



PG VIII TK 95/12

P 32/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpi. dnia	07. 10. 2015
L.dz	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, czy przepisy art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, kary pieniężnej i odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 lub wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.), są zgodne z art. 2, art. 30 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 56 pkt 5 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064) –

przedstawiam następujące stanowisko dodatkowe:

- 1) art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 612) w zakresie, w jakim**

przewiduje stosowanie kary pieniężnej wobec osoby fizycznej, której za ten sam czyn, polegający na urządzeniu gry na automacie poza kasynem gry, wymierzono uprzednio karę za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.), jest niezgodny z zasadą proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest natomiast zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 30 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

- 1) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064) – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

UZASADNIENIE

W niniejszej sprawie Prokurator Generalny w piśmie z dnia 6 grudnia 2012 r. zajął stanowisko, że:

1) art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.), w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie kary pieniężnej wobec osoby fizycznej, której za ten sam czyn, polegający na urządzeniu gry na automacie poza kasynem gry, wymierzono uprzednio karę za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.), jest niezgodny z zasadą proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, jest zgodny z art. 10

ust. 1 i art. 30 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

W związku z pismem Przewodniczącego Składu Orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r. o przedstawienie stanowiska, w jakim zakresie na odpowiedź na pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach może mieć wpływ orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 lipca 2012 r. w połączonych sprawach C - 213/11, C - 214/11 i C 217/11, Prokurator Generalny w piśmie z dnia 31 lipca 2013 r. przedstawił dodatkowe stanowisko, że *postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) wobec niedopuszczalności wydania wyroku.*

W uzasadnieniu tegoż stanowiska Prokurator Generalny podniósł m.in., że zaskarżone w rozpatrywanej sprawie przepisy art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 612; dalej: ustawa o grach hazardowych) sankcjonują naruszenie zakazu określonego w art. 14 ust. 1 tej ustawy. Przepis art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych nie został zaś notyfikowany Komisji Europejskiej w trybie przewidzianym przez przepisy dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. (Dz. U. UE. L. 1998. 204. 37 ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie notyfikacji), pomimo iż miał charakter przepisu technicznego w rozumieniu art. 1 pkt 11 tej dyrektywy.

W stanowisku wskazano, że, z uwagi na brak notyfikacji, przepis art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych nie może być stosowany w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne. Z uwagi na to, że wynikający z art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych nakaz urządzania gier na automatach nie może być stosowany wobec adresatów tej normy, to tym bardziej nie można na nich nakładać kar administracyjnych za naruszenie tego zakazu.

W związku z tym przyjęto, iż przepisy art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, jako sankcjonujące naruszenie nakazu z art. 14 ust. 1 tej ustawy, nie będą mogły być zastosowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w sprawie, na tle której skierował on pytanie prawne. Konstytucyjność zaskarżonych przepisów jest zatem obojętna dla jej rozstrzygnięcia przez sąd pytający - co uzasadniać miało umorzenie w tej części postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W pozostałej części podtrzymano stanowisko zaprezentowane w pkt 2 stanowiska Prokuratora Generalnego z dnia 6 grudnia 2012 r.

Zauważyć trzeba, że, po przedstawieniu w niniejszej sprawie przez Prokuratora Generalnego stanowiska dodatkowego z dnia 31 lipca 2013 r., Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30) orzekł, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 i art. 7 w zw. z art. 9 oraz z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie w sprawie tej Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przedmiotowy wyrok został wydany w następstwie rozpoznania połączonych pytań prawnych:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy przepisy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 i art. 7, art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

- Sądu Rejonowego w Gdańsku, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE, w szczególności przepisu art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tejże dyrektywy oraz rozporządzenia w sprawie notyfikacji, jest zgodne z art. 2 i art. 7 w zw. z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Zauważyć trzeba, że w sprawie P 4/14 NSA skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego w związku z rozpoznawaniem skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego skargę na decyzję Dyrektora Izby Celnej w K., utrzymującą w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Celnego w R. o nałożeniu na podmiot urządzający gry na automatach poza kasynem gry, tj. wbrew nakazowi określonymu w art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, kary pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

Pytanie prawne Sądu Rejonowego w Gdańsku zostało zaś skierowane na tle rozpoznawanej przez tenże sąd sprawy osoby fizycznej oskarżonej o przestępstwo z art. 107 § 1 w zw. z art. 6 § 2 Kodeksu karnego skarbowego, polegające na urządzaniu gry na automatach poza kasynem gry, wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych.

W sprawie P 4/14 sądy pytające kwestionowały zatem m.in. zgodność art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w zw. z art. 9 Konstytucji - z perspektywy niedochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Naruszenie tego trybu wiązały z brakiem notyfikacji kwestionowanych przepisów Komisji Europejskiej, a więc niedochowaniem wymagań przewidzianych w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji. Oba sądy

pytające przyjęły bowiem, że kwestionowane przepisy mają potencjalnie charakter przepisów technicznych, w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, i w związku z tym powinny być notyfikowane Komisji Europejskiej, zgodnie z procedurą przewidzianą w tej dyrektywie oraz w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji.

Trybunał Konstytucyjny umorzył częściowo postępowanie, gdyż uznał, że pytanie prawne Sądu Rejonowego w Gdańsku nie spełnia przesłanki przedmiotowej w zakresie, w jakim dąży do zbadania zgodności całej ustawy o grach hazardowych, a w szczególności jej art. 14, z dyrektywą 98/34/WE i rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, jak również nie spełnia przesłanki funkcjonalnej w zakresie, w jakim zmierza wprost do skontrolowania całej ustawy o grach hazardowych, czy też art. 14 ust. 2 i 3 tej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast, że w pozostałym zakresie obydwie pytania prawne spełniają przesłanki niezbędne do ich merytorycznego rozpoznania.

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

Podkreślić trzeba, że w omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny nie przesądził, czy zakwestionowane w pytaniach prawnych przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych w rozumieniu przepisów dyrektywy 98/34/WE. Uznał bowiem, iż kwestia ta pozostawiona winna być ocenie sądów. Rozstrzygnął natomiast o skutkach naruszenia przewidzianego dyrektywą 98/34/WE obowiązku notyfikacji projektu ustawy Komisji Europejskiej w kontekście konstytucyjnych wymagań stanowienia prawa.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że żadne z postanowień dyrektywy 98/34/WE, a także postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), nie odnosi się do braku notyfikacji przez państwo członkowskie przepisów technicznych ani nie określa skutków braku notyfikacji. W świetle przepisów dyrektywy 98/34/WE notyfikacja przepisów technicznych sprowadza się zatem do swoistej „kontroli uprzedniej” projektów aktów normatywnych, podczas której, zgodnie z art. 8 tej dyrektywy, Komisja Europejska i państwa członkowskie zgłaszają uwagi i szczegółowe opinie, a państwo notyfikujące *uwzględnia te uwagi tak dalece, jak to możliwe przy kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych*. Dyrektywa 98/34/WE została terminowo implementowana do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji. Z perspektywy prawa krajowego zarówno obowiązek notyfikacji, jak i sama procedura oraz konsekwencje z niej wynikające są zatem w pełni uregulowane na poziomie tegoż rozporządzenia.

Odnosząc się do trybu uchwalania ustawy o grach hazardowych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w toku prac nad projektem tej ustawy nie zgłaszano uwag dotyczących konieczności zastosowania unijnej procedury notyfikacji, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE i w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji. Odstąpienie od notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych ocenił zaś jako świadomą decyzję Rządu.

Odnosząc się zaś do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z dnia 19 lipca 2012 r. w połączonych sprawach C – 213/11, C–214/11 i C–217/11 (Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego z 2013 r., nr 2, str. 91 – 98; dalej: wyrok z dnia 19 lipca 2012 r.), Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że, zgodnie z art. 267 TFUE, kompetencje TSUE w zakresie orzekania w trybie prejudycjalnym sprowadzają się do wykładni traktatów oraz ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii Europejskiej. TSUE nie jest

uprawniony do stosowania prawa unijnego do konkretnej sprawy, jak też do wyjaśniania stanu faktycznego, będącego przedmiotem rozpoznania sądu krajowego. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że TSUE nie ma z całą pewnością kompetencji do dokonywania wykładni, tym bardziej wiążącej, prawa krajowego ani też orzekania o jego obowiązywaniu. Wykładnia przepisów krajowych należy bowiem do sądów krajowych. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, *TSUE, orzekając w sprawie Fortuna i inni nie mógł rozstrzygnąć, czy przepisy krajowe ustawy o grach hazardowych mają charakter technicznych, kompetencja w tym zakresie należy bowiem do sądów krajowych. Stąd też za nieuprawnione należy uznać wszelkie wypowiedzi TSUE, w których kategorycznie oceniał przepisy ustawy o grach hazardowych. (...). TSUE nie miał kompetencji do oceny, czy konkretne przepisy, np. art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, mają charakter przepisów technicznych. Tym samym wyrokowi TSUE w sprawie Fortuna i inni nie można przypisywać waloru rozstrzygnięcia co do technicznego charakteru niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych wiążącego wszystkie sądy krajowe i inne organy publiczne.(...).* Kwestia technicznego charakteru niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych nie została jednak absolutnie przesądzona w wyroku TSUE w sprawie Fortuna i inni, a wręcz przeciwnie, jak stwierdzono w sentencji tego wyroku, dokonanie tego ustalenia należy do sądów krajowych. Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto, że nie można jednoznacznie ustalić, czy kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych miały rzeczywiście charakter techniczny, w rozumieniu art. 1 pkt 11 Dyrektywy 98/34/WE i rozporządzenia w sprawie notyfikacji, a tym samym czy Rząd miał obowiązek notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych. Wskazał przy tym na brak precyzyjnej definicji pojęcia *przepisy techniczne* w tejże dyrektywie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE i rozporządzeniu w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Brak

notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi zaś takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji.

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

W świetle omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie ma zatem konstytucyjnych przeszkód dla stosowania w praktyce przepisów art. 14 ust. 1, a co za tym idzie przepisów art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych – pomimo ich nienotyfikowania Komisji Europejskiej.

Kwestia oceny, czy wymienione przepisy są przepisami technicznymi w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE, należy – na co wyraźnie wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu tegoż wyroku – do właściwości sądów orzekających w konkretnych sprawach.

W kontekście niniejszej sprawy zauważyć trzeba, że WSA w Gliwicach jednoznacznie stwierdził, że w sprawie, w związku z którą skierował pytanie prawne, przepis art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych będzie mógł mieć zastosowanie przy ocenie zgodności z prawem decyzji Dyrektora Izby Celnej w K. z dnia października 2011 r., utrzymującej w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Celnego w R. z dnia lipca 2011 r. o nałożeniu na podmiot urządzający grę na automatach poza kasynem gry kary pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 wymienionej ustawy. W ocenie Sądu pytającego, przepis art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych nie ma charakteru przepisu technicznego w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE (*vide* – pismo WSA w Gliwicach z dnia 13 września 2013 r. do Trybunału Konstytucyjnego).

W świetle powyższego nie można przyjąć, że fakt braku notyfikacji Komisji Europejskiej przepisu art. 14 ust. 1 oraz art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych uniemożliwia ich zastosowanie w sprawie, na tle

której WSA w Gliwicach skierował pytanie prawne. Tym samym rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące konstytucyjności przepisów art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych w zaskarżonym zakresie, będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie w sprawie, w której WSA w Gliwicach skierował pytanie prawne.

W związku z tym uznać należy, że pytanie prawne WSA w Gliwicach spełnia przesłanki niezbędne do jego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny w części dotyczącej zarzutów naruszenia wzorców kontroli z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje stosowanie kary pieniężnej wobec osoby fizycznej, której za ten sam czyn, polegający na urządzeniu gry na automacie poza kasynem gry, wymierzono uprzednio karę za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.; dalej: K.k.s.).

W tym zakresie pytanie prawne WSA w Gliwicach podlega zatem rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

W niniejszej sprawie należy podtrzymać cytowane wcześniej stanowisko Prokuratora Generalnego, przedstawione w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego piśmie z dnia 6 grudnia 2012 r. (z uwzględnieniem zmiany adresów publikacyjnych ustawy o grach hazardowych oraz K.k.s.) oraz przytoczoną w jego uzasadnieniu argumentację.

Stwierdzić zatem należy, że art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie kary pieniężnej wobec osoby fizycznej, której za ten sam czyn, polegający na urządzeniu gry na automacie poza kasynem gry, wymierzono uprzednio karę za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 K.k.s., jest niezgodny z, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadą proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa.

Zauważyć należy, że osoba fizyczna urządzająca gry na automacie poza kasynem za zachowanie to zostaje pociągnięta do odpowiedzialności karnej

skarbowej za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe z art. 107 § 1 lub 4 K.k.s., a następnie – za to samo zachowanie – zostanie na nią nałożona kara pieniężna na podstawie kwestionowanej regulacji.

Dochodzi zatem wówczas do kumulacji kary pieniężnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, nałożonej na osobę fizyczną, oraz odpowiedzialności tejże osoby za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 K.k.s. lub przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 K.k.s.

Jak wskazano przy tym we wstępnej części stanowiska Prokuratora Generalnego z dnia 6 grudnia 2012 r., w niniejszej sprawie kwestia konstytucyjności art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych rozpatrywana jest jedynie w zakresie, w jakim regulacja ta przewiduje nałożenie kary pieniężnej na osobę, która uprzednio poniosła odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 K.k.s.

W świetle regulacji zawartych w ustawie o grach hazardowych oraz K.k.s., osoba fizyczna zarządzająca grą na automatach poza kasynem gry powinna zatem ponieść odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 K.k.s. oraz powinna być na nią nałożona kara pieniężna, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych.

W tych przypadkach dochodzi zatem do zbiegu kary pieniężnej, nałożonej na podstawie kwestionowanej regulacji, z odpowiedzialnością za wskazane wykroczenie skarbowe.

Podkreślić przy tym należy, że ani w przepisach K.k.s., ani też w ustawie o grach hazardowych nie ma norm regulujących sposób rozstrzygnięcia takiego zbiegu czy też zapobiegających jego powstaniu.

W związku z obowiązywaniem art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych i art. 107 § 4 K.k.s. – przy braku stosownego przepisu rozstrzygającego przedmiotowy zbieg – ukształtowany został mechanizm prawny pozwalający na ukaranie tej samej osoby fizycznej za ten sam czyn karą pieniężną oraz pociągnięcie jej do odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe.

Nie chodzi przy tym o przyjęcie tezy, że sama kumulacja sankcji wymierzanych na podstawie przepisów K.k.s. i administracyjnej kary pieniężnej oznacza *podwójne karanie*. Taki zarzut byłby możliwy tylko wówczas, gdyby karze administracyjnej przypisywać zawsze charakter penalny, co nie jest zasadne. W rozumieniu konstytucyjnym przepis art. 89 ust.1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie jest przepisem karnym, a zatem nie może być oceniany w kontekście naruszenia zasady *ne bis in idem*.

Dublowanie czy multiplikacja sankcji (niezależnie od ich charakteru) wiąże się zawsze z problematyką proporcjonalności. Ustawodawca, określając sankcje za naruszenie prawa, w szczególności musi respektować zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia.

Kwestionowana regulacja zawiera unormowanie nieproporcjonalnie uciążliwe, co ma źródło w nagromadzeniu negatywnych następstw tego samego zachowania tej samej osoby fizycznej – w postaci administracyjnej kary pieniężnej i sankcji penalnej (za wykroczenie skarbowe).

Nadmierna represywność powodująca, że oceniane rozwiązanie normatywne uznaje się za nieproporcjonalnie uciążliwe, może mieć zaś swe źródło w nagromadzeniu różnych negatywnych następstw jednej sytuacji: nie tylko sankcji penalnych, lecz także kar administracyjnych, ich wymiaru, obostrzeń proceduralnych, dowodowych itd. (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, orzekając co do konstytucyjności kumulowania sankcji administracyjnych i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe, nie dostrzegł możliwości wyłożenia kwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104).

Nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, w przypadku uprzedniego skazania osoby fizycznej za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 K.k.s. (jak w sprawie, w związku z którą

przedstawione zostało pytanie prawne), należy więc traktować jako przejaw nadmiernie represyjnej, nieproporcjonalnej reakcji ustawodawcy na naruszenie prawa.

Podkreślić przy tym należy, że przepisy art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych oraz przepisy art. 107 § 4 K.k.s., oceniane samoistnie – bez kontekstu normatywnego, w którym funkcjonują, nie budzą wątpliwości konstytucyjnych. Łącznie tworzą jednak mechanizm prawny, który może wywołać skutki niekonstytucyjne.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że przewidziana w art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych kara pieniężna, z uwagi na wysokość, może samoistnie spełniać zarówno funkcję prewencyjną, jak i dyscyplinującą – represyjną oraz restytutywną. Podobnie – funkcje te mogą spełniać przepisy K.k.s., regulujące odpowiedzialność karną skarbową za wykroczenie skarbowe, polegające na urządzaniu gry na automatach poza kasynem gry. Szczególną uwagę należy w tym kontekście zwrócić na możliwość orzeczenia za to wykroczenie skarbowe, oprócz kary grzywny, także środka karnego w postaci orzeczenia przepadku automatów do gier.

Brak jest podstaw do uznania, że kwestionowana regulacja narusza zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażone w art. 2 Konstytucji, w aspekcie podniesionym przez pytający Sąd.

Przepis art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych ma bowiem charakter jednoznaczny i jego treść nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Jest on dookreślony, jasny i precyzyjny. Nie można również uznać, że wprowadza on regulację, którą można by uznać za swoistą pułapkę prawną dla obywatela, urządzającego – wbrew ustawie – gry na automatach poza kasynem gry. Z treści kwestionowanej regulacji, jak również z pozostałych przepisów ustawy o grach hazardowych, jednoznacznie wynika, że przewidziana w niej kara pieniężna jest wymierzana w stosunku do osoby fizycznej, niezależnie

od uprzedniego pociągnięcia jej do odpowiedzialności karnej skarbowej za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 K.k.s. Podobnie – z przepisów K.k.s. wynika, że odpowiedzialność za wskazane wykroczenie skarbowe jest niezależna od kary pieniężnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych.

Niezasadny jest również zarzut niezgodności art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, ze względu na brak możliwości zindywidualizowania przewidzianej w tym przepisie sankcji w zależności od okoliczności sprawy i stopnia zawinienia osoby ukaranej. Za niezasadny należy uznać także podnoszony przez Sąd pytający zarzut, iż kwestionowana regulacja jest niezgodna z Konstytucją, gdyż typizuje *delikty administracyjne z pominięciem konstytucyjnej zasady winy wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)* [uzasadnienie pytania prawnego, str. 24].

Kara pieniężna z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie może być uznana za sankcję o charakterze kryminalnym.

Nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma przede wszystkim charakter prewencyjno – dyscyplinujący. Pełni również w części funkcję restytucyjną, pozwalającą na uzupełnienie i rekompensowanie strat Skarbu Państwa z tytułu nielegalnego prowadzenia gier hazardowych

Kara ta stanowi przejaw władczej ingerencji w prawa majątkowe jednostki, ale jest to skutek niezgodnego z prawem zachowania polegającego na złamaniu, nałożonego przez ustawodawcę w art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, nakazu urządzania gier na automatach wyłącznie w kasynach gry. Taka formuła odpowiedzialności, przy której podstawą zastosowania sankcji jest obiektywny fakt naruszenia prawa, powoduje, że w tego typu sytuacjach nie znajduje zastosowania zasada domniemania niewinności. W takim układzie odniesienia podstawową przesłanką odpowiedzialności jest bezprawność czynu

rozumiana jako zachowanie sprawcy niezgodne z przepisami prawa i zasadami współżycia społecznego.

Dopuszczalne konstytucyjnie jest zatem przyjęcie rozwiązania, przy którym nakładanie kar pieniężnych na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych oparte jest na zasadzie winy obiektywnej.

Niezasadny jest również zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 10 Konstytucji.

Umocowanie organów administracji do nakładania kary pieniężnej mieści się bowiem w ramach porządku konstytucyjnego i nie może być postrzegane jako wkraczanie w kompetencje wymiaru sprawiedliwości.

Dopuszczalne konstytucyjnie jest zatem nałożenie kary pieniężnej na podstawie decyzji administracyjnej, która może być poddana kontroli sądownictwa administracyjnego. Podnieść w związku z tym należy, że od ostatecznej decyzji organu celnego o nałożeniu kary pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, ukaranemu podmiotowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Sąd pytający nie przedstawił także argumentów przemawiających za przyjęciem tezy, iż kwestionowana regulacja prawna prowadzi do naruszenia przez władzę publiczną (ustawodawcę) godności człowieka w rozumieniu art. 30 Konstytucji, występującej jako "godność osobowa", najbliższa temu, co może być określane prawem osobistości, obejmującym wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie.

Zgodnie z art. 83 Konstytucji, każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Osoby naruszające przepisy prawa muszą zatem liczyć się z określonymi konsekwencjami tego typu zachowań. Przewidziane w kwestionowanej regulacji nałożenie kary pieniężnej jest uzasadnione naruszeniem przez osobę fizyczną przepisów prawa.

Kwestionowana regulacja nie zawiera zatem rozwiązań, które mogłyby być rozpatrywane w płaszczyźnie ograniczenia godności człowieka, o której mowa w art. 30 Konstytucji.

Uznać więc należy, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 30 Konstytucji.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 31 ust. 3 Konstytucji, to przepis ten trzeba ocenić jako nieadekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że wskazywany on jest jako samoistny wzorzec kontroli. Tymczasem art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być traktowany jako samoistny wzorzec w procesie kontroli konstytucyjności, ale zawsze musi być związany z wolnością lub prawem konstytucyjnym.

Podtrzymując stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 6 grudnia 2012 r. w przedmiocie umorzenia postępowania w niniejszej sprawie w pozostałej części (pkt 2) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, zauważyć trzeba, że ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r.) uchyliła ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r.).

Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r., w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W niniejszej sprawie postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało wszczęte przed dniem 30 sierpnia 2015 r. W zakresie dotyczącym wymogów formalnych pytania prawnego, których niespełnienie jest podstawą umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanego

tym pytaniem, w niniejszej sprawie będzie miał zatem zastosowanie przepis art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r.

Tym samym zachowuje swoją aktualność także uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego dotyczące umorzenia postępowania w niniejszej sprawie.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Rozprawy
Zespół Przepisów Generalnego