



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt P 34/14  
BAS-WPTK-2039/14

Warszawa, dnia 28 listopada 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	28. 11. 2014
L.dz. ....	L.zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Pruszkowie V Wydział Karny z 23 lipca 2014 r. oraz Sądu Rejonowego w Pruszkowie V Wydział Karny z 3 września 2014 r. (sygn. akt P 34/13), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli i zarzuty pytającego sądu**

1. W związku z dwiema toczącymi się przed Sądem Rejonowym w Pruszkowie V Wydział Karny sprawami (sygn. akt ; ) zostały sformułowane pytania prawne, połączone do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pod wspólną sygn. akt P 34/14 (zob. pismo Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 15 października 2014 r.).

W ramach postępowania, na tle którego sporządzone było pytanie prawne z 23 lipca 2014 r., D.G. i M.G. zostali oskarżeni o to, że wspólnie i w porozumieniu grudnia 2011 r. w S w W oraz maja 2012 r. w lokalu K w L urządzali wbrew przepisom u.g.h. gry na automacie, będące grami na automatach w rozumieniu art. 2 ust. 5 u.g.h., tj. o czyn z art. 107 § 1 w związku z art. 9 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.; dalej: k.k.s.).

Podobnie, w przypadku postępowania sądowego leżącego u podstaw pytania prawnego z 3 września 2014 r., M.K. oraz M.O. zostali oskarżeni o to, że wspólnie i w porozumieniu marca 2012 r. w sklepie w D urządzali wbrew przepisom u.g.h. gry na automacie czasowym, będące grami na automatach w rozumieniu art. 2 ust. 5 u.g.h., tj. o czyn z art. 107 § 1 w związku z art. 9 § 1 k.k.s.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) pytania prawne zadały sądy (dwa składy orzekające Sądu Rejonowego w Pruszkowie V Wydział Karny); każdy w związku z zawisłą przed nim odrębną, choć merytorycznie podobną, sprawą. Ze względu na tożsamość treści pytań prawnych (różnice dotyczą jedynie danych identyfikujących strony oraz wybranych okoliczności faktycznych, niemających wpływu na przebieg postępowania sądowego) oraz z wagi na to, że ww. sprawy toczą się przed tym samym organizacyjnie sądem (Sądem Rejonowym w Pruszkowie V Wydział Karny), w dalszej części pisma, dla utrzymania przejrzystości, pod pojęciem pytającego sądu albo sądu, rozumiane będą ww. sądy formułujące pytania prawne w odrębnych sprawach o sygn. akt sygn. akt ;

2. Jako przedmiot kontroli pytający sąd wskazuje art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.; dalej: u.g.h. lub ustawa o grach hazardowych). Artykuł 6 ust. 1 u.g.h. stanowi: „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”. Z kolei art. 14 ust. 1 u.g.h. ma następujące brzmienie: „Urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry”.

3. Artykuł 6 ust. 1 u.g.h. wprowadza reglamentację działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych przez ustanowienie wymogu uzyskania koncesji m.in. na podjęcie działalności w zakresie prowadzenia gier na automatach. W kolejnych jednostkach redakcyjnych ustawodawca rozszerzył ograniczenia przedmiotowe dotyczące prowadzenia działalności, o której mowa w ust. 1 u.g.h., o kolejne warunki, dotyczące m.in. formy prawnej prowadzonej działalności czy siedziby spółki. W ścisłym związku z treścią art. 6 ust. 1 u.g.h. pozostaje art. 14 ust. 1 u.g.h., przewidujący ograniczenia w zakresie urządzania gier na automatach wyłącznie do kasyn gry. W ustawie o grach hazardowych (odmiennie w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego) ustawodawca nie wyodrębnił szczególnej kategorii gier na automatach o niskich wygranych i zastrzegł, że wszelkie gry na automatach mogą być prowadzone wyłącznie w kasynach gier (M. Bik, *Komentarz do ustawy o grach hazardowych*, Warszawa 2013, s. 41 i n.).

4. Obydwa rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawne zostały sformułowane w następujący, jednobrzmiący sposób: „czy przepis art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 u.g.h. zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej [...]”. Jako wzorzec kontroli wskazano art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji. W ocenie pytającego sądu „w niniejszej sprawie nie zachodzi problematyka naruszenia prawa europejskiego, lecz naruszenie Konstytucji poprzez pominięcie istotnego elementu krajowej procedury ustawodawczej, tzn. braku notyfikacji projektu ustawy dla procedury stanowienia prawa”.

## II. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji „[k]ażdy 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”. Regulacja ta została powtórzona *in extenso* w art. 3 ustawy o TK. Na tej podstawie wyróżnia się trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego: (a) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, odrębny i niezależny od legislatywy oraz egzekutywy; (b) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; (c) funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03, 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 12/05; 30 czerwca 2009 r., sygn. P34/07 oraz powoływane tam piśmiennictwo). Skuteczne zainicjowanie konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów w formie pytania prawnego wymaga spełnienia wymienionych wymogów, a Trybunał kontroluje na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

2. Pytanie prawne powinno odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych (art. 32 ust. 1 ustawy o TK). W świetle ustawowego odesłania do kodeksu postępowania cywilnego w sprawach nieuregulowanych w ustawie o TK (art. 20 ustawy o TK) ogólne wymagania związane z pismami procesowymi należy odczytywać właśnie z przepisów zawartych w k.p.c. Ponadto, jak stanowi art. 32 ust. 1 ustawy o TK, pytanie prawne ma zawierać: 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego

lub jego części; 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Wynikający z art. 32 ustawy o TK obowiązek właściwego uzasadnienia przez wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów wyznacza rozkład ciężaru dowodu w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dopóki podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W myśl art. 66 ustawy o TK sąd konstytucyjny, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją normy wyrażonej w art. 66 ustawy o TK jest więc zarówno niemożność samodzielnego określania przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotu kontroli, jak i zastąpienia podmiotu inicjującego kontrolę w obowiązku uzasadnienia postawionego zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego. Dotyczy to także sytuacji, w której wnioskodawca ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, nie precyzując jednak argumentów na potwierdzenie postawionych we wniosku zarzutów (zob. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09; postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

Powyższe oznacza, że pytający sąd powinien w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do tezy o niezgodności kwestionowanej normy z określonymi przepisami aktu hierarchicznie wyższego. *Ergo*, powinien on dokonać wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot i wzorzec kontroli, tj. ustalić wynikające z nich normy prawne, porównać je oraz wykazać zachodzącą pomiędzy nimi sprzeczność (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 312). Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: „przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. W szczególności nie można uznać, że omawiany warunek jest spełniony, jeżeli wszystkie zarzuty wobec zakwestionowanej regulacji na tle danego wzorca kontroli wykraczają poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok TK

z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; postanowienia TK z: 8 marca 2011 r., sygn. akt P 33/10; 24 września 2013 r., sygn. akt P 5/13). Zgodnie z prezentowanym w literaturze poglądem: „«Sformułowanie zarzutu» w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki (ujemnej oceny, zastrzeżenia), nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu” (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999 r., s. 113).

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano – także w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie (zob. np. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; postanowienie TK z 8 marca 2011 r., sygn. akt P 33/10; 26 czerwca 2013 r., sygn. akt P 13/12). Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 8 września 2005 r. (sygn. akt P 17/04) „[z]arzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu. Pytanie prawne, w którym przedstawiający je sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, a tym bardziej tylko ogólnie powołał się na istniejące w tej kwestii wątpliwości, nie mogłoby być rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny” Trybunał wielokrotnie podkreślał, że: „[...] jest on zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (zob. art. 19 ustawy o TK). Nie oznacza to w żadnym wypadku przerzucenia ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK” (postanowienie TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt P 13/12; podobnie postanowienie TK z 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt P 37/13).

4. Zarządzeniem Prezesa TK z 31 lipca 2014 r. (w ramach sprawy o początkowej sygn. akt Tp 20/14; zainicjowanej pytaniem prawnym sformułowanym na tle sprawy sądowej o sygn. akt ) oraz zarządzeniem Prezesa TK

z 26 września 2014 r. (w ramach sprawy o początkowej sygn. akt Tp 23/14; zainicjowanej pytaniem prawnym sformułowanym na tle sprawy sądowej o sygn. akt ) pytający sąd został wezwany do usunięcia braków formalnych pytań prawnych, przez uzasadnienie postawionych w nich zarzutów niezgodności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h. z art. 2 w zw. z art. 7 i art. 9 Konstytucji oraz powołanie dowodów na ich poparcie. W odpowiedzi Sąd Rejonowy w Pruszkowie V Wydział Karny, pismem z – odpowiednio – 11 sierpnia 2014 r. oraz 3 października 2014 r., poinformował Trybunał Konstytucyjny, że uzasadnienie postawionych zarzutów zawarte zostało w postanowieniach pytającego sądu o zwróceniu się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym (odpowiednio z 23 lipca 2014 r. oraz 3 września 2014 r.) oraz, że uzasadnienia tych postanowień są jednocześnie uzasadnieniami wniesionych pytań prawnych.

5. Zdaniem Sejmu, zawarta w pytaniach prawnych bardzo lakoniczna argumentacja, mająca dowodzić niekonstytucyjności zarzucanej art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h., nie odpowiada omówionym wyżej warunkom inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przez sądy.

Sąd pytający nie przedstawił racji przemawiających za naruszeniem przez zakwestionowane przepisy wskazanych wzorców kontroli. Uzasadnienia pytań prawnych są nader skrótowe – każde z nich liczy zaledwie jedną stronę maszynopisu – z czego część treści zajmuje opis stanu faktycznego sprawy.

Źródłem zarzutów dotyczących niekonstytucyjności przywołanych przepisów jest, w ocenie pytającego sądu, naruszenie procedury ustawodawczej wskutek braku notyfikacji Komisji Europejskiej przepisów u.g.h. W dalszej części uzasadnienia sąd rozwija wątek następująco „[n]ależy podkreślić, że art. 91 ust. 3 Konstytucji, który statuuje uprawnienie sądów do odmowy zastosowania ustawy niezgodnej z prawem europejskim i unijnym, nie daje podstaw do automatycznej i bezwarunkowej odmowy zastosowania przepisu ustawy, który nie został wbrew obowiązкови ciężącemu na organach państwowych – notyfikowany w Komisji Europejskiej”. Cytowany fragment wskazuje wyraźnie, że pytający sąd nie kwestionuje materialnej niezgodności wskazanych przepisów z normami wyższego rzędu, ale owej niekonstytucyjności upatruje w naruszeniu obowiązków proceduralnych związanych z uchwalaniem ustawy o grach hazardowych. Sąd nie wyjaśnia na czym polega naruszenie obowiązku notyfikacyjnego oraz nie precyzuje źródła owego obowiązku. Można

jedynie przypuszczać, że zdaniem sądu art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h. mają charakter „przepisów technicznych” a obowiązek ich notyfikacji wynika z Dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. WE L 204 z 21.07.1998, s. 37 i n.: dalej: dyrektywa 98/23/WE). Pytający sąd nie podjął jednak jakiegokolwiek próby interpretacji zaskarżonych przepisów u.g.h. w kontekście obowiązków wynikających z dyrektywy 98/34/WE oraz mającego stanowić transpozycję dyrektywy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 ze zm.).

W rozpatrywanej sprawie wnioskodawca nie wskazał jakichkolwiek argumentów uzasadniających zarzuty niezgodności z Konstytucją wskazanych regulacji, czego potwierdzeniem są wspomniane wyżej zarządzenia Prezesa TK o uzupełnienie braków formalnych przez uzasadnienie postawionych w pismach (pytaniach prawnych) zarzutów. Stanowi to, zdaniem Marszałka Sejmu, uchybienie wymogom formalnym, określonym w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, które – pomimo stworzonej zarządzeniami Prezesa TK możliwości – nie zostało przez pytający sąd sanowane.

6. Reasumując, przywołane powyżej argumenty, wskazujące na istotne wady pytania prawnego Sądu Rejonowego w Pruszkowie V Wydział Karny z 23 lipca 2014 r. oraz pytania prawnego Sądu Rejonowego w Pruszkowie V Wydział Karny z 3 września 2014 r., przemawiają za koniecznością **umorzenia postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.



MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Radosław Sikorski".

Radosław Sikorski