

Sygn. akt

POSTANOWIENIE

Dnia 11 czerwca 2014 roku

Sąd Rejonowy dla Krakowa – Śródmieścia w Krakowie Wydział II Karny Sekcja ds.

Wykroczeniowych w składzie:

Przewodniczący: SSR Lidia Pęciak Dobrzela

Protokolant: Joanna Kierpiec – protokolant

w obecności oskarżyciela publicznego Ewy Maćkowiak

na posiedzeniu, po rozpoznaniu w dniu 11 czerwca 2014 roku

w sprawie przeciwko S R i W K

oskarżonym o przestępstwa skarbowe z art. 107 § 1 k.k.s.

z urzędu w przedmiocie wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego  
postanawia

na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego w zw. z art. 3 ustawy z dnia 01.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z pytaniem prawnym:

„czy art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2009 r., Nr 201, poz. 1540), uchwalony jako przepis techniczny z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22.06.1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego - jest zgodny z wynikającym z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakazem przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji oraz czy jest zgodny z wynikającym z art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakazem bezpośredniego stosowania prawa Unii Europejskiej i zapewnieniem skuteczności tego prawa oraz czy jest zgodny z wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, oraz czy jest zgodny z art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, iż Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego?”.

## Uzasadnienie

Aktem oskarżenia z dnia .05.2013 r. S R i W K zarzucono, że od dnia .05.2011 r., tj. od dnia zawarcia umowy dzierżawy bez numeru, do dnia .07.2011 r., tj. do dnia kontroli, urządzali w punkcie znajdującym się w lokalu C z siedzibą w K przy ul. , wbrew przepisom ustawy z dnia 19.11.2009 r. o grach hazardowych, w szczególności bez wymaganego zezwolenia - gry o charakterze losowym na 2 automatach do gry o nazwie H i S bez oznaczeń, bez numeru GL i bez numeru fabrycznego. Oskarżonym zarzucono popełnienie w ten sposób przestępstw skarbowych z art. 107 k.k.s. (T. II, k. 204-207).

Postanowieniem z dnia .12.2013 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie Wydział II Karny w tej sprawie umorzył postępowanie karne przeciwko oskarżonym, przyjmując że zarzucane im czyny nie zawierają znamion przestępstw skarbowych z art. 107 k.k.s. (art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.). W uzasadnieniu orzeczenia ustalono, że S R , dzierżawiąc powierzchnię w barze prowadzonym przez W K , prowadził gry na automatach do gier losowych. Sąd wskazał, że warunki prowadzenia gier na automatach określa obecnie art. 14 ustawy z dnia 19.11.2009 r. o grach hazardowych (dalej jako u.g.h.). Przepis ten ogranicza możliwość prowadzenia tego typu gier jedynie do kasyn. Podzielając pogląd Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrażony w wyroku z dnia 19.07.2012 r. (C-213/11) Sąd uznał przepis art. 14 ust. 1 u.g.h. za przepis techniczny w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22.06.1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego. Z uwagi na brak wymaganej przepisem art. 8 ust. 1 dyrektywy notyfikacji projektu przepisu Komisji Europejskiej, Sąd odmówił jego zastosowania. W tej sytuacji, wobec konieczności odmowy zastosowania przepisu zakazującego prowadzenia gier na automatach poza kasynami (art. 14 ust. 1 u.g.h.), zachowanie oskarżonych wg Sądu uznać należało za legalne. Nie było bowiem to działanie oskarżonych prowadzone wbrew przepisom ustawy. Ich zachowanie nie wyczerpało zatem w ocenie Sądu

znamion przestępstw skarbowych z art. 107 k.k.s. (T. II, k. 268-271).

Na skutek zażalenia oskarżyciela publicznego, Sąd Okręgowy w Krakowie postanowieniem z dnia .04.2014 r. (sygn. akt ) uchylił postanowienie z dnia .12.2013 r. i przekazał sprawę Sądowi Rejonowemu dla Krakowa-Śródmieścia do ponownego rozpoznania. Sąd odwoławczy podzielił kwalifikację art. 14 ust. 1 u.g.h. jako przepisu technicznego w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22.06.1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego. Niemniej jednak, podzielając stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w postanowieniu z dnia 28.11.2013 r. (sygn. akt I KZP 15/13, OSNKW 2013/12/101, LEX nr 1393793, Biul. PK 2013/11/8, Biul. SN 2013/12/28-29), Sąd Okręgowy uznał, że Sąd I instancji nie mógł odmówić zastosowania obowiązującego przepisu ustawy. Zaniechanie dokonania notyfikacji projektu art. 14 ust. 1 u.g.h. może natomiast zostać uznane za naruszenie trybu ustawodawczego rodzące wątpliwości co do zgodności tej regulacji z Konstytucją. Właściwym trybem postępowania powinno być zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym. Dopiero ewentualne uchylenie przepisu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, wyeliminuje również obowiązek jego stosowania przez sądy. (T. II, k. 304-315) .

#### **Sąd zważył, co następuje:**

W rozpoznawanej sprawie oskarżonym zarzucono popełnienie przestępstw skarbowych z art. 107 § 1 k.k.s. Stosownie do treści tego przepisu, kto wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia urządza lub prowadzi grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności do lat 3, albo obu tym karom łącznie. Z kolei zgodnie z § 2 tego przepisu - tej samej karze podlega, kto na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uczestniczy w zagranicznej grze losowej lub zagranicznym zakładzie wzajemnym. Odpowiednio § 3 przepisu przewiduje typ kwalifikowany przez działanie sprawcy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Z kolei w § 4 przepisu

przewidziano odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe w wypadku mniejszej wagi.

Przepis powyższy w zakresie swojej regulacji odsyła do warunków prowadzenia działalności określonych w koncesji lub zezwoleniu albo bezpośrednio w odpowiedniej ustawie. O bezprawności czynu, a co za tym idzie o przypisaniu przestępstwa skarbowego albo wykroczenia skarbowego z art. 107 k.k.s. może być mowa tylko w przypadku stwierdzenia, że sprawca prowadził daną działalność i robił to wbrew przepisom ustawy, warunkom koncesji lub zezwolenia. Ustawą określającą warunki urządzania i zasady prowadzenia działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach jest ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (dalej jako u.g.h., art. 1 u.g.h.). Przepisy tej ustawy stanowią niezbędne dopełnienie znamion typów z art. 107 k.k.s. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się słuszny i podzielony przez ten Sąd pogląd, że zmiana przepisów administracyjnych, często dopełniających znamiona typów przestępstw skarbowych, wpływa na kształtowanie się odpowiedzialności karnej sprawców. W związku z tym zmiana taka powinna być traktowana jako zmiana ustawy w rozumieniu art. 2 § 3 k.k.s. W konsekwencji zmiana przepisu administracyjnego może doprowadzić do złagodzenia lub nawet wyłączenia odpowiedzialności karnej skarbowej (tak przykładowo wyrok SN z dnia 23.10.2003 r., II KK 209/03, OSNwSK 2003/1/2204; Wyrok SN z dnia 10.07.2003 r., III KK 135/03, OSNwSK 2003/1/1541, Prok.i Pr.-wkł. 2004/4/13; Wyrok SN z dnia 30.09.2002 r., III KK 264/02, LEX nr 55228). Z tych samych względów uznać należy, że wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu administracyjnego dopełniającego znamiona zawarte w przepisie karnym mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy karnej i mogą uzasadniać wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. W rozpoznawanej sprawie wątpliwości co do zgodności art. 14 ust. 1 u.g.h. z Konstytucją mają istotne znaczenie dla wyniku postępowania. Wyeliminowanie powyższego przepisu z porządku prawnego może doprowadzić do umorzenia postępowania karnego prowadzonego przeciwko oskarżonemu. Jednocześnie, z uwagi na związanie Sądu ponownie rozpoznającego sprawę zapytowaniami prawnymi Sądu odwoławczego (art. 442 § 3 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.), ten pierwszy nie może odmówić zastosowania art. 14 ust. 1 u.g.h. inaczej, jak tylko poprzez zwrócenie się z pytaniem

prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. W powyższym orzeczeniu Sądu Odwoławczego wskazano na techniczny charakter przedmiotowego art. 14 ust. 1 u.g.h., a to oznacza, że został uchwalony on sprzecznie z obowiązkami wynikającymi z w/w dyrektywy, co jest bezsporne. Jednak Sąd nie może samodzielnie odmówić zastosowania tego przepisu, gdyż byłoby to działaniem sprzecznym z prawem na co zwrócić wielokrotnie w swoich orzeczeniach SN.

Widać więc wyraźnie, że od wyniku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zależy dalszy los postępowania karnego w niniejszej sprawie. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny przepisu art. 14 ust. 1 u.g.h. za zgodny z Konstytucją albo umorzenie postępowania w przedmiocie pytania prawnego, skutkujące pozostawieniem art. 14 ust. 1 u.g.h. w mocy, spowoduje potrzebę kontynuowania postępowania karnego, które może zakończyć się wyrokiem skazującym. Potwierdzenie zaś przez Trybunał, że poprzez uchybienia w prawidłowej notyfikacji przepisu nie jest on zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, spowoduje wyeliminowanie tego przepisu z porządku prawnego, co też ma znaczenie dla odpowiedzialności karnej obu oskarżonych i dla wydania wyroku w ich sprawie.

W tym miejscu wskazać należy na przyczyny wątpliwości co do zgodności art. 14 ust. 1 u.g.h., stanowiącego przedmiot kontroli, z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do treści art. 14 ust. 1 u.g.h. urządzenie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 1 ustawy - działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach może być prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry. Przepisy te są wzajemnie powiązane - artykuł 14 ust. 1 ustawy wskazuje na ograniczenie możliwości prowadzenia gier do kasyn, a art. 6 ust. 1 ustawy precyzuje, że działalność związana z prowadzeniem kasyn wymaga koncesji, zatem wskazuje na to, że jest to działalność regulowana w rozumieniu ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Ma to znaczenie każdorazowo dla oceny przesłanki znaczenia konkretnego przepisu technicznego dla swobody działalności gospodarczej.

Na gruncie ustawy o grach hazardowych, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 19.07.2012 r. (sygn. C-213/11, LEX nr 1170754),

wydanym na skutek pytania prejudycjalnego skierowanego przez polski sąd administracyjny, ocenił, że niektóre regulacje ustawy o grach hazardowych mają „potencjalnie” charakter przepisów technicznych w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22.06.1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego, ostatnio zmienionej dyrektywą Rady 2006/96/WE z dnia 20.11.2006 r. Mogą one bowiem powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, a co za tym idzie wpływać na swobodny przepływ towarów między państwami członkowskimi. W związku z tym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy wskazanej dyrektywy, w wypadku ustalenia, iż przepisy te wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów. Dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego. Oznacza to, że obowiązek notyfikacji dotyczy tylko przepisów, które mogą ograniczać lub uniemożliwiać prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry. Tylko te przepisy odpowiadają definicji przepisów technicznych zawartej w dyrektywie. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19.07.2012 r. dotyczyło przepisów regulujących procedury uzyskania zezwolenia i jego przedłużenia na prowadzenie działalności w zakresie urządzenia gier na automatach, a konkretnie tych przepisów, które zakazują zmiany zezwoleń na działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych w zakresie zmiany miejsca urządzania gry, przedłużania zezwoleń na działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych i wydawania zezwoleń na działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych. Orzeczenie nie odnosiło się więc do wszystkich przepisów ustawy o grach hazardowych.

Wniosek powyższy znajduje potwierdzenie w postanowieniu SN z dnia 28.11.2013 r. (sygn. I KZP 15/13, OSNKW 2013/12/101, LEX nr 1393793, Biul.PK 2013/11/8, Biul.SN 2013/12/28-29). Wskazano w nim, że stanowisko Trybunału Sprawiedliwości zostało wyrażone na tle konkretnych spraw, w których Trybunał, a wcześniej polskie sądy administracyjne, odnosił się do przepisów przejściowych i

dostosowujących ustawę o grach hazardowych (art. 129 ust. 2 u.g.h., art. 135 ust. 2 u.g.h. i art. 138 ust. 1 u. g.h.), a nie do przepisów zawartych w art. 14 u.g.h., czy też powiązanych z nim art. 6 u.g.h. Niemniej jednak w treści uzasadnienia w odniesieniu do rodzajowych ograniczeń działalności, takich jak zawarte w art. 14 u.g.h., Trybunał Sprawiedliwości, powołując się na wcześniejsze swoje orzeczenie wydane w sprawie przeciwko państwu greckiemu, wskazał, że *"przepisy zakazujące prowadzenia gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych w jakichkolwiek miejscach publicznych i prywatnych z wyjątkiem kasyn należy uznać za przepisy techniczne w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34"* (pkt 24 uzasadnienia). Z wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19.07.2012 r. wynika jednak wyraźnie, że jest konieczne ustalenie, czy przepisy ustawy hazardowej wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwość lub sprzedaż produktów (w tym przypadku automatów), a dokonanie tych ustaleń należy do sądu krajowego. Chodzi zatem o dokonanie wykładni zmierzającej do określenia spodziewanych skutków konkretnego przepisu ustawy hazardowej na rynek sprzedaży automatów, dających się przewidzieć w chwili wejścia w życie tej ustawy.

Z obu wyżej cytowanych orzeczeń wynikają dwa ważne wnioski. Przede wszystkim przepis art. 14 ust. 1 u.g.h. ma „potencjalnie” charakter przepisu technicznego w zależności od oceny jego wpływu na sprzedaż produktów (automatów do gier), a co za tym idzie na swobodę przepływu towarów między państwami członkowskimi. Od wyników tej oceny zależy stwierdzenie, czy właściwe organy krajowe (biorące udział w procesie ustawodawczym) miały obowiązek notyfikacji projektu przepisu Komisji Europejskiej. Jeżeli w danych okolicznościach zostanie stwierdzony wpływ na sprzedaż produktów, to w konsekwencji konieczne będzie przyjęcie, że organy krajowe naruszyły obowiązek notyfikacji. Jeżeli ocena wypadnie negatywnie, to konsekwencją będzie wniosek, że organy krajowe nie miały obowiązku notyfikacji. Po drugie, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że ocena, czy w danych okolicznościach ograniczenia zawarte w art. 14 ust. 1 u.g.h. mają charakter przepisów technicznych spoczywa na sądach krajowych.

W tym miejscu należy wskazać na konsekwencje stwierdzenia, że organy krajowe naruszyły obowiązek notyfikacji. Trybunał Sprawiedliwości w kilku

sprawach, w których pojawiała się kwestia niedopełnienia wynikającego z dyrektyw obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej projektów krajowych regulacji prawnych, wyrażał pogląd, że konsekwencją naruszenia tego obowiązku powinno być niestosowanie nienotyfikowanej regulacji prawnej przez organy krajowe, w szczególności przez sądy (wyroki TSUE: z dnia 09.06.2011 r., C-361/10; z dnia 15.04.2010 r., C-433/05; z dnia 08.09.2005 r., C-303/04; z dnia 30.04.1996 r., C-194/94; z dnia 06.06.2002 r., C-159/00; z dnia 08.09.2005 r., C-303/04). Oznacza to, że sąd krajowy, rozważając zastosowanie art. 14 ust. 1 u.g.h., powinien ocenić, czy w danych okolicznościach stanowi on przepis techniczny, a w razie pozytywnej odpowiedzi odmówić jego zastosowania z uwagi na niedochowanie wymogu notyfikacji. Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28.11.2013 r. (I KZP 15/13) Trybunał Sprawiedliwości nie ma kompetencji do orzekania o obowiązywaniu przepisów prawa krajowego. Jego orzeczenie nie wpływa na obowiązywanie takich przepisów. W razie jednak stwierdzenia przez Trybunał Sprawiedliwości sprzeczności przepisów krajowych z prawem unijnym sądy mogą odmówić zastosowania wciąż obowiązującego przepisu prawa krajowego z powołaniem się na art. 91 ust. 3 Konstytucji. Przepis krajowy dalej obowiązuje, choć nie znajduje zastosowania w zakresie normowania, w którym pozostaje w sprzeczności z prawem unijnym. Sąd Najwyższy stwierdził jednak, że art. 91 ust. 3 Konstytucji nie znajduje zastosowania do sytuacji, gdy Trybunał Sprawiedliwości nie stwierdzi sprzeczności przepisu prawa krajowego z materialnym uregulowaniem prawa unijnego, lecz uzna, że podczas uchwalania przepisu krajowego organy krajowe naruszyły uregulowaną prawem unijnym procedurę jego uchwalenia. Trybunał Sprawiedliwości, z powołaniem się na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym, uważa, że w drugiej z opisanych sytuacji sądy krajowe powinny odmówić zastosowania przepisu prawa krajowego, uchwalonego z naruszeniem unijnej procedury. Sąd Najwyższy uważa jednak, że uchybienia proceduralne nie są objęte zakresem art. 91 ust. 3 Konstytucji, a eliminowanie przepisów wadliwie uchwalonych należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Pogląd ten podzielił Sąd Okręgowy w Krakowie w postanowieniu z dnia .04.2014 r. ( ) i pogląd ten podziela niniejszy sąd kierujący przedmiotowe pytanie prawne. Na



podstawie art. 442 § 3 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s. zresztą, zapatrywanie to wiąże również Sąd występujący z pytaniem prawnym.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt analizowanej kwestii stosowania ustawy o grach hazardowych, stwierdzić należy, że, zdaniem Sądu Najwyższego, sąd polski, bez względu na ocenę wpływu regulacji z art. 14 ust. 1 u.g.h. na sprzedaż towarów, nie może odmówić zastosowania tego przepisu z uwagi na brak ogólnej kompetencji sądów do odmowy stosowania przepisów rangi ustawowej uchwalonych z naruszeniem procedury unijnej. Stanowisko Sądu Najwyższego uznać należy za słuszne, niezależnie od poglądów na temat zakresu mocy wiążącej orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz zakresu zastosowania art. 91 ust. 3 Konstytucji. Nawet gdyby z uwzględnieniem zasady efektywnego stosowania prawa unijnego wyprowadzać z art. 91 ust. 3 Konstytucji kompetencje sądów do odmowy zastosowania przepisów krajowych uchwalonych z naruszeniem procedury unijnej, to w odniesieniu do przedstawionego problemu art. 14 ust. 1 u.g.h. trudno zaakceptować płynące z takiego rozumowania konsekwencje. Otóż sąd polski, na etapie stosowania przepisu art. 14 ust. 1 u.g.h., w zależności o przewidywanych skutków zastosowania przepisu, miałby decydować czy doszło do uchybienia w procedurze uchwalenia przepisu na etapie jego stanowienia. W zależności od wyników tej oceny w jednych stanach faktycznych sąd powinien uznać, że ze względu na uchybienie proceduralne na etapie stanowienia przepisu nie znajduje on zastosowania. W innych stanach faktycznych sąd byłby zobowiązany do zastosowania przepisu, bowiem do naruszenia proceduralnego nie doszło. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że dochodzi do uzależnienia stosowania przepisu od przewidywanych przez sąd konsekwencji jego zastosowania. Tymczasem zgodnie z tradycyjnym modelem stosowania prawa sąd powinien najpierw ocenić, które przepisy obowiązują i znajdują zastosowanie do danego stanu faktycznego, a dopiero następnie wyciągać z nich skutki prawne. Odwrócenie tej kolejności może prowadzić do niedopuszczalnego ingerowania przez sądy w zakres działania władzy ustawodawczej. Uzależnienie zastosowania przepisu od jego skutków jest właściwie równoznaczne z warunkowym obowiązywaniem przepisu art. 14 ust. 1 u.g.h. Brak pewności co do obowiązywania przepisu, powstałe na tym tle rozbieżne orzeczenia sądów (czego przykładem jest orzecznictwo sądów

administracyjnych powołane w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 28.1.2013 r., I KZP 15/13), może prowadzić do zaburzenia bezpieczeństwa obrotu prawnego, a nawet do naruszenia praw i wolności człowieka. Z tych względów podzielić należy stanowisko Sądu Najwyższego, że poszczególne sądy nie mają prawa do odmowy zastosowania art. 14 ust. 1 u.g.h. lecz powinny wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zgodność tego uregulowania z Konstytucją.

W postanowieniu z dnia 28.11.2013 r. (I KZP 15/13) Sąd Najwyższy sformułował również wskazówki co do podstawy badania zgodności z Konstytucją art. 14 ust. 1 u.g.h. oraz wzorca kontrolnego. Stwierdził mianowicie, że naruszenie wynikające z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22.06.1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego obowiązku notyfikacji przepisów technicznych ma charakter naruszenia trybu ustawodawczego, którego konstytucyjność może być badana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W wyroku z dnia 23.07.2013 r. (sygn. P 4/11, OTK-A 2013/6/82, Dz. U. 2013/1002) Trybunał Konstytucyjny nie zajął jednoznacznego stanowiska co do charakteru takiego naruszenia przy uchwalaniu ustawy o grach hazardowych. W sprawie tamtej nie postawiono bowiem takiego zarzutu. Stwierdził jedynie, że ewentualna niezgodność ustawy hazardowej z prawem unijnym, zwłaszcza zaś niezgodność wynikająca z zaniedbań formalnoprawnych odpowiedzialnych polskich organów, nie wpływa automatycznie na ocenę zgodności treści przepisów z Konstytucją. Oznacza, to że Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył, że uchybienie w zakresie notyfikacji projektu przepisów technicznych może naruszać przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, choć niezgodność ta nie jest automatyczna. Nie jest więc wykluczone badanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności przepisów z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na niedochowanie przez polskiego ustawodawcę w procesie legislacyjnym wymogów proceduralnych ustanowionych w unijnych aktach prawnych.

Powyższy wniosek znajduje pewne potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16.07.2009 r. (sygn. Kp 4/08, OTK-A 2009/7/112, M.P. 2009/46/683). W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny rozważał, czy obowiązek

przekazania przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi opinii Europejskiego Banku Centralnego (dalej jako EBC) dotyczącej projektu ustawy stanowi element stanowienia ustaw. Kompetencje opiniodawcze Europejskiego Banku Centralnego regulował Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz decyzja Rady z dnia 29.06.1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych 98/415/WE. Trybunał Konstytucyjny uznał, że obowiązek organu, który nie jest organem władzy ustawodawczej (w tym przypadku Rada Ministrów) lecz ma jedynie kompetencję do zainicjowania postępowania ustawodawczego, stanowi jeden z elementów procedury ustawodawczej. Wiąże się bowiem z dostępem parlamentu i jego członków do informacji niezbędnych w celu rzetelnej realizacji funkcji ustawodawczej. Opiniowanie projektów aktów prawnych przez EBC ma bowiem na celu zwrócenie państwu uwagi na ewentualne naruszenie prawa Unii Europejskiej albo na negatywne konsekwencje proponowanego aktu dla realizacji celów Unii. Ułatwia to przestrzeganie prawa Unii Europejskiej oraz określenie i prowadzenie polityki krajowej przez rządy państw członkowskich z uwzględnieniem wymogów integracji europejskiej.

Te same względy przemawiają za przyjęciem, że obowiązek notyfikacji przepisów technicznych na podstawie art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22.06.1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego stanowi element procedury ustawodawczej. Notyfikacja dotyczyć ma bowiem projektu przepisów, a więc dokonywana jest na etapie stanowienia prawa. Jej celem jest umożliwienie Komisji Europejskiej i innym państwom członkowskim zgłoszenie uwag temu państwu, które przedstawiło projekt przepisów. Co więcej, państwo członkowskie zobowiązane jest uwzględnić zgłoszone uwagi tak dalece, jak to możliwe w kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych. Celem notyfikacji jest więc, podobnie jak w przypadku opinii EBC, przeciwdziałanie naruszeniu prawa unijnego. Wprawdzie obowiązek notyfikacji ciąży na organie inicjującym procedurę ustawodawczą, to jednak adresatem uwag Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich jest w równej mierze parlament jako

organ, który może uwzględnić uwagi na etapie dalszych prac nad projektem. Wreszcie, inaczej niż w przypadku opinii EBC, państwo członkowskie ma obowiązek uwzględnić uwagi, jeżeli pozwalają na to dalsze prace nad projektem. Oznacza to, że przedstawienie projektu przepisów technicznych Komisji Europejskiej stanowi element procesu stanowienia prawa, a zaniechanie notyfikacji pozbawia parlament istotnych informacji pozwalających uniknąć naruszenia prawa unijnego. Z rozważań tych płynie wniosek, że zaniechanie dokonania notyfikacji stanowi podstawę zarzutu naruszenia zasad poprawnej legislacji.

Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16.07.2009 r. (sygn. Kp 4/08) regulacje procedur prawodawczych zawierają wymogi bardzo różnej wagi. Niektóre elementy trybu prawodawczego mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Inne dotyczą spraw o charakterze drugorzędny i techniczny. Nie każde, zwłaszcza drobne naruszenie przepisów proceduralnych, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez dany akt mocy obowiązującej. Do istotnych elementów procedury ustawodawczej Trybunał Konstytucyjny zaliczył m.in. niepoddanie albo zbyt późne poddanie tekstu obowiązkowym, wynikającym z Konstytucji, konsultacjom (wyrok TK z dnia 24.06.1998 r., K 3/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 52; wyrok TK z dnia 28.11.2007 r., sygn. K 39/07, OTK-A 2007/10/129, Dz.U.2007/230/1698). Z kolei w wyroku z dnia 16.07.2009 r. (sygn. Kp 4/08) Trybunał Konstytucyjny uznał zaniechanie przedstawienia Sejmowi opinii EBC za drobne uchybienie, nie powodujące naruszenia art. 2 Konstytucji. Powodem takiego rozstrzygnięcia była jednak okoliczność, że o opinię wystąpiono, a posłowie mieli faktyczną możliwość zapoznania się z jej treścią.

W ocenie niniejszego Sądu, że w rozpoznawanej sprawie mamy do czynienia z poważnym uchybieniem proceduralnym. Obowiązek notyfikacji projektu przepisów technicznych można z pewnością porównać z obowiązkiem poddania projektu konsultacjom. Obowiązek notyfikacji nie wynika jednak z Konstytucji lecz z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22.06.1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów

technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego. Niemniej jednak, ma on ogromne znaczenie dla realizacji wynikającej z art. 91 ust. 3 Konstytucji zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed ustawami krajowymi. Notyfikacja ma bowiem na celu przeciwdziałać kolizjom ustaw krajowych z aktami unijnymi. Co więcej, zaniechanie notyfikacji pozbawiło parlament możliwości zapoznania się z istotnymi uwagami Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich. Tymczasem parlament miał obowiązek, w razie możliwości, uwzględnić uwagi na etapie stanowienia prawa. Odmienne niż w przypadku opinii EBC, notyfikacji w ogóle nie dokonano, posłowie i senatorowie nie mieli możliwości zapoznania się z treścią uwag Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich, a uchwalone przepisy zostały zakwestionowane przez Trybunał Sprawiedliwości.

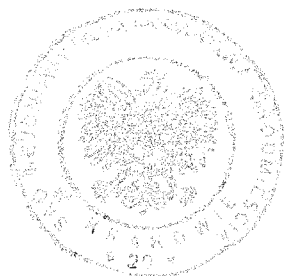
Jak już podkreślono we wcześniejszych rozważaniach obecnie obowiązujący art. 14 ust. 1 u.g.h., z powodu braku notyfikacji na etapie stanowienia prawa, stwarza poważne zagrożenie dla takich standardów demokratycznego państwa prawnego jak pewność stanowionego prawa, zaufanie obywateli do tego prawa i ochrona praw i wolności człowieka. Z jednej strony, zamiarem ustawodawcy w art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej było zapewnienie efektywności prawa unijnego i zasada jego pierwszeństwa przed ustawami. Przemawia to za stosowaniem art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do przepisów krajowych uchwalonych z naruszeniem procedury unijnej oraz za uwzględnieniem wniosków wynikających z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19.07.2012 r. (C-213/11). Z drugiej strony nie sposób odmówić racji stanowisku Sądu Najwyższego wyrażonemu w postanowieniu z dnia 28.11.2013 r. (I KZP 15/13), że art. 91 ust. 3 Konstytucji nie może znaleźć zastosowania do przepisów krajowych uchwalonych z naruszeniem procedury unijnej. Uwzględnienie bowiem wniosków Trybunału Sprawiedliwości wpływających z wyroku z dnia 19.07.2012 r. w zakresie odmowy zastosowania przepisu uchwalonego bez wymaganej notyfikacji rodzi poważne wątpliwości co do zakresu stosowania art. 14 ust. 1 u.g.h. Zakres ten bowiem zależałby nie tylko od treści przepisu lecz od ocenianych przez sąd skutków jego zastosowania. Dodajmy przy tym, że skutki te nie są objęte treścią przepisu, a zależą w znacznej mierze od okoliczności pozaprawnych (wpływ na sprzedaż towarów),

zmiennych w czasie, trudno uchwytnych nawet dla profesjonalistów i, co za tym idzie, różnie ocenianych (por. spostrzeżenia Trybunału Konstytucyjnego w pkt 1.2 uzasadnienia wyroku z dnia 23.07.2013 r., sygn. P 4/11). Powstaje niedookreśloność przepisu, która świadczy o naruszeniu zasad poprawnej legislacji. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowano trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji. Po pierwsze - każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie - przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie - przepis taki powinien być tak sformułowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyrok TK z dnia 30.10.2001 r., K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; wyrok TK z dnia 27.11.2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153; wyrok TK z dnia 14.07.2010 r., Kp 9/09, OTK-A 2010/6/59, M.P.2010/51/690). Gdyby dopuścić uzależnienie stosowania art. 14 ust. 1 u.g.h. od tego czy w danych okolicznościach wpływa na sprzedaż produktów i stanowi przepis techniczny, to nie można byłoby ustalić jednoznacznie kto i w jakich okolicznościach podlega ograniczeniom. Co więcej, z samej istoty pojęcia przepisu „potencjalnie” technicznego wynika niejednolitość stosowania i wykładni art. 14 ust. 1 u.g.h. W rozpoznawanej nie można pominąć jeszcze jednej ważnej okoliczności. O ile można by jeszcze dopuszczać niedookreśloność art. 14 ust. 1 u.g.h. w zakresie wynikających z niego konsekwencji administracyjnoprawnych, to nie do zaakceptowania jest tak daleko posunięta niedookreśloność tego przepisu jako elementu znamion przestępstwa albo wykroczenia skarbowego. Trudno bowiem dopuścić, by o zakresie odpowiedzialności karnej decydowała okoliczność tak zmienna i różnie oceniana jak wpływ art. 14 ust. 1 u.g.h. na swobodę przepływu towarów.

Powyższe względy doprowadziły Sąd do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Jako przedmiot kontroli zgodności z Konstytucją

Rzeczypospolitej Polskiej wskazano przepis art. 14 ust. 1 u.g.h., który stanowi element znamion przestępstwa skarbowego, a który jest przedmiotem kontrowersji co do zakresu jego zastosowania. Jako wzorzec kontroli wskazano przede wszystkim art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wynikający z niego nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Dodatkowo, jako wzorzec kontroli wskazano art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika z niego obowiązek bezpośredniego stosowania prawa unijnego, a więc także przewidzianych w tym prawie procedur notyfikacji przepisów technicznych. Nadto, wynika z niego obowiązek ustawodawcy tworzenia prawa z uwzględnieniem zasady efektywności prawa unijnego. Wskazano również na wzorzec kontroli wynikający z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, oraz na art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, iż Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego

W rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia obowiązku notyfikacji, który ma zapobiegać uchwalaniu przepisów krajowych sprzecznych z prawem unijnym. Naruszenie to może zagrozić efektywnemu stosowaniu prawa unijnego, na co wskazał Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 19.07.2012 r. (sygn. C-213/11).



Na oryginalnie własnym podpisie  
Zgodność z oryginałem stwierdza:

Alicja Kaczyńska  
Przewodnicząca