

Sygn. akt

## POSTANOWIENIE

Dnia 22 maja 2014 roku

Sąd Rejonowy w Słupsku XIV Wydział Karny w składzie:  
**Przewodnicząca:** SSR Joanna Hetnarowicz-Sikora

Protokolant: Małgorzata Żmuda Trzebiatowska  
przy udziale oskarżyciela: Beaty Brzeszkiewicz-Peta

na rozprawie dnia 22 maja 2014 roku

w sprawie I ○  
oskarżonej o czyn z art. 107 § 4 k.k.s

z wniosku stron  
w przedmiocie zawieszenia postępowania i skierowania zapytania prawnego do Trybunału  
Konstytucyjnego

### postanowił:

- I. na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 L (Dz. U. z 1997 L, Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U Nr 102, poz. 643, ze zm.) zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: czy przepisy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz.U. nr 201 poz. 1540 ze zm.) zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- II. na mocy art. 22 § 1k.p.k. **zawiesić** postępowanie w sprawie.

### Uzasadnienie:

Przedstawione przez Sąd Rejonowy w Słupsku pytanie prawne wyłoniło się w następującym stanie faktycznym: Urząd Celny w Słupsku wniósł do Sądu Rejonowego w Słupsku akt oskarżenia przeciwko I ○  
I ○ oskarżono o to, że w okresie od dnia listopada 2011 roku do dnia marca 2012 roku w U , na terenie lokalu P przy ul. w U , na podstawie umowy najmu nr zawartej w dniu listopada 2011 roku ze Spółką z o.o. C z siedzibą w K , reprezentowaną przez Prezesa Zarządu G M , urządziła gry na automacie H o nr bez wymaganego zezwolenia właściwego organu, naruszając tym

samym przepisy ustawy o grach hazardowych, tj. o wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s. w zw. z art. 6 § 2 k.k.s.

Po sprecyzowaniu oskarżyciel; publiczny wskazał, iż działanie oskarżonej naruszało przepisy art. 14 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. nr 201, poz. 1540 ze zm.).

Wskazać w tym miejscu trzeba na treść wyroku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 lipca 2012 r. (w sprawach połączonych C-213111, C 214111 i C217111) wskazującą na to, że art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych nie został notyfikowany Komisji Europejskiej, w związku z czym istnieje wątpliwość co do obowiązywania tego uregulowania.

Sąd w niniejszej sprawie miał na uwadze pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 listopada 2013 roku w sprawie sygn. akt I KZP 15/13, iż wyrok TSUE nie może rozstrzygać o wykładni, czy też ważności aktu prawa krajowego lub o subsumcji ustalonego w sprawie stanu faktycznego pod normę prawną.

W tej sytuacji Sąd Najwyższy w przywołanym orzeczeniu wskazał, że to sądy, w tym też sądy powszechne mają prawo i obowiązek zwracać się do Trybunału Konstytucyjnego ze stosownym pytaniem prawnym kwestionującym dochowanie trybu ustawodawczego z uwagi na niespełnienie obowiązku notyfikacji określonego przepisu, zawieszając jednocześnie postępowanie, w którym miałyby dojść do zastosowania wadliwie ustanowionego przepisu.

W niniejszej sprawie niewątpliwie w akcie prawnym rangi ustawy spenalizowano zachowania polegające na urządzaniu lub prowadzeniu gier losowych, gier na automatach lub zakładach wzajemnych wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia (vide: art: 107 § 1 i § 4 k.k.s). Również art. 109 k.k.s. przewiduje odpowiedzialność karnoskarbową za uczestnictwo w grze losowej lub grze na automacie wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia. Wskazane przepisy o charakterze blankietowym zostały wypełnione na podstawie norm prawnych zawartych w przepisach o randze ustawy, tj. ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.). Podnieść należy, że z art. 6 ust. 1 cytowanej ustawy wynika, że 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. Dodatkowo z art. 14 ust. 1 w/w ustawy wynika, że urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry. Jednakże powstaje pytanie, czy powyższe przepisy, z których są odkodowywane normy prawne wypełniające dyspozycję art. 107 § 1 i § 4 k.k.s i art. 109 k.k.s. zostały ustanowione w sposób zgodny z procesem legislacyjnym.

W świetle powyższego należy zwrócić uwagę na tryb stanowienia ustawy o grach hazardowych i istniejące w tym zakresie wymogi wprowadzone na podstawie obowiązujących norm prawa unijnego. Z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego wynika, że państwo członkowskie ma obowiązek notyfikowania Komisji Europejskiej wszelkich projektów regulacji technicznych przed ich przyjęciem, tak aby Komisja Europejska miała możliwość oceny zgodności takich projektów z prawem europejskim. Ponadto państwo członkowskie zobowiązane jest wstrzymać się przez trzy miesiące z przyjęciem notyfikowanych przepisów, tj. do czasu zbadania sprawy przez Komisję i inne państwa.

Ta procedura w odniesieniu do projektu ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych nie została wypełniona, chociaż na potencjalnie techniczny charakter tych

przepisów wprost wskazał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w powołanym wyżej orzeczeniu z dnia 19 lipca 2012 r. stwierdził, że „Artykuł 1 pkt 11 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 zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego, ostatnio zmienionej dyrektywą Rady 2006/96/WE z dnia 20 listopada 2006 r., należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe tego rodzaju jak przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie "przepisy techniczne", w rozumieniu tego przepisu. w związku z czym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy wskazanej dyrektywy, w wypadku ustalenia, iż przepisy te wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów. Dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego”.

Konieczne stało się więc ustalenie, czy przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwość lub sprzedaż automatów oraz określenie spodziewanych skutków konkretnego przepisu ustawy hazardowej z punktu widzenia ich wpływu na rynek sprzedaży automatów, dających się przewidzieć w chwili wejścia w życie tej ustawy.

Słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 20 listopada 2012 roku (II SA/Gd 513/12), że ocena, czy ustawa o grach hazardowych zawiera przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34 nie wymaga prowadzenia przez sąd postępowania dowodowego, gdyż ocena taka wynika wprost z przepisów ustawy i danych statystycznych dotyczących zarejestrowanych i eksploatowanych automatów w Polsce w roku 2009. Ocena przepisów ustawy z punktu widzenia tego, czy stanowią one przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34 musi mieć charakter jurydyczny. Prawodawca oceny takiej dokonywać powinien w trakcie prac legislacyjnych na podstawie logicznej analizy istniejącego stanu faktycznego, obowiązujących przepisów i przewidywanych skutków wprowadzenia przepisów nowych.

Wymaga podkreślenia również to, że przepisy techniczne objęte dyrektywą 98/34 mogą stanowić przeszkody w wymianie handlowej między państwami członkowskimi, które dopuszczalne są jedynie pod warunkiem, iż są niezbędne dla osiągnięcia nadrzędnych celów interesu ogólnego (vide: wyrok w sprawie C 194/94, *CLA Security International*, pkt 40, 48 i w sprawie C 303/04, *Lidl Italia*, pkt 22). Jak wynika z orzecznictwa TSUE przepisy zakazujące prowadzenia gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych w jakichkolwiek miejscach publicznych i prywatnych, z wyjątkiem kasyn, należy uznać za "przepisy techniczne" \V rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34 (vide: wyrok w sprawie C 65/05, *Komisja przeciwko Grecji*, pkt 61). Zatem pojęcie "przepis techniczny" obejmuje - poza kategorią zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego - trzy kategorie przepisów, tj. "specyfikacje techniczne" w rozumieniu art. 1 pkt 3 dyrektywy, "inne wymagania" zdefiniowane w art. 1 pkt 4 dyrektywy oraz zakazy produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i użytkowania produktów, wskazane w art. 1 pkt 11 dyrektywy (vide: wyroki w sprawie C 267/07, *Lindberg* pkt 54 i w sprawie C 20/05, *Schwibbert* pkt 34).

W ocenie sądu kwestionowane przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. nr 201, poz. 1540 ze zm.) nakładają warunki mogące wpływać na sprzedaż automatów. Przedstawiona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w sprawie III SA/Gd 513/12 analiza przepisów cytowanej ustawy o grach hazardowych co do ich technicznego charakteru znajduje aprobatę Sądu orzekającego w niniejszej sprawie. Nie

powielając uzasadnienia wskazywanego wyroku, stwierdzić należy, iż przepisy ustawy o grach hazardowych zmierzają do ograniczenia i stopniowej likwidacji działalności w postaci gry na automatach o niskich wygranych poprzez ograniczenie sprzedaży tych automatów. Niewątpliwym jest, że popyt na rynku polskim na produkt o właściwościach przewidzianych dla automatów o niskich wygranych musi ulec spadkowi, skoro produkty te mogą znaleźć zastosowanie w niewielkim zakresie w stosunku do sytuacji sprzed wejścia w życie ustawy o grach hazardowych. Wskazać trzeba, że w cytowanej ustawie ustalono maksymalną liczbę kasyn, przy uwzględnieniu liczby mieszkańców 16 województw, opiewającą na 52. Tym samym skoro w każdym kasynie może być eksploatowanych, stosownie do brzmienia art. 4 ust. 1 pkt 1a ustawy o grach hazardowych maksymalnie 70 automatów, to łączna ilość automatów została ograniczona do konkretnej liczby, która według wyliczeń przeprowadzonych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stanowi 6.9% automatów do gier (łącznie nisko i wysokohazardowych) w stosunku do liczby automatów o niskich wygranych użytkowanych ostatniego dnia obowiązywania dotychczasowych przepisów.

Tym samym należy przyjąć, że ustawa o grach hazardowych, w części w jakiej zawiera przepisy istotnie ograniczające, a nawet stopniowo uniemożliwiające prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry stanowi przepisy techniczne w rozumieniu cytowanej wyżej dyrektywy.

Powyższe ma znaczenie dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, skoro przepisy art. 107 k.k.s. i art. 109 k.k.s. są przepisami blankietowymi, przez które rozumiemy przepisy "niewypełnione" (in blanco) typizacyjnie. Przepisy te są jedną z postaci przepisów odsyłających (odesłania blankietowe) i przewidują one sankcje za: a) zachowania z ogólnie wymienionymi przepisami prawa lub b) ramowo zarysowanymi zachowaniami, których konkretyzacja następuje za pomocą innych, niekarnych przepisów materialnych. Dla przybliżenia pojęcia przepisu blankietowego istotne znaczenie ma różnicowanie na przepis i normę prawną. W przypadku przepisu blankietowego względy techniczno-prawne uzasadniają, iż przepis ten nie kreuje kompletnej normy prawnej, gdyż przepis blankietowy tworzy normę prawnokamą, po zaczerpnięciu opisu czynu z "normy wypełniającej". Podkreślić należy, że nieprecyzyjne lub ogólnikowe normy blankietowe "nie spełniają warunku określoności czynu zabronionego". Zauważyć należy, że przepisy kodeksu karnego skarbowego co do zasady zawierają odesłania, które wymagają ustalenia przepisów, do których następuje odesłanie, czasami są to różne przepisy jednego aktu, a czasami różne przepisy wielu aktów, przy czym odesłania te posługują się zwrotami "wbrew przepisom o...".

Wskazać należy, że art. 107 k.k.s. i art. 109 k.k.s. jest przepisem blankietowym, w którym opis czynu został ulokowany w przepisie lub przepisach, do których jest odesłanie. W przedmiotowej sprawie zachowanie sprawców miało polegać na postępowaniu wbrew dyspozycji norm prawnych określonych w art. 14 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych.

W konsekwencji uznanie bezskuteczności przepisu art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych oraz ściśle z nim powiązanego art. 6 ust. 1 cytowanej ustawy, powodowałoby że zachowanie oskarżonych w dacie czynu nie stanowiłoby przestępstwa ani wykroczenia skarbowego.

W ocenie Sądu metriti uznanie kwestionowanych przepisów za techniczne winno skutkować wszczęciem procedury notyfikacyjnej. Stosownie bowiem do treści przepisu art. 8 ust. 1

dyrektywy, państwa członkowskie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych, chyba że projekt taki stanowi w pełni transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy. Wyjątki od tej zasady nie zostały jednak w przedmiotowej sytuacji spełnione, co obszernie uzasadnił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 listopada 2013 roku w sprawie sygn.. akt I KZP 15/13, które to stanowisko Sąd Rejonowy w Łęborku w całości aprobuje.

Wskazać należy, że nie zaszyły wyjątki określone wart. 9 ust. 7 dyrektywy, art. 10 dyrektywy, a pkt 4 preambuły dyrektywy 98/34 - zdaniem Sądu Najwyższego - nie może być odczytywany jako wprowadzający dodatkowy wyjątek od obowiązku notyfikacji. Na odstępstwo od konieczności notyfikacji nie pozwalają również przepisy 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.), gdyż pierwszeństwo w zakresie ustalenia istnienia obowiązku notyfikacyjnego po stronie polskiej będą miały przepisy samej dyrektywy, a nie rozporządzenia.

W ocenie Sądu, niezachowanie tego trybu, godzi w jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, którym zgodnie z art. 2 Konstytucji jest Rzeczypospolita Polska, a także w zasadę praworządności nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa, o której stanowi art. 7 Konstytucji. Ponadto narusza to art. 9 Konstytucji, który stanowi, iż Rzeczypospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Zasada legalizmu wyrażona wart. 7 Konstytucji została sprecyzowana m.in. w postanowieniu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r. (*sygn. WK 22/04*). Wskazano tam, iż: „*Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej*”. Inaczej mówiąc, wszystkie organy są zobowiązane do wykazania się legitymacją prawną przy wykonywaniu wszelkiej władzy publicznej. Oznacza to, że sposób tworzenia, kompetencje oraz tryb funkcjonowania organów muszą być oparte na podstawie ustawowej, przy czym istotne jest to, że nakaz przestrzegania prawa wyrażony wart. 7 Konstytucji odnosi się zarówno do tworzenia, jak i stosowania prawa. Tworzenie prawa wyznaczają normy prawa obowiązującego, tzn. samo prawo określa reguły jego powstania, obowiązywania i utraty mocy obowiązującej. Stosowanie formalnie ustanowionego prawa stanowi zatem obowiązek konstytucyjny, także organu, który ustanowił obowiązującą normę, do czasu jej legalnej zmiany.

Zasadę legalizmu należy też odkodowywać w połączeniu z zasadą demokratycznego państwa prawa, wyrażoną wart. 2 Konstytucji. Zasada demokratyzmu, rozumiana jako jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, o którym stanowi art. 2 Konstytucji, oznacza m.in. oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa. Zasada państwa prawnego wymaga więc stanowienia norm nienagannyh z punkty. widzenia techniki legislacyjnej. Wobec czego należy przyjąć, że każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu (*vide: Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z: dnia 25 maja 1998 T" U 19/97 i dnia 23 marca*

2006 r., K 4/06). Tym bardziej, że ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa (*vide: wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02*). a także w odniesieniu do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych (*vide: wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r. K 14/03 i dnia 8 grudnia 2009 r., K 7/08*).

W judykaturze podkreśla się też, że pojęcie swobody władzy ustawodawczej ma charakter względny, bowiem granice i zakres swobody ustawodawcy nie mogą wykraczać poza standardy demokratycznego państwa prawnego określone w Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził, że parlament posiada, co do zasady, swobodę regulacyjną, której granice wyznaczają normy konstytucyjne, umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie oraz prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polskę umowy konstytuującej organizację międzynarodową (*vide: wyrok TK z dnia 4 lipca 2010 r., Kp 9/09*). Taka zasada wynika też z art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Nie można również zapomnieć, że proceduralne aspekty zachowania trybu uchwalania ustaw określonego w przepisach prawa są badane przez Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności. Zgodnie bowiem z utrwaloną linią orzecznictwa zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do ustaw (art. 42 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym) rozciąga się nie tylko na badanie zgodności przepisów ustawy z Konstytucją, lecz także dochowanie trybu ich uchwalania (*orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98*), niezależnie od faktu, czy wniosek, pytanie prawne lub skarga konstytucyjna zawiera taki zarzut.

Wprawdzie konstytucja RP nie przewiduje, by notyfikacja była kryterium ważności stanowionych w Polsce przez parlament norm prawnych, a tym samym nie warunkuje obowiązywania tych norm, przy czym także TSUE w swoim orzecznictwie wykluczał takie konsekwencje naruszenia obowiązku notyfikacji (*vide: wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 1998 r., C 226/97*), jednak zdaniem Sądu Najwyższego (wyrażonym w postanowieniu z dnia 28 listopada 2013 roku w sprawie I KZP 15/13), uzasadnione jest twierdzenie, że z uwagi na wagę i charakter obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej projektu regulacji prawnych zawierających przepisy techniczne, stanowi on w istocie element konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw, a jego naruszenie może być kwestionowane właśnie jako naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

W ocenie Sądu Rejonowego w Słupsku sytuacja faktyczna i prawna w niniejszej sprawie upoważnia do przedstawienia pytania prawnego zawartego w sentencji postanowienia. Odpowiedź na przedstawione pytanie prawne ma wpływ na wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie, na co wskazywano powyżej, zwłaszcza, że z uwagi na treść art. 7 Konstytucji RP, możliwość niestosowania obowiązujących aktów normatywnych przez organy władzy publicznej musi posiadać podstawę konstytucyjną.

W tym stanie rzeczy należało zwrócić się z pytaniem prawnym jak w punkcie 1 sentencji.

Z uwagi na zaistnienie długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej rozpoznanie niniejszej sprawy, koniecznym stało się nadto zawieszenie postępowania.



Za zgodność z oryginałem  
Z-ca Kierownika  
Sekcji ds. Wykróczyńowych  
Malwina Słaba