



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2016 r.

Pozycja 13

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 20 kwietnia 2016 r.  
**Sygn. akt P 61/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 kwietnia 2016 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w O.:

„czy art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych uznawany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 roku jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, w sytuacji, gdy ustawa z 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych została uchwalona z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającym z powołanej dyrektywy, ale i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 roku w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, 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 O. postanowieniem z 8 września 2014 r. (sygn. akt II K 371/14) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 14 ust. 1 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) 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 21.07.1998, s. 37, ze zm.) jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji, w sytuacji gdy ustawa 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.), równoznacznym z naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Pytanie prawne zostało wniesione w związku z toczącym się postępowaniem karnym skarbowym 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. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Sejm nie przedstawił stanowiska w sprawie.

3. W piśmie z 29 grudnia 2015 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.), z powodu zbędności orzekania.

Uzasadniając swój wniosek, Prokurator Generalny zauważył, że kwestia konstytucyjności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w kontekście wskazanych przez pytający sąd wzorców kontroli została 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 kilkakrotnie 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 pytanie prawne zostało 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 legislatywy 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 przedstawione pytanie prawne realizuje przesłankę podmiotową i funkcjonalną; wątpliwości budziło natomiast spełnienie przesłanki przedmiotowej. Należało zauważyć, że Sąd Rejonowy w O. zakwestionował konstytucyjność art. 14 ust. 1 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), traktowanego jako 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 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE). Z treści pytania prawnego wynikało, że sąd oczekiwał oceny zgodności zaskarżonego przepisu 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 Trybunał ewentualnego naruszenia trybu notyfikacyjnego określonego w tych 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 (ujednoczenie) (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 pytanie prawne nie spełnia przesłanki przedmiotowej w zakresie dotyczącym kontroli art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z dyrektywą 98/34/WE oraz z 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 art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych 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.

W konsekwencji, rozpatrywane pytanie prawne spełnia przesłankę przedmiotową jedynie w zakresie, w jakim dotyczy kwestii zgodności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

3.2. Ustalając, czy w postępowaniu nie wystąpiły ujemne przesłanki procesowe, Trybunał Konstytucyjny zwrócił najpierw uwagę na okoliczność, że pytający sąd zakwestionował art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w jego pierwotnej wersji. Po wniesieniu rozpatrywanego pytania prawnego, 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 uchylenie 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 pytający sąd. Należało zatem przyjąć, że nie utracił mocy obowiązującej.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania przedstawionego pytania prawnego 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 rozpoznawanego pytania prawnego, 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 szczególnych 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, implementowanej 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.