



Warszawa, dnia 28 sierpnia 2017 r.

**PK VIII TK 25.2017**  
**(SK 5/17)**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	29.08.2017
L.dz. ....	L.zal. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

J W związku ze skargą konstytucyjną spółki F sp. z o.o. z siedzibą w  
o stwierdzenie niezgodności:

„1) art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.; dalej jako: «ustawa o grach hazardowych» lub «UGH» lub «ustawa»): 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;

2) art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych 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 wyrażonej 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”

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) **art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 471 ze zm.) jest zgodny z art. 22 i art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadą określoności przepisów prawa oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;**
- 2) **w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

### **UZASADNIENIE**

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Dyrektor Izby Skarbowej w W , decyzją z dnia maja 2008 r., udzielił spółce F sp. z o.o. z siedzibą w J (dalej: Skarżąca lub Spółka), zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych w punktach gier zlokalizowanych na terenie województwa

W dniu marca 2010 r. funkcjonariusze Urzędu Celnego w L , korzystając z uprawnień przewidzianych 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 (aktualny adres publikacyjny: Dz. U. z 2015 r., poz. 1490 ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej), przeprowadzili kontrolę w zakresie urządzania i prowadzenia przez Spółkę gier na automatach o niskich wygranych, znajdujących się w punkcie gier S

, położonym w Ż. W czasie tej kontroli ustalono w drodze eksperymentu, że automat do gier o niskich wygranych nie spełnia warunków opisanych w art. 129 ust. 3 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (aktualny adres publikacyjny: Dz. U. z 2016 r., poz. 471 ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych lub u.g.h.).

Kontrole w analogicznym zakresie przeprowadzono również w dniu marca 2010 r. w punkcie gier F , położonym w N., oraz w dniu marca 2010 r. w punkcie gier S , położonym w T. W toku tych kontroli organy celne stwierdziły niespełnienie przez znajdujące się tam automaty do gier o niskich wygranych warunków przewidzianych w art. 129 ust. 3 u.g.h.

W związku ze wskazanymi ustaleniami kontrolnymi Dyrektor Izby Celnej w W w dniu listopada 2010 r. wszczął z urzędu postępowanie w sprawie cofnięcia Spółce zezwolenia z dnia maja 2008 r. na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych w punktach gier na terenie województwa . Następnie, decyzją z dnia sierpnia 2011 r., wydaną na podstawie przepisów art. 270 ustawy z dnia 29

sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm., dalej: O.p.) w zw. z art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych, cofnął przedmiotowe zezwolenie.

Decyzją z dnia      listopada 2013 r. Dyrektor Izby Celnej w W      nie uwzględnił odwołania Skarżącej i utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia sierpnia 2011 r. cofającą w całości zezwolenie na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych w      punktach gier zlokalizowanych na terenie województwa

Wyrokiem z dnia      czerwca 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W      oddalił skargę Spółki na wskazaną decyzję Dyrektora Izby Celnej w W      z dnia      listopada 2013 r.

Wyrokiem z dnia      kwietnia 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Skarżącej od wymienionego wyroku WSA.

W uzasadnieniu swojego wyroku NSA stwierdził m.in., że Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku zasadnie uznał, iż Dyrektor Izby Celnej w W      nie naruszył prawa, cofając Skarżącej zezwolenie na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, stosownie do przepisu art. 138 ust. 3 u.g.h. NSA wskazał przy tym, iż w skardze kasacyjnej *nie został podważony* istotny dla wyniku sprawy dowód w postaci opinii z badań sprawdzających z dnia      czerwca 2013 r., dotyczącej jednego z kontrolowanych automatów do gier sporządzonej przez jednostkę badającą upoważnioną przez Ministra Finansów, tj. Izbę Celną w P      Opinia ta potwierdziła bowiem ustalenia dokonane podczas kontroli przeprowadzonej w dniu      marca 2010 r. oraz wnioski z opinii biegłego sądowego na okoliczności dotyczące niespełnienia przez ten automat wymogów określonych w art. 129 ust. 3 ustawy o grach hazardowych. NSA stwierdził ponadto, że art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych nie ma charakteru przepisu technicznego w rozumieniu art. 1 pkt 11 Dyrektywy 98/34 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów

technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. U. UE. L. 1998. 204. 37 ze zm., dalej: Dyrektywa 98/34). Przepis art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych jest bowiem przepisem przejściowym. Roli przepisów przejściowych ustawy o grach hazardowych nie można zaś utożsamiać z rolą przepisów merytorycznych tej ustawy, które wprowadzają szereg istotnych ograniczeń działalności w zakresie urządzania gier hazardowych, w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym. NSA podkreślił, że przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych, co do zasady, pozwalają na pełną realizację dotychczasowych zezwoleń i chronią, do czasu ich wygaśnięcia, przed skutkami wejścia w życie tej ustawy. Nie ograniczają też dotychczasowych możliwości urządzania gier hazardowych na podstawie posiadanych zezwoleń.

W konsekwencji NSA stwierdził, że skarga kasacyjna Skarżącej nie jest oparta na usprawiedliwionych podstawach, w związku z czym podlega oddaleniu.

W *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżąca sformułowała zarzut niezgodności art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych:

- z art. 2 Konstytucji, poprzez naruszenie wyrażonych w nim zasad: *demokratycznego postępowania ustawodawczego, konstytucjonalizmu, legalizmu i praworządności*; art. 7; art. 10 ust. 1; art. 20 Konstytucji, *przez naruszenie wyrażonej w nim zasady dialogu społecznego* oraz art. 83 Konstytucji *przez naruszenie wyrażonej w nim zasady praworządności* (pkt 1 *petitum*);
- z art. 2 Konstytucji, poprzez naruszenie wyrażonych w nim zasad ochrony zaufania obywatela do państwa i przyzwoitej legislacji; art. 31 ust. 3 w zw. z art. 22 i art. 41 ust. 1 Konstytucji *przez naruszenie wyrażonej w nich zasady proporcjonalności w stosunku do ustawowego ograniczenia wolności gospodarczej i wolności osobistej*, art. 83 w zw. z art. 22 Konstytucji *przez naruszenie wyrażonej w nim zasady praworządności*; art. 20 Konstytucji *przez naruszenie wyrażonej w nim zasady wolności działalności*

*gospodarczej; art. 22 Konstytucji poprzez ograniczenie wolności działalności gospodarczej bez ważnego interesu publicznego (pkt 2 petitum).*

Uzasadniając zarzuty podniesione w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej, Skarżąca podniosła m.in., iż w toku prac legislacyjnych prowadzonych w latach 2008 – 2009 nad projektem nowelizacji ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm., dalej: ustawa o grach i zakładach wzajemnych) przeprowadzono szerokie konsultacje społeczne dotyczące zmian na rynku gier hazardowych. *W materiałach związanych z pracami legislacyjnymi nad projektem nowelizacji znajdują się dokumenty świadczące o rzeczywistym charakterze prowadzonych konsultacji. Opiniujące organizacje w toku prac nad projektem nowelizacji w latach 2008-09 wносиły liczne uwagi, zastrzeżenia i wreszcie propozycje konkretnych rozwiązań prawnych, które były rozważane przez stronę rządową (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 10).* Prace nad tym projektem zostały zakończone 26 października 2009 r. formalnym jego wycofaniem. W dniu 28 października 2009 r. Ministerstwo Finansów opublikowało założenia do nowego projektu ustawy o grach hazardowych. Skarżąca podkreśliła, że założenia te różniły się diametralnie od projektu nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych. W założeniach do projektu u.g.h. zmieniono bowiem zasadniczy cel regulacji, którą ma być zwiększenie ochrony społeczeństwa i praworządności przed negatywnymi skutkami hazardu, podczas gdy wycofany projekt nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych miał służyć pozyskaniu dodatkowych środków dla Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej na budowę obiektów EURO 2012 oraz zapewnieniu skuteczniejszego nadzoru nad rynkiem gier i zakładów wzajemnych. W ocenie Skarżącej, z tych przyczyn *projekt ustawy o grach hazardowych stał się nową inicjatywą ustawodawczą, która przekreślała nie tylko dotychczas projektowane rozwiązania, ale również zasadnicze cele projektu zmiany ustawy o grach i zakładach wzajemnych (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 13).* Skarżąca zwróciła uwagę, iż projekt nowelizacji ustawy o grach i zakładach

wzajemnych przewidywał utrzymanie punktów gier na automatach o niskich wygranych i salonów gier, a proponowana w nim definicja gier na automatach nie obejmowała gier bez wygranych organizowanych w celach komercyjnych. W projekcie tym zakładano wykorzystanie mniej dotkliwych środków prawnych służących uporządkowaniu segmentu gier na automatach o niskich wygranych w zgodzie z interesem publicznym. Przewidywano m.in. doprecyzowanie przesłanek lokalizowania punktów gier na automatach o niskich wygranych oraz wytycznych dotyczących sposobu pomiaru odległości w jakiej punkty te nie mogły być lokalizowane w stosunku do miejsc wrażliwych społecznie. W projekcie ustawy o grach hazardowych przewidziano zaś m.in. likwidację punktów gier na automatach o niskich wygranych oraz salonów gier, co spowodować miało spadek dochodów budżetu państwa z tytułu gier na automatach o niskich wygranych oraz likwidację istniejących na tym obszarze rynku miejsc pracy. W ocenie Skarżącej oznacza to, iż dotychczasowe prace nad projektem nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz przeprowadzone w odniesieniu do niego konsultacje społeczne stały się bezprzedmiotowe *w kontekście całkowicie odmiennych celów nowej ustawy, co bez wątplenia nie może pozostawać bez wpływu na ocenę racjonalności i „przyzwoitości” procesu legislacyjnego ustawy o grach hazardowych* (tamże).

Skarżąca podniosła ponadto, że założenia do projektu ustawy o grach hazardowych zostały przekazane przez Ministra Finansów do uzgodnień z siedmioma organizacjami społeczno-gospodarczymi pismem z dnia 28 października 2009 r. W piśmie tym wezwano do zgłaszania ewentualnych uwag w terminie do dnia 30 października tegoż roku wskazując, że uwagi przyjęte w toku konsultacji zostaną wprowadzone wprost do projektu ustawy. Zdaniem Spółki świadczy to o tym, że wyeliminowano możliwość opiniowania projektu przez zainteresowane organizacje społeczno-gospodarcze oraz wzięcia przez nie udziału w dyskusji nad kształtem projektowanej regulacji w ramach konsultacji społecznych tegoż projektu.

Skarżąca stwierdziła przy tym, że w stosunku do *reprezentatywnych organizacji pracodawców* projektodawca naruszył obowiązek umożliwienia tym organizacjom opiniowania założeń i projektu ustawy o grach hazardowych, co jest niezgodne z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2015 r., poz. 2029 ze zm., dalej: ustawa o organizacjach pracodawców). Nie stanowi bowiem realizacji tego obowiązku doręczenie projektu ustawy o grach hazardowych do zaopiniowania Business Centre Club - Związkowi Pracodawców w dniu złożenia tegoż projektu w Sejmie. Projektu tej ustawy w ogóle nie konsultowano zaś z Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych *Lewiatan*. Projektodawca naruszyć miał także art. 4 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 710 ze zm., dalej: ustawa o izbach gospodarczych), wyznaczając Izbie Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych oraz Krajowej Izbie Gospodarczej dwudniowy termin na wyrażenie opinii o projekcie ustawy o grach hazardowych.

Oceniając przebieg postępowania ustawodawczego dotyczącego ustawy o grach hazardowych w kontekście zasad *demokratycznego postępowania ustawodawczego, legalizmu, praworządności oraz konstytucjonalizmu*, Skarżąca podkreśliła, że w toku konsultacji oraz opiniowania tegoż projektu strona rządowa, jako wnosząca projekt ustawy, oraz 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.

Zdaniem Skarżącej, nie można uznać za społeczne konsultowanie projektowanych rozwiązań prawnych sytuacji, w której zainteresowane organizacje społeczno-gospodarcze otrzymują jedynie założenia projektu ustawy, a ponadto wyznacza się im dwudniowy termin na analizę tych założeń i wniesienie ewentualnych uwag. Zaniechanie konsultacji społecznych bez uzasadnionej przyczyny narusza zaś konstytucyjną zasadę demokratyzmu tworzenia prawa, poprzez uniemożliwienie adresatom legislacji wypowiedzenie



się na temat projektowanych rozwiązań. Naruszenie tej zasady w przypadku ustawy o grach hazardowych ma być przy tym szczególnie rażące, gdyż *ustawa ta w sposób dotkliwy ingeruje w prawa nabyte podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (np. wprowadzenie dotychczas nieznanej instytucji cofnięcia w całości zezwolenia na urządzanie gier na automatach o niskich wygranych, w razie ziszczenia się przesłanek z art. 138 ust. 3 u.g.h. choćby w zakresie jednego z automatów objętych zezwoleniem i niezależnie od winy oraz świadomości podmiotu prowadzącego tego rodzaju działalność (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 18).*

W ocenie Skarżącej, przyjęty w pracach nad projektem ustawy o grach hazardowych tryb konsultacji tegoż projektu pozbawił zainteresowane grupy społeczne możliwości *przekonywania, dyskusji, wysuwania argumentów, wskazywania innych rozwiązań, zwalniając jednocześnie projektodawcę z obowiązku ustosunkowania się do potencjalnie wnoszonych uwag i zastrzeżeń (tamże).* Zaniechanie konsultacji społecznych uniemożliwiło też realizację przez projektodawcę obowiązku, o którym mowa w art. 34 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r., poz. 32 ze zm., dalej: Regulamin Sejmu), tj. przedstawienia w uzasadnieniu projektu zgłoszonych do niego w toku konsultacji społecznych wariantów i opinii

Według Skarżącej, niedopuszczenie do wymiany poglądów dotyczących rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy o grach hazardowych z góry *wyeliminowało wypracowanie społecznego konsensusu w tym zakresie. W ten sposób Parlament naruszył również art. 20 Konstytucji RP, który stanowi, że dialog partnerów społecznych stanowi jeden z fundamentów ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 19).*

Skarżąca podniosła, że zaniechanie poszukiwania konsensusu społecznego w odniesieniu do przyjętych w projekcie u.g.h. rozwiązań prawnych naruszyć miało *nie tylko zasadę demokratyzmu postępowania ustawodawczego,*

ale również zasadę przyzwoitej legislacji poprzez pominięcie rozważenia zakładanych celów, czy środków ich realizacji, z ogółem obywateli (tamże). Zdaniem Spółki, prawodawca naruszył też zasadę praworządności wyrażoną w art. 83 Konstytucji, gdyż wbrew obowiązkowi (art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców oraz art. 19 ustawy o związkach zawodowych), zaniechał opiniowania projektu ustawy o grach hazardowych, (...) z reprezentatywnymi organizacjami związkowymi i organizacjami pracodawców, których interesów dotyczyła projektowa ustawa (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 20).

Skarżąca stwierdziła ponadto, iż przebieg prac parlamentarnych nad ustawą o grach hazardowych pozbawił możliwości wpływu na treść tejże ustawy także grupę posłów. Prace ustawodawcze nad projektem ustawy o grach hazardowych prowadzone były w *pośpiechu*, którego nie uzasadniała żadna ważna przyczyna. Zdaniem Skarżącej, przyjęty tryb procedowania nad tą ustawą złamał podstawowe kanony demokratycznego stanowienia prawa, zacierając granice, jakie powinny dzielić władzę wykonawczą i ustawodawczą – stanowić to miało naruszenie art. 10 ust. 1 Konstytucji i wyrażonej w tym przepisie zasady podziału władz.

Skarżąca zwróciła uwagę, iż projekt ustawy o grach hazardowych nie był przeprowadzany w Sejmie w trybie pilnym. Przyjęty jednak przez Sejm tryb ustawodawczy, polegający na procedowaniu bez zachowania minimalnych terminów na zapoznanie się przez posłów z projektowaną materią (art. 37 ust. 4 oraz art. 44 ust. 3 RSej) oznaczał *de facto* realizację trybu właściwego dla trybu pilnego (procedowanie w niespełna 7 dni). Podobny wniosek można wyprowadzić ze sposobu późniejszego procedowania Senatu RP (procedowanie w niespełna 2 dni) oraz udziału Prezydenta RP (6 dni) [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 21]. Sejm naruszyć miał także art. 51 pkt 3 Regulaminu Sejmu, gdyż zastosował procedurę przewidzianą w tym przepisie, pomimo braku ku temu podstaw.

Według Skarżącej, narzucenie w toku prac nad projektem ustawy o grach hazardowych trybu procedowania właściwego dla trybu pilnego, bez szczególnie uzasadnionej przyczyny, stanowiło rażące naruszenie zasady demokratycznego stanowienia prawa. Procedowanie bez zachowania minimalnych terminów, przewidzianych w Regulaminie Sejmu na zapoznanie się z projektowaną materia, przekreśliło bowiem zasadniczą funkcję, jaką realizuje konstytucyjna zasada trzech czytań. Funkcja parlamentu została zaś sprowadzona *wyłącznie do samego przegłosowania projektu ustawy większością głosów, co w oczywisty sposób nie może oznaczać urzeczywistnienia zasady demokratycznego tworzenia prawa* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 22). Ograniczenie, w toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy o grach hazardowych, politycznej i społecznej debaty nad projektowanymi rozwiązaniami doprowadzić miało do zaniechania ustalenia, *czy istnieją alternatywne środki oddziaływania prawnego (rozwiązania wariantowe). Zaniechano także ustalenia stopnia społecznej akceptacji dla proponowanych rozwiązań, co wespół z pozostałymi naruszeniami zasady demokratycznego tworzenia prawa, podziału władz, Regulaminu Sejmu, Zasad Techniki Prawodawczej, skutkowało także naruszeniem konstytucyjnej zasady przyzwoitej legislacji* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 24).

Skarżąca podniosła również, że pośpiech towarzyszący pracom nad projektem ustawy o grach hazardowych i wynikające z tego naruszenia, *w szczególności obowiązków konsultacyjnych*, uniemożliwiły przeprowadzenie odpowiedniej debaty oraz wszechstronne rozważenie wszelkich aspektów związanych z ustanowieniem art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych. Przepis ten ustanawia sankcję absolutną w postaci cofnięcia zezwolenia, która jest całkowicie niezależna od wiedzy, świadomości czy winy beneficjenta zezwolenia. W ocenie Skarżącej, *nie sposób (...) przyjąć, że racjonalny prawodawca mając wystarczająco dużo czasu na analizę projektowanych norm i ich skutków, jak również przy wykorzystaniu możliwości wysłuchania stanowisk adresatów wspomnianej regulacji z uwzględnieniem proponowanych przez nich*

*alternatywnych rozwiązań, wprowadziłby tego rodzaju bezwarunkową odpowiedzialność, nie przewidując żadnych przesłanek ekskulacyjnych, chroniących przed nieuzasadnionym sankcjonowaniem tych podmiotów, które w sposób zgodny z prawem prowadzą swą działalność (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 26).*

Według Skarżącej, stwierdzenie naruszenia, w toku postępowania ustawodawczego nad projektem ustawy o grach hazardowych, norm konstytucyjnych wymienionych w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej przesądza także o niezgodności przepisu art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych z tymi wzorcami kontroli. Proces ustawodawczy należy bowiem odnosić nie tylko do aktu prawnego jako całości, ale również do poszczególnych jego elementów składowych, a zatem także kwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu.

Uzasadniając zarzuty niezgodności kwestionowanej regulacji z wzorcami określonymi w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 28), Skarżąca podniosła m.in., że ustawa o grach hazardowych dopuszcza prowadzenie działalności w zakresie urządzania i prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych jedynie na podstawie zezwoleń wydanych najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień jej wejścia w życie, tj. w dniu 31 grudnia 2009 r. (art. 129 ust. 1 w zw. z art. 129 ust. 2 oraz art. 138 ust. 1). Procedurę rozpoczęcia przedmiotowej działalności do dnia 31 grudnia 2009 r. regulowały zaś postanowienia, obowiązujące do tej daty, ustawy o grach i zakładach wzajemnych, pod rządami której konieczne było uzyskanie zezwolenia, o którym była mowa w art. 24 ust. 1b tejże ustawy.

Skarżąca zwróciła uwagę, iż z procedurą uzyskania zezwolenia na urządzanie i prowadzenie gier na automatach w odniesieniu do gier o niskich wygranych skorelowana była procedura dopuszczenia do eksploatacji użytkownika określonego egzemplarza automatu. Zgodnie bowiem z art. 15b ust. 3 i 4 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, obowiązującego od dnia 14 stycznia 2004 r., automaty do gier powinny być przystosowane do ochrony

praw grających i realizacji przepisów ustawy. Automaty do gier mogły być eksploatowane i użytkowane przez podmioty posiadające zezwolenie na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych jedynie po dopuszczeniu ich do eksploatacji i użytkowania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a od dnia 31 października 2009 r. – przez wyznaczonego naczelnika urzędu celnego. Zgodnie z obowiązującym od tego dnia przepisem art. 14b ust. 4 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, naczelnik urzędu celnego dopuszczał do eksploatacji i użytkowania automaty do gier na podstawie opinii jednostki badającej, upoważnionej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Szczegółowe warunki dopuszczenia do eksploatacji i użytkowania automatów do gier oraz warunki przyznania uprawnień określonym podmiotom do wprowadzenia do eksploatacji i użytkowania takich automatów zostały określone w, wydanym na podstawie art. 11 ust. 7, art. 16 i art. 22 ust. 3 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych (Dz. U. nr 102, poz. 946 ze zmianami; dalej: rozporządzenie z dnia 3 czerwca 2003 r.), które czasowo obowiązywało także po wejściu w życie ustawy o grach hazardowych (art. 144 ustawy o grach hazardowych). Zostało ono z dniem 10 kwietnia 2012 r. zastąpione rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rejestracji i eksploatacji automatów i urządzeń do gier (Dz. U., poz. 312 ze zm., dalej: rozporządzenie z dnia 9 marca 2012 r.), zgodnie z którym warunkiem dopuszczenia automatu do gier do eksploatacji i użytkowania jest rejestracja takiego automatu lub urządzenia na podstawie jego badania, przeprowadzonego przez jednostkę badającą upoważnioną przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Skarżąca podkreśliła, że *kluczowym w procesie rejestracyjnym jest wysoce specjalistyczne badanie techniczne każdego poszczególnego automatu do gier, wykonywane przez właściwie umocowane jednostki badające. Jego celem jest zweryfikowanie, czy*

*dane urządzenie spełnia warunki określone w przepisach prawa, w tym między innymi, czy respektuje ono regulację z art. 129 ust. 3 UGH (wcześniej art. 2 ust. 2b ustawy o grach i zakładach wzajemnych)* [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 29 – 30]. Jednostka badająca wydaje wiążące uczestników postępowań rejestracyjnych, *prawnie doniosłe opinie poprzedzające rejestrację oraz weryfikujące sposób działania zarejestrowanego urządzenia (tamże)*. Po wydaniu przez tę jednostkę opinii technicznej zawierającej pozytywny wynik badania automatu do gier poprzedzającego jego rejestrację, na wniosek podmiotu zarządzającego gry, wyznaczony naczelnik urzędu celnego (a przed dniem 31 października 2009 r. – minister właściwy do spraw finansów publicznych) dokonywał rejestracji automatu lub urządzenia do gier. W celu potwierdzenia rejestracji na wniosku dokonywane było poświadczenia rejestracji, w którym wskazany był numer rejestracji automatu i które stwierdzało uprawnienie określonego podmiotu do wprowadzenia do eksploatacji i użytkowania automatu do gier. Poświadczenia rejestracji dokonywano na sześć lat, z tym zastrzeżeniem, że traciło ono ważność również wraz z wygaśnięciem zezwolenia, o którym mowa w art. 24 ust. 1b ustawy o grach i zakładach wzajemnych.

W tym kontekście Skarżąca wskazała, że do dnia 31 grudnia 2009 r. ustawodawca regulował dwie różne procedury administracyjne, tj. procedurę dotyczącą uzyskania zezwolenia oraz rejestracji każdego indywidualnego automatu do gier, *łącznie stwarzające konieczną przesłankę podjęcia działalności gospodarczej w postaci organizowania gier na automatach o niskich wygranych na przystosowanych do tego celu automatach* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 31). W ocenie Skarżącej, skorelowanie tych procedur umknęło uwadze ustawodawcy, *stwarzając sytuację prawną wątpliwości co do hipotezy oraz dyspozycji zaskarżonej normy, co z kolei stanowi podstawę zarzutu naruszenia zasad (i) ochrony zaufania obywatela do państwa i przyzwoitej (prawkłdowej) legislacji, w tym zasady nakazu określoności przepisów prawa, a*

*także (ii) zasady proporcjonalności i (iii) praworządności (tamże).* Wprowadzając zaś rozwiązanie przewidziane w art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych, prawodawca *zanegował skutki prawne* czynności z zakresu administracji publicznej, dokonanych przez władzę państwową w obydwu wymienionych procedurach, których wynikiem było nabycie przez Spółkę prawa do prowadzenia legalnej działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych. Doprowadziło to do sytuacji, w której represja przewidziana w zaskarżonym przepisie została zastosowana wobec Spółki, pomimo iż realizowała udzielone jej zezwolenie, eksploatując w punktach gier wyłącznie automaty zarejestrowane i stosownie oplombowane. Skarżąca podkreśliła przy tym, że była *kategorycznie przekonana o prawidłowym działaniu kwestionowanych urządzeń i nie ponosiła jakiegokolwiek odpowiedzialności za poczynienie odmiennych ustaleń w tym zakresie przez organy celne* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 32). Działała bowiem zgodnie z regulacją prawną obowiązującą w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, ściśle według treści udzielonego jej zezwolenia, respektując obowiązek rejestracyjny automatów do gier, a więc w pełnym zaufaniu do państwa, stanowionego przez władzę prawa oraz wydanych wobec Spółki orzeczeń administracyjnych.

Skarżąca podniosła ponadto, że, w świetle brzmienia kwestionowanego przepisu, przy podejmowaniu na jego podstawie decyzji w przedmiocie cofnięcia zezwolenia *bez znaczenia (...) pozostają sposób ustalenia (...) rzekomej nieprawidłowości, czy też inne okoliczności ujawnione w czasie czynności kontrolnych, takie między innymi jak istniejące w niniejszej sprawie ustalenie o nienaruszonych plombach, nałożonych po badaniu przedrejestracyjnym przez jednostkę badającą* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 33).

Zdaniem Skarżącej, hipoteza normy zawartej w art. 138 ust. 3 u.g.h. pozwala na wydanie *rzeczonej w tej normie decyzji* w sytuacjach, gdy:

- doszło do poświadczenia rejestracji nieprawidłowo działającego automatu do gier o niskich wygranych przez odpowiedni organ na skutek błędnej opinii

jednostki badającej lub *omyłki* samego organu wydającego poświadczenie rejestracji;

- wada automatu, która powoduje, iż przestaje on spełniać wymagania do jego eksploatacji jako automat do gier o niskich wygranych, powstała po wydaniu przez odpowiedni organ poświadczenia rejestracji;

- doszło do ingerencji osób trzecich, zainteresowanych utratą przez uprawnioną jednostkę zezwolenia na prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych, w funkcjonowanie automatu posiadającego poświadczenie rejestracji, która to ingerencja pozbawiła automat cech automatu do gier o niskich wygranych;

- nastąpiła nieuprawniona ingerencja uprawnionej jednostki w funkcjonowanie automatu posiadającego poświadczenie rejestracji.

Skarżąca stwierdziła, że w każdej z tych sytuacji organ dokonujący kontroli automatu do gier o niskich wygranych stwierdzi, iż automat narusza normę art. 129 ust. 3 ustawy o grach hazardowych, co stanowi przesłankę konieczną, a zarazem wystarczającą do wydania decyzji cofającej zezwolenie. Prawodawca kreować ma w ten sposób zasadę odpowiedzialności absolutnej. Tymczasem w trzech pierwszych sytuacjach 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 (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 34)*. Według Skarżącej, objęcie tych sytuacji przepisem art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych stanowi naruszenie zasady praworządności oraz zasady proporcjonalności (*vide – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 39*).

Zdaniem Skarżącej, w szczególności podnieść należy *rażącą polaryzację odpowiedzialności pomiędzy działaniem podmiotu, którego czynności faktycznie spowodowały dopuszczenie „wadliwego” automatu do eksploatacji (jednostki państwowe lub wskazane przez jednostki państwowe), a działaniem jednostki*



*posiadającej zezwolenie, która w zaufaniu do owych decyzji wydawanych przez organy państwowe urządziła i prowadziła gry na rzeczonym automacie (tamże).* Procedura uzyskania poświadczenia wcześniejszej rejestracji określonych automatów jest bowiem sformalizowana. Jednostka starająca się o uzyskanie poświadczenia rejestracji może czynić tylko to, na co pozwala jej ustawodawca, co z kolei wyklucza jakąkolwiek swobodę, w tym możliwość wyboru jednostki badającej. Stawiać to ma w niekorzystnej sytuacji przedsiębiorców, rejestrujących automaty w słusznym i motywowanym przez ustawodawcę przekonaniu, iż urzędowe poświadczenie ich zgodności z prawem nie będzie formalnie podważane w żadnej innej procedurze, a z pewnością nie spowoduje negatywnych konsekwencji dla uprawnionej jednostki.

Skarżąca zauważyła, że zaskarżony przepis ma zastosowanie także do sytuacji, w których automat do gier o niskich wygranych niespełniający wymogów ustawowych nigdy nie został faktycznie wykorzystany w ramach prowadzonej przez jednostkę działalności hazardowej.

Zdaniem Skarżącej, *wykreowana przez prawodawcę sytuacja prawna (odpowiedzialność absolutna) kumuluje nie tylko niezasadne ograniczenie swobody uprawnionej jednostki działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach do gier o niskich wygranych wyłącznie w wyniku wadliwych działań jednostek państwowych, ale również nieproporcjonalne nałożenie obowiązków (zakazów) na tą sferę uprawnień jednostki, która nie jest związana z dostrzeżoną przez organ nieprawidłowością (zezwoenie, które w przywołanym przypadku w ogóle nie zostało naruszone)* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 35). Zaskarżony przepis obejmuje sytuacje, których ustawodawca racjonalny nie powinien sankcjonować cofnięciem zezwolenia na prowadzenie działalności. Ustawodawca nie powinien *przerzucać* na podmiot prowadzący działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych odpowiedzialności za okoliczności, na które podmiot ten nie ma żadnego wpływu. W szczególności w sytuacji, gdy prowadził przedmiotową działalność w zaufaniu do organów

państwowych, eksploatując, w *dobrej wierze i w zaufaniu do władzy publicznej, urządzenie, co do którego organ celny powziął jednak wątpliwość, czy działa ono prawidłowo* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 36). W ocenie Skarżącej, wprowadzając regulację z art. 138 ustawy o grach hazardowych, ustawodawca miał na celu odebranie uprzednio przyznanego zezwolenia tylko tym podmiotom, które świadomie łamią prawo i warunki tegoż zezwolenia, dopuszczając się nieuprawnionej, zakazanej ingerencji w funkcjonowanie zarejestrowanego automatu. Dla zastosowania tej restrykcji konieczne jednak byłoby przeprowadzenie dowodu na tego rodzaju działanie podmiotu w złej wierze. Tymczasem w standardach państwa demokratycznego wykluczone jest przyjmowanie w jakimkolwiek postępowaniu domniemania złej wiary obywatela (przedsiębiorcy), a tylko takie domniemanie zwalniałoby organ od obowiązku jej dowodzenia.

Skarżąca stwierdziła ponadto, że kwestionowany przepis umożliwia stosującym go organom objęcie nim również tych sytuacji, w których działający racjonalnie ustawodawca *istotnie nie zamierzał wprowadzić regulacji tworzącej prawa i skorelowane z nimi obowiązki*, co stanowić ma podstawę zarzutu naruszenia nakazu określoności przepisów.

Zdaniem Skarżącej, dyspozycja zaskarżonej normy nie pozwala na identyfikację zezwolenia, które ma być cofnięte. Automat do gier o niskich wygranych w każdym przypadku zostaje dopuszczony do eksploatacji w oparciu o wydawane indywidualnie dla każdego automatu poświadczenie rejestracji, jak i zezwolenie, o którym mowa w art. 24 ust. 1b ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Tymczasem istnieje możliwość, iż w chwili zakwestionowania automatu będzie on już użytkowany w oparciu o inne zezwolenie niż dołączone do wniosku o jego rejestrację. Okoliczność ta ma znaczenie, gdy zezwolenia te będą obejmowały różną liczbę punktów o różnej dochodowości. *W związku z możliwością cofnięcia zezwolenia w trybie art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych również w przypadku zakwestionowania automatu faktycznie*

*niewykorzystywanego w ogóle w ramach prowadzonej działalności, warunku kwalifikującego dane zezwolenie do cofnięcia w trybie art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych nie można upatrywać w naruszeniu jego treści (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 38). Do analogicznego wniosku prowadzi również analiza normy art. 59 ustawy o grach hazardowych, która stanowi o cofnięciu zezwolenia (w całości lub w części) właśnie w związku z naruszeniem jego warunków.*

Skarżąca wyraziła pogląd, zgodnie z którym przyjęcie, iż zezwolenie, o którym mowa w art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych, to zezwolenie wskazane we wniosku o rejestrację automatu do gier o niskich wygranych, *prowadzi do konstatacji o naruszeniu zasady proporcjonalności, zwłaszcza w sytuacji, w której automat zostałby zakwestionowany już po jego przemieszczeniu i urządzaniu na nim gier na podstawie innego zezwolenia niż wskazane we wniosku o rejestrację automatu (przedsiębiorca traciłby bowiem oba zezwolenia – wskazane we wniosku oraz faktycznie związane z urządzaniem gier na automacie do gier o niskich wygranych). Dotyczy to bowiem również tych przypadków (występujących faktycznie w praktyce), w których uprawniona jednostka nigdy nie urządzała gier na określonym automacie w oparciu o zezwolenie wskazane we wniosku o rejestrację (tamże).*

W ocenie Skarżącej, norma art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych nie pozwala zatem, w drodze jakiegokolwiek wykładni, ustalić, o jakim zezwoleniu mowa w dyspozycji tejże normy, tj. czy chodzi o zezwolenie objęte wnioskiem o rejestrację automatu do gier o niskich wygranych, czy też zezwolenie, na podstawie którego na automacie są faktycznie urządzone i prowadzone gry w chwili ustalenia nieprawidłowości w działaniu automatu – prowadzi ma to do zastępowania ustawodawcy przez organy stosujące prawo.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z wyrażoną w art. 22 Konstytucji zasadą wolności gospodarczej w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej podniesiono m.in., że zasada ta obejmuje także skierowany

do ustawodawcy zakaz arbitralnej ingerencji w sferę zachowań przedsiębiorców. Przedmiotowej arbitralności nie można dopatrywać się jedynie w tych sytuacjach, w których ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest konsekwencją istnienia ważnego interesu publicznego, *który ma ugruntowaną w świadomości jednostek podstawę aksjologiczną, z której wywodzi się konkretny normatywny imperatyw. Na ustawodawcy ciąży obowiązek wskazania treści rzeczonoego ważnego interesu publicznego z uwzględnieniem wartości i standardów konstytucyjnie chronionych* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 39).

W ocenie Skarżącej, brak jest zaś *jakiegokolwiek podstawy aksjologicznej* kształtowania odpowiedzialności polegającej na pozbawieniu jednostki prawa prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach o niskich wygranych za okoliczności pozostające poza sferą działalności tejże jednostki. W szczególności dotyczy to konstrukcji prawnej, w której ustawodawca odpowiedzialnością za działania organów państwowych obarczałby jednostki podejmujące decyzje w zaufania do tychże organów i na podstawie ich decyzji (również wadliwych). Brak ważnego interesu publicznego uzasadniającego przyjęcie takiej konstrukcji uniemożliwia bowiem uznanie, iż wprowadzona art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych regulacja ograniczająca swobodę działalności gospodarczej (cofnięcie zezwolenia) jest niezbędna dla ochrony jakiegokolwiek interesu publicznego (w tym ważnego), z którym jest powiązana. Uzasadnia natomiast twierdzenie, iż doszło do nadmiernej ingerencji ustawodawcy w prawa jednostki, naruszającej konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

Skarżąca podkreśliła też, że naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności dostrzec również można *w fakcie uregulowania w ustawie o grach hazardowych* procedury cofnięcia rejestracji określonego urządzenia do gier. Jeśli organ, po przeprowadzeniu stosownego badania sprawdzającego urządzenie przez jednostkę badającą, stwierdzi niezgodność stanu rzeczywistego automatów z przepisami prawa, to wówczas cofa rejestrację takiego automatu na

podstawie art. 23 ust. 7 ustawy o grach hazardowych. Brak jest jednak jakichkolwiek racjonalnych podstaw do wprowadzenia *dotatkowego rygoru* w postaci jednoczesnego cofnięcia całego zezwolenia na podstawie art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych. W szczególności jeśli uwzględni się, że w sytuacji, gdy wadliwe urządzenie utraci rejestrację i tym samym przestanie być eksploatowane, zezwolenie to, jak i przepisy ustawy o grach hazardowych nie będą naruszane. Według Skarżącej, przewidziany w zaskarżonym przepisie *rygor cofnięcia zezwolenia*, i to wyłącznie w całości, w takiej sytuacji jest zatem środkiem rażąco nieproporcjonalnym, gdyż stanowi niczym nieuzasadnione, *dotkliwe uderzenie* w legalnie działającego przedsiębiorcę.

Skarżąca po raz kolejny podkreśliła, iż zaskarżony przepis narusza zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa *na skutek wykreowania (...) stanu stałej niepewności Skarżącej co do jej sytuacji prawnej, w tym co do możliwych do podjęcia wobec niej, dotkliwych konsekwencji prawnych, płynących z ujętej w tym przepisie sankcji absolutnej* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 40). W ocenie Skarżącej, *ewidentnie czytelny* jest brak poczucia pewności prawa po stronie przedsiębiorcy, który nie może być pewien, czy nie spotka go represja w postaci cofnięcia zezwolenia będącego podstawą prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Dotyczyć to ma także sytuacji, gdy przedsiębiorca prowadzi swoją działalność zgodnie z wszelkimi przepisami prawa. *Od odpowiedzialności totalnej nie uwalnia nie tylko brak świadomości przedsiębiorcy co do istnienia jakichkolwiek nieprawidłowości, ale nawet sytuacja, w której przedsiębiorca pada ofiarą prowokacji w niego wymierzonej* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 41).

Skarżąca zwróciła przy tym uwagę, iż – nawet przy zachowaniu najdalej idącej staranności w działaniu zgodnym z prawem – podmioty prowadzące działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych są pozbawione możliwości jakiegokolwiek obrony na skutek braku w przepisach *katalogu przesłanek egzoneracyjnych*, jak i możliwości prewencyjnego zabezpieczenia się

przed wystąpieniem sytuacji zagrożonych sankcją. Nie mają bowiem możliwości kontrolowania działania innych podmiotów, *w tym błędów popełnionych przez podmioty z kręgu administracji publicznej (co mogło wydarzyć się w przedmiotowej sprawie)* [tamże].

W końcowej części uzasadnienia skargi konstytucyjnej Skarżąca stwierdziła, że wadliwość art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych ma charakter kwalifikowany i narusza wskazane w tejże skardze zasady konstytucyjne. Kwestionowany przepis wprowadza bowiem *sankcję totalną, możliwą do zastosowania dowolnie szeroko*. Równocześnie zaś pozbawia w istocie *prawa do obrony*, do uchronienia się przed jego zastosowaniem. Jeśli tylko stwierdzona zostanie przesłanka jego zastosowania, przewidziana w nim represja zostanie nałożona, bez względu na przyczynę wystąpienia takiego stanu faktycznego. Według Skarżącej, brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia aksjologicznego dla przyjętego w zaskarżonej regulacji rozwiązania, *co stanowi wyraz zabronionej, nadmiernej ingerencji ustawodawcy w sferę konstytucyjnych praw i wolności Spółki Skarżącej, nieadekwatnej do celu regulacji. Nadto, kumulacja niejasności stwarza niebezpieczeństwo arbitralnej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych. Powyższa regulacja pozbawia jednostkę poczucia bezpieczeństwa prawnego oraz skutkuje utratą zaufania do państwa, a jej niejasność jest wyrazem niedostatecznej troski o podmiotowe traktowanie adresatów prawa*. W ocenie Skarżącej, niedochowanie wymogu dostatecznej określoności zaskarżonego przepisu, rozumianej jako nakaz precyzyjnego wyznaczania dopuszczalnego zakresu ingerencji, jest tożsame z naruszeniem zasady proporcjonalności. Przepis ten pozostawia stosującym go podmiotom nadmierną swobodę, a wręcz dowolność interpretacji, *co prowadzić ma do ograniczenia sfery praw i wolności jednostki nieadekwatnej do celu regulacji, a tym samym woli samego ustawodawcy* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 42).

Ustawa o grach hazardowych weszła w życie (z pewnymi wyjątkami) w dniu 1 stycznia 2010 r.

Zgodnie z jej art. 145, *ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:*

*1) art. 95, w zakresie art. 21 ust. 1 pkt 6,*

*2) art. 102, art. 106 pkt 1 i pkt 4 lit. a, art. 111 oraz art. 116 pkt 4*

*– które wchodzi w życie po upływie 6 lat od pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.*

Z dniem wejścia w życie ustawy o grach hazardowych przestała obowiązywać ustawa o grach i zakładach wzajemnych, która dopuszczała m.in. prowadzenie działalności w postaci urządzania i prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych.

W ustawie o grach hazardowych – w porównaniu z ustawą o grach i zakładach wzajemnych – wprowadzono systemowe zmiany w uregulowaniu zagadnień związanych z prowadzeniem reglamentowanej prawnie działalności gospodarczej polegającej na organizowaniu gier hazardowych, m.in. przyjęto rozwiązania skutkujące niedopuszczalnością prowadzenia działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych.

W ustawie o grach hazardowych wyłączono bowiem możliwość podejmowania działalności gospodarczej w obszarze urządzania gier z elementem losowości na automatach poza kasynami gry, gdyż ustawa ta nie przewiduje już udzielania zezwoleń na taką formę działalności w punktach lub salonach urządzania gier. Zgodnie z jej art. 14 ust. 1, urządzanie gier na automatach dopuszczalne jest wyłącznie w kasynach gry.

Wprowadzone w u.g.h. rozwiązania prowadzą więc do całkowitej likwidacji kategorii punktów gier na automatach o niskich wygranych. Ustawodawca wyłączył w ten sposób ze sfery rynku gier hazardowych gry na automatach o niskich wygranych.

Ustawa o grach hazardowych – poza przepisami przejściowymi i dostosowującymi zawartymi w jej rozdziale 12 – nie posługuje się przy tym pojęciem *gier na automatach o niskich wygranych*. W ustawie tej występuje natomiast kategoria pojęciowa *gry na automatach*.

W rozumieniu art. 2 ustawy o grach hazardowych, grami na automatach są gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych lub elektronicznych, w tym komputerowych, o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których gra zawiera element losowości, oraz gry na takich urządzeniach organizowane w celach komercyjnych, w których grający nie ma możliwości uzyskania wygranej pieniężnej lub rzeczowej, ale mają one charakter losowy (ust. 3 i 5).

Zgodnie z art. 3 u.g.h., urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach jest dozwolone wyłącznie na zasadach określonych w tej ustawie. Stosownie zaś do jej art. 8, do postępowań w sprawach określonych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy O.p., chyba że ustawa ta stanowi inaczej.

W rozdziale 12 ustawy o grach hazardowych *Przepisy przejściowe i dostosowujące* (art. 117 – 143) zamieszczono przepisy regulujące wpływ tej ustawy na stosunki prawne powstałe w czasie obowiązywania ustawy o grach i zakładach wzajemnych, które trwały także po dniu 31 grudnia 2009 r.

Przyjęto przy tym rozwiązanie (art. 117 u.g.h.), zgodnie z którym zezwolenia na urządzenie i prowadzenie gier i zakładów wzajemnych udzielone przed wejściem w życie u.g.h. zachowały ważność do czasu ich wygaśnięcia. Dotyczyło to także regulaminów gier i zakładów wzajemnych.

W przepisach przejściowych ustawy o grach hazardowych uregulowano także kwestie dotyczące kontynuowania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia i urządzania gier na automatach o niskich wygranych, rozpoczętej przed wejściem tej ustawy w życie.



Ustawodawca dopuścił prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych na podstawie zezwoleń udzielonych przed dniem wejścia w życie ustawy o grach hazardowych.

*Zgodnie z art. 129 ust. 1 u.g.h., działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach na podstawie zezwoleń udzielonych przed dniem wejścia w życie ustawy jest prowadzona, do czasu wygaśnięcia tych zezwoleń, przez podmioty, którym ich udzielono, według przepisów dotychczasowych, o ile ustawa nie stanowi inaczej.*

Z przepisu tego wynika, że dotyczy on jedynie działalności rozpoczętej pod rządami ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz prowadzonej przez czas określony, tj. do wygaśnięcia wydanych wówczas zezwoleń. W sprawach dotyczących zezwoleń wydanych na podstawie ustawy o grach i zakładach wzajemnych mają zaś zastosowanie przepisy tej ustawy, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych przepisami ustawy o grach hazardowych.

Po wejściu w życie ustawy o grach hazardowych prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych było zatem możliwe na podstawie zezwoleń uzyskanych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów – pod warunkiem spełnienia przesłanek kwalifikujących automat jako automat do gier o niskich wygranych, określonych w art. 129 ust. 3 tej ustawy – do czasu wygaśnięcia tychże zezwoleń (*vide* – wyroki WSA: w Bydgoszczy – z dnia 28 lutego 2017 r., sygn.. II SA/Bd 928/15, LEX nr 2283875; w Gdańsku – z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. III SA/Gd 76/17, LEX nr 2277524).

Wyznaczone w przepisach przejściowych ustawy o grach hazardowych granice czasowe zachowania dotychczasowych uprawnień, tj. do wygaśnięcia zezwoleń udzielonych przed 1 stycznia 2010 r., nie pozwalają na wydawanie po

wejściu w życie tej ustawy nowych zezwoleń na starych zasadach (*vide* – wyrok NSA z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. II GSK 129/15, LEX nr 2101823).

Ustawodawca wyłączył możliwość przedłużenia zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych udzielonych przed wejściem w życie ustawy o grach hazardowych.

W stanie prawnym obowiązującym do dnia 2 września 2015 r. wynikało to z art.138 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, zgodnie z którym *zezwolenia, o których mowa w art. 129 ust. 1, nie mogą być przedłużane*.

Przepis ten został uchylony ustawą z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1201, dalej: ustawa zmieniająca), ale przedmiotowy zakaz został utrzymany.

Ustawą zmieniającą w art. 135 u.g.h., po ust. 2, dodano bowiem ust. 2a w brzmieniu:

*2a. Zezwolenia, o których mowa w art. 129 ust. 1, nie mogą być przedłużane.*

W myśl art. 135 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, zezwolenia, o których mowa w art. 129 ust. 1 tej ustawy, tj. zezwolenia na działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach, udzielone przed dniem jej wejścia w życie, mogą być zmieniane, na zasadach określonych w tej ustawie dla zmiany koncesji i zezwoleń udzielanych podmiotom prowadzącym działalność w zakresie określonym w art. 6 ust. 1 – 3j ustawy, przez organ właściwy do udzielenia zezwolenia w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy. Zmiana zezwolenia nie mogła jednak obejmować zmiany miejsc urządzania gier, z wyjątkiem zmniejszenia liczby punktów gier na automatach o niskich wygranych (art. 135 ust. 2 ustawy o grach hazardowych).

Zgodnie z art. 138 ust. 2 ustawy o grach hazardowych, *do podmiotów, o których mowa w art. 129 ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 58 i art. 59, z tym że*

*organem właściwym jest organ właściwy do udzielenia zezwolenia w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy.*

Przepis art. 58 ustawy o grach hazardowych stanowi:

*Art. 58. Organ udzielający koncesji lub zezwolenia może wezwać podmiot, któremu udzielono koncesji lub zezwolenia, do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie i powiadomienia tego organu o terminie i sposobie ich usunięcia.*

W przepisie art. 59 ustawy o grach hazardowych zostały zaś określone przesłanki cofnięcia koncesji i zezwolenia. Wśród tych przesłanek wskazane zostało m.in. rażące naruszenie warunków określonych w koncesji, zezwoleniu lub regulaminie, lub innych określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności, na którą udzielono koncesji lub zezwolenia (art. 59 pkt 2 ustawy o grach hazardowych).

Kwestionowany w niniejszej sprawie przepis art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych stanowi:

*Art. 138.(...).*

*3. Organ, o którym mowa w ust. 2, 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.*

W świetle tego przepisu, cofnięcie zezwolenia na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych wymaga wcześniejszego ustalenia, że automat o niskich wygranych umożliwia grę o wygrane wyższe lub stosowanie stawek wyższych, niż przewidziane w art. 129 ust. 3 tej ustawy. Wystąpienie takiej przesłanki obliguje właściwy organ do cofnięcia zezwolenia na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier o niskich wygranych.

Do sytuacji uregulowanej w art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych nie ma zastosowania przepis art. 59 tej ustawy. W art. 138 ust. 3 ustawy o grach

hazardowych ustawodawca przewidział bowiem szczególny tryb wydawania decyzji cofającej zezwolenie wydane przed wejściem w życie tej ustawy, tj. przed 1 stycznia 2010 r. Przepis ten, jako przepis szczególny, wyłącza stosowanie art. 59 pkt 2 ustawy o grach hazardowych jako przepisu ogólnego (*vide* – wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2013 r., sygn. II GSK 2245/11, LEX nr 1356305).

W oparciu o *petitum* oraz uzasadnienie skargi konstytucyjnej należy przyjąć, iż w niniejszej sprawie Skarżąca sformułowała dwa rodzaje zarzutów.

Po pierwsze – są to zarzuty o charakterze proceduralnym, dotyczące niedochowania przy uchwalaniu ustawy o grach hazardowych trybu wymaganego dla uchwalenia aktu normatywnego, w szczególności zaś:

- zaniechania w toku prac nad projektem tej ustawy konsultacji społecznych, co ma być niezgodne z wzorcami konstytucyjnymi: z art. 2, przez naruszenie wyrażonych w nim zasad *demokratycznego postępowania ustawodawczego, konstytucjonalizmu, legalizmu i praworządności*, art. 7, art. 20 poprzez naruszenie wyrażonej w nim zasady dialogu społecznego i art. 83 przez naruszenie wyrażonej w nim zasady praworządności;

- nadmiernego pośpiechu przy uchwalaniu tej ustawy, w następstwie czego doszło do pozbawienia wpływu na jej treść grupy posłów, co doprowadzić miało do naruszenia wzorca z art. 10 ustawy zasadniczej poprzez zatarcie granicy pomiędzy władzą wykonawczą (Rządem jako podmiotem wnoszącym projekt ustawy) a władzą ustawodawczą (Sejmem).

Zarzuty niezgodnego z Konstytucją trybu uchwalenia ustawy o grach hazardowych Skarżąca odnosi do całej ustawy, a tym samym do jej przepisu art. 138 ust. 3 wskazanego jako przedmiot kontroli w pkt 1 *petitum*.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż zarzuty niedochowania wymaganego trybu prawodawczego, a w konsekwencji naruszenia wzorców wskazanych w pkt 1 jej *petitum*, zostały powiązane z niedopełnieniem wymagań wynikających z art. 4 ust. 1 ustawy o izbach gospodarczych, art. 16 ust. 1 ustawy

o organizacjach pracodawców i art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, a także art. 34 ust. 2, art. 44 ust. 3 i 7 oraz art. 51 pkt 3 Regulaminu Sejmu.

Sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty o charakterze materialnym dotyczą niezgodności kwestionowanego przepisu z wzorcami określonymi w pkt 2 *petitum* tejże skargi, w szczególności naruszenia standardów konstytucyjnych dotyczących określoności przepisów prawa obowiązujących w sferze wolności i praw obywateli oraz wymogów proporcjonalności wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej.

W niniejszej sprawie, przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej, konieczne jest rozważenie kwestii formalnych dotyczących dopuszczalności rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU

nr 10/A/2007, poz. 139; 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37; 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

Przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter konkretny i służy przede wszystkim jako środek ochrony wolności i praw skarżącego. To znaczy, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko

takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą być więc przepisy ustawy zasadniczej wyrażające konstytucyjne prawa lub wolności obywatela (podmiotu podobnego). Skarga konstytucyjna musi zawsze wskazywać konstytucyjne prawa lub wolności, które, zdaniem skarżącego, zostały naruszone. W konsekwencji, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, określającą konstytucyjne zasady ustrojowe, czy też adresowaną do ustawodawcy normą o charakterze przedmiotowym. Nie można zatem – co do zasady – jako zarzutu skargi konstytucyjnej wskazać naruszenia zasad ustrojowo – organizacyjnych, które nie kreuja praw podmiotowych (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 listopada 2001 r., sygn. Ts 129/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 96; 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23; 10 października 2013 r., sygn. Ts 154/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 485; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8; 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 225, 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 31, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 i z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81). Powoływanie ogólnych zasad i klauzul konstytucyjnych jako wyłącznego wzorca kontroli jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy brak jest innych, szczególnych postanowień konstytucyjnych kreujących dane prawo lub wolność. Ogólne klauzule konstytucyjne tylko w bardzo ograniczonym stopniu mogą być uznane za samoistne źródło praw i wolności jednostki (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU Nr 4/A/2007, poz. 37, 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06,

OTK ZU Nr 7/A/2007, poz. 75). Te przepisy konstytucyjne mogą natomiast stanowić niejako pomocniczy wzorzec kontroli przy jednoczesnym wskazaniu innej naruszonej normy.

W tym kontekście w niniejszej sprawie rozważenia wymaga, czy określone w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej wzorce kontroli, tj. art. 2, art. 7, art. 10, art. 20 w zakresie wyrażonej w nim zasady dialogu społecznego i art. 83 Konstytucji, są normami, na których mogą zostać oparte zarzuty sformułowane w postępowaniu zainicjowanym tą skargą.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

W przepisie tym wyrażona jest zasada państwa prawa oraz szereg wywodzonych z niej zasad składowych, których adresatami są władze publiczne i którym wyznaczają one określone powinności. Korelatem tych powinności, co do zasady, nie są określone prawa podmiotowe jednostki. Przyjmuje się, że powołanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną może nastąpić zupełnie wyjątkowo. Przepis ten może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, ale pod warunkiem, że zostanie sprecyzowany zarzut naruszenia prawa podmiotowego nim chronionego bądź też kiedy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z naruszeniem tegoż przepisu wiąże się naruszenie innych konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39; 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lutego 2006 r., sygn. Ts 183/05, OTK ZU nr 3/B/2006, poz. 119). Przepis art. 2 Konstytucji może stanowić pomocniczy wzorzec kontroli, przy jednoczesnym wskazaniu innej naruszonej normy



konstytucyjnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 marca 2004 r., sygn. SK 23/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 18).

Z art. 7 Konstytucji wynika wprost ustrojowa zasada prawna legalizmu adresowana do wszystkich organów władzy publicznej oraz nakładająca na te organy obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa.

Będąc w swej istocie i charakterze prawnym zasadą ustrojową, odnoszącą się do funkcjonowania organów władzy publicznej, zasada legalizmu, czy raczej jej naruszenie, nie może stanowić samoistnej przesłanki wniesienia skargi konstytucyjnej. Z zasady tej nie wynika żadne konstytucyjne, podmiotowe prawo jednostki (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03; OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02; OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103; 6 listopada 2012 r., sygn. SK 29/11, OTK ZU nr 10/A/ 2012, poz. 120; 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96).

Konstytucyjnych praw i wolności jednostki nie wyrażają również przepisy art. 10 ust. 1 i art. 83 Konstytucji.

Przepis art. 10 ust. 1 Konstytucji statuuje bowiem ustrojową zasadę podziału władzy, stanowiąc, iż *ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej*.

Adresatem normy zawartej w tym przepisie są organy władzy publicznej. Zarzut jej naruszenia nie może stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134).

Zgodnie z art. 83 Konstytucji, *każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej*.

Przepis ten wprowadza obowiązek przestrzegania prawa przez wszystkie podmioty znajdujące się na terytorium Polski oraz pozostające pod jej jurysdykcją. Nie statuuje zatem prawa podmiotowego jednostki.

Konstytucyjne prawa i wolności jednostki nie wynikają również z wyrażonej w art. 20 ustawy zasadniczej zasady dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Przepis art. 20 Konstytucji stanowi, iż *społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej*.

Przepis ten wyraża jedną z podstawowych zasad ustroju gospodarczego Polski.

Jak już podniesiono w niniejszym stanowisku, w pkt 1 *petitum* skargi zaskarżonemu przepisowi zarzucono naruszenie wyrażonej w tymże wzorcu zasady dialogu społecznego. Zasada ta ma charakter ustrojowy i nie statuuje podmiotowych praw lub wolności jednostki. Podstawę konstytucyjnego prawa podmiotowego w postaci podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej stanowi natomiast zasada wolności działalności gospodarczej, rekonstruowana łącznie z art. 20 i art. 22 Konstytucji (problematyka ta zostanie szerzej omówiona w dalszej części niniejszego stanowiska dotyczącej zarzutów skargi konstytucyjnej o charakterze materialnym). Kwestii tej nie dotyczą jednak podniesione w skardze konstytucyjnej zarzuty o charakterze proceduralnym.

W oparciu o *petitum* oraz uzasadnienie skargi konstytucyjnej zasadne jest przyjęcie, iż w niniejszej sprawie, w zakresie dotyczącym zarzutów proceduralnych, normy konstytucyjne, określone w pkt 1 *petitum* tej skargi, zostały wskazane jako samoistne wzorce kontroli. Nie statuują one jednak konstytucyjnych praw ani wolności obywateli (podmiotów podobnych). W skardze konstytucyjnej nie zostały przy tym sprecyzowane zarzuty naruszenia praw podmiotowych chronionych przez te przepisy. Nie powiązано również, w sposób jasny i niebudzący wątpliwości, naruszenia tych wzorców z innymi konstytucyjnymi prawami lub wolnościami Skarżącej.

Skarga konstytucyjna nie spełnia zatem wymogów niezbędnych do jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie dotyczącym zarzutów określonych w pkt 1 jej *petitum*.

W związku z tym, w tej części postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Podnieść ponadto należy, że, zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, skarga konstytucyjna powinna zawierać wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym – zostały naruszone oraz uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu.

Braki formalne skargi konstytucyjnej w tym zakresie skutkują koniecznością umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

Zauważyć trzeba, że sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz

odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2). *Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny* (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Przedstawiona przez skarżącego argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122 i 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68).

Stwierdzić należy, że w sformułowanej w niniejszej sprawie skardze konstytucyjnej brak jest uzasadnienia odnoszącego się do określonych w pkt 2 jej *petitum* zarzutów niezgodności art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych z art. 41 ust. 1 i art. 83 Konstytucji. Nie wskazano, w jaki sposób zaskarżona regulacja narusza przedmiotowe wzorce kontroli, jak również nie zostały powołane żadne argumenty i dowody na poparcie tychże zarzutów.

We wskazanym zakresie skarga konstytucyjna nie spełnia więc wymogów formalnych określonych w art. 52 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W tej części postępowanie w niniejszej sprawie również podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeśli chodzi o pozostałe wzorce, wymienione w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, zauważyć wypada, iż przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, gdyż wyrażona w nim zasada proporcjonalności musi odnosić się do określonego konstytucyjnego prawa lub wolności jednostki. Przepis art. 2 ustawy zasadniczej, jak wcześniej podniesiono, także nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

W oparciu o *petitum* i uzasadnienie skargi konstytucyjnej można jednak przyjąć, iż Skarżąca powiązała zarzuty naruszenia przez zaskarżony przepis wzorców z art. 2 i art. 31 ust. 3 z naruszeniem art. 20 i art. 22 Konstytucji.

W niniejszej sprawie merytorycznemu rozpoznaniu podlegają zatem sformułowane w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej zarzuty o charakterze materialnym dotyczące niezgodności zaskarżonego przepisu z wzorcami z art. 22 i art. 20 Konstytucji w zw. z wyrażonymi w art. 2 ustawy zasadniczej zasadami: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz określoności przepisów prawa w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Niezależnie od wyrażonego wcześniej stanowiska o zasadności umorzenia postępowania w niniejszej sprawie w zakresie dotyczącym zarzutów sformułowanych w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej, wskazane wydaje się odniesienie się także do kwestii dotyczących zachowania trybu wymaganego przepisami prawa przy uchwalaniu ustawy o grach hazardowych.

Zauważyć bowiem należy, że, zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub zawarcia i ratyfikacji umowy. Przepis ten wskazuje zatem na trzy kryteria kontroli: materialne, kompetencyjne i proceduralne. O ile zarzuty materialnoprawne muszą zawsze wynikać z treści skargi konstytucyjnej, o tyle zarzuty niekonstytucyjności ze względu na kryteria proceduralne i kompetencyjne Trybunał Konstytucyjny bada także z urzędu, niezależnie od treści skargi konstytucyjnej. Podejmowanie badania konstytucyjności w tym zakresie z urzędu wynika z konieczności wypełnienia hipotezy art. 188 Konstytucji, dotyczącego kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Podkreślić przy tym trzeba, że kontrola formalna aktów normatywnych ma odmienny charakter od kontroli materialnej. Przestrzeganie kompetencji i procedury właściwych do uchwalenia aktu ma istotne znaczenie dla oceny samego istnienia aktu normatywnego, a w konsekwencji jego obowiązywania w systemie prawnym oraz jego skutków prawnych. Uchybienia formalne dotyczące konstytucyjnego trybu ustawodawczego stanowią samodzielną przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego czy też poszczególnych jego przepisów. Trybunał ma zatem kompetencję do przeprowadzania tej kontroli z urzędu w stosunku do wskazanych przez skarżącego przepisów, i to nawet wtedy, gdy inicjator kontroli nie sformułował stosownych zarzutów i wzorców kontroli w piśmie inicjującym kontrolę norm (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129 i 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30).

Odnosząc się do kwestii dochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego przy uchwalaniu ustawy o grach hazardowych, podnieść należy, że rządowy projekt tej ustawy (druk nr 2481), zawierający propozycję wprowadzenia do systemu prawnego kwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu, został skierowany do łaski marszałkowskiej w dniu 12 listopada 2009 r. W dniu 13 listopada 2009 r. został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 17 listopada 2009 r., po czym projekt został skierowany do prac w Komisji Finansów Publicznych. Komisja ta w dniu 18 listopada 2009 r. przedstawiła sprawozdanie o projekcie (druk nr 2508). W dniu 19 listopada odbyło się drugie i trzecie czytanie projektu w Sejmie. Ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 19 listopada i przekazana w tym samym dniu Marszałkowi Senatu i Prezydentowi RP. Senat nie wniósł poprawek do ustawy. W dniu 26 listopada 2009 r. ustawa została podpisana przez Prezydenta RP.

Projekt ustawy o grach hazardowych został zatem wniesiony przez uprawniony podmiot, a w ramach postępowania ustawodawczego w Sejmie przeprowadzono trzy czytania projektu ustawy. Podobnie prawidłowo przebiegł senacki etap trybu ustawodawczego, a Senat wypowiedział się w przedmiocie uchwalonej przez Sejm ustawy o grach hazardowych, stosownie do art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Skrócenie terminów dotyczących oczekiwania na kolejne stadia postępowania ustawodawczego w toku prac parlamentarnych nad ustawą o grach hazardowych nastąpiło zaś zgodnie z przepisami Regulaminu Sejmu.

W tym kontekście podkreślić trzeba, iż przed przystąpieniem do pierwszego oraz drugiego czytania projektu tej ustawy Sejm – na wniosek Marszałka – wyraził zgodę, aby odbyły się one wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku sejmowego.

Jest to dopuszczalne w świetle przepisów art. 37 ust. 4 i art. 44. ust. 3 Regulaminu Sejmu, które stanowią:

*Art. 37. (...).*

*4. Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej.*

*Art. 44. (...).*

*3. Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej.*

Nie stanowiło również naruszenia Regulaminu Sejmu przystąpienie do drugiego czytania projektu ustawy o grach hazardowych w dniu 19 listopada 2009 r., w sytuacji gdy sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych dotyczące tegoż projektu zostało sporządzone w dniu 18 listopada 2009 r.

Zgodnie bowiem z art. 51 pkt 3 Regulaminu Sejmu, *Sejm w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami ustaw oraz uchwał przez przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji.*

W świetle cytowanych przepisów Regulaminu Sejmu kwestia skrócenia terminów regulaminowych dotyczących oczekiwania na kolejne stadia postępowania ustawodawczego w toku prac parlamentarnych została pozostawiona do uznania Sejmu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wyrażenie przez Sejm zgody na skrócenie tych terminów wskazuje, iż nie istniała realna obawa niezapoznania się posłów z projektem.

Zauważyć ponadto należy, że na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych rozpatrywane były wnioski mniejszości dotyczące projektu ustawy o grach hazardowych (*vide* – sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych z dnia 18 listopada 2009 r. o rządowym projekcie ustawy o grach hazardowych i o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych, druk nr 2508, Sejm VI kadencji).

Poprawki do projektu ustawy o grach hazardowych zostały także zgłoszone w drugim czytaniu tegoż projektu w Sejmie. Były one przedmiotem rozpatrzenia na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych w dniu 19 listopada



2009 r. (*vide* – dodatkowe sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych z dnia 19 listopada 2009 r. o rządowym projekcie ustawy o grach hazardowych i o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych, druk nr 2508A, Sejm VI kadencji).

Zauważyć ponadto należy, że Biuro Analiz Sejmowych, odnośnie do przyjętego trybu procedowania nad projektem ustawy o grach hazardowych, zgłosiło jedynie wątpliwości dotyczące ewentualnej konieczności rozpoznania go przez Sejm w tzw. trybunie kodeksowym, gdyż projekt wprowadzał zmiany do Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego i Kodeksu karnego wykonawczego. W pozostałym zakresie nie zostały zgłoszone uwagi dotyczące przyjętego przez Sejm trybu procedowania nad tym projektem. Nie zgłoszono także uwag dotyczących braku konsultacji społecznych w toku prac nad projektem u.g.h. (*vide* – notatka Biura Analiz Sejmowych z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie kolizji z Konstytucją rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy o grach hazardowych).

Okoliczności te zdają się wskazywać, iż pośpiech w pracach nad ustawą o grach hazardowych nie pozbawił określonej grupy parlamentarzystów możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska, co mogłoby być uznane za naruszające standardy konstytucyjne dotyczące trybu uchwalania ustaw.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że przepisy Konstytucji nie określają, jak długo trwać mają prace ustawodawcze nad projektem ustawy. Sam fakt szybkiego procedowania nad projektem ustawy o grach hazardowych nie jest zaś równoznaczny z takim naruszeniem trybu ustawodawczego, które stanowiłoby podstawę uznania całej tej ustawy za niezgodną z Konstytucją. Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może więc stanowić zarzutu niekonstytucyjności. *Może być oceniana, po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy*

*parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. (...). Istnieje wprawdzie prawdopodobieństwo, że ustawa pospiesznie rozpatrzona i uchwalona może zawierać błędy, ale nie może to przesądzać oceny zgodności ustawy z Konstytucją (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32).*

Uznać zatem należy, że pośpiech w pracach ustawodawczych nad projektem ustawy o grach hazardowych nie prowadził do naruszenia standardów konstytucyjnych. Tempo tych prac, aczkolwiek duże, samoistnie nie uniemożliwiało posłom przedstawienia stanowiska w przedmiocie proponowanych w tym projekcie rozwiązań.

W toku prac nad projektem ustawy o grach hazardowych nie doszło także do takiego naruszenia procedury prawodawczej, polegającego na nieprzeprowadzeniu konsultacji społecznych dotyczących tegoż projektu, które mogłoby zostać uznane za niezgodne ze standardami konstytucyjnymi.

Należy zwrócić uwagę, że założenia rządowego projektu ustawy o grach hazardowych były poddane konsultacjom społecznym z Izbą Gospodarczą Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych, Związkiem Pracodawców Prowadzących Gry Losowe i Zakłady Wzajemne, Stowarzyszeniem Menadżerów Firm Działających w Zakresie Gier Losowych, Bussines Center Club, Krajową Izbą Gospodarczą, Stowarzyszeniem Producentów i Pracowników Firm Bukmacherskich (*vide* – uzasadnienie projektu ustawy o grach hazardowych, druk sejmowy nr 2481, VI kadencja Sejmu).

W toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy o grach hazardowych, w posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych w dniu 18 listopada 2009 r. uczestniczyli i wypowiedali się co do proponowanych w tym projekcie rozwiązań m.in. przedstawiciele: Izby Gospodarczej Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych, Polskiej Federacji Pokera Sportowego,

Stowarzyszenia Menadżerów Firm Działających w Zakresie Gier Losowych, Stowarzyszenia Producentów i Pracowników Firm Bukmacherskich, Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością *Star – Typ – Sport Zakłady Wzajemne*, Stowarzyszenia Forum Solidarnego Rozwoju, Stowarzyszenia na Rzecz Promocji Odpowiedzialnej Gry, Stowarzyszenia Popularnych Gier Towarzyskich *Mariasz* (*vide* – biuletyn nr 2986/VI z posiedzenia komisji Finansów Publicznych Sejmu VI kadencji w dniu 18 listopada 2009 r.).

Tym samym brak jest podstaw do uznania, że nie zostały przeprowadzone konsultacje społeczne dotyczące projektu ustawy o grach hazardowych i nie dopuszczono do wymiany poglądów na temat proponowanych w tymże projekcie regulacji.

Nawet w sytuacji, gdy wskazany przez projektodawców termin konsultacji założeń, jak i samego projektu ustawy o grach hazardowych był krótki, to z faktu tego nie można wywodzić twierdzenia, iż konsultacje miały charakter pozorny. Fakt, że stanowisko wymienionych podmiotów biorących udział w posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych nie zostało uwzględnione w procesie ustawodawczym, sam w sobie nie może świadczyć o pozorności konsultacji społecznych.

Podkreślić w tym miejscu trzeba, że instrumenty konsultacyjne mają wprawdzie charakter legitymizujący i o to w nich chodzi, aby były środkiem osiągnięcia konsensu, były brane na serio, a nie jedynie czysto formalnie, bez wpływu na losy projektowanych zmian normatywnych. Uprawnienie do zajęcia stanowiska w przedmiocie projektu ustawy nie oznacza jednak możliwości narzucania jakichkolwiek rozwiązań Sejmowi i w żadnym stopniu nie daje też prawa *veta* wobec decyzji parlamentu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). Uchwalanie ustaw należy bowiem do wyłącznej kompetencji Sejmu, a rola podmiotów, którym przyznano prawo wyrażania opinii do projektów tychże ustaw, ogranicza się do zajęcia stanowiska pozwalającego Sejmowi na orientację w ich poglądach

(*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

Podnieść ponadto należy, że przy badaniu zasadności zarzutów ewentualnego naruszenia procedury prawodawczej, polegającego na nieprzeprowadzeniu konsultacji czy braku opinii dotyczących projektowanego aktu prawnego, na tle konkretnej sprawy należy dokonać analizy procesu legislacyjnego, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności, na które składają się m.in.: usytuowanie w systemie źródeł prawa aktu normatywnego, w którym statuowane są obowiązki dotyczące konsultacji i opiniowania; materię, której dotyczy obowiązek konsultacji i zasięgnięcia opinii; etap prac legislacyjnych, na którym zaniechano konsultacji czy uzyskania opinii; kumulowanie i częstotliwość naruszeń procedury prawodawczej w postaci braku konsultacji czy opinii oraz faktyczny udział organów zewnętrznych w postępowaniu legislacyjnym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, *op. cit.*; 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

Podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu prawnego stanowi jedynie naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej. Naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może zaś stanowić takiej podstawy. Należy więc wyróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej, które mogą stanowić podstawę do orzeczenia niezgodności ustawy z Konstytucją. Taki charakter ma np. zgłoszenie poprawki w takim momencie procedury, że nie zostanie ona objęta stadium co najmniej dwóch czytań, albo niepoddanie projektu obowiązkowym konsultacjom wynikającym z Konstytucji. Wyróżnia się także naruszenie regulacji dotyczących nieistotnych elementów procesu legislacyjnego, o mniejszym ciężarze gatunkowym, które nie powoduje niezgodności z

Konstytucją (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, *op. cit.*; 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, *op. cit.*; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, *op. cit.*; 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 40).

Jak już wskazano w niniejszym stanowisku, Konstytucja nie reguluje w pełni procedury prawodawczej. Pokażna część procesu legislacyjnego jest bowiem pozostawiona unormowaniom regulaminów Sejmu i Senatu, jako aktom właściwym do określenia porządku prac obu izb parlamentu (art. 112 i art. 124 Konstytucji). Odróżnienie konstytucyjnych i regulaminowych unormowań procedury ustawodawczej jest szczególnie istotne z uwagi na ich odmienną moc prawną i wynikający z niej stopień związania Sejmu i Senatu ich postanowieniami (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30 oraz L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, tom 2, Warszawa 2001 r., red. L. Garlicki, komentarz do art. 118, str. 2).

Należy zwrócić uwagę, iż nałożone na projektodawców obowiązki konsultacyjno – opiniodawcze w odniesieniu do projektu ustawy o grach hazardowych wynikały z przepisów rangi ustawowej, a nie konstytucyjnej.

Obowiązki te wynikały m.in. z przepisów art. 16 ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców; art. 4 ust. 1 ustawy o izbach gospodarczych; art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców, *organizacja pracodawców, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240), ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców.*

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o izbach gospodarczych stanowi:

*Art. 4. 1. Izba gospodarcza jest uprawniona do wyrażania opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki oraz może*

*uczestniczyć, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie.*

Z kolei, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, *organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240), zwanej dalej „ustawą o Radzie Dialogu Społecznego”, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.*

Istnieje jakościowa różnica między obowiązkiem opiniowania wynikającym z Konstytucji a analogicznym obowiązkiem ustawowym, który tworzy jedynie element ustawowego, a nie konstytucyjnego, trybu ustawodawczego. Ustawowy obowiązek opiniowania nie jest wymogiem konstytucyjnym określonego trybu postępowania legislacyjnego. Uchybienie obowiązkowi opiniowania wynikającemu jedynie z ustawy jest nieprawidłowością, która nie prowadzi jednak do naruszenia konstytucyjnego standardu postępowania legislacyjnego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, *op. cit.*). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 10/09 (*op. cit.*), „jakościowo cięższym” uchybieniem w procedurze legislacyjnej jest „zlekceważenie powinności konstytucyjnej” niż zaniechanie zebrania opinii będących realizacją kompetencji mającej swe źródło w ustawodawstwie zwykłym (podobnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, *op. cit.*).

Jeśli chodzi o kwestię dotyczącą spełnienia przez rządowy projekt ustawy o grach hazardowych wymogu określonego w przepisie art. 34 ust. 3 zdanie pierwsze Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym uzasadnienie projektu ustawy *powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz*

*informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy, zauważyć należy, iż w uzasadnieniu projektu u.g.h. – jak wcześniej wskazano – znajdowała się informacja o przeprowadzonych konsultacjach społecznych. Zawarta została również informacja, iż uwagi przyjęte w toku konsultacji międzyresortowych i społecznych zostały wprowadzone wprost do w/w projektu. Z uwag podmiotów społecznych przyjęto uwagę dotyczącą zharmonizowania tytułu ustawy z definicjami poszczególnych gier oraz wprowadzono regulację dotyczącą Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o grach hazardowych, druk nr 2481, Sejm VI kadencji).*

Niezależnie od oceny, czy zamieszczenie takiej informacji w uzasadnieniu projektu u.g.h. można uznać za spełnienie przez tenże projekt wymogu z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu, wskazać trzeba, iż kontrola dochowania procedury prawotwórczej w kontekście przestrzegania norm zawartych w Regulaminie Sejmu ma ograniczony charakter. Trybunał Konstytucyjny ocenia bowiem stosowanie norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego i w związku z tym nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32 i 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 10).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12 (OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121), odnosząc się do znaczenia norm Regulaminu Sejmu dla oceny zgodności aktu prawnego z Konstytucją:

– *po pierwsze, naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu nie powoduje samo przez się naruszenia Konstytucji;*

– *po drugie, badając zasadność zarzutu naruszenia Konstytucji, Trybunał analizuje przestrzeganie tych postanowień Regulaminu Sejmu, które są powiązane treściowo z przepisami Konstytucji;*

– *po trzecie, oceniając wagę naruszeń Regulaminu Sejmu, jako przesłanki uznania zasadności zarzutu niezgodności procedury legislacyjnej z Konstytucją, Trybunał opiera się na kryterium wpływu tych naruszeń na treść uchwalonej następnie ustawy;*

– *po czwarte, Trybunał przeprowadza w poszczególnych sprawach analizę konkretnych postępowań ustawodawczych i ocenia, czy naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu zniweczyło cel, któremu te przepisy służyły.*

Brak jest podstaw do stwierdzenia, iż ewentualne naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu w toku prac nad projektem u.g.h. miało wpływ na treść uchwalonej następnie ustawy, w szczególności zaś na treść zaskarżonego w niniejszej sprawie przepisu, bądź ograniczyło udział posłów w pracach nad tymże projektem, uniemożliwiając im wyrażenie stanowiska w sprawie poszczególnych proponowanych w nim regulacji, jak i całości ustawy. Przepis art. 31 ust. 4 Regulaminu Sejmu nie jest przy tym powiązany z przepisami Konstytucji dotyczącymi procesu prawotwórczego.

Niezależnie od powyższego podnieść trzeba, że, w sytuacji, gdy *treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedzinę traktowane przez Konstytucję jako szczególnie niedostępne dla ustawodawcy, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych ustawach* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, *op. cit.*).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że ustawa o grach hazardowych reguluje działalność gospodarczą w sferze gier hazardowych. Nie jest to dziedzina traktowana przez Konstytucję jako szczególnie niedostępna dla ustawodawcy,



przy unormowaniu której swoboda prawotwórcza parlamentu jest merytorycznie ograniczona w takim samym stopniu, jak w przypadku unormowań dotyczących sfery praw i wolności osobistych obywateli. Wręcz przeciwnie – ze względu na potrzebę ochrony wartości gwarantowanych konstytucyjnie ingerencja ustawodawcy w dziedzinę gier hazardowych, w szczególności gier na automatach o niskich wygranych, jest nie tylko dopuszczalna, ale wręcz konieczna. Bez tej ingerencji niemożliwe staje się bowiem zapobieżenie szkodliwym dla jednostek i dla społeczeństwa konsekwencjom zdrowotnym, moralnym, prawnym i finansowym, które wiążą się z grami hazardowymi (kwestia ta zostanie szerzej omówiona w dalszej części niniejszego stanowiska). Zakres dopuszczalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest więc szerszy niż w wypadku innych wolności i praw konstytucyjnych, zwłaszcza wolności i praw osobistych i politycznych, co wynika z odpowiedzialności państwa za funkcjonowanie wolnorynkowych mechanizmów gospodarczych, potrzeby uwzględniania interesów państwa lub społeczeństwa, a także z charakteru gospodarki w państwie współczesnym. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 29), *działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym.*

Podkreślić ponadto należy, że podstawowym celem przepisów nakładających na projektodawcę obowiązek przedstawienia wyników konsultacji oraz zaprezentowanych opinii dotyczących projektu aktu prawnego jest umożliwienie Sejmowi wnikliwego rozpatrzenia tegoż projektu. Zapewnienie w tym zakresie przestrzegania praw parlamentu w jego relacjach z rządem (jako projektodawcą) należy w pierwszej kolejności do samego parlamentu. Sejm dysponuje bowiem instrumentami prawnymi dla zapewnienia przestrzegania swoich uprawnień i uzyskania dokumentów, które nie zostałyby przedstawione

parlamentowi. Sejm może żądać przedstawienia opinii określonego podmiotu, jeżeli obowiązujące prawo wprowadza obowiązek jej zasięgnięcia (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, *op. cit.*).

Na podstawie art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2 i 3 tegoż artykułu.

Zgodnie zaś z art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu, *projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu.*

Wskazane instrumenty prawne nie zostały jednak wykorzystane w przypadku projektu ustawy o grach hazardowych.

Reasumując:

- kompetencje podmiotów uprawnionych do zajmowania stanowiska w procedurze prawodawczej dotyczącej ustawy o grach hazardowych nie mają charakteru kompetencji konstytucyjnej;
- opinie i stanowiska przedstawione przez te podmioty nie mogły mieć charakteru wiążącego; należy je traktować jako uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych, tak aby Sejm, nadając ustawie ostateczną treść, miał świadomość, jakie są poglądy i propozycje podmiotu wyrażającego opinię;
- w procesie ustawodawczym dotyczącym ustawy o grach hazardowych podmioty uprawnione do wyrażenia opinii nie zostały pozbawione możliwości wyrażenia stanowiska w sprawie stanowiącej przedmiot projektu, gdyż uczestniczyły w pracach nad tą ustawą;

- materia podlegająca regulacji przez ustawę o grach hazardowych nie stanowiła dziedziny traktowanej przez Konstytucję jako szczególnie niedostępna dla ustawodawcy;
- brak realizacji obowiązku konsultacyjnego wynikającego z przepisów rangi ustawowej nie prowadził do sytuacji, w której w toku procesu ustawodawczego parlamentarzystom nie było znane stanowisko zajęte przez zainteresowane podmioty.

Na marginesie jedynie zauważyć wypada, że kontrola proceduralna jest najbardziej wskazana w możliwie krótkim terminie po ustanowieniu aktu normatywnego, gdy doniosłość uchybień prowadzi do wniosku, iż akt nie doszedł do skutku. Upływ czasu może być uważany za czynnik nakazujący łagodniej traktować mniej istotne nieprawidłowości proceduralne z uwagi na dotkliwe skutki tej kontroli dla systemu prawa (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, *op. cit.*).

W świetle przedstawionej argumentacji zasadne jest przyjęcie, iż w procesie prawotwórczym dotyczącym ustawy o grach hazardowych nie doszło do naruszeń, które mogłyby zostać uznane za naruszające standardy konstytucyjne.

Za niezasadne należy uznać zarzuty niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 22 i art. 20 Konstytucji w zw. z wyrażonymi w art. 2 ustawy zasadniczej zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą określoności przepisów prawa w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jeśli chodzi o art. 2 Konstytucji, z argumentacji przytoczonej w skardze konstytucyjnej wynika, iż sformułowane przez Skarżącą w odniesieniu do tego wzorca zarzuty dotyczą naruszenia wyrażonych w nim zasad ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz dostatecznej określoności przepisów prawa.

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady

demokratycznego państwa prawnego. Jej istotę da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela. Zasada ta wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie zobowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Regulacje prawne powinny w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się zatem na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika m.in. zakaz przyjmowania unormowań o zaskakującym i nieprzewidywalnym charakterze. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm. Jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia, czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę przysługujących jej praw. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81; 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU

nr 10/A/2006, poz. 156; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz.157; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16; 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134).

Wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa wynika z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady przyzwoitej legislacji.

O zasadzie tej mówi się jako o *systemie ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących, jak należy dokonywać zmian w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Balasiński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny z 2006 r., nr 3, str. 6).

Zgodnie z zasadą dostatecznej określoności przepisów prawa, powinny być one formułowane w sposób precyzyjny, jasny, komunikatywny oraz poprawny pod względem językowym.

Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.

Omawiana zasada ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a obywatelom stwarzać niepewność co do ciężących na nich obowiązków (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23; 4

listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96; 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8; 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).

Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy, z punktu widzenia procesu prawotwórczego, etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowi to podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). Ważnym elementem zasady poprawnej legislacji jest przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106 i 15 listopada 2010 r., sygn. P 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 100).

Przepis art. 22 Konstytucji stanowi, że *ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny*. Wzorzec ten, dotycząc wolności prowadzenia działalności gospodarczej, sam tej wolności nie ustanawia. Ustanawiają ją przede wszystkim art. 20 Konstytucji oraz – w sposób uzupełniający i dotyczący pewnych wycinków tej wolności – inne normy konstytucyjne (m.in. art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji). Treść normatywną art. 22 Konstytucji należy odczytywać w kontekście art. 20 Konstytucji. Art. 22 Konstytucji nie proklamuje bowiem samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej. Przepis ten nie określa, jaka jest treść tej wolności i sfera działań, które są realizacją wolności działalności gospodarczej, lecz dotyczy konstytucyjnych wymogów ograniczenia

wolności działalności gospodarczej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33). Wyrażenie *wolność działalności gospodarczej* należy rozumieć zarówno jako wolność wyboru działalności gospodarczej, jak i wolność jej wykonywania (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62). Natomiast ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej to takie regulacje prawne, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (*vide* – wyrok Trybunału konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2).

Przepis art. 20 Konstytucji – co należy przypomnieć – stanowi, iż *społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej*. W przepisie tym została sformułowana zasada społecznej gospodarki rynkowej, która nadaje kształt ustrojowi gospodarczemu Rzeczypospolitej i określa kierunek dążeń państwa w tym zakresie, wskazując na zasadnicze elementy społecznej gospodarki rynkowej: wolność działalności gospodarczej, własność prywatną oraz dialog i współpracę partnerów społecznych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r., sygn. K 8/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 72).

Przepis art. 22, uzupełniając treść art. 20 Konstytucji, tworzy podstawy ustroju gospodarczego Polski (*vide* – L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 1, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016 r., str. 561). Użycie w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu *wolność działalności gospodarczej* świadczy wyraźnie o tym, że przepisy te można uważać także za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, a nie tylko i wyłącznie za normę prawa w znaczeniu

przedmiotowym i zasadę ustroju państwa (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56 czy 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116). Przepis ten określa formalne i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. W płaszczyźnie materialnej wymaga, aby ograniczenia te znajdowały uzasadnienie w *ważnym interesie publicznym*, a w płaszczyźnie formalnej – aby były wprowadzone *tylko w drodze ustawy*. Z art. 22 Konstytucji wynika zakaz ograniczania wolności działalności gospodarczej w sposób z nim sprzeczny lub niezgodny z wymienionymi w nim warunkami.

Adresatami wolności gospodarczej, o której mowa w art. 20 i art. 22 Konstytucji, są osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi. Nie są natomiast jej adresatami państwo i inne instytucje publiczne (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 maja 2001 r., sygn. K. 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82; 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31; 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82).

Wśród obowiązków państwa, wynikających z zasady wolności działalności gospodarczej, wyróżnia się obowiązki pozytywne, polegające na zobowiązaniu państwa do tworzenia materialnych warunków sprzyjających realizacji wolności gospodarczej, i negatywne, zakazujące wydawania aktów prawnych sprzecznych z tą zasadą. Do cech wolności prowadzenia działalności gospodarczej należy przede wszystkim możliwość wyboru działalności gospodarczej. Drugą istotną cechą wolności prowadzenia działalności gospodarczej jest wolność prowadzenia i wykonywania tej działalności niezakłóconej nieusprawiedliwionymi i nadmiernymi działaniami organów władzy publicznej. Wolność działalności gospodarczej (wolność gospodarcza) obejmuje nie tylko możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku, ale także możliwość podejmowania



decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru przedmiotu działalności i prawnych form ich realizacji.

Art. 22 Konstytucji jako *lex specialis* nie wyłącza zupełnie stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, przynajmniej w tym zakresie, w jakim *ważny interes publiczny* może być odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30; 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 100).

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia; istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości w postaci bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób; zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Ze sformułowanej w tym przepisie zasady proporcjonalności wyprowadza się trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (proporcjonalność *sensu stricto*). Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której można w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w gwarantowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub prawa człowieka i obywatela [*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia, wynikającego z art. 2 Konstytucji, nakazu dostatecznej określoności przepisów prawa, stwierdzić należy, iż art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych nie ma charakteru regulacji niedookreślonej, pozostawiającej organom ją stosującym nadmierną swobodę czy wręcz dowolność w jej stosowaniu.

Z treści tego przepisu jednoznacznie bowiem wynika, że, w razie stwierdzenia niespełnienia przez automat do gier o niskich wygranych warunków określonych w art. 129 ust. 3 tej ustawy, tj. automat ten umożliwi grę o wygrane, w których jednorazowa ich wartość jest wyższa niż 60 zł lub wartość maksymalnej stawki jest wyższa niż 0,50 zł, uprawniony organ jest zobligowany do cofnięcia zezwolenia na urządzenie i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych, na podstawie którego działalność ta jest prowadzona.

W wypadku, gdy automat nie wypełnia warunków z art. 129 ust. 3 ustawy o grach hazardowych, nie ma znaczenia fakt, czy automat utracił cechy techniczne pozwalające na prowadzenie gier odpowiadających definicji ustawowej gry na automatach o niskich wygranych, czy też od początku ich nie posiadał, mimo że został zarejestrowany jako automat do takich gier. Dla cofnięcia zezwolenia wystarczające jest bowiem stwierdzenie niezgodności automatu z warunkami określonymi w ustawie (*vide* – wyroki WSA: w Białymstoku – z dnia 27 sierpnia 2013 r., sygn. II SA/Bk 349/13 i we Wrocławiu – z dnia 18 marca 2016 r., sygn. III SA/Wr 950/15, LEX nr 2085935).

Dodać należy, iż określone w zaskarżonym przepisie przesłanki cofnięcia zezwolenia, tj. umożliwienie na automacie gry o wyższe, niż dopuszczalne, wygrane oraz stosowanie stawek wyższych niż przewidziane, są związane z właściwościami automatów do gier o niskich wygranych jako urządzeń.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, *zezwoenie na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier*

*cyldrycznych, gier w karty, gier w kości, gry bingo pieniężne, zakładów wzajemnych, gier na automatach oraz gier na automatach o niskich wygranych obejmuje:*

- 1) nazwę spółki;*
- 2) zatwierdzoną strukturę udziałów lub akcji imiennych, a także nazwiska członków zarządu i rady nadzorczej spółki;*
- 3) miejsce urządzania gier lub zakładów;*
- 4) rodzaj i minimalną oraz maksymalną liczbę gier lub zakładów;*
- 5) warunki, które powinna spełniać spółka, w szczególności dotyczące zabezpieczeń, o których mowa w art. 38;*
- 6) zatwierdzone warunki techniczne prowadzenia rejestracji gości, o której mowa w art. 18 ust. 2;*
- 7) nieprzekraczalny termin rozpoczęcia działalności.*

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, w odniesieniu do gier na automatach o niskich wygranych treścią określonego w nim zezwolenia jest prawo urządzania i prowadzenia działalności w zakresie tych gier.

Z treści cytowanego art. 35 ust. 1 pkt 3 u.g.h. wynika, że zezwolenie to obejmuje m.in. miejsce urządzania gier. Zgodnie zaś z art. 37 tej ustawy, jedno zezwolenie udzielane jest m.in. na prowadzenie określonej w zezwoleniu liczby punktów gier na automatach o niskich wygranych.

Zauważyć ponadto należy, że, zgodnie z art. 36 ust. 1, art. 15b ust. 4 i 4a oraz art. 32 ust. 1 i art. 35 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, eksploatować automaty do gier o niskich wygranych mogły tylko podmioty posiadające stosowne zezwolenie, przy czym w zezwoleniu tym nie były określone konkretne automaty, które miałyby być używane przy korzystaniu z zezwolenia.

Treść zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie urządzania i prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych określa zatem zakres

terytorialny prowadzenia tejże działalności i odnosi się do wszystkich punktów urządzania tych gier objętych tymże zezwoleniem (*vide* – wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. II GSK 480/08, LEX nr 505806).

W świetle wskazanych regulacji należy przyjąć, że przepis art. 138 ust. 3 u.g.h. dotyczy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie całości określonej w nim działalności w zakresie urządzania i prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych.

Przyjęcie tezy, iż art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych nie ma zastosowania do tego rodzaju zezwolenia (w sytuacji, gdy jest to inne zezwolenie niż to, które zostało dołączone do wniosku o rejestrację automatu do gier, w którym stwierdzono naruszenie warunków z art. 129 ust. 3 u.g.h.), byłoby sprzeczne z *ratio legis* zaskarżonego przepisu.

Przepis art. 138 ust. 3 u.g.h. ma bowiem na celu uniemożliwienie dalszego prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, w której wykorzystywany jest automat niespełniający wymogów określonych w art. 129 ust. 3 tej ustawy.

Wskazać ponadto trzeba, że postępowanie administracyjne w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na podstawie art. 138 ust. 3 u.g.h. ma na celu ustalenie, czy kontrolowany automat do gier posiada cechy automatu do gier o niskich wygranych w rozumieniu art. 129 ust. 3 tej ustawy. Jest ono niezależne od postępowania w przedmiocie dopuszczenia konkretnego automatu do eksploatacji i użytkowania, które jest regulowane przepisami rozporządzenia z dnia 3 czerwca 2003 r.

Zgodnie z § 7 i § 8 ust. 1 tegoż rozporządzenia, warunkiem dopuszczenia automatu lub urządzenia do gier do eksploatacji i użytkowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest rejestracja takiego automatu na podstawie badania poprzedzającego jego rejestrację przez jednostkę badającą upoważnioną przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Badanie to obejmowało m.in. sprawdzenie, czy automat jest wyposażony w oznaczenie zezwolenia, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i 1a ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Pozytywną opinię mógł uzyskać tylko taki automat, który, oprócz innych cech technicznych, był zaopatrzony w informację, że będzie eksploatowany w ramach konkretnego i ważnego zezwolenia (*vide* – wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2013 r., sygn. II GSK 1829/11, LEX nr 1558602). W celu dokonania rejestracji konieczne było, aby uprawniony organ dokonał na wniosku o rejestrację jej poświadczenia (§ 10 rozporządzenia z dnia 3 czerwca 2003 r.). W myśl § 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia z dnia 3 czerwca 2003 r. dopiero poświadczenie rejestracji stwierdzało uprawnienie określonego podmiotu do wprowadzenia do eksploatacji i użytkowania wymienionego w nim automatu przez okres 6 lat.

Podkreślić przy tym trzeba, że, zgodnie z art. 15b ust. 4 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, automaty do gier o niskich wygranych mogły być eksploatowane i użytkowane tylko przez podmioty *posiadające zezwolenie na urządzanie i prowadzenie działalności* w zakresie tych gier, po dopuszczeniu ich do eksploatacji i użytkowania przez uprawniony organ. Również w art. 24 ust. 1b ustawy o grach i zakładach wzajemnych mowa jest o udzieleniu *zezwolenia na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych*.

W żadnym z tych przepisów nie ma więc mowy o zezwoleniu na eksploatowanie i użytkowanie automatu do gier o niskich wygranych.

Kwestia cofnięcia rejestracji została zaś uregulowana odrębnie w rozporządzeniu z dnia 3 czerwca 2003 r. Przepis § 14 ust. 5 tegoż rozporządzenia przewidywał bowiem cofnięcie rejestracji automatu do gier w razie stwierdzenia niezgodności rzeczywistego jego stanu z warunkami rejestracji.

Okoliczności te wskazują, że przepis art. 138 ust. 3 u.g.h. nie dotyczy cofnięcia rejestracji konkretnego automatu, który nie spełnia warunków do

uznania go za automat do gier o niskich wygranych w rozumieniu art. 129 ust. 3 tej ustawy.

W skardze konstytucyjnej nie wykazano, aby zaskarżony przepis budził w praktyce orzeczniczej wątpliwości interpretacyjne tego rodzaju, iż mogłoby to wskazywać, że został on sformułowany w sposób nieprecyzyjny i niejasny w stopniu naruszającym standardy konstytucyjne dotyczące nakazu dostatecznej określoności przepisów prawa.

Jak wskazał zaś Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2002 r., *dla stwierdzenia niezgodności z Konstytucją nie wystarcza jednak tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie faktu występowania niejasności lub rozbieżności interpretacyjnych. Nie w każdym przypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają bowiem tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest wyeliminowanie z niego tego przepisu w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Do wyjątków należą bowiem sytuacje, gdy dany przepis jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób i przy przyjęciu różnych metod wykładni nie daje się interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją. (...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma*

*miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu* (sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90). Przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu jest przy tym tylko takie uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji. Nie oznacza to jednak, że każdy przepis, przy interpretacji którego podmiot stosujący prawo (zwłaszcza sąd) jest zmuszony sięgnąć do pozajęzykowych metod wykładni, jest automatycznie niezgodny z art. 2 Konstytucji (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Dopiero jeżeli dana regulacja prawna okazuje się niejasna w sposób kwalifikowany, uzasadnia to stwierdzenie jej niekonstytucyjności ze względu na naruszenie zasady poprawnej legislacji będącej komponentem zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywiedzionej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103].

W przypadku zaskarżonego przepisu, przy zastosowaniu powszechnie przyjętych i dopuszczalnych metod wykładni, możliwa jest jego racjonalna, poprawna logicznie i funkcjonalnie oraz zgodna z Konstytucją wykładnia i taka też wykładnia przyjmowana jest w procesie stosowania tego przepisu przez sądy administracyjne.

Brak jest zatem podstaw do przyjęcia, iż przepis art. 138 ust. 3 u.g.h. narusza konstytucyjną zasadę określoności przepisów prawa.

Przepis art. 138 ust. 3 u.g.h., poprzez swoją rzekomą nieokreśloność, nie kreuje zatem rozwiązania stwarzającego *pułapkę* prawną dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gier na automatach o niskich wygranych.

Zaskarżony przepis nie zawiera również rozwiązań o zaskakującym, nieprzewidywalnym charakterze, które naruszałoby bezpieczeństwo prawne obywateli (podmiotów podobnych).

W tym kontekście odnieść należy się do przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych dotyczących gier na automatach o niskich wygranych. Jak należy ponownie podkreślić, przepis art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych ma bowiem zastosowanie do działalności prowadzonej na podstawie przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych.

W myśl definicji zawartej w art. 2 ust. 2b ustawy o grach i zakładach wzajemnych, grami na automatach o niskich wygranych są gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych i elektronicznych o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których wartość jednorazowej wygranej nie może być wyższa niż równowartość 15 euro, a wartość maksymalnej stawki za udział w jednej grze nie może być wyższa niż 0,07 euro (7 eurocentów). Równowartość ta ustalana była według ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski kursu kupna z ostatniego dnia poprzedniego roku kalendarzowego.

W przepisach przejściowych ustawy o grach hazardowych ustawodawca zmodyfikował pojęcie *automaty do gier o niskich wygranych*, przyjmując w art. 129 ust. 3, iż *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.*

Modyfikacja dotyczyła zatem tylko określenia maksymalnej wartości jednorazowej wygranej i maksymalnej wartości stawki za udział w jednej grze.



Podkreślić trzeba, że w tym zakresie różnice pomiędzy regulacjami zawartymi w u.g.h. i ustawie o grach i zakładach wzajemnych są niewielkie.

Zgodnie z art. 7 ust. 1a ustawy o grach i zakładach wzajemnych, urządzenie gier na automatach o niskich wygranych było dozwolone jedynie w punktach gier na automatach o niskich wygranych. W myśl art. 9 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, punkty gier na automatach o niskich wygranych to miejsca, w których prowadzi się tego rodzaju gry na podstawie zatwierdzonego regulaminu, a liczba zainstalowanych automatów nie może przekraczać 3 sztuk.

Ustawa ta nie nakładała wymogu, aby były to miejsca wydzielone jedynie dla tego typu działalności. Zgodnie z art. 30 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, punkty takie mogły być usytuowane w lokalach gastronomicznych (np. barach, kawiarniach), handlowych (sklepach) lub usługowych (np. stacjach benzynowych) jedynie pod warunkiem, że były one oddalone co najmniej 100 m od szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych oraz ośrodków kultu religijnego.

Zauważyć ponadto należy, że pod rządami ustawy o grach i zakładach wzajemnych pozwolenia na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych wydawane były jedynie na określony w nich czas. Zgodnie bowiem z art. 36 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gier urządzanych na automatach o niskich wygranych udzielane było na okres 6 lat. Podmiot prowadzący taką działalność mógł wystąpić o przedłużenie zezwolenia na okres kolejnych 6 lat (art. 36 ust. 3 ustawy o grach i zakładach wzajemnych).

Tym samym ustawodawca gwarantował podmiotowi prowadzącemu działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, że w czasie określonym w art. 36 ustawy o grach i zakładach wzajemnych będzie mógł prowadzić tego typu działalność na zasadach określonych w zezwoleniu. Ani z tego przepisu, ani z innych przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych nie wynikało zaś zapewnienie, że, w okresie, na jaki zostało udzielone

zezwolenie, nie ulegną zmianie warunki prowadzenia tej działalności, w tym maksymalna wysokość jednorazowej wygranej i wysokość maksymalnej stawki za udział w jednej grze.

Przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych pozwalają na pełne wykorzystanie 6-letniego zezwolenia na urządzenie i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych pod warunkiem działania w tym zakresie w zgodzie z przepisami prawa.

Podkreślić ponadto trzeba, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia 31 października 2009 r., w myśl art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, organ udzielający zezwolenia mógł je cofnąć podmiotowi prowadzącemu działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych także w razie *rażącego naruszenia warunków określonych w zezwoleniu lub regulaminie, lub innych określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności, na którą uzyskał zezwolenie.*

Należy uznać, iż rażące naruszenie określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności w zakresie urządzenia i prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych obejmowało także przypadki, w których automaty do gier nie spełniały wymogów określonych w art. 2 ust. 2b tej ustawy.

Jeszcze w okresie obowiązywania ustawy o grach i zakładach wzajemnych ustawodawca wprowadził zatem rozwiązania zbliżone do przyjętych w art. 138 ust. 3 u.g.h.

Odnośnie do kwestii związanej z cofnięciem zezwolenia na podstawie art. 138 ust. 3 u.g.h. w wyniku stwierdzenia niespełnienia wymogów określonych w art. 129 ust. 3 tej ustawy przez automat, który nie jest używany w prowadzonej działalności, zauważyć trzeba, że, zgodnie z § 14 ust. 1 rozporządzenia z dnia 3 czerwca 2003 r., podmiot prowadzący gry na automatach o niskich wygranych był uprawniony do eksploataowania i użytkowania automatów o niskich wygranych w ilości zgodnej z warunkami określonymi w zezwoleniu na prowadzenie tej działalności, w myśl zaś § 14 ust. 2 rozporządzenia z dnia 3

czerwca 2003 r. podmiot posiadający zezwolenie, o którym mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, mógł posiadać dodatkowo nie więcej niż dwa rezerwowe automaty do gier na każdy ośrodek gier, pod warunkiem że automaty te posiadały poświadczenie rejestracji.

Podmiot ten był przy tym obowiązany co najmniej na siedem dni przed zmianą miejsca, punktu (ośrodka) eksploatacji automatu lub urządzenia do gier powiadomić właściwy organ o zamiarze przemieszczenia, z podaniem:

- 1) dokładnej daty przemieszczenia;
- 2) adresu punktu dotychczasowej eksploatacji;
- 3) adresu punktu przyszłej eksploatacji (§ 14 ust. 3 rozporządzenia z dnia 3 czerwca 2003 r.).

Zgodnie z § 14a rozporządzenia z dnia 3 czerwca 2009 r. (przepis ten wszedł w życie od dnia 21 marca 2009 r.), podmiot prowadzący gry mógł dokonać czasowego zawieszenia eksploatacji automatu lub urządzenia do gier (ust. 1). Na podstawie ust. 2 tegoż paragrafu (obowiązującego od dnia 31 października 2009 r.), podmiot ten miał obowiązek powiadomić wyznaczonego naczelnika urzędu celnego o wycofaniu automatu lub urządzenia do gier z eksploatacji lub czasowym zawieszeniu eksploatacji automatu lub urządzenia do gier, w terminie siedmiu dni od dnia wycofania lub czasowego zawieszenia.

Jeśli chodzi o kwestię poniesienia przez podmiot prowadzący działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych konsekwencji przewidzianych w art. 138 ust. 3 u.g.h. pomimo tego, iż zakwestionowany w toku kontroli automat był wcześniej – zgodnie z obowiązującymi przepisami – zarejestrowany i dopuszczony do eksploatacji, zauważyć należy, że nie ma przeszkód, aby w toku postępowania w przedmiocie cofnięcia zezwolenia kwestionować prawidłowość i legalność działania jednostki badającej i organu wydającego poświadczenie o rejestracji.

Zauważyć przy tym należy, iż w sprawie, w której wydany został dotyczący Skarżącej wyrok NSA z dnia kwietnia 2016 r., będący orzeczeniem

ostatecznie rozstrzygającym o Jej prawach i wolnościach konstytucyjnych w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, w toku postępowania dowodowego prowadzonego przez organy celne stwierdzono m.in., iż w przypadku jednego z kontrolowanych automatów istnieje możliwość ustalania stawek oraz wygranych powyżej limitów dozwolonych przepisami prawa bez naruszania plomb jednostki badającej, ponadto zaś nie spełnia on warunku ochrony przed możliwością modyfikacji oprogramowania (*vide* – uzasadnienie decyzji Dyrektora Izby Celnej w W z dnia listopada 2013 r. utrzymującej w mocy decyzję z dnia sierpnia 2011 r. cofającą w całości zezwolenie na urządzanie i prowadzenie przez Spółkę działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych).

Uznać więc należy, iż przepis art. 138 ust. 3 u.g.h. nie kreuje rozwiązania, które prowadziłyby do naruszenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Kwestionowana regulacja nie stanowi także niedopuszczalnej konstytucyjnie, nieproporcjonalnej ingerencji w gwarantowaną konstytucyjnie zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Zauważyć w związku z tym trzeba, iż wolność prowadzenia działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, o czym świadczy brzmienie cytowanego wcześniej art. 22 Konstytucji. Przepis ten niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni szczególnie, kwalifikowany rodzaj interesu publicznego, mianowicie *interes ważny*. W przypadku konstytucyjnej ochrony zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej występuje przy tym szeroki katalog konstytucyjnych przesłanek pozwalających ustawodawcy na ingerencję, tzn. na ograniczenia tej zasady (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104; 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 18). Klauzula generalna *ważnego interesu publicznego* winna być przy tym identyfikowana na gruncie konkretnej ustawowej regulacji ograniczającej wolność działalności gospodarczej. Wspomniane ograniczenie nie

może oczywiście naruszać, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, istoty wolności działalności gospodarczej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 74). Limitowanie wolności gospodarczej gwarantowanej przez art. 22 Konstytucji nie może być realizowane na zasadzie zupełnej dowolności. Usprawiedliwić ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność działalności gospodarczej może tylko ważny interes publiczny, odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności.

Przyjęta w art. 22 Konstytucji klauzula generalna *ważnego interesu publicznego* pozwala na uznanie za konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie swobody działalności gospodarczej (także w sferze gier hazardowych), gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ustanowienie takiego ograniczenia jest zaś zgodne z zasadą proporcjonalności, gdy: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów; są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane; skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela.

Jak wskazano wyżej, w ustawie o grach hazardowych ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie kompleksowych zmian dotyczących prowadzenia reglamentowanej prawnie działalności gospodarczej polegającej na organizowaniu gier hazardowych, w szczególności zaś wyeliminowanie działalności w zakresie prowadzenia i urządzania gier na automatach o niskich wygranych.

Motywy wprowadzenia w u.g.h. ograniczeń wolności działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych były: po pierwsze – potrzeba zwiększenia kontroli państwowej nad rynkiem gier hazardowych oraz – po drugie – zwiększenie ochrony obywateli przed negatywnymi następstwami uzależnienia od hazardu. Wynikało to z dostrzeżonej przez ustawodawcę potrzeby dokonania kompleksowej zmiany przepisów regulujących obszar dynamicznie

rozwijającego się rynku gier hazardowych i zakładów wzajemnych, uzasadnionej występującymi na tym rynku niekorzystnymi społecznie zmianami i nieprawidłowościami. Konieczność doregulowania tego obszaru aktywności gospodarczej związana była z rosnącym zagrożeniem uzależnienia się coraz szerszych kręgów społeczeństwa od hazardu i potrzebą przeciwdziałania temu zjawisku, które zaczęło przybierać cechy patologii społecznej. Celem proponowanych regulacji (w tym także wprowadzenia kwestionowanego unormowania) było ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie gier i zakładów wzajemnych do gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach, w tym usunięcie z ustawy kategorii gier na automatach o niskich wygranych (*vide* – uzasadnienie rządowego projektu ustawy o grach hazardowych, druk sejmowy nr 2481, Sejm VI kadencji, str. 2).

W uzasadnieniu powołanego rządowego projektu ustawy o grach hazardowych, odnosząc się do kwestii uzależnienia od hazardu, wskazano m.in., że utrata kontroli nad uprawianiem hazardu charakteryzuje się brakiem odczuwalnych objawów, które mogłyby pomóc w jego diagnozie. Patologiczny hazard traktowany jest w kategoriach osobnego zaburzenia psychicznego, zdefiniowanego *jako zaburzenie polegające na często powtarzającym się uprawianiu hazardu, które przeważa w życiu człowieka ze szkodą dla wartości i zobowiązań społecznych, zawodowych, materialnych i rodzinnych*. Podniesiono ponadto, że *problem uzależnienia od hazardu dotyczy w takim samym stopniu dorosłych, jak i nastolatków. Praktycznie nieograniczony dostęp do różnorodnych form hazardu skutkuje według specjalistów od uzależnień niepokojącym wzrostem w Polsce liczby osób uzależnionych (...). Problemy osobiste będące następstwem hazardu przynoszą uszczerbek na zdrowiu psychicznym (depresje), skutkują wyalienowaniem społecznym uzależnionych osób, współuzależnieniem bliskich, kosztami finansowymi (zadłużeniem, bankructwem, utratą dochodów). Koszty społeczne i ekonomiczne tego uzależnienia ponoszą nie tylko rodziny*

*hazardzistów czy ich pracodawcy, ale całe społeczeństwo. Państwo nie może pozostać obojętne wobec zagrożeń wyływających z dostępności hazardu i ryzyka uzależnienia od niego swoich obywateli. Zagrożenie to jest na tyle wysokie, że niezbędne jest podjęcie radykalnych działań i zastosowanie ograniczeń dotyczących tej branży. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy podkreślono, że, realizując zasadnicze, systemowe cele polegające zwłaszcza na wzroście ochrony społeczeństwa i praworządności przed skutkami hazardu, wprowadzono zakaz urządzania gier na wszelkich automatach z elementami losowości poza kasynami (...). Podmioty prowadzące działalność w zakresie salonów gier na automatach oraz punkty gastronomiczne, handlowe lub usługowe, w których urządzane są gry na automatach o niskich wygranych, zmuszone będą do stopniowej zmiany prowadzonej działalności.*

Z uzasadnienia projektu ustawy o grach hazardowych wynika jednoznacznie, że celem wprowadzonych tam rozwiązań było pilne zwiększenie ochrony społeczeństwa, zwłaszcza osób młodych, oraz praworządności (porządku i bezpieczeństwa publicznego) przed negatywnymi skutkami hazardu, a także walka z tzw. szarą strefą w dziedzinie hazardu i przeciwdziałanie m.in. „praniu brudnych pieniędzy”. Podkreślono, że wprowadzenie nowej ustawy jest elementem koniecznym do naprawy istniejącego wówczas stanu, a uzasadniony interes państwa w monitorowaniu i regulowaniu rynku gier hazardowych wynika przede wszystkim z zagrożenia uzależnieniem od hazardu. Problem uzależnienia od hazardu wiąże się z kolei z praktycznie nieograniczonym dostępem, także przez osoby nieletnie, do różnorodnych form hazardu, w tym gier na automatach o niskich wygranych, które mogły być dotychczas organizowane także w punktach gastronomicznych, usługowych i handlowych. Nie ulega więc wątpliwości, że odstąpienie od możliwości urządzania gier na wszelkich automatach z elementami losowości poza kasynami gry jest uzasadnione interesem publicznym, któremu nie sposób odmówić szczególnie istotnego i ważkiego charakteru. Jest to interes publiczny tym bardziej ważny, ponieważ jest

powiązany również ze zwiększeniem pewności i rzetelności podmiotów legalnie prowadzących działalność gospodarczą na rynku hazardowym. Propozycję wprowadzenia regulacji, zgodnie z którą urządzenie gier na automatach dozwolone byłoby wyłącznie w kasynach gry (w konsekwencji zaś – likwidację gier na automatach o niskich wygranych), uzasadniano jako konieczną dla realizacji przytoczonych wcześniej celów społecznych (*vide* – uzasadnienie rządowego projektu ustawy o grach hazardowych, druk sejmowy nr 2481, Sejm VI kadencji, str. 11).

Wskazać też należy, że w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych, przedstawionego Marszałkowi Sejmu przez grupę posłów należących do różnych klubów parlamentarnych w dniu 27 października 2009 r., a więc jeszcze przed wniesieniem do Sejmu rządowego projektu nowej ustawy o grach hazardowych, podniesiono z kolei m.in., że *[o]kres obowiązywania ustawy, która wprowadziła w 2003 r. możliwość instalowania automatów o niskich wygranych wskazuje, iż ten segment rynku gier hazardowych nadal stwarza możliwość – co wykazała praktyka – prania brudnych pieniędzy*. Wskazano też, że z danych statystycznych wynika, iż *w ciągu ostatnich lat gwałtownie wzrosła liczba automatów o niskich wygranych*, ponieważ urządzenia te są instalowane w setkach lokali handlowych, usługowych i gastronomicznych. Automaty do gier są zaś *źródłem uzależniającego od tej formy hazardu tysiące młodych ludzi i w świetle dotychczasowej praktyki nie są objęte przejrzystym modelem podatkowym* (druk sejmowy nr 2482, Sejm VI kadencji).

W kontekście oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu podkreślić trzeba, że działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie



może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29). Tym bardziej różnego rodzaju ograniczeniom może podlegać działalność gospodarcza prowadzona w zakresie gier hazardowych. W takiej sytuacji mamy bowiem do czynienia nie ze zwykłą, typową działalnością gospodarczą, ale z działalnością, która z natury rzeczy niesie za sobą poważne zagrożenia społeczne w postaci uzależnień i przyciąga struktury przestępcze. Zwalczenie tych zagrożeń leży z całą pewnością w interesie publicznym. Stąd też wolność działalności gospodarczej w dziedzinie hazardu może podlegać dalej idącym ograniczeniom, uzasadnionym ważnym interesem publicznym, o którym mowa w art. 22 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30).

Jak stwierdził WSA w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 grudnia 2012 r., sygn. VI SA/Wa 1899/12 (Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych), *celem ustawy o grach hazardowych było nie tyle ograniczenie, co „ucywilizowanie” tej najbardziej popularnej działalności w zakresie gier hazardowych, w tym w części przewidującej możliwość prowadzenia takiej działalności tylko w ośrodkach gier (kasynach) oraz niedopuszczającej (poza działalnością, na którą udzielone w oparciu o przepisy poprzedniej ustawy zezwolenia nadal są ważne) prowadzenia takiej działalności w lokalach gastronomicznych, handlowych i usługowych, przez osoby, których wieku nie sposób skontrolować (tj. działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, przyp. własny).*

Wskazać w tym miejscu wypada, iż także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dalej TSUE, ugruntowany jest pogląd, iż państwom członkowskim przysługuje szeroki zakres swobody regulacyjnej w określaniu zasad prowadzenia gier hazardowych, uzasadniony specyfiką gier hazardowych, a przede wszystkim wiążącym się z nimi poważnym

niebezpieczeństwem zarówno dla podmiotów w nich uczestniczących, jak i je organizujących (*vide* – wyroki TSUE: z 24 marca 1994 r. w sprawie Szindler, C-275/92, pkt 60; z 21 września 1999 r. w sprawie Läärä, C-124/97, pkt 13; z 21 października 1999 r., w sprawie Zenatti, C-67/98, pkt 14; z 11 września 2003 r. w sprawie Anomar, C 6/01, pkt 46 i 47). TSUE zauważa bowiem, że gry hazardowe stwarzają zagrożenia dla sytuacji ekonomicznej, społecznej i rodzinnej osób biorących w nich udział i mogą prowadzić do uzależniania porównywalnego z uzależnieniem od narkotyków i alkoholu. W przypadku gier hazardowych dobrodziejstwa wynikające z funkcjonowania wolnego rynku nie powstają. Zasada funkcjonowania gier hazardowych polega bowiem na tym, że grający w nie więcej tracą niż wygrywają. Organizujący gry hazardowe „sprzedają” bowiem w istocie iluzję szybkiego wzbogacenia się, kosztem realnego zubożenia się tych konsumentów, którzy się grom oddają. Stąd też TSUE przyjmuje, że szkodliwe dla jednostek i dla społeczeństwa konsekwencje moralne i finansowe, które wiążą się z grami hazardowymi, mogą uzasadniać szeroki zakres władztwa regulacyjnego państw członkowskich w odniesieniu do ustalenia niezbędnego poziomu ochrony konsumentów i porządku publicznego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn.. P 4/14, *op. cit.*).

W przypadku działalności gospodarczej w zakresie urządzania i prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych, która – z istoty – niesie potencjalnie poważniejsze zagrożenia dla interesów innych osób, jak i interesu społecznego, dopuszczalna ingerencja ustawodawcy w swobodę jej prowadzenia jest zatem nie tylko dopuszczalna, ale wręcz wskazana.

Sfera gier hazardowych, w tym gier na automatach o niskich wygranych, ma więc charakter specyficzny. Jest to działalność przynosząca bardzo duży zysk. Równocześnie jednak, z uwagi na wykorzystywanie ludzkich skłonności do hazardu, prowadzi niejednokrotnie do uzależnienia od hazardu. Prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych wiąże się – co

należy ponownie podkreślić – z wysokim ryzykiem wystąpienia negatywnych zjawisk w postaci prania brudnych pieniędzy, oszustw, penetracji ze strony zorganizowanych grup przestępczych środowisk, z których pochodzą osoby będące klientami ośrodków hazardu, w tym zwłaszcza uzależnione od hazardu.

Dodać przy tym należy, że z całokształtu unormowań przyjętych w ustawie o grach hazardowych wynika, iż działalność w zakresie urządzania gier na automatach o niskich wygranych jest aktualnie – w imię ochrony nadrzędnego interesu społecznego i przez wzgląd na społeczną moralność – zaledwie tolerowana. Jak już podniesiono, w ustawie o grach hazardowych przyjęto bowiem rozwiązania prowadzące do eliminacji tego rodzaju działalności z rynku gier hazardowych. Jest ona dopuszczalna – co należy ponownie podkreślić – na podstawie przepisów przejściowych u.g.h., wyłącznie w granicach czasowych zezwoleń udzielonych pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy i jedynie wówczas, gdy działalność ta prowadzona jest zgodnie ze wszystkimi wymaganiami określonymi w przepisach prawa.

Konieczność przeciwdziałania wskazanym patologiom i zagrożeniom związanym z grami na automatach o niskich wygranych uzasadnia wprowadzenie przez ustawodawcę restrykcyjnych regulacji dotyczących prowadzenia działalności w tej dziedzinie, mających zapobiegać naruszeniom przepisów prawa w tym zakresie poprzez wprowadzenie rozwiązań przewidujących stanowczą i surową reakcję na takowe naruszenia.

W tym zakresie mieści się regulacja zawarta w art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych, która służy wyeliminowaniu z rynku gier hazardowych podmiotów kontynuujących działalność w zakresie urządzania i prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych, w której stwierdzono zaistnienie naruszeń, o których mowa w tym przepisie.

Wzgląd na przeciwdziałanie omawianym zagrożeniom usprawiedliwia także przyjęcie w zaskarżonym przepisie restrykcyjnego rozwiązania, przewidującego obligatoryjne cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności

w zakresie urządzania i prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych w razie stwierdzenia określonych w tymże przepisie nieprawidłowości – niezależnie od przyczyn ich zaistnienia. W szczególności, bez konieczności przypisania podmiotowi, którego dotyczy decyzja o cofnięciu zezwolenia, winy w powstaniu tych nieprawidłowości.

W tym aspekcie zauważyć trzeba, że w prawie administracyjnym, co do zasady, w regulacjach dotyczących odpowiedzialności administracyjnej elementy obiektywne (przedmiotowe) dominują nad stroną subiektywną (podmiotową), np. dobrą wiarą lub zawinieniem.

Rozwiązanie, w którym obligatoryjne cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej oparte jest jedynie na przesłance w postaci obiektywnego naruszenia przepisów ustawy regulujących tę działalność, zostało m.in. wprowadzone przez ustawodawcę w art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych cofa się w przypadku nieprzestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych, a w szczególności sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nieletnim.

Na podstawie tegoż przepisu sam fakt sprzedaży alkoholu nieletnim rodzi bezwzględny obowiązek cofnięcia przedsiębiorcy zezwolenia na sprzedaż alkoholu – niezależnie od tego, czy sprzedający (przedsiębiorca lub jego pracownik) miał świadomość, iż sprzedaje alkohol osobie nieletniej.

Wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 18), Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż powołany art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w zakresie, w jakim wyklucza możliwość powołania się przez przedsiębiorcę na wypełnienie przez niego wszystkich obowiązków mających na celu zapewnienie

przestrzegania przez jego pracowników określonych w ustawie zasad sprzedaży alkoholu osobom nieletnim, jest zgodny z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że organy prowadzące postępowanie w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na podstawie art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych nie dysponują – w ramach tegoż postępowania – instrumentarium pozwalającym na stanowcze ustalenie, czy osoby prowadzące działalność w zakresie urządzania lub prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych miały świadomość istnienia nieprawidłowości, o których mowa w tymże przepisie.

Wprowadzenie w art. 138 ust. 3 u.g.h. dodatkowej przesłanki cofnięcia zezwolenia w postaci stwierdzenia, że podmiot prowadzący działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych miał świadomość używania w tej działalności automatu do gier niespełniającego wymogów określonych w art. 129 ust. 3 tej ustawy, mogłoby więc w praktyce oznaczać zwolnienie znacznej grupy podmiotów prowadzących przedmiotową działalność od skutków prawnych wskazanego naruszenia. Konieczność zbadania i udowodnienia zaistnienia takiej przesłanki budziłaby też uzasadnioną wątpliwość co do nieuchronności wydania przez uprawniony organ decyzji o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych – pomimo stwierdzenia ewidentnego naruszenia przepisu dotyczącego tej działalności

Działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych prowadzona jest na zasadzie ryzyka. Podmiot prowadzący taką działalność ponosi zatem konsekwencje prawne związane z naruszeniem prawa w ramach tej działalności. Znajduje to pełne usprawiedliwienie w tym, że działalność ta przynosi wysokie dochody.

Niezależnie od powyższego podkreślić też trzeba, iż do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym, społecznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań

prawnych, które, w jego ocenie, będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Jak już podniesiono, w sferze gier hazardowych swoboda regulacyjna ustawodawcy jest szczególnie szeroka.

Przedstawione okoliczności pozwalają na uznanie, iż zaskarżony przepis nie narusza – w sposób i w stopniu konstytucyjnie niedopuszczalnym – zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Wprowadzone w art. 138 ust. 3 u.g.h. ograniczenie w prowadzeniu działalności w zakresie urządzania i prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych spełnia przesłankę formalną i materialną określoną w art. 22 Konstytucji. Zostało wprowadzone ustawą i jest uzasadnione ważnym interesem publicznym. Pozytywnie przechodzi także test proporcjonalności. Służy bowiem zamierzonemu przez ustawodawcę celowi i jest niezbędne dla ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu. Spełnia także postulat adekwatności.

W świetle przedstawionej argumentacji należy przyjąć, iż przepis art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych jest zgodny z art. 22 i art. 20 w zw. z wyrażonymi w art. 2 ustawy zasadniczej zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadą określoności przepisów prawa oraz w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego