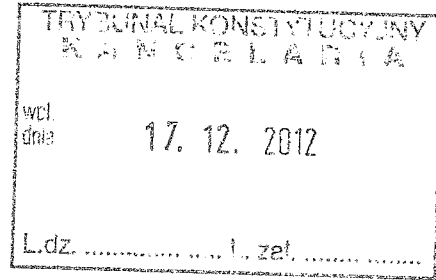




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 17 grudnia 2012 r.

Sygn. akt P 32/12
BAS-WPTK-2268/12



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 21 maja 2012 r. (sygn. akt P 32/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 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 dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, polegający na urządzaniu gry na automatach poza kasynem gry, kary pieniężnej i odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 lub wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy powołanej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 30 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 oraz w związku z art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. Pytaniem prawnym z 21 maja 2012 r. (dalej: pytanie prawne) Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: sąd albo WSA) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 89 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz art. 89 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm., dalej: u.g.h. albo ustawa o grach hazardowych) „w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn kary pieniężnej i odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 lub wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy”.

Zakwestionowany art. 89 ust. 1 u.g.h. stanowi: pkt 1 „Karze pieniężnej podlega [...] urządzający gry hazardowe bez koncesji lub zezwolenia, bez dokonania zgłoszenia, lub bez wymaganej rejestracji automatu lub urządzenia do gry” oraz pkt 2 „Karze pieniężnej podlega [...] urządzający gry na automatach poza kasynem gry”. Z kolei art. 89 ust. 2 brzmi: pkt 1 „Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach, o których mowa [...] w ust. 1 pkt 1 – wynosi 100 % przychodu uzyskanego z urządzanej gry”, zaś pkt 2 „Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach, o których mowa [...] w ust. 1 pkt 2 – wynosi 12.000 zł od każdego automatu”.

2. Wojewódzki Sąd Administracyjny wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w następującym stanie faktycznym: decyzją Naczelnika Urzędu Celnego w R nałożono na osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą (dalej: ukarana) karę pieniężną w wysokości złotych za urządzenie gry bez koncesji na automatach poza kasynem gry. Rozstrzygnięcie to zostało następnie, w wyniku złożonego przez ukaraną odwołania, utrzymane w mocy decyzją Dyrektora Izby Celnej w K Ukarana zaskarżyła do sądu to ostatnie rozstrzygnięcie, argumentując że poniosła już odpowiedzialność karnoskarbową za wykroczenie skarbowe (orzeczono wobec niej grzywnę w wysokości złotych) i nałożono na nią karę pieniężną za ten sam czyn.

II. Zarzuty sądu

Na wstępie trzeba zauważyć, że argumentacja sformułowana przez sąd nie jest jednoznaczna (patrz: część III.4 niniejszego pisma) w związku z czym występuje pewna trudność w rekonstrukcji zarzutów.

W uzasadnieniu pytania prawnego sąd omawia zasady wymiaru kary w postępowaniach karnoskarbowych oraz zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 89 ust. 1 u.g.h. (pytanie prawne, s. 6-13), wskazując na istotne odmienności pomiędzy nimi. Rozważania te sąd podsumowuje stwierdzeniem, że: „Objęcie zachowań, które stanowią przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe pieniężną sankcją administracyjną jest nadmiernym rygoryzmem prawnym, ponieważ przestrzeganie ustawy o grach hazardowych gwarantują przepisy ustawy Kodeks karny skarbowy w Rozdziale 9 Przystępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych oraz ustawy znowelizowane z chwilą wejścia w życie ustawy o grach hazardowych. Przepisy Rozdziału 10 Kary pieniężne ustawy o grach hazardowych faktycznie naruszają zasady równości oraz sprawiedliwości społecznej. Przyjęta w tych przepisach reakcja prawna na wymienione w nich nieprawidłowości nie pozostaje w adekwatnym stosunku do rodzaju przewidzianych w nich naruszeń ustawy. Konstrukcja tych przepisów zaciera zasadniczą różnicę między przepisami administracyjnymi mającymi cel dyscyplinujący, a przepisami prawnokarnymi oraz wykroczeniowymi” (pytanie prawne, s. 15).

Zdaniem sądu, zakwestionowane przepisy naruszają:

– art. 2 Konstytucji przez to, że wprowadzają typizację deliktów administracyjnych z pominięciem konstytucyjnej zasady winy oraz przez to, iż jest nadmiernie represyjny (pytanie prawne, s. 24). Nadmierna represyjność przejawia się w tym, że dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn kary pieniężnej i odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 lub wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm., dalej: k.k.s. albo Kodeks karny skarbowy) (pytanie prawne, s. 15, 20). Zdaniem sądu bowiem, „W razie ukarania sprawcy przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego

całkowicie zbędnym i nieproporcjonalnym jest stosowanie kolejnej sankcji, tym razem administracyjnej” (pytanie prawne, s. 22);

– art. 30 Konstytucji, gdyż: „Niczym nieuzasadnioną represyjność administracyjną oderwaną od winy należy traktować jako naruszenie zakazu pozbawiania godności człowieka, jak też jej ograniczania przez władze publiczne” (pytanie prawne, s. 14);

– art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ ustanawiają odpowiedzialność karną, całkowicie pomijając przy ustalaniu kary okoliczności indywidualne czynu oraz właściwości osobiste sprawcy (pytanie prawne, s. 25).

Równocześnie sąd konstataje, że będące przedmiotem pytania prawnego przepisy godzą w zasady prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Niemniej sąd nie wyjaśnia na czym ma polegać sprzeczność art. 89 ust. 1 pkt 1-2 oraz art. 89 ust. 2 pkt 1-2 u.g.h. z ww. zasadami.

III. Analiza formalnoprawna

1. W myśl art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W przepisie tym zawarto trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego. Są to:

1) przesłanka podmiotowa, zgodnie z którą pytanie może być przedstawione wyłącznie przez sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy;

2) przesłanka przedmiotowa, zgodnie z którą przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą;

3) przesłanka funkcjonalna, zgodnie z którą wystąpienie z pytaniem prawnym jest uzasadnione tylko wówczas, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06).

W realiach niniejszej sprawy szczególną uwagę należy zwrócić na przesłankę funkcjonalną, która obejmuje między innymi konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wyjaśnił, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy (przesłanka funkcjonalna) polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zadającym pytanie prawne. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko przepis mogący mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, której ono dotyczy (zob. np. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06 oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07).

W analizowanej sprawie nie budzi wątpliwości, że pytanie prawne zostało sporządzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (przesłanka podmiotowa) i dotyczy zgodności przepisów ustawy z Konstytucją (przesłanka przedmiotowa). W odniesieniu do zakwestionowanych przepisów należy jednak zauważyć, że przesłanka funkcjonalna jest spełniona wyłącznie w odniesieniu do art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h. Jak bowiem wynika z leżącego u podstaw niniejszego pytania prawnego stanu faktycznego, sprawa ta dotyczy nałożenia na osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą kary pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. w wysokości określonej w art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h. Tym samym art. 89 ust. 1 pkt 1 oraz art. 89 ust. 2 pkt 1 u.g.h. nie były w tej sprawie zastosowane. Z tego względu pytanie prawne, w zakresie odnoszącym się do tych przepisów, ma charakter abstrakcyjny.

Konkludując, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 89 ust. 1 pkt 1 oraz art. 89 ust. 2 pkt 1 u.g.h. z Konstytucją powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: u.TK) ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

2. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego wielokrotnie wyrażano pogląd, że każda ustawa cieszy się domniemaniem konstytucyjności (por. orzeczenie TK z: 17 lipca 1996 r., sygn. akt K 8/96 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 15 grudnia 1999 r., sygn. akt P 6/99; 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00; 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04; 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04; 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07; por. również postanowienie TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; zob. także: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 164). Oznacza to, że: „[...] przystępując do badania aktu normatywnego sąd konstytucyjny traktuje zaskarżone przepisy jako niewadliwe, uznając tym samym, że są one hierarchicznie zgodne ze wskazanymi przez podmiot inicjujący postępowanie wzorcami kontroli, i że to właśnie ten podmiot musi wykazać zasadność swojego żądania” (P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 56 i cytowane tam orzecznictwo). Przełamanie domniemania konstytucyjności nie może nastąpić bez szczegółowego umotywowania zarzutów (zob. art. 32 ust. 1 pkt 4 u.TK). Trybunał jednoznacznie podkreśla przy tym, że nie wystarczy sformułować samą tezę o niekonstytucyjności przepisu i potwierdzić, iż przy wydaniu rozstrzygnięcia naruszającego, zdaniem skarżącego, przysługujące mu prawa lub wolności zastosowano ten właśnie przepis prawny (por. postanowienie TK z 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; wyrok TK z 26 listopada 2001 r., sygn. akt K 2/00; postanowienie TK z 6 października 1998 r., sygn. akt Ts 43/98).

Zdaniem Sejmu, w odniesieniu do zarzutów naruszenia zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa sąd nie wypełnił ciężącego na nim obowiązku uzasadnienia zarzutów, gdyż poprzestał jedynie na sformułowaniu zarzutu.

W związku z powyższym postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 u.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Istota przedstawionych przez sąd zarzutów (patrz: część II niniejszego pisma) koncentruje się wokół zagadnienia podwójnego ukarania za ten sam czyn. Powyższe prowadzi do wniosku, że przepisem, który należy poddać kontroli jest

przede wszystkim art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., który ma podstawowe znaczenie dla kształtu i funkcjonowania odpowiedzialności administracyjnej za urządzenie gry na automatach poza kasynem gry. Jednocześnie część postawionych przez sąd zarzutów odnosi się do dolegliwości administracyjnej kary pieniężnej w kontekście braku możliwości uwzględnienia okoliczności indywidualnych czynu i sprawcy, co wiąże je w pewien sposób z art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h., ustalającym wysokość administracyjnej kary pieniężnej. Z tego względu – biorąc po uwagę, że zarzuty WSA koncentrują się nie wokół wysokości administracyjnej kary pieniężnej, lecz wokół samego wprowadzenia odrębnej od odpowiedzialności karnoskarbowej dolegliwej odpowiedzialności administracyjnej za ten sam czyn – Sejm przyjmuje, że przedmiot kontroli powinien zostać określony jako art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h.

4. Sposób sformułowania przez sąd pytania prawnego nasuwa pewne wątpliwości. Przede wszystkim należy wskazać na niespójność zachodzącą pomiędzy *petitum* pytania prawnego a jego uzasadnieniem. O ile *petitum* stylizowane na wzór tzw. wyroków zakresowych TK jednoznacznie koncentruje się wokół zagadnienia podwójnej karalności, o tyle w uzasadnieniu wiodącym motywem jest sama dopuszczalność funkcjonowania odpowiedzialności zobiektywizowanej, oderwanej od elementu winy sprawcy. Należy dodać, że zasadę winy sąd identyfikuje głównie z art. 30 Konstytucji, niekiedy odnosząc ją także do art. 2 Konstytucji. Jednocześnie WSA nie wskazuje wyraźnych różnic pomiędzy regulacjami obu przywołanych przepisów. Z tego względu Sejm uznał, że oderwanie odpowiedzialności od winy należy powiązać z art. 30 Konstytucji.

Pewną rozbieżność trzeba odnotować również, gdy idzie o wzorce kontroli wskazane w pytaniu prawnym. W jego *petitum* przywołano art. 2, art. 30 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem w uzasadnieniu, w tym charakterze, w kontekście zasady proporcjonalności i podwójnego karania, został ujęty dodatkowo art. 31 ust. 3 Konstytucji (wielokrotnie sąd odwołuje się do niego na s. 15-22). Ponieważ przepisu tego nie wskazano w *petitum*, nadto zaś, nie może on być samodzielny wzorcem kontroli (nie może występować bez powiązania z przepisem statuującym prawo podmiotowe) Sejm uznaje, że art. 31 ust. 3 Konstytucji został przywołany jedynie jako wsparcie przewodu argumentacyjnego sądu mającego wykazać nadmierną represyjność zakwestionowanej regulacji.

Równocześnie Sejm zauważa, że w uzasadnieniu pytania prawnego sąd nie odwołuje się wprost do zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Niemniej sposób sformułowania zarzutów, ich uzasadnienie oraz powołane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie wskazują, że sądowi chodziło również i o tę zasadę (pytanie prawne, s. 3-7). Z tego względu konieczne będzie przeprowadzenie analizy zgodności także i w tym zakresie.

IV. Wzorce kontroli

1. Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Wyrażona w tym przepisie formuła państwa składa się nie tylko z *expressis verbis* wyrażonych w treści omawianego artykułu komponentów (*scil.* państwa: demokratycznego i sprawiedliwego), lecz także z innych, które w sposób immanentny wynikają z aksjologii konstytucyjnej oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 394 oraz W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 9 i n.).

Sąd w kontekście art. 2 Konstytucji podnosi zarzut nadmiernej represyjności łączenia odpowiedzialności administracyjnej oraz karnoskarbowej. Z tego względu konieczne jest odniesienie się do treści zawartych w art. 2 Konstytucji w tym kontekście. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „Stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej [...] i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe w postępowaniu przed finansowymi organami orzekającymi narusza zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 konstytucji. Kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe stanowi bowiem wyraz nadmiernego fiskalizmu i nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu podatnika, który poniósł wskazaną karę administracyjną” (tak m.in. w wyrokach TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97 oraz 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06).

Jednocześnie podkreślić trzeba późniejsze, doprecyzowujące powyższe stanowisko, wypowiedzi sądu konstytucyjnego. Dają one wyraz przekonaniu, że niemożność zakwalifikowania przepisów poddanych kontroli, jako mających karny

charakter w rozumieniu konstytucyjnym, powoduje, iż nie mogą być one oceniane z uwagi na naruszenie zasady *ne bis in idem*, co z kolei powoduje konieczność badania kumulacji odpowiedzialności za przestępstwo lub wykroczenie skarbowe oraz odpowiedzialności administracyjnej (podatkowej) przez pryzmat naruszenia zasady proporcjonalności. W wyroku z 14 października 2009 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie odrzucił tezę, że sama kumulacja sankcji za wykroczenie i administracyjnej kary pieniężnej oznacza „podwójne karanie”, stwierdzając, że byłby ona trafna tylko wówczas, gdyby karze administracyjnej przypisywać zawsze charakter penalny, co z kolei uznał za niezasadne. Niemniej doszedł on do przekonania, że: „Kwestia dublowania czy multiplikacji sankcji (niezależnie od tego, jaki poszczególne z nich mają charakter) jest jednak problemem proporcjonalności. «Nadmierna represywność» powodująca, że oceniane rozwiązanie normatywne uzna się nieproporcjonalnie uciążliwe, może bowiem mieć swe źródło w nagromadzeniu różnych negatywnych następstw jednej sytuacji: nie tylko sankcji penalnych, lecz także kar administracyjnych, ich wymiaru, obostrzeń proceduralnych, dowodowych itd.” (sygn. akt Kp 4/09; tak samo w wyroku TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 90/08).

2. Art. 30 Konstytucji stanowi, że: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. W doktrynie prawa i orzecznictwie sądu konstytucyjnego wskazuje się, że godność człowieka, o której mowa w art. 30 Konstytucji, pełni w porządku konstytucyjnym kilka funkcji: łącznika między Konstytucją (jako aktem prawa pozytywnego) a porządkiem prawnonaturalnym; determinanty interpretacji i stosowania Konstytucji; wyznacznika systemu i zakresu poszczególnych praw i wolności i wreszcie podmiotowego prawa jednostki o odrębnej treści prawnej (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, tom III, komentarz do art. 30, s. 10 i n.; por. także wyrok TK z 15 października 2002 r., sygn. akt SK 6/02). Ochrona godności jest obowiązkiem władz publicznych, w sposób szczególny zaś ustawodawcy, który musi tak kształtować system prawny, żeby godność nie była naruszona. Nie ulega jednak wątpliwości, że ustawodawca ma znaczny zakres swobody w kształtowaniu prawa pozytywnego (*ibidem*, s. 18 i n.).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego godność człowieka może być rozpatrywana w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, jako wartość transcendentna, pierwotna wobec innych praw i wolności (których jest źródłem), przyrodzona i niezbywalna. W tej płaszczyźnie stanowi immanentną cechę każdej istoty ludzkiej, która ani nie wymaga uprzedniego „zdobycia”, ani też nie może zostać przez człowieka utracona. W tym znaczeniu człowiek zawsze zachowuje godność i żadne zachowania, w tym również działania prawodawcy, nie mogą go tej godności pozbawić. Po drugie, jako „godność osobowa”, będąca prawem podmiotowym, 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 (wyroki TK z: 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01 oraz 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05). Tylko w tej płaszczyźnie godność może zostać naruszona.

Treścią prawa do godności – jako prawa podmiotowego – jest z jednej strony stworzenie każdemu człowiekowi sytuacji, w której ma on możliwość autonomicznego realizowania swojej osobowości, z drugiej zaś zapewnienie gwarancji, że człowiek nie będzie środkiem służącym władzy publicznej do osiągnięcia innych celów (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 20). W szczególności zaś godność oznacza, że człowiek ma prawo do: poznania swojej tożsamości biologicznej, integralności fizycznej, integralności intelektualnej i prywatności oraz odpowiednich warunków bytowania (*ibidem*, s. 22; por. także K. Kaczmarczyk-Kłak, *Godność człowieka w Konstytucji RP i konstytucjach innych państw*, „Studia Prawnicze KUL” 2010, nr 1, s. 63 i n.).

3. Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że: „Równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. [...] różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny

klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). Kryteria różnicowania sytuacji prawnej obywateli zależą od wielu okoliczności, w tym od tego, jakie dobra są przedmiotem podziału” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00).

Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji zawsze ma więc ustalenie „cechy istotnej”, bo przesądza ona o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. 3, komentarz do art. 32, s. 7). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się przy tym, że kryteria różnicujące powinny mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą:

a) mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;

b) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

c) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np.: orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

Konstytucyjna zasada równości nie ma zatem charakteru bezwzględnego i w pewnych sytuacjach możliwe jest ustanowienie od niej wyjątków, niemniej jednak, regulacje prawne mające na celu odejście od jednakowego traktowania podmiotów podobnych winny spełniać – wspomniany wcześniej – test istotności i proporcjonalności, a także posiadać uzasadnienie w świetle innych norm

konstytucyjnych. W orzecznictwie Trybunału i nauce prawa akcentuje się, że zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123; K. Ślęzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009, s. 171-173). Niekiedy wskazuje się nawet, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, że żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; L. Garlicki, op. cit., s. 23-24).

V. Analiza zgodności

1. Uwagi ogólne

Nie jest możliwa ocena konstytucyjności art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h. bez ustalenia celu wprowadzenia obowiązku urządzania gier na automatach wyłącznie w kasynach gry i obwarowania go sankcją administracyjną. Rozważania na ten temat należy zacząć od stwierdzenia, że tzw. hazard patologiczny jest chorobą opisaną w Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych ICD-10 pod symbolem F63.0. W opisie do tej jednostki chorobowej autorzy ww. klasyfikacji określili, że: „Zaburzenie [to – uwaga własna] polega na częstym, powtarzającym się uprawianiu hazardu, który zaczyna kontrolować życie chorego i prowadzi do zaniedbania jego społecznych, zawodowych i rodzinnych zobowiązań”. Tym samym prowadzenie działalności w zakresie gier hazardowych nie jest wyłącznie zagadnieniem ze sfery wolności działalności gospodarczej, lecz również dotyczy zdrowia publicznego. Problem uzależnienia od hazardu nie jest błahy, o czym świadczy fakt umieszczenia leczenia tego uzależnienia w wykazie świadczeń gwarantowanych (zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 sierpnia 2009 r. sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień, Dz. U. Nr 140, poz. 1146 ze zm., załącznik nr 2 „Wykaz świadczeń gwarantowanych realizowanych w warunkach stacjonarnych leczenia uzależnień oraz warunki ich realizacji” pkt 3) (obszernie na

temat zagrożeń zdrowotnych i społecznych związanych z hazardem: L. Wilk, *Hazard. Studium kryminologiczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 65-104).

Analiza powyższych przesłanek faktycznych oraz poszczególnych przepisów ustawy o grach hazardowych pozwala zatem zgodzić się z twierdzeniem projektodawcy, że ustawa o grach hazardowych została wprowadzona do systemu prawnego w celu zwiększenia „praworządności i ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu” (druk sejmowy nr 3860/VI kadencja, s. 1) oraz minimalizacji ryzyka uzależnieniem od hazardu (druk sejmowy nr 3860/VI kadencja, s. 2). Nie ulega zatem wątpliwości, że regulacja ta służy w szczególności ochronie zdrowia publicznego, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Właśnie z perspektywy ochrony zdrowia publicznego należy patrzeć na poszczególne rozwiązania ustawowe – nie ulega przecież wątpliwości, że konsekwencją konstatacji, iż zjawisko hazardu może prowadzić do uzależnień, jest wykluczenie możliwości prowadzenia działalności w zakresie gier hazardowych poza kasynem gry (art. 6 ust. 1 u.g.h., norma sankcjonowana) oraz wprowadzenie przepisów statuujących administracyjne kary pieniężne za złamanie ww. zasady (art. 89 ust. 1 u.g.h., norma sankcjonująca).

Z tego względu wprowadzenie odpowiedzialności administracyjnej oraz ustanowienie dolegliwej sankcji za naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., jest powiązane z celem, dla którego ustanowiono zakaz prowadzenia działalności w zakresie gier hazardowych poza kasynem gry. Ustalenie sankcji za naruszenie tego zakazu, jako 12.000 zł od każdego automatu, jest podyktowane zamiarem ustawodawcy wyraźnego wskazania, że – kolokwialnie rzecz ujmując – nie opłaca się łamanie przepisów ustawowych w tej sprawie. Równocześnie, jak podkreśla się w doktrynie prawa, „Mając na uwadze to, że kary pieniężne, o których mowa w art. 89 u.g.h., mają charakter sankcji bezwzględnie oznaczonych (kwotowo lub procentowo), ustawodawca nie był zmuszony wskazać w przedmiotowym przepisie ustawowych dyrektyw wymiaru kary, tak jak ma to miejsce w przypadku szeregu ustaw kreujących odpowiedzialność karnoadministracyjną za naruszenie reguł wykonywania działalności gospodarczej w określonych jej obszarach, gdzie przepisy powszechnie obowiązującego prawa, nakazują organowi administracji publicznej nakładającemu karę uwzględnić zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu ukaranego, stopień zawinienia, itp. Konsekwencją stwierdzenia przez naczelnika urzędu celnego zaistnienia jednego

z analizowanych typów deliktu administracyjnego, jest wymierzenie kary oznaczonej co do wysokości przez ustawodawcę, bez możliwości dostosowania poziomu dolegliwości do charakteru konkretnego zaistniałego deliktu administracyjnego” (M. Czyżak, *Odpowiedzialność za nielegalne urządzenie gier hazardowych w polskim systemie prawnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2010, nr 2, s. 28).

2. Zgodność z art. 30 Konstytucji

1. Analizę zgodność z Konstytucją art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h. należy rozpocząć od oceny tych przepisów w świetle art. 30 Konstytucji, gdyż zarzuty podniesione przez sąd w tym zakresie mają najogólniejszy charakter i sprowadzają się w zasadzie do zakwestionowania – *in genere* – dopuszczalności statuowania przez ustawodawcę zobiektywizowanej odpowiedzialności administracyjnoprawnej typu pieniężnego.

W związku z powyższym koniecznym elementem oceny konstytucyjności art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. jest ustalenie funkcji i charakteru administracyjnych kar pieniężnych, które są wprowadzane przez ten przepis. Na wstępie należy zatem wskazać, że w piśmiennictwie podnosi się, że kary administracyjne spełniają różne funkcje. Najczęściej wymienia się funkcję: represyjną; zabezpieczającą (zabezpieczenie wypełnienia obowiązku administracyjnego); kompensacyjną (rekompensaty strat, które poniósł interes publiczny przez naruszenie określonego przepisu prawa administracyjnego); prewencyjną; informacyjną oraz wychowawczą (por. L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 70; zob. także P. Przybysz, *Funkcje sankcji administracyjnych* [w:] *Sankcje administracyjne*, *op. cit.*, s. 170-171 oraz A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska* [w:] *Sankcje administracyjne*, *op. cit.*, s. 222).

W literaturze prawniczej dominuje pogląd, zgodnie z którym administracyjne kary pieniężne mają przede wszystkim cele prewencyjne i stanowią niezależny od odpowiedzialności karnej i cywilnej rodzaj odpowiedzialności (zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *op. cit.*, s. 225; M. Górski, *Administracyjne kary pieniężne* [w:] *Odpowiedzialność administracyjno-prawna w ochronie środowiska – zagadnienia podstawowe (ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o odpowiedzialności*

z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku), Poznań 2007, s. 68-69; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 18 i n.; J. Ciechanowicz-McLean, *Środki finansowo-prawne* [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Warszawa 2008, s. 491; J. Boć, *Kilka uwag w sprawie dostosowywania unormowań krajowych do prawa unijnego w sferze odpowiedzialności za szkody w środowisku* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 235; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 100 i n.; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „*Studia Prawnicze*” 2003, z. 4, s. 130 i n.). Znamienne jest przy tym, że przedstawiciele tego nurtu nie wykluczają, iż administracyjne kary pieniężne – czy szerzej: sankcje administracyjne – mogą spełniać także inne cele, w tym cel represyjny, jednakże, jak podkreślają, celem pierwszoplanowym kar administracyjnych „jest funkcja ochronna dla porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, restytucyjna, a na końcu ewentualnie represyjna” (I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym* [w:] *Sankcje administracyjne*, *op. cit.*, s. 136).

Powyższe stanowisko znalazło odzwierciedlenie w judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wielokrotnie podkreślał, że administracyjne kary pieniężne oraz statuowana różnymi ustawami odpowiedzialność administracyjna jest niezależna od innych rodzajów odpowiedzialności (wyroki NSA z: 20 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 1000/05; 13 lutego 2009 r., sygn. akt II GSK 760/08; 21 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 140/09; 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 440/10; 1 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 87/10; 24 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 257/10; zob. także przytaczane wcześniej wyroki NSA). Również Sąd Najwyższy wskazywał, że kary pieniężne nakładane przez różne organy „nie mają charakteru sankcji karnych” (wyrok SN z 5 stycznia 2011 r., sygn. akt III SK 32/10, *in casu* chodziło o Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej). Niemniej trzeba odnotować, że niektórzy przedstawiciele nauki prawa administracyjnego wskazują, iż administracyjne „kary pieniężne są trzecim (obok odpowiedzialności za przestępstwa i odpowiedzialności za wykroczenia) rodzajem odpowiedzialności karnej” (W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 485; tenże, *Odpowiedzialność prawna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2005, s. 75; por.

także W. Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 74).

W przeciwieństwie do poglądów doktryny prawa i orzecznictwa sądów administracyjnych w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego nie wypracowano dotąd jednolitego stanowiska w odniesieniu do tych zagadnień (tak np. A. Błachnio-Parzych, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Sankcje administracyjne*, op. cit., s. 662). Trybunał Konstytucyjny raz stwierdza, że nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest, mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego, bez pozostawienia mu możliwości obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (tak w szczególności w orzeczeniu TK z 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93). Innym razem zaś przyjmuje, że sankcje administracyjne stosowane automatycznie, z mocy ustawy z tytułu winy obiektywnej, mają znaczenie przede wszystkim prewencyjne i same z siebie nie są niezgodne z Konstytucją (wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97; 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99; 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01).

W nowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można zaobserwować stopniowe petryfikowanie się stanowiska, akcentującego dopuszczalność wprowadzania w określonych przez ustawodawcę przypadkach odpowiedzialności administracyjnej i jej niezależności od innych rodzajów odpowiedzialności. Egzemplifikacją tego stanowiska jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2010 r. (sygn. akt P 9/08), w którym stwierdzono, że: „Kara przewidziana w zakwestionowanym przepisie jest typową karą administracyjną [...]. Dopuszczalność stosowania tego typu kar nie budzi wątpliwości ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ani w doktrynie prawa administracyjnego, w której podkreśla się, że sankcje administracyjne, będące reakcją państwa na naruszenia prawa publicznego, są jednym z instrumentów ochrony tego prawa. Zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa wymaga stanowienia takich norm prawnych, które nie zawsze zawierają regulacje korzystne z punktu widzenia partykularnych interesów jednostki, ale obiektywnie konieczne z punktu widzenia interesu publicznego” (por. także wyroki TK z: 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04 i 15

stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06 oraz wyrok pełnego składu TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09).

Należy jednak zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny równolegle rozwija stanowisko, zgodnie z którym odpowiedzialność administracyjna nie może mieć charakteru absolutnego (jak się wydaje, stanowi to swoisty powrót do koncepcji wyrażonej w orzeczeniu z 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93). W wyroku z 4 lipca 2002 r. (sygn. akt P 12/01) wskazano, że: „Obiektywna koncepcja odpowiedzialności cywilnej (także administracyjnej), przypominająca anglosaską koncepcję *strict liability*, nie jest odpowiedzialnością absolutną, tzn. że naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić [...] ustawodawca nie odrzuca kategorii winy jako elementu odpowiedzialności tyle tylko, że na zasadach przyjętych i akceptowanych na gruncie prawa cywilnego, co w gruncie rzeczy oznacza odrzucenie zasady domniemania niewinności. Jednakże brak winy podmiotów w stosunku, do których ma być zastosowana sankcja przewidziana art. 172 § 1 prawa upadłościowego może być przesłanką odstąpienia od zastosowania sankcji lub jej złagodzenia, tyle tylko, że fakt ten musi wykazać podmiot w stosunku do którego istniał normatywnie określony obowiązek określonego zachowania. Zasadą jest bowiem, że ujemne konsekwencje prawo wiąże z faktem obiektywnego naruszenia prawa, niezależnie od winy przedsiębiorcy (uprawnionych przedstawicieli przedsiębiorcy)” (por. także wyroki TK z 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08; 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08; wyrok pełnego składu TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09).

Sejm stoi zatem na stanowisku, że kara administracyjna jest niezbędnym instrumentem zapewnienia skuteczności działania administracji w zakresie realizacji przez nią celów i zadań publicznych. Tym samym stosowanie kar administracyjnych nie jest – z założenia – przejawem represji, czyli odpłaty za popełniony czyn, lecz realizacji władztwa administracyjnego, będącego jednym z głównych sposobów zabezpieczania wykonania administracyjnoprawnych obowiązków w drodze przymusu państwowego (zob. M. Kasiński, *Sankcje administracyjne a patologie w działaniu administracji* [w:] *Sankcje administracyjne*, op. cit., s. 147 oraz M. Stahl, *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna* [w] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 81-82). Innymi słowy, możliwość stosowania kar

administracyjnych (w tym administracyjnych kar pieniężnych) stanowi element administrowania, a nie rodzaj odpowiedzialności karnej w prawie administracyjnym (por. A. Michór, *Status administrowanego w procesie nakładania sankcji administracyjnej* [w:] *Sankcje administracyjne, op. cit.*, s. 570). Brak możliwości stosowania kar administracyjnych prowadziłyby w wielu sytuacjach do pozbawiania administracji skutecznego narzędzia egzekwowania obowiązków prawnych (tak w omawianym przypadku, jak i w wielu innych, nie istnieje możliwość np. egzekucji administracyjnej).

Z powyższych względów Sejm przyjmuje, że samo wprowadzenie odpowiedzialności zobiektywizowanej (nieprzewidującej indywidualizacji winy i kary) w postaci administracyjnych kar pieniężnych nie powoduje *per se* naruszenia godności człowieka, gdyż nie prowadzi do jego uprzedmiotowienia czy pozbawiania autonomii.

2. Na powyższym tle należy rozpatrywać zarzuty dotyczące braku możliwości miarkowania sankcji administracyjnej w zależności od okoliczności czynu, sprawcy i winy. Zarzuty te stanowią według WSA o wadliwości konstytucyjnej art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h. Należy jednak zauważyć, że przyjęcie postulowanej przez sąd konstrukcji lokowałoby ją poza sferą odpowiedzialności administracyjnej. Trzeba bowiem podkreślić, że wymierzenie adekwatnej do sytuacji kary, po dokonaniu oceny okoliczności czynu i warunków osobistych sprawcy, jest właściwe dla odpowiedzialności karnej. Tymczasem odpowiedzialność administracyjna opiera się na obiektywnym ustaleniu bezprawności działania, tj. naruszenia obowiązującej normy prawnej. Tak ujęta odpowiedzialność charakteryzuje się tym, że organ dokonuje ustaleń faktycznych i stwierdziwszy naruszenie normy – nakłada karę. Wypada jednak podkreślić, że jakkolwiek przepisy nie dają podstawy do dyferencjacji wysokości nałożonych administracyjnych kar pieniężnych w zależności od okoliczności, to te jednak są brane pod uwagę przy orzekaniu o samej odpowiedzialności. Wątek ten trafnie eksponuje W. Sawczyn, analizując praktykę orzecniczą sądów administracyjnych w sprawach, w których nakłada się na jednostkę sankcję administracyjną, pisząc: „[...] sądy administracyjne są świadome zagrożeń dla prawa jednostki w postępowaniu administracyjnym i starają się zawsze wykazać zwiększoną czujność w przypadku rozstrzygnięć administracyjnych w indywidualnych sprawach, nakładających na stronę

postępowania sankcją administracyjną [...]. Ochronie praw podmiotu dotkniętego sankcjami administracyjnymi służy również prawidłowe stosowanie przepisów Konstytucji RP przez sądy administracyjne, w czym pomocne staje się orzecznictwo TK” (W. Sawczyn, *Sąd administracyjny jako gwarant praw strony postępowania w przedmiocie wymierzenia sankcji administracyjnych* [w:] *Sankcje administracyjne*, *op. cit.*, s. 651-652).

Potwierdzeniem tezy W. Sawczyna, z którą Sejm się zgadza, jest dotychczasowa praktyka sądów administracyjnych, które – powołując się m.in. na art. 2 Konstytucji – starają się niwelować automatyzm działania organów administracji, powodujący że uznają one czasem w sposób nadmiernie uproszczony, iż odpowiedzialność za naruszenie przepisów skutkujących wymierzeniem sankcji administracyjnej ma charakter absolutny i całkowicie oderwany od okoliczności, i elementu winy. Przykładowo, w wyroku WSA we Wrocławiu z 27 czerwca 2012 r. (sygn. akt III SA/Wr 72/12) stwierdzono, że: „Czyniąc wyjątek od zasady urządzania gier na automatach wyłącznie w kasynach gry (art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych), ustawodawca uznał za uzasadnione pozostawienie w obrotach prawnym zezwoleń udzielonych przed dniem wejścia w życie ustawy, do czasu ich wygaśnięcia (zezwolenia te nie mogą być przedłużane – art. 138 ust. 1 ustawy o grach hazardowych), tak by podmioty dysponujące jeszcze takimi zezwoleniami mogły wykorzystać cały okres ich obowiązywania. Skoro więc ustawa o grach hazardowych zalegalizowała działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach do czasu wygaśnięcia zezwoleń wydanych przed dniem 1 stycznia 2010 r., przeto prawodawca nie mógł pozostawić bez rozstrzygnięcia kwestii ewentualnej kary za «urządzanie gier na automatach poza kasynem gry», wszak prowadzący działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach byłiby objęci hipotezą sformułowaną w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych. Dlatego też, co oczywiste, w art. 141 ustawy o grach hazardowych jednoznacznie postanowiono, że karze pieniężnej nie podlega «urządzający gry na automatach poza kasynem gry» (nie stosuje się bowiem art. 89 ust. 1 pkt 2), jeżeli «zgodnie z art. 129-140” organizuje gry «na automatach w salonach gier na automatach» (art. 141 pkt 1) i gry «na automatach o niskich wygranych w punktach gier na automatach o niskich wygranych» (art. 141 pkt 2)”. Z kolei w wyroku WSA we Wrocławiu z 19 czerwca 2012 r. (sygn. akt III

SA/Wr 37/12) wskazano: „Wbrew więc zarzutom sformułowanym w skardze, materiał dowodowy zebrany przez organy celne pozwala na stwierdzenie, że urządzającym grę w dalszym ciągu po wygaśnięciu zezwolenia na spornym automacie była strona skarżąca skoro nie wyegzekwowała zaprzestania dalszej eksploatacji pozostającego w jej przedsiębiorstwie automatu. W powyższym świetle tezy dowodowe sformułowane przez skarżącą nie mają wpływu na trafność oceny organu w tej mierze. Poza tym wypada zauważyć, że wprawdzie formalnie organ dowodów wnioskowanych przez stronę skarżącą nie dopuścił ale odniósł się do zarzutów skarżącej w tej mierze, poddając je ocenie, która jest trafna”.

Cytowane orzeczenia wpisują się w całą linię judykacyjną, w której – w różnych kontekstach normatywnych – Naczelny Sąd Administracyjny wprost wskazuje, że sądy administracyjne mają obowiązek stosowania wykładni prokonstytucyjnej i uwzględniania dorobku Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. uchwały 7 sędziów NSA z: 30 listopada 2009 r., sygn. akt I GPS 1/09; 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09; 10 stycznia 2010 r., sygn. akt I OPS 4/10; 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10; uchwała całej Izby Gospodarczej NSA z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt I GPS 1/11; uchwała całej Izby Finansowej NSA z 14 grudnia 2009 r., sygn. akt II FPS 7/09; zob. także wyrok NSA z 1 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 871/09). Z tego względu interpretując przepisy ustawy o grach hazardowych sądy administracyjne, rozstrzygając daną sprawę, muszą „wyczytać” z Konstytucji pewne ograniczenia związane z ponoszeniem odpowiedzialności administracyjnej (por. np. A. Nałęcz, *Sankcje administracyjne w świetle Konstytucji RP* [w:] *Sankcje administracyjne, op. cit.*, s. 642-643; W. Sawczyn, *Sąd administracyjny jako gwarant praw strony postępowania w przedmiocie wymierzenia sankcji administracyjnych* [w:] *Sankcje administracyjne, op. cit.*, s. 653). Oznacza to, że sąd kierując się swoim podstawowym zadaniem, czyli wymierzaniem sprawiedliwości, mógłby uznać w pewnej incydentalnej, szczególnej i jednostkowej sprawie, iż orzeczenie kary za prowadzenie gry na automacie poza kasynem gry narusza Konstytucję. W takim przypadku na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sąd mógłby uchylić decyzję, stwierdziwszy naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Orzecznictwo sądów administracyjnych dostarcza przykłady takich orzeczeń w sprawach z art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. W wyroku z 6 marca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Białymstoku (sygn. akt II SA/Bk 871/11) stwierdził, że: „W przypadku ukarania lub skazania osoby fizycznej za czyn zabroniony w rozumieniu art. 107 k.k.s. nie jest prawnie dopuszczalne wydanie decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) za zachowanie stanowiące naruszenie tego przepisu, jeżeli zachowanie to jest tym samym, które zostało już poddane prawnocarnej ocenie w postępowaniu karnoskarbowym. W takiej sytuacji ustalenie kary pieniężnej w postępowaniu administracyjnym stanowi o naruszeniu zawartej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady proporcjonalności”.

Rozważania na ten temat należy także uzupełnić spostrzeżeniem, że organ uprawniony ma obowiązek przestrzegania tych zasad, które zostały uregulowane w art. 6-16 k.p.a. Tym samym Naczelnik Urzędu Celnego powinien działać na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.), prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) czy zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a.).

Przechodząc zaś do samej możliwości różnicowania kary w zależności od okoliczności, należy zauważyć, że zasady określania wymiaru kary pozostają w domenie swobody ustawodawcy. Jak z tego wynika, ustawodawca jest uprawniony zarówno do wprowadzania mechanizmów indywidualizacji kary, jak i mechanizmów generalizacji wymiaru kary. W powyższym kontekście niezasadne są argumenty WSA, że podstawowe znaczenie dla określenia wysokości kary administracyjnej powinny być okoliczności faktyczne. Z punktu widzenia celu regulacji prawnej istotne znaczenie ma przede wszystkim fakt prowadzenia gier na automatach poza kasynem gry. Tym samym w zakresie określenia tego rodzaju kryteriów ustalania wymiaru kary istnieje daleko idąca swoboda ustawodawcy, ponieważ okoliczności naruszenia nakazu z art. 6 ust. 1 u.g.h. nie mają bezpośredniego wpływu na stopień zagrożenia ochrony wartości właściwych ochronie zdrowia. Swoboda prawodawcy wynika także stąd, że cechą odpowiedzialności administracyjnej jest jej obiektywny charakter, skutkujący m.in. jej oderwaniem od cech dotyczących okoliczności naruszenia normy prawnej. Celem kary pieniężnej określonej w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. nie jest odpłata za popełniony czyn, lecz ochrona zdrowia publicznego. Z tego punktu

widzenia okoliczności faktyczne wydarzenia w ogóle nie mogą być brane pod uwagę przy określaniu wymiaru kary (por. wyrok TK z 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07, w którym Trybunał analizował wymiar kary na gruncie przepisów prawa budowlanego i także stwierdził, że ustawodawca nie musi różnicować administracyjnej kary pieniężnej).

3. Podsumowując, art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h. **jest zgodny** z art. 30 Konstytucji.

3. Zgodność z art. 2 Konstytucji

1. Istota zarzutów sądu względem art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h. sprowadza się do tego, że przepis ten w zbiegu z art. 107 § 1 k.k.s. („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”) wprowadza podwójną odpowiedzialność za naruszenie zakazu urządzania gier na automatach poza kasynem gry.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań musi być przedstawienie treści i źródeł zasady *ne bis in idem*, do której odwołuje się sąd. Zasada ta nie została wprost sformułowana w Konstytucji, jednakże jest uznawana przez Trybunał Konstytucyjny za fundamentalną zasadę prawa karnego, stanowiącą elementem zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (por. szerzej: B. Nita, *Zakaz podwójnego karania w ujęciu konstytucyjnym*, „Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 7-9). Wyraża ona zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania (stosowania środka represyjnego) tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego (zob. wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r. sygn. akt K 17/97; 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00; 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09). Równocześnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że omawiana zasada zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karno-

administracyjnych (zob. wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97 oraz 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06). W wyroku Trybunału z 18 listopada 2010 r. (sygn. akt P 29/09) wprost stwierdzono, że zasada *ne bis in idem* obejmuje „przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego, jak i z mocy innych przepisów prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym”. Zasadne w świetle orzecznictwa sądu konstytucyjnego jest zatem rozpatrywanie naruszenia omawianej zasady w przypadku zbiegu odpowiedzialności karno-skarbowej i administracyjnej kary pieniężnej.

Równocześnie w orzecznictwie sądu konstytucyjnego podkreślano, że „dla określenia charakteru konkretnej instytucji prawnej istotne znaczenie ma nie sama jej nazwa, lecz treść, którą ustawodawca z nią wiąże” (wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02; por. także wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 90/08). Tym samym podstawowe znaczenie dla oceny konstytucyjności przepisów zakwestionowanych przez sąd ma ustalenie charakteru prawnego sankcji z art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. Umożliwi to bowiem ocenę zgodności jej stosowania wobec osób fizycznych obok kary za przestępstwo określone w art. 107 lub art. 109 k.k.s. W związku z tym należy wskazać, że art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. statuuje tylko jedną, obiektywną przesłankę wymierzenia kary pieniężnej – urządzenie gry na automatach poza kasynem gry. Administracyjną karę pieniężną z zakwestionowanego przepisu wymierza Naczelnik Urzędu Celnego w razie stwierdzenia urządzania gry na automatach poza kasynem gry (art. 90 ust. 1 u.g.h.). Należy podkreślić, że przepis nie pozostawia organowi swobody, lecz nakazuje mu obligatoryjne wymierzenie kary. Przepis ten określa też stałą wysokość kary pieniężnej, która wynosi 12.000 zł od każdego automatu. Do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) w związku z czym podmiotowi, wobec którego orzeczono karę, przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego.

W związku z powyższym w doktrynie prawa wskazuje się, że celem kary administracyjnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. jest przede wszystkim funkcja represyjna (tak: L. Wilk, *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 1, s. 156 oraz G. Łabuda [w:] *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, Warszawa 2012, Lex 2012, komentarz do art. 107, teza 33). Rozważania obu przywołanych autorów prowadzą ich do konstatacji

o niezgodności tej regulacji z Konstytucją. Grzegorz Łabuda wprost stwierdza, że: „W sytuacji gdy podmiotem deliktów z art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o grach hazardowych jest osoba fizyczna działająca umyślnie, w grę wchodzi zbieg tych przepisów z art. 107 § 1 (§ 3 i 4) k.k.s. Mamy w tym wypadku do czynienia z niedopuszczalną z perspektywy konstytucyjnej multiplikacją sankcji wobec tej samej osoby za ten sam czyn, której jednak *de lege lata* nie zapobiega żadna z reguł wyłączenia wielości ocen w prawie, jak również konstrukcja idealnego zbiegu z art. 8 k.k.s. (art. 89 ustawy o grach hazardowych nie statuuje przestępstwa lub wykroczenia). [...] Póki co, jakkolwiek stosowanie obu reżimów odpowiedzialności jest konstytucyjnie niedopuszczalne, organom stosującym prawo nie pozostaje nic innego, jak stosowanie obu konkurujących przepisów – do czasu stosownego zawężenia zakresu stosowania któregoś z przepisów wskutek ingerencji Trybunału Konstytucyjnego lub prawodawcy” (*ibidem*). Podobnie kara pieniężna z art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. jest też – niekiedy – widziana w orzecznictwie sądowym. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wprost stwierdził, że przepis ten statuuje odpowiedzialność represyjną (wyrok z 6 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 871/11).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że jakkolwiek co do zasady odpowiedzialność karna realizuje inne cele niż administracyjne kary pieniężne (por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01), to jednak w omawianym przypadku kara pieniężna z art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. ma charakter represyjny i w konsekwencji powinna być oceniana w świetle konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*.

2. Przechodząc do oceny konstytucyjnej art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., trzeba stwierdzić, że jeżeli chodzi o stronę podmiotową, to zakres odpowiedzialności z art. 89 u.g.h. jest szerszy od odpowiedzialności karnej skarbowej z art. 107 lub art. 109 k.k.s., gdyż ten pierwszy dotyczy osób fizycznych i prawnych, kolejne zaś wyłącznie osób fizycznych (por. L. Wilk, *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 1, s. 146). Z kolei w odniesieniu do strony przedmiotowej należy zauważyć, że sankcjonowaniu podlega to samo zachowanie osoby fizycznej: w art. 107 k.k.s. zachowanie to opisano jako „urządzenie wbrew przepisom ustawy gry na automacie”, zaś w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. jako „urządzenie gry na automatach poza kasynem gry”. Pomimo pewnych różnic w stylizacji obu przepisów, sankcją będzie dotknięte to samo zachowanie,

gdyż urządzenie gry na automatach wbrew przepisom ustawy polega na prowadzeniu takich gier poza kasynem gry (L. Wilk, *op. cit.*, s. 149).

W związku z powyższym trzeba stwierdzić, że zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h. w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, polegający na urządzeniu gry na automatach poza kasynem gry, kary pieniężnej i odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 lub wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego (w aspekcie naruszenia zasady *ne bis in idem*).

3. Konkludując, art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h. w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, polegający na urządzeniu gry na automatach poza kasynem gry, kary pieniężnej i odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 lub wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji.

4. Zgodność z art. 32 Konstytucji

W myśl jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (patrz: część IV.4 niniejszego pisma), zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej (zob. wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02). Wydaje się, że właśnie do tego drugiego aspektu zasady równości odwołuje się sąd, gdy zarzuca ustawodawcy wprowadzenie w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. jednakowej dla wszystkich represyjnej kary pieniężnej, niepozwalającej na jej dostosowanie (według tych samych zasad względem każdego podmiotu) do wagi czynów poszczególnych jednostek.

Podważenie konstytucyjności kwestionowanej regulacji ustawowej wymaga przytoczenia stosownej argumentacji. Tymczasem sąd zaniechał przeprowadzenia wywodu na temat cech, które winny być uznane przez prawodawcę za tak dalece

różnicujące podmioty naruszające kwestionowany przepis ustawy o grach hazardowych, że uniemożliwiłyby traktowanie ich – przy uwzględnieniu celu i treści ustawy – jako podmiotów podobnych, a w konsekwencji nie pozwalałyby na stosowanie względem nich takiej samej kary administracyjnej. W ocenie Sejmu należy zatem uznać, że domniemanie zgodności art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. z ustawą zasadniczą nie zostało obalone i „jednakowa dla wszystkich” kara pieniężna odpowiada wymogom płynącym z zasady równości.

Konkludując, art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h. **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz