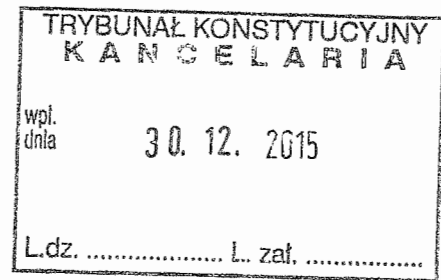




PG VIII TK 99/14

P 61/14



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Ostródzie, czy art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.), uznawany za przepis techniczny w rozumieniu 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. UE L 204 z 21 lipca 1998 r., str. 37 ze zm.), jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w sytuacji, gdy ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych została uchwalona z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającym z powołanej dyrektywy 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.)

– na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**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. poz. 1064 ze zm.) – wobec zbędności wydania wyroku.**

### **UZASADNIENIE**

Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Urząd Celny w E skierował do Sądu Rejonowego w Ostródzie akt oskarżenia przeciwko A R. o to, że w okresie od do czerwca 2010 r. w miejscowości O. urządziła gry na automatach wbrew przepisom ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm., obecnie tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 612 ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych), tj. o przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm., dalej: K.k.s.).

Rozpoznając tę sprawę, Sąd Rejonowy w Ostródzie (dalej: Sąd Rejonowy lub Sąd pytający) powziął wątpliwość co do zgodności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 Konstytucji, wobec czego skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

W kontekście niniejszej sprawy podkreślić trzeba, że przepis art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych ma takie samo brzmienie, jak w dacie wejścia w życie tej ustawy.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Rejonowy podniósł m.in., iż art. 8 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. UE L 204 z 21 lipca 1998 r., str. 37 ze zm., dalej: Dyrektywa 98/34/WE) nakłada na państwa członkowskie obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej projektów przepisów uznanych za przepisy techniczne w rozumieniu art. 1 pkt 11 tej dyrektywy. Dyrektywa 98/34/WE została zaś implementowana do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem 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).

W ocenie Sądu pytającego, przepis art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, wypełniający normę blankietową sformułowaną w art. 107 § 1 K.k.s., ma charakter przepisu technicznego w rozumieniu art. 1 pkt 11 Dyrektywy 98/34/WE oraz przepisów rozporządzenia w sprawie notyfikacji. Według Sądu Rejonowego, obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej przepisów technicznych jest istotnym elementem procedury ustawodawczej. Przepis art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, w fazie prac nad projektem tej ustawy, nie został zaś notyfikowany Komisji Europejskiej, co stanowi istotną wadę postępowania ustawodawczego. Tym samym przepis ten narusza zasady rzetelnej procedury ustawodawczej oraz legalizmu, a przez to jest niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

W niniejszej sprawie odnieść trzeba się do kwestii formalnej dotyczącej dopuszczalności rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego.

Zauważyć trzeba, że wyrokiem z dnia 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 31), Trybunał Konstytucyjny, w pełnym składzie, 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 związku z art. 9 oraz z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

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.

W sprawie tej sądy, które sformułowały pytania prawne, kwestionowały w nich m.in. zgodność art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku 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.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku wydanego w tej sprawie stwierdził m.in., że sądy pytające w istocie chciały uzyskać od Trybunału Konstytucyjnego 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.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny nie przesądził, czy zakwestionowane w pytaniach prawnych przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych. Stwierdził, iż kwestia ta należy do kompetencji sądów.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął natomiast o skutkach naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych w kontekście konstytucyjnych wymagań stanowienia prawa. Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że *notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w Dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Jest oczywiste, że żaden z przepisów Konstytucji nie normuje tej kwestii ani też nie odwołuje się do niej wprost czy nawet pośrednio. Notyfikacja tzw. przepisów technicznych jest bowiem przede wszystkim unijną procedurą, w jakiej państwo członkowskie jest zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich o projektowanych przepisach technicznych, a także do uwzględniania zgłoszonych przez nie szczegółowych opinii i uwag „tak dalece, jak to będzie możliwe przy kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych” – art. 8 ust. 2 Dyrektywy 98/34/WE. Notyfikacja, jako unijna procedura swoistej „uprzedniej kontroli”, w której dochodzi do opiniowania i zgłaszania uwag przez Komisję Europejską oraz inne państwa członkowskie dotyczących przepisów technicznych, mających stanowić dopiero projekt ustawy, nie ma zakotwiczenia w Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych nie stanowił naruszenia takich reguł stanowienia ustaw, które mają*

*swoje wyraźne źródło w przepisach Konstytucji i które dotyczyłyby w sensie treściowym konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Jednocześnie Trybunał wskazał, że brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. Jak podkreślono przy tym, ewentualne niedopełnienie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej, a więc hipotetyczne zaniedbanie o charakterze formalnoprawnym unijnej procedury notyfikacji, nie pociąga za sobą automatycznie konieczności uznania, że doszło do naruszenia standardów konstytucyjnych w zakresie stanowienia prawa. Nie można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej (op. cit.).*

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że wskazanego ustalenia nie zmienia ocena kwestionowanych przepisów dokonana z perspektywy art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Trybunał podzielił w tym zakresie stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. akt K 33/12, zgodnie z którym *Konstytucja określa relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym przede wszystkim zgodnie z zasadami dobra wspólnego, suwerenności, demokracji, państwa prawnego oraz przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. W oparciu o te zasady można wyprowadzić wniosek, że Polska otwiera się na porządek międzynarodowy. Efektem przekazania kompetencji jest zazwyczaj skomplikowany układ zależności między państwem, jego organami a organizacją międzynarodową. Dlatego przekazanie kompetencji zawsze należy oceniać z punktu widzenia zasad kształtujących tożsamość konstytucyjną* (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 63). W tym aspekcie w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 4/14 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych

z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję.

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, art. 7 i art. 9 Konstytucji.

W związku z omawianym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 4/14 rozważenia wymaga, czy w niniejszej sprawie nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na zaistnienie przesłanki w postaci *ne bis in idem*.

Potrzeba umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej, ze względu na zbędność orzekania, wynikająca z zasady *ne bis in idem*, występuje w sytuacji, gdy kwestia zgodności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli była już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 marca 2008 r., sygn. akt SK 24/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 38 i 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada *ne bis in idem* jest bowiem pojmowana jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85), przy czym umorzenie postępowania konieczne jest wówczas, gdy występuje tożsamość zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz zarzutów (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 1998 r., sygn. akt K. 11/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 5). Zasada *ne bis in idem* nakłada na Trybunał Konstytucyjny obowiązek dokonania, w kategoriach pragmatycznych, oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 stycznia 1998 r., sygn. akt K. 33/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 8; 10 lipca

2007 r., sygn. akt P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86; 4 września 2008 r., sygn. akt P 25/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 129).

Uznać należy, że poruszony w niniejszej sprawie problem konstytucyjny, dotyczący naruszenia art. 2 i art. 7 Konstytucji przez przepis 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, na skutek niedochowania przy jego uchwaleniu konstytucyjnego trybu ustawodawczego, został ostatecznie rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku w sprawie o sygn. P 4/14.

W pytaniu prawnym, sformułowanym w niniejszej sprawie, oraz w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/14 występuje tożsamość zaskarżonego przepisu, wzorców konstytucyjnych oraz zarzutów.

Dodać należy, że w niniejszej sprawie Sąd pytający nie podniósł dodatkowych twierdzeń i dowodów dotyczących zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, w porównaniu do rozważanych przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 4/14.

Zasadne jest zatem uznanie, iż w niniejszej sprawie występuje ujemna przesłanka procesowa w postaci zakazu *ne bis in idem*, w związku z czym postępowanie podlega umorzeniu ze względu na zbędność wydania wyroku.

Zauważyć przy tym trzeba, że ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r. (Dz. U. poz. 1064 ze zm., dalej: ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym) uchyliła z dniem 30 sierpnia 2015 r. ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym). Zgodnie zaś z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Podstawę prawną umorzenia postępowania w niniejszej sprawie stanowi więc art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale



Konstytucyjnym w zw. z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernas*  
Zastępca Prokuratora Generalnego