



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2016 r.

Pozycja 14

POSTANOWIENIE z dnia 20 kwietnia 2016 r. Sygn. akt P 15/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 kwietnia 2016 r., połączonych:

- 1) trzech pytań prawnych Sądu Rejonowego w R., „czy uchwalenie ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. z dnia 30 listopada 2009 roku) w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 roku, w szczególności przepisu art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 roku w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. z dnia 31 grudnia 2002 roku) jest zgodne z art. 2, art. 7 w zw. z art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego”,
- 2) dwóch pytań prawnych Sądu Rejonowego w G., „czy uchwalenie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z dnia 30 listopada 2009 r. Nr 201, poz. 1540) w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r., w szczególności przepisu art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z 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. z dnia 31 grudnia 2002 r.) jest zgodne z art. 2, art. 7 w zw. z art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego”,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654)

w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w R. postanowieniami z: 3 grudnia 2014 r., 30 grudnia 2014 r. i 19 stycznia 2015 r. oraz Sąd Rejonowy w G. postanowieniami z: 15 grudnia 2014 r. i 23 grudnia 2014 r. zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi, czy uchwalenie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 612, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych) w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne 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 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE), w szczególności art. 14 wskazanej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z przywołanej 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 z 2002 r.) jest zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Należy dodać, że w uzasadnieniu pytań prawnych Sąd Rejonowy w G. jako wzorce kontroli wskazał ujęte samodzielnie art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji.

Pytania prawne zostały sformułowane na tle podobnego stanu faktycznego i prawnego, gdyż wniesiono je w związku z toczącymi się postępowaniami karnymi skarbowymi w sprawie o popełnienie czynu zabronionego określonego w art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.), polegającego na organizowaniu gier na automacie z naruszeniem przepisów ustawy o grach hazardowych.

2. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 22 stycznia i 4 lutego oraz dwoma z 19 lutego 2015 r., pytania prawne zostały połączone do wspólnego rozpoznania ze względu na tożsamość przedmiotu zaskarżenia.

3. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Sejm nie przedstawił stanowiska w sprawie.

4. W piśmie z 17 lutego 2016 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania 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.).

Uzasadniając swój wniosek, Prokurator Generalny zauważył przede wszystkim, że przedstawione pytania prawne nie spełniają przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej w zakresie, w którym jako przedmiot kontroli wskazują przepisy inne niż art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, a jako wzorce kontroli – przywołują dyrektywę 98/34/WE i rozporządzenie z 2002 r.

W świetle powyższego, pytania prawne spełniają wszystkie wymagane przesłanki jedynie w zakresie, w jakim dotyczą zgodności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych

z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji. Zmiana brzmienia skarżonego przepisu, dokonana po wniesieniu pytań prawnych, nie uniemożliwia rozpoznania przez Trybunał zarzutów podniesionych przez pytające sądy. Kwestia konstytucyjności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w kontekście wskazanych wzorców kontroli została już jednak przesądzona w wyroku TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30), a w konsekwencji zachodzi w tym wypadku ujemna przesłanka procesowa wynikająca z zasady *ne bis in idem*.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przystępując do rozpoznania sprawy, Trybunał uwzględnił, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Ustawa ta została kilkukrotnie znowelizowana, m.in. ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r.), która weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 28 grudnia 2015 r. Ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r. – w zakresie odnoszącym się do merytorycznego rozpoznawania spraw – zmieniła liczne przepisy regulujące postępowanie przed TK.

Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r. w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Przepis ten ma zastosowanie w każdej sprawie toczącej się przed Trybunałem bez względu na to, czy została wszczęta na podstawie wniosku, pytania prawnego czy też skargi konstytucyjnej. Według dotychczasowego, jednolitego orzecznictwa TK na tle tego przepisu, do rozpoznania spraw wszczętych w okresie obowiązywania ustawy o TK z 1997 r., a niezakończonych przed 30 sierpnia 2015 r. – w wypadku gdy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – mają zastosowanie wszystkie przepisy proceduralne wynikające z ustawy o TK z 1997 r., a nie tylko te, które określają ujemną przesłankę procesową (zob. wyroki pełnego składu TK z: 7 października 2015 r., sygn. K 12/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 143; 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147; 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; postanowienia pełnego składu TK z: 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 169; 3 listopada 2015 r., sygn. K 32/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 166).

Ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r. zawierała art. 2 regulujący sytuacje intertemporalne we wszystkich sprawach wniesionych do Trybunału przed jej wejściem w życie. W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał stwierdził niekonstytucyjność tej ustawy w całości ze względu na tryb jej uchwalenia, a także – w punkcie 16 lit. b sentencji – stwierdził niezgodność jej art. 2, nakazującego co do zasady stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, w których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy, z art. 2 Konstytucji. Skutkiem orzeczenia TK jest powrót do stanu prawnego nieuwzględniającego zmian wprowadzonych przez zakwestionowaną ustawę nowelizującą z 22 grudnia 2015 r. Już ten argument sam przez się – niezależnie od relacji dwóch przepisów przejściowych: art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. oraz art. 2 ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2015 r. – przesądza, że sprawy, które zostały wniesione do Trybunału przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r., w wypadku kiedy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, muszą być rozpatrywane na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 r.

Można jednak zauważyć, że nawet gdyby konstytucyjność art. 2 ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2015 r. nie została zakwestionowana, w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r., w wypadku których zachodziły przesłanki umorzenia postępowania, należałoby uwzględnić przepisy ustawy o TK z 1997 r. Art. 2 ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2015 r. rozstrzygał bowiem, że jeśli do wejścia w życie tej ustawy Prezes Trybunału zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający, zastosowanie miała znajdować zasada dalszego działania prawa dawnego, a zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. do wyróżnionej wcześniej kategorii spraw należy stosować ustawę o TK z 1997 r.

Mając na uwadze, że rozpatrywane pytania prawne zostały wniesione przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r., a w sprawie zachodziły przesłanki umorzenia postępowania, konieczne było uwzględnienie przepisów ustawy o TK z 1997 r.

2. Zgodnie z 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 dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że dopuszczalność zadania pytania prawnego jest uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy, 2) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz 3) funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem. Niezależnie od tego, merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest także od spełnienia przez pytający sąd wymogów formalnych określonych w ustawie o TK z 1997 r.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie postępowanie podlegało w całości umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Trybunał uznał, że wszystkie pytania prawne spełniały przesłankę podmiotową, zostały bowiem przedstawione przez sądy, a konkretnie przez Sąd Rejonowy w R. oraz Sąd Rejonowy w G. Wątpliwości budziło natomiast spełnienie przez rozpatrywane pytania prawne przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej.

Odnosnie do przesłanki przedmiotowej, należało zauważyć, że pytające sądy zakwestionowały konstytucyjność ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 612, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych) w zakresie, w jakim miałyby ona zawierać przepisy techniczne 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 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE). Z treści pytań prawnych wynikało, że każdy z pytających sądów oczekiwał oceny zgodności zaskarżonej ustawy z punktu widzenia dochowania obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, określonego w dyrektywie 98/34/WE oraz w rozporządzeniu 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 z 2002 r.). Dopiero stwierdzenie przez Try-

bunał ewentualnego naruszenia trybu notyfikacyjnego określonego we wskazanych aktach prawnych miałyby świadczyć o naruszeniu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Na marginesie należało zaznaczyć, że dyrektywa 98/34/WE została zastąpiona 7 października 2015 r. dyrektywą (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednolicenie) (Dz. Urz. UE L 241 z 17.09.2015, s. 1), co jednak nie miało znaczenia przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy, skoro w momencie ustanowienia ustawy o grach hazardowych w mocy pozostawała pierwsza wymieniona dyrektywa.

Trybunał Konstytucyjny, podzielając pogląd wyrażony w swoim wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30), stwierdził, że rozpatrywane pytania prawne nie spełniają przesłanki przedmiotowej w zakresie dotyczącym kontroli ustawy o grach hazardowych z dyrektywą 98/34/WE oraz rozporządzeniem z 2002 r. Dyrektywa nie jest bowiem ratyfikowaną umową międzynarodową, która – zgodnie z art. 188 pkt 2 Konstytucji – może być wzorcem kontroli ustawy. Z kolei rozporządzenie w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego usytuowane jest poniżej ustawy i stąd nie może być punktem odniesienia w procesie jej badania. W związku z tym zarzut niezgodności z dyrektywą 98/34/WE i rozporządzeniem z 2002 r. nie mógł zostać przez Trybunał rozpoznany merytorycznie, a postępowanie w tym zakresie podlegało umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosnie do przesłanki funkcjonalnej, należało zauważyć, że pytające sądy zakwestionowały konstytucyjność całej ustawy o grach hazardowych, chociaż z uzasadnienia przedstawionych pytań prawnych wynikało, iż tylko w wypadku stwierdzenia niezgodności jej art. 14 ust. 1 z ustawą zasadniczą orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego miałyby wpływ na rozstrzygnięcie toczących się przed nimi spraw karnych. Oznaczało to konieczność umorzenia postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Należy przy tym zaznaczyć, że Trybunał zauważył, iż potencjalnie dla spraw rozpoznawanych przez pytające sądy znaczenie mógł mieć również art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, jednak w tym względzie pytania prawne nie zawierają koniecznego uzasadnienia dotyczącego relewantności oceny konstytucyjności regulacji prawnej dla wyniku prowadzonych przez sądy postępowań.

W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny uznał, że rozpatrywane pytania prawne spełniały przesłankę przedmiotową i funkcjonalną jedynie w zakresie, w jakim dotyczyły kwestii zgodności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.

3.2. Ustalając, czy w postępowaniu nie wystąpiły ujemne przesłanki procesowe, Trybunał Konstytucyjny zwrócił najpierw uwagę na okoliczność, że pytające sądy zakwestionowały art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w jego pierwotnej wersji. Po wniesieniu rozpatrywanych pytań prawnych, 3 września 2015 r. weszła jednak w życie ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych (Dz. U. poz. 1201), która nadała rozważanemu przepisowi nowe brzmienie. Wziąwszy pod uwagę, że art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w pierwotnej wersji został uchylony w wyniku jego nowelizacji, do rozstrzygnięcia pozostała kwestia, czy utracił on moc obowiązującą, co mogłoby prowadzić – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. – do umorzenia postępowania. W orzecznictwie Trybunału jednolicie przyjmuje się, że uchycenie przepisu prawnego nie jest równoznaczne z utratą przezeń mocy obowiązującej, jeżeli taki przepis na mocy regulacji intertemporalnych nadal normuje określone stany faktyczne, co oznacza – w świetle ustaleń współczesnej teorii prawa – że stanowi wciąż podstawę rekonstrukcji obowiązujących norm prawnych, różniących się od norm pierwotnie w nim wyrażonych ograniczonym zakresem

czasowym. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w wersji pierwotnej podlega nadal stosowaniu, chociażby przez pytające sądy. Należało zatem przyjąć, że nie utracił mocy obowiązującej.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania przedstawionych pytań prawnych zależała jednak od stwierdzenia braku pozostałych ujemnych przesłanek procesowych, do których zalicza się m.in. zakaz ponownego orzekania w tej samej sprawie, będący konsekwencją ostatecznego charakteru orzeczeń Trybunału (art. 190 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że główny problem konstytucyjny wynikający z wszystkich rozpoznawanych pytań prawnych, tj. zarzut naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego z uwagi na brak notyfikacji Komisji Europejskiej ustawy o grach hazardowych, został ostatecznie rozstrzygnięty we wspomnianym już wcześniej wyroku TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14. Orzeczono wówczas, 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 Konstytucji oraz art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych jest unijną procedurą, w ramach której 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. Doszedł przy tym do wniosku, że żaden z przepisów Konstytucji nie reguluje tej kwestii ani też nie odwołuje się do niej wprost czy nawet pośrednio. Z tego powodu uznał, że notyfikacja, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implemmentowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem z 2002 r., nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Należało zatem stwierdzić, że przedstawiony do rozpoznania problem konstytucyjny został już ostatecznie rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 4/14. Oznacza to, że w niniejszej sprawie wystąpiła ujemna przesłanka procesowa w postaci zakazu *ne bis in idem*. Postępowanie podlegało więc umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał postanowił jak w sentencji.