

**PG VIII TK 74/15****(P 105/15)**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	03. 07. 2015
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w N., czy uchwalenie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21 lipca 1998 r., str. 37 ze zm.), w szczególności art. 6 ust. 1 i art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia 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.), jest zgodne z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Uzasadnienie

W niniejszej sprawie pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Urząd Celny w S skierował akt oskarżenia przeciwko M W. o czyn z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.) [dalej: K.k.s.] polegający na tym, że, pełniąc funkcję prezesa zarządu firmy H. z siedzibą w W., działając wspólnie i w porozumieniu z D L. – właścicielką kawiarni w P., w bliżej nieokreślonym czasie, jednak nie później niż w dniu września 2011 r., urządził gry na znajdującym się tam automacie do gier wbrew przepisom art. 2 ust. 3, art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) [dalej: ustawa o grach hazardowych].

Rozpoznając przedmiotową sprawę, Sąd Rejonowy w N. (dalej: Sąd Rejonowy lub Sąd pytający) powziął wątpliwość, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21 lipca 1998 r., str. 37 ze zm.) [dalej: Dyrektywa 98/34/WE], w szczególności art. 6 ust. 1 i art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z wymienionej dyrektywy oraz rozporządzenia 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.) [dalej: rozporządzenie w sprawie notyfikacji], jest zgodne z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie trybu ustawodawczego.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Rejonowy podniósł m.in., iż w wyroku z dnia 19 lipca 2012 r. w połączonych sprawach C – 213/11, C – 214/11 i C – 217/11 (Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego z 2013 r., nr 2, str. 91 – 98) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) stwierdził, że art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych jest przepisem technicznym w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE. W ocenie Sądu Rejonowego, z wyroku tego wynika, że *art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych nie został notyfikowany Komisji Europejskiej, co prowadzi do poddania w wątpliwość, co do obowiązywania tego uregulowania* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 3).

W ocenie Sądu pytającego, automat do gier jest *produktem* w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE. Przepisy ustawy o grach hazardowych radykalnie zaś ograniczają możliwość urządzania gier na automatach, a przez to faktycznie *zakazują (a w każdym razie bardzo poważnie ograniczają) stosowanie produktu w postaci automatów do gier* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 5). Prowadzić to ma do zamknięcia rynku automatów do gier, godząc w zasadę swobodnego przepływu towarów. Ewentualna dalsza eksploatacja tychże automatów, już wprowadzonych na rynek, jest możliwa jedynie po ich przerobieniu na automaty do gier zręcznościowych.

Zdaniem Sądu pytającego, ustawa o grach hazardowych zawiera przepisy techniczne w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE i rozporządzenia w sprawie notyfikacji. W szczególności przepisem technicznym jest art. 14 ust. 1 tejże ustawy. W związku z tym ustawa o grach hazardowych podlegała notyfikacji Komisji Europejskiej, tymczasem uchwalono ją bez dochowania tego wymogu.

Sąd Rejonowy stwierdził, że, w świetle przepisów art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji, proces uchwalania każdej ustawy powinien być przeprowadzony zgodnie z przepisami prawa krajowego, jak i prawa międzynarodowego, w tym

wiążące Polskę prawa Unii Europejskiej. W ocenie Sądu pytającego, niedochowanie wymogu notyfikacji ustawy o grach hazardowych stanowi tym samym *wadliwość procesu legislacyjnego*.

Sąd Rejonowy podniósł ponadto, iż skutki uchybienia polegającego na nienotyfikowaniu Komisji Europejskiej projektu ustawy o grach hazardowych *w realiach niniejszej sprawy nie są jasne, a ich określenie leży w wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 7). Stwierdził ponadto, iż podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2013 r, sygn. I KZP 15/13, zgodnie z którym Konstytucja nie przewiduje, by spełnienie wymogu notyfikacji Komisji Europejskiej stanowiło kryterium ważności stanowiących w Polsce norm prawnych, a tym samym warunkowało ich obowiązywanie. Zwrócił przy tym uwagę na rozbieżności w orzecznictwie TSUE dotyczące skutków naruszenia wymogów notyfikacji w zakresie stosowania przez sądy krajowe przepisów prawnych, które nie zostały prawidłowo notyfikowane Komisji Europejskiej.

Według Sądu pytającego, decydujące znaczenie dla określenia skutków prawnych wprowadzenia przepisów ustawy o grach hazardowych z naruszeniem obowiązku ich notyfikacji Komisji Europejskiej powinno mieć ustalenie zakresu kompetencji przekazanych przez Polskę organom Unii Europejskiej. Sąd podkreślił przy tym, że zakres ten nie jest absolutny, lecz limitowany w oparciu o przepis art. 90 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się zaś, że naczelnym źródłem prawa w Polsce pozostaje Konstytucja, a nie prawo europejskie. Z tych względów, skutki niedochowania zobowiązań nałożonych na polskiego ustawodawcę przez prawo unijne powinny być oceniane przez pryzmat konstytucyjnych źródeł prawa.

Sąd pytający wskazał przy tym, że *w koncepcji tej odmowa zastosowania danego przepisu przez sąd nie może być uzasadniona jedynie odwołaniem się do orzecznictwa TSUE, dokonującego wykładni pojęcia bezpośredniego skutku dyrektywy na użytek innych postępowań* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 8).

Sąd pytający stwierdził ponadto, iż, jego zdaniem, naruszenie obowiązku notyfikacji powinno skutkować odpowiedzialnością Polski za naruszenie obowiązków traktatowych ewentualnie odpowiedzialnością odszkodowawczą, lecz nie powinno wiązać się z odmową zastosowania nienotyfikowanych przepisów.

Sąd zwrócił też uwagę, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie może zapobiec stosowaniu wadliwie uchwalonych przepisów także w innych toczących się już sprawach. Podkreślił przy tym, że w orzecznictwie sądów karnych i administracyjnych prezentowane są odmienne oceny w przedmiocie stosowania przepisów ustawy o grach hazardowych, zarówno ze względu na nieprecyzyjne zdefiniowanie pojęcia *przepisy techniczne* w Dyrektywie 98/34/WE, jak i rozbieżności dotyczące skutków naruszenia obowiązku notyfikacji przy ich uchwalaniu, co prowadzi do diametralnie różnych rozstrzygnięć wydawanych przez sądy w *analogicznych sprawach*.

W niniejszej sprawie konieczne jest rozważenie kwestii formalnych dotyczących dopuszczalności rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego.

Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku zawierającego odpowiedź na pytanie prawne jest uwarunkowane spełnieniem przesłanek określonych art. 193 Konstytucji, znajdujących swoje odzwierciedlenie w art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Pytanie prawne musi zatem spełniać przesłanki: podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną.

Z pytaniem prawnym może zatem wystąpić jedynie sąd, a przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez sąd pytający sprawą, a zarazem będący podstawą rozstrzygnięcia w tejże sprawie.

Jeżeli chodzi o przesłankę funkcjonalną, to wystąpienie z pytaniem prawnym wiąże się z istnieniem ścisłego związku powstałych wątpliwości, co do

konstytucyjności aktu normatywnego, z konkretną sprawą zawisłą przed sądem, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w tej sprawie. Wiąże się z tym konieczność wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy, na której tle powstała wątpliwość natury konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; 21 października 2009 r., sygn. P 31/07, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 144 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104). Oznacza to, że rozstrzygnięcie pytania prawnego musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w toku której pytanie to zostało przedstawione. Przesłanka ta jest więc oparta na treści wyrażonego w kwestionowanym przepisie unormowania, a ściślej – na istnieniu między tym unormowaniem a stanem faktycznym rozpoznawanej przez sąd sprawy relacji uzasadniającej zastosowanie danego przepisu w konkretnej sprawie (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 2000 r., sygn. P. 13/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 68). Istnienie takiej zależności można przyjąć wtedy, gdy ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego – mocą orzeczenia Trybunału – kwestionowanego przez sąd pytający przepisu wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie prawne.

W niniejszej sprawie pytanie prawne niewątpliwie spełnia przesłankę podmiotową.

Jeśli chodzi o przesłankę przedmiotową i funkcjonalną, sformułowanie pytania prawnego wskazuje, że Sąd pytający oczekuje od Trybunału Konstytucyjnego przede wszystkim oceny zgodności całej ustawy o grach hazardowych, a w szczególności jej art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1, z perspektywy dochowania obowiązku notyfikacji przepisów technicznych określonego w Dyrektywie 98/34/WE oraz w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji.

Stwierdzenie ewentualnego naruszenia trybu notyfikacyjnego określonego w tych aktach prawnych miałyby zaś dopiero świadczyć o naruszeniu *konstytucyjnego trybu ustawodawczego*, a więc wskazanych jako wzorce kontroli art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji.

Zauważyć trzeba, że w podobny sposób zostało sformułowane jedno z pytań prawnych będących przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 4/14, rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 11 marca 2015 r. (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 31).

Chodzi o pytanie prawne, w którym Sąd Rejonowy Gdańsk – Południe w Gdańsku zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE, w szczególności przepisu art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tejże dyrektywy oraz rozporządzenia w sprawie notyfikacji, jest zgodne z art. 2 i art. 7 w zw. z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

W wyroku wydanym w sprawie P 4/14 Trybunał Konstytucyjny uznał, że *takie sformułowanie pytania prawnego przez sąd rejonowy nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 193 Konstytucji, zgodnie z którym przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena „zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą”*. *Przedmiotem pytania prawnego może być bowiem jedynie hierarchiczna kontrola aktów normatywnych, a z taką nie mamy do czynienia, gdy przedmiotem oceny jest ustawa o grach hazardowych, a wzorcami kontroli dyrektywa 98/34/WE i rozporządzenie w sprawie notyfikacji. Co oczywiste, o kontroli pionowej zgodności aktów normatywnych niższego rzędu z aktami wyższego rzędu nie może być mowy wszędzie tam, gdzie wzorcem ma być rozporządzenie, a przedmiotem oceny ustawa. Natomiast w odniesieniu do dyrektywy 98/34/WE nie należy tracić z pola widzenia, że nie ma ona charakteru*

ratyfikowanej umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 193 Konstytucji. Dyrektywa 98/34/WE, podobnie jak inne dyrektywy, stanowi akt prawa pochodnego Unii Europejskiej, którego mocą państwa członkowskie Unii zostają zobowiązane do wprowadzenia (implementacji) określonych regulacji prawnych, służących osiągnięciu wskazanego w dyrektywie, pożądanego stanu rzeczy. Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE), dyrektywa jest wiążąca dla państw członkowskich, do których jest skierowana, musi jednak przejść transpozycję do prawa krajowego. Dyrektywa, jak słusznie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 8 października 2012 r., sygn. Tw 15/11, jest aktem niemieszczącym się „w katalogu źródeł prawa, które mogą być powoływane jako wzorce kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (dyrektywa nie stanowi aktu, o którym mowa w art. 188 pkt 2 Konstytucji)” (OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 1). Dyrektywa nie należy także do aktów normatywnych, które zgodnie z art. 193 Konstytucji mogą stanowić wzorce kontroli w pytaniach prawnych.

Z uwagi na wskazane podobieństwo sformułowania pytania prawnego w niniejszej sprawie uznać należy, że – co do spełnienia przez to pytanie przesłanki przedmiotowej - ma do niego odpowiednie zastosowanie argumentacja zawarta w cytowanym fragmencie uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. P 4/14.

W związku z tym przyjąć należy, że także w niniejszej sprawie pytanie prawne Sądu Rejonowego w N. nie spełnia przesłanki przedmiotowej w zakresie, w jakim dotyczy zbadania zgodności całej ustawy o grach hazardowych z Dyrektywą 98/34/WE oraz rozporządzeniem w sprawie notyfikacji.

Spełnia natomiast tę przesłankę w odniesieniu do oceny zgodności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji.

W odniesieniu do spełnienia przez pytanie prawne Sądu pytającego przesłanki funkcjonalnej przypomnieć z kolei trzeba, iż sprawa, w związku z którą zostało ono sformułowane, dotyczy pociągnięcia do odpowiedzialności karnej skarbowej za przestępstwo skarbowe polegające na urządzeniu gry

hazardowej poza kasynem gry, bez wymaganej koncesji. W sprawie tej mają zastosowanie z pewnością przepisy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych i tylko w tym zakresie pytanie prawne może być relewantne dla rozstrzygnięcia sprawy sądowej, na tle której skierowano pytanie prawne.

Pytanie prawne w zakresie, w jakim dotyczy kontroli konstytucyjności całej ustawy o grach hazardowych, nie spełnia zatem przesłanki funkcjonalnej, w związku z tym w tej części postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zauważyć należy, że takie też stanowisko w przedmiocie braku przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej w pytaniu prawnym w zakresie, w jakim zawiera ono żądanie skontrolowanie zgodności z Konstytucją całej ustawy o grach hazardowych, zajął Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. P 72/14 (niepublikowane, doręczone Prokuratorowi Generalnemu w dniu 8 czerwca 2015 r.), rozstrzygając pytanie prawne Sądu Rejonowego w Radomiu.

Pytanie prawne Sądu pytającego w niniejszej sprawie spełnia zatem przesłanki podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną jedynie w zakresie, w jakim dotyczy oceny zgodności przepisów art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy jednak także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem. Zaliczają się do nich m.in.:

- zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*), będący następstwem prawomocności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 1 Konstytucji),
- niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem sposobu stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, gdyż to nie należy do

konstytucyjnej kognicji Trybunału,

– niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie, uregulowanych w szczególności w art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Wystąpienie którejkolwiek z wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi po stronie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek umorzenia postępowania (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. P 23/15, niepublikowane, doręczone Prokuratorowi Generalnemu w dniu 10 czerwca 2015 r.).

W związku z tym zauważyć trzeba, że w powołanym już w niniejszej sprawie wyroku z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie orzekł, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wyrok w sprawie P 4/14 został wydany w następstwie rozpoznania połączonych pytań prawnych: Naczelnego Sądu Administracyjnego – czy przepisy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 i art. 7, art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – oraz przytaczanego już w niniejszej sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego Gdańsk – Południe w Gdańsku.

W sprawie tej sądy, które sformułowały pytania prawne, kwestionowały w nich m.in. zgodność art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w zw. z art. 9 Konstytucji - z perspektywy niedochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Naruszenie tego trybu wiązały z brakiem notyfikacji kwestionowanych przepisów Komisji Europejskiej, a więc niedochowaniem wymagań przewidzianych w Dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji. Oba sądy pytające przyjęły bowiem, że kwestionowane przepisy mają potencjalnie charakter przepisów technicznych, w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE,

i w związku z tym powinny być notyfikowane Komisji Europejskiej, zgodnie z procedurą przewidzianą w tej dyrektywie.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie P 4/14, sądy pytające w istocie chciały uzyskać od Trybunału Konstytucyjnego odpowiedź na pytanie, czy wymagania dotyczące notyfikacji Komisji Europejskiej tzw. przepisów technicznych, o których mowa w Dyrektywie 98/34/WE, stanowią element konstytucyjnego trybu ustawodawczego oraz jakie są konsekwencje niedochowania tychże wymagań z perspektywy konstytucyjnej.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny nie przesądził, czy zakwestionowane w pytaniach prawnych przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych. Stwierdził, iż kwestia ta należy do kompetencji sądów. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał natomiast o skutkach naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych w kontekście konstytucyjnych wymagań stanowienia prawa.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że *notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Jest oczywiste, że żaden z przepisów Konstytucji nie normuje tej kwestii ani też nie odwołuje się do niej wprost czy nawet pośrednio. Notyfikacja tzw. przepisów technicznych jest bowiem przede wszystkim unijną procedurą, w jakiej państwo członkowskie jest zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich o projektowanych przepisach technicznych, a także do uwzględniania zgłoszonych przez nie szczegółowych opinii i uwag „tak dalece, jak to będzie możliwe przy kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych” – art. 8 ust. 2 dyrektywy 98/34/WE. Notyfikacja, jako unijna procedura swoistej „uprzedniej kontroli”, w której dochodzi do opiniowania i zgłaszania uwag przez Komisję Europejską oraz inne państwa członkowskie*

dotyczących przepisów technicznych, mających stanowić dopiero projekt ustawy, nie ma zakotwiczenia w Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych nie stanowił naruszenia takich reguł stanowienia ustaw, które mają swoje wyraźne źródło w przepisach Konstytucji i które dotyczyłyby w sensie treściowym konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Jednocześnie Trybunał wskazał, że brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. Jak podkreślono przy tym, ewentualne niedopełnienie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej, a więc hipotetyczne zaniedbanie o charakterze formalnoprawnym unijnej procedury notyfikacji, nie pociąga za sobą automatycznie konieczności uznania, że doszło do naruszenia standardów konstytucyjnych w zakresie stanowienia prawa. Nie można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że wskazanego ustalenia nie zmienia ocena kwestionowanych przepisów dokonana z perspektywy art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Trybunał podzielił w tym zakresie stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. K 33/12, zgodnie z którym *Konstytucja określa relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym przede wszystkim zgodnie z zasadami dobra wspólnego, suwerenności, demokracji, państwa prawnego oraz przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. W oparciu o te zasady można wyprowadzić wniosek, że Polska otwiera się na porządek międzynarodowy. Efektem przekazania kompetencji jest zazwyczaj*

skomplikowany układ zależności między państwem, jego organami a organizacją międzynarodową. Dlatego przekazanie kompetencji zawsze należy oceniać z punktu widzenia zasad kształtujących tożsamość konstytucyjną. W tym kontekście w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 4/14 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, przepisy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji.

W związku z omawianym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 4/14 rozważyć trzeba, czy w niniejszej sprawie nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na zaistnienie przesłanki w postaci *ne bis in idem*.

Potrzeba umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej, ze względu na zbędność orzekania, wynikająca z zasady *ne bis in idem*, występuje w sytuacji, gdy kwestia zgodności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli była już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 marca 2008 r., sygn. SK 24/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 38 i 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada *ne bis in idem* jest bowiem pojmowana jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85), przy czym umorzenie postępowania konieczne jest wówczas, gdy występuje tożsamość zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz zarzutów (*vide* – postanowienie Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 1998 r., sygn. K. 11/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 5). Zasada *ne bis in idem* nakłada na Trybunał Konstytucyjny obowiązek dokonania, w kategoriach pragmatycznych, oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 stycznia 1998 r., sygn. K. 33/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 8; 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86; 4 września 2008 r., sygn. P 25/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 129).

Uznać należy, że poruszony w niniejszej sprawie problem konstytucyjny, tj. podniesiony w pytaniu prawnym zarzut naruszenia art. 2 i art. 7 w zw. z art. 9 Konstytucji przez przepis 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, na skutek niedochowania przy jego uchwaleniu konstytucyjnego trybu ustawodawczego, został ostatecznie rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku w sprawie o sygn. P 4/14.

W zakresie dotyczącym kontroli konstytucyjności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, w pytaniu prawnym sformułowanym w niniejszej sprawie oraz w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/14, występuje tożsamość zaskarżonego przepisu, wzorca konstytucyjnego oraz zarzutów.

Dodać należy, że w niniejszej sprawie Sąd pytający nie podniósł dodatkowych twierdzeń i dowodów dotyczących zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, w porównaniu do rozważanych przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 4/14.

Jeśli chodzi o przepis art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, to nie był on przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. P 4/14. Jednakże podniesiony w niniejszej sprawie zarzut niekonstytucyjności dotyczący tegoż przepisu jest w istocie tożsamy z zarzutem dotyczącym niekonstytucyjności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, będącym przedmiotem rozpoznania w sprawie P 4/14.

Jak już wskazano, w wyroku w sprawie o sygn. P 4/14 Trybunał

Konstytucyjny dokonał oceny ustawy o grach hazardowych z punktu widzenia wpływu notyfikacji na potencjalne naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego i stwierdził, że nie doszło do naruszenia Konstytucji. Przeprowadzona weryfikacja konstytucyjności trybu uchwalenia ustawy o grach hazardowych odnosi się do wszystkich jej przepisów, w tym także art. 6 ust. 1 (*vide* - postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. P 46/15, niepublikowane, doręczone Prokuratorowi Generalnemu w dniu 10 czerwca 2015 r.).

W niniejszej sprawie niecelowe byłoby zatem prowadzenie postępowania w zakresie dotyczącym kontroli zgodności art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji, gdyż kwestia ta została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta w wyroku w sprawie P 4/14.

W związku z powyższym należy uznać, iż w niniejszej sprawie, w zakresie dotyczącym kontroli zgodności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji, występuje ujemna przesłanka procesowa w postaci *ne bis in idem*, co uzasadnia umorzenie w tej części postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na zbędność orzekania.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego