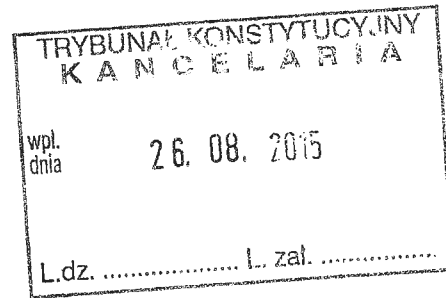




PG VIII TK 81/14

(P 44/14)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z połączonymi pytaniami prawnymi:

- 1) Sądu Rejonowego w R., czy przepisy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. 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 oraz czy art. 14 ust. 1 wymienionej ustawy jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

- 2) Sądu Rejonowego w J., czy uchwalenie ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 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.), w szczególności art. 6 ust. 1 i art. 14 tej ustawy, z naruszeniem

obowiązku notyfikacji wynikającego z art. 8 ust. 1 tej 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.), jest zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji RP, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego;

- 3) Sądu Rejonowego w Sz., czy uchwalenie ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 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.), w szczególności art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z art. 8 ust. 1 tej 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.), jest zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji RP, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego;

– na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 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.

Uzasadnienie

W niniejszej sprawie pytania prawne zostały sformułowane na tle następujących stanów faktycznych i prawnych.

Sąd Rejonowy w R. sformułował pytanie prawne w związku z rozpoznawaniem dwóch spraw.

W pierwszej z nich, w dniu listopada 2013 r. funkcjonariusze Urzędu Celnego w R. dokonali przeszukania w "S." położonym w R., w toku którego zatrzymano znajdujący się tam automat do gier, użytkowany na podstawie umowy dzierżawy powierzchni zawartej ze spółką z o.o. "F." z siedzibą w O.

Postanowieniem z dnia listopada 2013 r. Prokurator Rejonowy w R. zatwierdził wskazane przeszukanie i zatrzymanie automatu do gier. Postanowieniem Urzędu Celnego w R. z dnia stycznia 2014 r. zatrzymany w toku przeszukania automat do gier został zaś uznany za dowód rzeczowy.

Spółka z o.o. "F" z siedzibą w O. złożyła do Sądu Rejonowego w R. zażalenia na obydwa te postanowienia.

W drugiej ze spraw, Urząd Celny w R. skierował akt oskarżenia przeciwko A S. o przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 w związku z art. 6 § 2 i w związku z art. 9 § 3 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.) [dalej: K.k.s.] polegające na tym, że w okresie od do września 2011 r., jako prokurent spółki z o.o. "J" z siedzibą w R., na podstawie umowy najmu zajmując się sprawami gospodarczymi firmy "T." spółka z o.o. z siedzibą w T., urządziła w sklepie spółki z o.o. "J" w R. gry losowe na automacie do gier należącym do firmy "T." spółka z o.o. z siedzibą w T., wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych.

Sąd Rejonowy w R., rozpoznając obydwie opisane sprawy, powziął wątpliwości co do tego, czy przepisy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19

listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) [dalej: ustawa o grach hazardowych], 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 one zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji oraz czy art. 14 ust. 1 tej ustawy jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, w związku z czym skierował pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

W odniesieniu do przedmiotu kontroli wskazanego w pytaniach prawnych Sądu Rejonowego w R. należy zauważyć, że wzorce z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie zostały wskazane w *petitum* żadnego z tychże pytań. Sąd Rejonowy w R. w uzasadnieniu obydwu wywiedzionych w niniejszej sprawie pytań prawnych sformułował jednak zarzut, iż art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych może być także niezgodny także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* - uzasadnienia obydwu pytań prawnych Sądu Rejonowego w R., odpowiednio str. 4 i 5 oraz str. 2 i 3). W związku z tym, w świetle zasady *falsa demonstratio non nocet* zasadne wydaje się przyjęcie, iż Sąd Rejonowy w R. przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie zamierzał uczynić także ten zarzut.

W uzasadnieniach obydwu pytań prawnych Sąd Rejonowy w R. podniósł między innymi, że w rozpoznawanych sprawach chodzi o naruszenie Konstytucji poprzez pominięcie istotnego elementu krajowej procedury ustawodawczej, tzn. brak notyfikacji Komisji Europejskiej projektu ustawy o grach hazardowych. Zdaniem tego Sądu, przepisy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych nakładają warunki mogące wpływać na sprzedaż automatów do gier. Przepisy ograniczające, a nawet stopniowo uniemożliwiające prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, są zaś przepisami technicznymi 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.) [dalej: Dyrektywa 98/34/WE] i powinny być notyfikowane Komisji Europejskiej. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 Dyrektywy 98/34/WE, państwo członkowskie Unii Europejskiej ma obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej wszelkich przepisów technicznych.

W ocenie Sądu Rejonowego w R., 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. Niezachowanie tego trybu przy uchwalaniu przepisów art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych stanowi naruszenie wzorców z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji.

Pytanie prawne Sądu Rejonowego w J. zostało skierowane w związku ze sprawą, w której przeciwko T J. został skierowany akt oskarżenia o to, że w okresie od do lipca 2012 r. w lokalu położonym w miejscowości K. urządził gry na automacie do gier wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych, to jest o przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 K.k.s.

Rozpoznając tę sprawę Sąd Rejonowy w J. powziął wątpliwość, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera przepisy techniczne w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE, w szczególności przepisów art. 6 ust. 1 i art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z wymienionej 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.) [dalej: rozporządzenie w sprawie notyfikacji], jest zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie trybu ustawodawczego.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Rejonowy w J. wskazał m.in., że zaniechanie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej krajowego aktu prawnego stwarza podstawę do kwestionowania jego konstytucyjności. Uznanie

zaś wadliwości trybu uchwalenia ustawy o grach hazardowych, a tym samym niekonstytucyjności przepisów art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 tej ustawy, powoduje ich wyeliminowanie z porządku prawnego. Ustawodawca, uchwalając ustawę o grach hazardowych, powinien był rozważyć, czy nie wymagała ona notyfikacji Komisji Europejskiej przed dniem jej wprowadzenia do krajowego porządku prawnego. Ustawa ta zawiera przepisy techniczne w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE i rozporządzenia w sprawie notyfikacji, w szczególności zaś przepisami technicznymi są art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 tej ustawy. Podlegała ona zatem obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej.

W ocenie Sądu Rejonowego w J., niezachowanie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej ustawy o grach hazardowych stanowi wadę procesu legislacyjnego, a tym samym jest niezgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji.

Pytanie prawne Sądu Rejonowego w Sz. zostało sformułowane w związku ze sprawą, w której Urząd Celny w B. skierował akt oskarżenia przeciwko M W. o przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 w związku z art. 6 § 2 i w związku z art. 9 § 3 K.k.s. polegające na tym, że pełniąc funkcję prokurenta firmy "H" z siedzibą w W., z wykorzystaniem tej samej sposobności, urządzał gry na automatach do gier:

- w dniu października 2012 r. w lokalu położonym w miejscowości Sz.,
- w dniu listopada 2012 r. w lokalu położonym w miejscowości I.,
- w dniu listopada 2012 r. w lokalu położonym w miejscowości B.

Rozpoznając tę sprawę Sąd Rejonowy w Sz. powziął wątpliwość, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera przepisy techniczne w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE, w szczególności przepisu art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z wymienionej dyrektywy oraz rozporządzenia w sprawie notyfikacji, jest zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie trybu ustawodawczego.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Rejonowy w Sz. podniósł między innymi, iż, w jego ocenie, ustawa o grach hazardowych zawiera przepisy techniczne w rozumieniu art. 1 Dyrektywy 98/34/WE oraz rozporządzenia w sprawie notyfikacji. W szczególności zaś przepisem technicznym jest art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Tym samym ustawa ta podlegała obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej, zgodnie z art. 8 ust. 1 Dyrektywy 98/34/WE oraz rozporządzenia w sprawie notyfikacji. Bezsprzeczne jest zaś, że uchwalono ją bez zachowania tego wymogu.

Zdaniem Sądu Rejonowego w Sz., niedochowanie obowiązku notyfikacji przy uchwalaniu ustawy o grach hazardowych stanowi wadę procesu legislacyjnego, co narusza przepisy art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji.

W niniejszej sprawie konieczne jest rozważenie kwestii formalnych dotyczących dopuszczalności rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytań prawnych.

Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku zawierającego odpowiedź na pytanie prawne jest uwarunkowane spełnieniem przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji, znajdujących swoje odzwierciedlenie w art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Pytanie prawne musi zatem spełniać przesłanki: podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną.

Z pytaniem prawnym może zatem wystąpić jedynie sąd, a przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez sąd pytającą sprawą, a zarazem będący podstawą rozstrzygnięcia w tej sprawie.

Jeżeli chodzi o przesłankę funkcjonalną, to wystąpienie z pytaniem prawnym wiąże się z istnieniem ścisłego związku powstałych wątpliwości, co do konstytucyjności aktu normatywnego, z konkretną sprawą zawisłą przed sądem, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w tej sprawie. Wiąże się z tym konieczność

wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy, na której tle powstała wątpliwość natury konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; 21 października 2009 r., sygn. P 31/07, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 144 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104). Oznacza to, że rozstrzygnięcie pytania prawnego musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w toku której pytanie to zostało przedstawione. Przesłanka ta jest więc oparta na treści wyrażonego w kwestionowanym przepisie unormowania, a ściślej – na istnieniu między tym unormowaniem a stanem faktycznym rozpoznawanej przez sąd sprawy relacji uzasadniającej zastosowanie danego przepisu w konkretnej sprawie (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 2000 r., sygn. P. 13/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 68). Istnienie takiej zależności można przyjąć wtedy, gdy ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego – mocą orzeczenia Trybunału – kwestionowanego przez sąd pytający przepisu wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie prawne.

W niniejszej sprawie pytania prawne Sądu Rejonowego w R., Sądu Rejonowego w J. i Sądu Rejonowego w Sz. (dalej: Sądy pytające) niewątpliwie spełniają przesłankę podmiotową.

Pytania prawne Sądu Rejonowego w R. spełniają również przesłankę przedmiotową i funkcjonalną.

W odniesieniu do pytań prawnych Sądu Rejonowego w J. i Sądu Rejonowego w Sz. zauważyć natomiast należy, iż sposób ich sformułowania wskazuje, że obydwa Sądy pytające oczekują od Trybunału Konstytucyjnego przede wszystkim oceny zgodności całej ustawy o grach hazardowych, a w szczególności jej art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1, z perspektywy dochowania obowiązku notyfikacji przepisów technicznych określonego w Dyrektywie

98/34/WE oraz w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji. Stwierdzenie ewentualnego naruszenia trybu notyfikacyjnego określonego w tych aktach prawnych miałoby zaś dopiero świadczyć o naruszeniu konstytucyjnego trybu ustawodawczego, a więc wskazanych jako wzorce kontroli art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji.

W tym kontekście zauważyć trzeba, że w podobny sposób zostało sformułowane jedno z pytań prawnych będących przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 4/14, rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 11 marca 2015 r. (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 31).

Chodzi o pytanie prawne, w którym Sąd Rejonowy w G. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie, 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 związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

W wyroku wydanym w sprawie P 4/14 Trybunał Konstytucyjny uznał, że *takie sformułowanie pytania prawnego przez sąd rejonowy nie odpowiada wymogom formalnym określonym w art. 193 Konstytucji, zgodnie z którym przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Przedmiotem pytania prawnego może być bowiem jedynie hierarchiczna kontrola aktów normatywnych, a z taką nie mamy do czynienia, gdy przedmiotem oceny jest ustawa o grach hazardowych, a wzorcami kontroli Dyrektywa 98/34/WE i rozporządzenie w sprawie notyfikacji. Co oczywiste, o kontroli pionowej zgodności aktów normatywnych niższego rzędu z aktami wyższego rzędu nie może być mowy wszędzie tam, gdzie wzorcem ma być rozporządzenie, a przedmiotem oceny ustawa. Natomiast w odniesieniu do Dyrektywy 98/34/WE nie należy tracić z pola widzenia, że nie ma ona charakteru ratyfikowanej umowy*

międzynarodowej, o której mowa w art. 193 Konstytucji. Dyrektywa 98/34/WE, podobnie jak inne dyrektywy, stanowi akt prawa pochodnego Unii Europejskiej, którego mocą państwa członkowskie Unii zostają zobowiązane do wprowadzenia (implementacji) określonych regulacji prawnych, służących osiągnięciu wskazanego w dyrektywie, pożądanego stanu rzeczy. Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE), dyrektywa jest wiążąca dla państw członkowskich, do których jest skierowana, musi jednak przejść transpozycję do prawa krajowego. Dyrektywa, jak słusznie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 8 października 2012 r., sygn. TW 15/11, jest aktem niemieszczącym się w katalogu źródeł prawa, które mogą być powoływane jako wzorce kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (dyrektywa nie stanowi aktu, o którym mowa w art. 188 pkt 2 Konstytucji) [OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 1]. Dyrektywa nie należy także do aktów normatywnych, które zgodnie z art. 193 Konstytucji mogą stanowić wzorce kontroli w pytaniach prawnych.

Z uwagi na wskazane podobieństwo sformułowania w niniejszej sprawie pytań prawnych przez Sąd Rejonowy w J. i Sąd Rejonowy w Sz. uznać należy, że – co do spełnienia przez te pytania przesłanki przedmiotowej - ma do nich odpowiednie zastosowanie argumentacja zawarta w cytowanym fragmencie uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 4/14.

W związku z tym przyjąć należy, że także w niniejszej sprawie pytania prawne Sądu Rejonowego w J. i Sądu Rejonowego w Sz. nie spełniają przesłanki przedmiotowej w zakresie, w jakim dotyczą kontroli zgodności całej ustawy o grach hazardowych z Dyrektywą 98/34/WE oraz rozporządzeniem w sprawie notyfikacji.

W odniesieniu do spełnienia przez te pytania prawne przesłanki funkcjonalnej w zakresie, w jakim dotyczą one zgodności całej ustawy o grach hazardowych z Dyrektywą 98/34/WE oraz rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, przypomnieć trzeba, iż sprawy, w związku z którymi zostały one

sformułowane, dotyczą pociągnięcia do odpowiedzialności karnej skarbowej za przestępstwo skarbowe z art. 107 K.k.s., polegające na urządzeniu gry hazardowej poza kasynem gry, bez wymaganej koncesji. W sprawie tej mają zastosowanie z pewnością przepisy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych i tylko w tym zakresie pytania prawne mogą być relewantne dla rozstrzygnięcia spraw sądowych, na tle których zostały skierowane.

Zauważyć należy, że podobne, jak w niniejszej sprawie, stanowisko w przedmiocie braku przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej w pytaniu prawnym w zakresie, w jakim zawiera ono żądanie skontrolowania zgodności z Konstytucją całej ustawy o grach hazardowych, zajął Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. P 72/14 (niepublikowane, doręczone Prokuratorowi Generalnemu w dniu 8 czerwca 2015 r.), rozstrzygając pytanie prawne Sądu Rejonowego w R.

W świetle powyższego uznać należy, że pytania prawne Sądu Rejonowego w J. i Sądu Rejonowego w Sz. w zakresie, w jakim dotyczą kontroli konstytucyjności całej ustawy o grach hazardowych, nie spełniają przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej, w związku z tym w tej części postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Wymienione pytania prawne spełniają natomiast przesłankę przedmiotową i funkcjonalną w zakresie dotyczącym oceny zgodności z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji – w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w J. przepisów art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, zaś w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Sz. art. 14 ust. 1 tej ustawy.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy także od stwierdzenia innych ujemnych przesłanek procesowych, które są wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem. Zaliczają się do nich m.in.:

- niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie, uregulowanych w szczególności w art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.
- zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*), będąc następstwem prawomocności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 1 Konstytucji),
- niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem sposobu stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, gdyż to nie należy do konstytucyjnej kognicji Trybunału.

Wystąpienie którejkolwiek z wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi po stronie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek umorzenia postępowania (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. P 23/15, niepublikowane, doręczone Prokuratorowi Generalnemu w dniu 10 czerwca 2015 r.).

W odniesieniu do pytania prawnego Sądu Rejonowego w R., w zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia przez art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych wzorców z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, podnieść trzeba, że, zgodnie z przytaczanym art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, pytanie prawne powinno odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać: wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny (pkt 1), określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (pkt 2), sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego (pkt 3) oraz uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4).

Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie

relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem (*vide* – Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999 r., str. 113 – 114). Uzasadnienie zarzutu naruszenia praw i wolności musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami – wynikającymi z kwestionowanych przepisów oraz normami konstytucyjnymi, które stanowią określone prawa lub wolności przysługujące skarżącemu. *Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przynieszone w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny* (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Wynikający z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym warunek zawierania przez pytanie prawne zarówno sformułowania zarzutu niezgodności z Konstytucją, jak i uzasadnienia postanowionego zarzutu oznacza, że do oceny niekonstytucyjności przepisu konieczne jest więc przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako wzorce kontroli. Jest to warunek formalny dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa przy tym – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 września 2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 122 i 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że w pytaniach prawnych Sądu Rejonowego w R. brak jest uzasadnienia zarzutu niezgodności przepisu art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym zakresie Sąd pytający nie przedstawił żadnej argumentacji dotyczącej naruszenia przez art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych wskazanych wzorców kontroli i nie przytoczył dowodów na poparcie tego zarzutu. Z treści uzasadnień pytań prawnych Sądu Rejonowego w R. wynika natomiast, iż przytoczona w nich argumentacja dotyczy wyłącznie uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.

Pytania prawne Sądu Rejonowego w R. w zakresie, w jakim dotyczą zarzutu niezgodności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie spełniają więc wymogu formalnego określonego w art. 31 ust. 2 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - w związku z czym w tej części postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W niniejszej sprawie rozważenia wymaga także, czy nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na zaistnienie przesłanki w postaci *ne bis in idem*.

W tym kontekście wskazać trzeba na powołany już wyrok z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, w którym 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 oraz przytaczanego już w niniejszej sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w G.

W sprawie tej sądy, które sformułowały pytania prawne kwestionowały w nich m.in. zgodności 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.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku wydanego w tej sprawie, 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 rozstrzygał 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 zaniechanie 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.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że wskazanego ustalenia nie zmienia ocena kwestionowanych przepisów dokonana z perspektywy art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Trybunał podzielił w tym zakresie stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. 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.* W tym aspekcie w uzasadnieniu wyroku w sprawie 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, 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 należy wskazać, że potrzeba umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej, ze względu na zbędność orzekania, wynikającą 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. SK 24/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 38 i 19 października 2010 r., sygn. 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. 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. 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. K. 33/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 8; 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86; 4 września 2008 r., sygn. P 25/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 129).

Uznać należy, że poruszony w niniejszej sprawie problem konstytucyjny w zakresie dotyczącym podniesionych w pytaniach prawnych Sądów pytających zarzutów naruszenia art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 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 zakresie dotyczącym kontroli konstytucyjności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, w pytaniach prawnych sformułowanych w niniejszej sprawie oraz w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/14 występuje tożsamość zaskarżonego przepisu, wzorca konstytucyjnego oraz zarzutów.

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

Jeśli chodzi o podniesione w pytaniach prawnych Sądu Rejonowego w R. i Sądu Rejonowego w J. zarzuty dotyczące art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, to zauważyć trzeba, iż przepis ten nie był przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. P 4/14.

Jednakże zarzuty dotyczące niekonstytucyjności tegoż przepisu są w istocie tożsame z zarzutem dotyczącym niekonstytucyjności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, będącym przedmiotem rozpoznania w sprawie P 4/14.

Jak już zaś wskazano, w wyroku w sprawie o sygn. P 4/14 Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny ustawy o grach hazardowych z punktu widzenia wpływu notyfikacji na potencjalne naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego i stwierdził, że nie doszło do naruszenia Konstytucji. Przeprowadzona weryfikacja konstytucyjności trybu uchwalenia ustawy o grach hazardowych odnosi się do wszystkich jej przepisów, w tym także art. 6 ust. 1 (*vide* - postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. P 46/15, niepublikowane, doręczone Prokuratorowi Generalnemu w dniu 10 czerwca 2015 r.).

W niniejszej sprawie niecelowe byłoby zatem prowadzenie postępowania w zakresie dotyczącym kontroli zgodności art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji, gdyż kwestia wpływu notyfikacji na potencjalne naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/14.

W związku z powyższym należy uznać, iż w niniejszej sprawie, w zakresie dotyczącym kontroli zgodności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji występuje ujemna przesłanka

procesowa w postaci zakazu *ne bis in idem*, co uzasadnia umorzenie w tej części postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego