którym mowa powyżej, będzie trwał do końca 2018 r. (<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/interpelacjaTresc.xsp?documentId=DDCE4B1DE98E871DC125826C004AAB8B&view=1o>; dostęp: 28 kwietnia 2018 r.).

Powyższe ustalenia jednoznacznie dowodzą, że udzielenie albo przywrócenie skarżącej zezwolenia na organizowanie gier na automatach o niskich wygranych nie mogłoby stanowić następstwa ani bezpośrednio wyroku TK, ani postępowania sądowo-administracyjnego wznowionego wskutek trybunalskiej derogacji. Wymagałoby dokonania systemowej zmiany w obowiązującym ustawodawstwie, byłoby bowiem niespójne z aktualnym zakazem organizowania gier na automatach

poza kasynami gry, z wyjątkiem salonów gier, w których tego rodzaju działalność została zastrzeżona dla jednoosobowej spółki Skarbu Państwa wykonującej monopol państwa.

Przedstawione rozważania należy uzupełnić spostrzeżeniem, które nie jest obojętne w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. wyroki TK z: 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16), że spółka inicjująca niniejszą sprawę – oprócz wskazania art. 138 ust. 3 u.g.h. jako przedmiotu zaskarżenia – nie przedstawiła argumentacji dotyczącej jego obowiązywania w chwili wniesienia skargi konstytucyjnej ani nie wykazała, że wydanie orzeczenia jest w tym wypadku konieczne dla ochrony jej konstytucyjnych wolności i praw.

5. W związku z tym, że kwestionowany przez skarżącą przepis prawny przestał obowiązywać, niniejsze postępowanie należy **umorzyć** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 uTK. Wymaga przy tym podkreślenia, że rozstrzygnięcie niniejszej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 59 ust. 3 uTK), bowiem ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu naruszającego prawa skarżącej, w aktualnym stanie prawnym nie stanowiłby skutecznego instrumentu przywrócenia ochrony tego prawa.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński