

II GSK 185/12 - Wyrok

Data orzeczenia	2012-09-07
Data wpływu	2012-01-31
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Gabriela Jyż Krystyna Anna Stec /przewodniczący sprawozdawca/ Maria Jagielska
Symbol z opisem	6042 Gry losowe i zakłady wzajemne
Hasła tematyczne	Gry losowe
Sygn. powiązane	II SA/Op 407/11
Skarżony organ	Dyrektor Izby Celnej
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną
Powołane przepisy	Dz.U. 2009 nr 201 poz 1540; art. 14 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 129 ust. 1 i 2, art. 135 ust. 2, art. 138 ust. 1; Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Dz.U.U.E.L 1998 nr 204 poz 37; art. 1 pkt 11; Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego Dz.U. 2007 nr 111 poz 765; art. 107 § 1; Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy - tekst jednolity

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Krystyna Anna Stec (spr.) Sędzia NSA Maria Jagielska Sędzia NSA Gabriela Jyż Protokolant Monika Majak po rozpoznaniu w dniu 4 września 2012 r. na rozprawie w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej Dyrektora Izby Celnej w O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. z dnia 24 października 2011 r. sygn. akt II SA/Op 407/11 w sprawie ze skargi K. S. na decyzję Dyrektora Izby Celnej w O. z dnia [...] czerwca 2011 r. nr [...] w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry 1. oddała skargę kasacyjną; 2. zasądza od Dyrektora Izby Celnej w O. na rzecz K. S. kwotę 1200 (jeden tysiąc dwieście) złotych tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. wyrokiem z 24 października 2011 r., sygn. akt II SA/Op 407/11 - po rozpoznaniu skargi K. S. na decyzję Dyrektora Izby Celnej w O. z dnia [...] czerwca 2011 r. w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry - uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Naczelnika Urzędu Celnego w O. z dnia [...] lutego 2011 r. i określił, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości, z następującym uzasadnieniem.

Podczas przeprowadzonej [...] października 2010 r. przez funkcjonariuszy Urzędu Celnego w O. kontroli w zakresie przestrzegania przepisów urządzania gier hazardowych, w prowadzonym przez K. S. Przedsiębiorstwie Handlowo Usługowym – S. P. P. w C. przy ul. W. [...] - stwierdzono, że w lokalu znajduje się urządzenie do gier VIDEO GAMES nr [...], używane na podstawie umowy dzierżawy.

Po wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymiaru kary pieniężnej z tytułu urządzania gry na automacie poza kasynem gry, Naczelnik Urzędu Celnego w O. powołał biegłego mgr. inż. R. R. w celu ustalenia czy zatrzymane u K. S. (skarżącej) urządzenie jest automatem do gier zgodnie z definicjami ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm., dalej: u.g.h.) oraz czy na automacie tym urządzano gry. W ekspertyzie z dnia [...] grudnia 2010 r. biegły stwierdził, że badane urządzenie spełnia kryteria automatu hazardowego w rozumieniu ustawy o grach hazardowych oraz że urządzano na nim gry

organizowane w celach komercyjnych, w których gracz nie uzyskuje bezpośrednio wygranej pieniężnej lub rzeczowej, jednakże gry te mają charakter losowy (art. 2 ust. 5 u.g.h.).

Naczelnik Urzędu Celnego w O. decyzją z dnia [...] lutego 2011 r., wydaną na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., wymierzył skarżącej karę pieniężną w kwocie 12.000,00 zł z tytułu urządzania gier na automacie poza kasynem gry. Organ stwierdził m.in., że zgodnie z art. 6 ust. 1 ww. ustawy 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, zaś stosownie do ust. 4 tego przepisu działalność ta może być prowadzona wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, a zwłaszcza opinii biegłego, organ ustalił, że dzierżawione i używane przez skarżącą urządzenie VIDEO GAMES jest automatem do gier zgodnie z kryteriami automatu hazardowego opisanego w powołanej ustawie, oraz że skarżąca urządziła na tym automacie gry poza kasynem gry. Brak zezwolenia na prowadzenie kasyna gry potwierdzono w Krajowym Systemie Automatów do Gier – KRAG.

Dyrektor Izby Celnej w O. - po rozpoznaniu odwołania skarżącej - decyzją z dnia [...] czerwca 2011 r. utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

Jak wynika z uzasadnienia decyzji organ odwoławczy uznał, że ustalenia co do urządzania przez skarżącą gry hazardowej na automacie wynikają z opinii biegłego oraz zeznań świadków (Ł. P. oraz E. T., potwierdzających fakt dokonywania wypłat wygranych pieniężnych z gry urządzanej na umieszczonym w lokalu automacie). Zdaniem Dyrektora Izby Celnej, opinia biegłego precyzyjnie wskazuje, że "Punkty umożliwiają rozegranie jednej z ośmiu dostępnych gier losowych", wymienia kolejno rodzaje gier wraz ze statystykami punktowymi i stwierdza jednocześnie możliwość ich rozgrywania w formie automatycznej (bez możliwości ingerencji ze strony grającego), co w sposób oczywisty potwierdza ich losowy charakter. Ponadto organ przyjął, że opinia techniczna Z. S. z dnia [...] lipca 2010 r., nr [...], przedstawiona przez skarżącą w postępowaniu odwoławczym, jest wypowiedzią biegłego w innym postępowaniu, zatem należy potraktować ją jako przedstawienie przez stronę własnego stanowiska w sprawie, a nie jako dowód z opinii biegłego.

Sąd I instancji - uchylając wydane w sprawie decyzje organów celnych obu instancji - stwierdził, że spór sprowadza się do ustalenia, czy dopuszczalne było zastosowanie wobec skarżącej sankcji z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych. W ocenie Sądu, organy prawidłowo ustaliły, że skarżąca urządziła gry na automacie poza kasynem gry w rozumieniu wskazanej powyżej ustawy, nie dysponując przy tym koncesją ani zezwoleniem na prowadzenie gry hazardowej. Poza sporem jest również okoliczność, że na podstawie art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm. - zwanej dalej: K.k.s.), za czyn ten została ukarana grzywną w wysokości 18 stawek dziennych po 100 zł wyrokiem Sądu Rejonowego w O. [...] Wydział Karny z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt VII Ks 30/11.

Sąd podkreślił, że w dniu 1 stycznia 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, która zastąpiła ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.). W znajdującym zastosowanie w sprawie stanie prawnym urządzanie gier na automatach jest dozwolone wyłącznie na zasadach określonych w ustawie o grach hazardowych (art. 3 u. g. h.).

Sąd I instancji wskazał, że skarżąca - prowadząc działalność gospodarczą jako osoba fizyczna - nie mogła na podstawie obowiązującej ustawy o grach hazardowych uzyskać ani posiadać

koncesji na prowadzenie gry na automatach. Ustalając, jakie podmioty podlegają przewidzianej w u.g.h. odpowiedzialności administracyjnej, Sąd przyjął, że w świetle art. 6 ust. 4 ustawy jej adresatami są podmioty zbiorowe, bowiem o koncesję bądź zezwolenie zasadniczo mogą starać się jedynie wskazane w tym przepisie osoby prawne, prowadzące działalność w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mającej siedzibę na terytorium RP.

W ocenie Sądu I instancji, do poniesienia kary pieniężnej, na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.h., może być zobowiązany jedynie podmiot wymieniony w art. 6 ust. 4 ww. ustawy, urządzający gry hazardowe bez koncesji lub zezwolenia i urządzający gry na automatach poza kasynem gry. W świetle rozważań Sądu, gry może urządzać podmiot uprawniony do uzyskania zezwolenia na urządzenie gry lub zakładu lub na prowadzenie działalności w zakresie gier. Przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą jako osoba fizyczna nie może ponosić sankcji administracyjnej za delikt w sytuacji, gdy ustawa określająca warunki urządzania i zasady prowadzenia działalności w zakresie gier hazardowych nie wskazuje go jako podmiotu uprawnionego do uzyskania koncesji na prowadzenie kasyna gry. W takim przypadku osoba taka ponosi odpowiedzialność karnoskarbową określoną w art. 107 § 1 K.k.s., za urządzenie i prowadzenie gry hazardowej wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych.

Zdaniem Sądu I instancji, wymierzając skarżącej karę pieniężną, organy dokonały błędnej wykładni art. 89 ust. 1 u.g.h. Sąd stwierdził, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie istniała podstawa do nałożenia na K. S. sankcji administracyjnej, wskutek czego uchylił decyzje organów celnych obu instancji oraz zobowiązał Naczelnika Urzędu Celnego w O. do umorzenia postępowania administracyjnego.

Dyrektor Izby Celnej w O. skargą kasacyjną zaskarżył powyższy wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie i oddalenie skargi oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi, na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, zwanej dalej: p.p.s.a.), zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. – poprzez błędną wykładnię art. 89 ust. 1 pkt 2, polegającą na uznaniu, iż przywołany przepis ustawy może mieć zastosowanie tylko do podmiotów, o których mowa w art. 6 ust. 4 u.g.h. oraz poprzez niewłaściwe zastosowanie wspomnianego przepisu, polegające na uznaniu, iż organy nieprawidłowo zastosowały go w sprawie wobec skarżącej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że w świetle poczynionych ustaleń skarżąca nie dysponowała koncesją ani zezwoleniem na prowadzenie działalności regulowanej ustawą o grach hazardowych. Jej działanie stanowiło więc naruszenie przepisów tej ustawy i dało podstawę do wymierzenia skarżącej kary pieniężnej w postępowaniu administracyjnym. Organ twierdził, iż zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., jedyną przesłanką wymierzenia kary pieniężnej jest ustalenie faktu urządzania gry na automacie poza kasynem gry. Z przepisu tego wynika zatem, że legalne urządzenie gry na automacie ma miejsce po uzyskaniu koncesji, a ponadto tylko, gdy będzie miało miejsce w kasynie. Zatem każdy, kto będzie urządzał grę na automacie poza kasynem gry, podlegać będzie karze pieniężnej. Zdaniem organu odwoławczego, podmioty takie, bez względu na ich formę prawną i miejsce urządzania gry, podlegać będą karze pieniężnej. Karze tej podlegać będą zarówno podmioty legitymujące się koncesją lub zezwoleniem, jak i podmioty, które dokumentem takim nie dysponują. Istotne jest wyłącznie ustalenie, że gra na automacie została urządzona poza kasynem gry. Organ wnoszący skargę kasacyjną wskazał ponadto, że urządzającym grę jest każdy podmiot, który organizuje grę

hazardową, w tym grę na automacie (art. 4 ust. 2 u.g.h.), bez względu na to czy jest zdolny do spełnienia jednego z warunków uzyskania koncesji w postaci odpowiedniej formy prawnej prowadzonej działalności. Wspomniany przepis nie uzależnia zastosowania kary w sytuacji urządzania gier na automatach poza kasynem gry od formy prawnej podmiotu urządzającego taką grę. Zwrot "urządzający gry" nie ma zaś własnej definicji nakazującej stosować przepis wyłącznie wobec podmiotów określonych w art. 6 ust. 4 u.g.h. W związku z powyższym, w ocenie organu, wykładnia dokonana przez Sąd I instancji jest błędna. Organ wskazał też, że art. 89 u.g.h. ma charakter represyjny i jego celem jest ochrona porządku prawnego w zakresie przestrzegania - wprowadzonego powszechnie obowiązującym aktem rangi ustawy - ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną K. S. wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku nie zasługiwał na uwzględnienie.

Skarga kasacyjna została oparta na podstawie naruszenia prawa materialnego, przez błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. - zgodnie z którym karze pieniężnej podlega urządzający gry na automatach poza kasynem gry.

Interpretując wskazany przepis należy mieć na względzie, że co do zasady kara pieniężna - jako sankcja administracyjna - ma znaczenie prewencyjne, jej istotą jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów określonych w przepisach prawa. Tak więc możliwość wymierzenia kary pieniężnej - z zastosowaniem art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. - zachodzi tylko o ile ustawa o grach hazardowych przewiduje zakaz gry na automatach poza kasynem gry.

Nie ulega wątpliwości, że art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. dotyczy normy sankcjonowanej, zawartej w art. 14 ust. 1 tej ustawy. W myśl bowiem ostatniego z powołanych przepisów urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry.

Ocena dopuszczalności zastosowania w sprawie art. 14 ust. 1 u.g.h. - a w konsekwencji kwestionowana skargą kasacyjną prawidłowość zastosowania art. 89 ust. 1 pkt 2 - wymaga uwzględnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C-217/11.

Wyrok ten wydany został wobec wniosków o orzeczenie prejudycjalne dotyczące wykładni art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U.UE.L.98.204.37 z dnia 21 lipca 1998 r. ze zm.). Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że pytania sądów krajowych w istocie dążą do ustalenia czy art. 1 pkt 11 ww. dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe tego rodzaju jak przepisy ustawy o grach hazardowych, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią "przepisy techniczne" w rozumieniu wspomnianego przepisu dyrektywy, w związku z czym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy (pkt 23 wyroku). Przepis ten stanowi bowiem, że "Z zastrzeżeniem art. 10 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują komisji wszelkie projekty przepisów technicznych /.../".

Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że niedopełnienie obowiązku notyfikacji aktów prawa

krajowego zawierających przepisy techniczne skutkuje uznaniem tych przepisów za sprzeczne z prawem unijnym, co z kolei - w konsekwencji zasady pierwszeństwa prawa unijnego - powoduje, że przepisy te nie mogą być stosowane (por. wyrok C-194/94, C-303/04, C-433/05).

Wskazany wyżej wyrok z 19 lipca 2012 r. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, co następuje: "Art. 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 zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, ostatnio zmienianej 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 potencjalne "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".

Dokonując wykładni art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Trybunał Sprawiedliwości UE wyodrębnił trzy kategorie "przepisów technicznych": 1/ "specyfikacje techniczne" w rozumieniu art. 1 pkt 3 dyrektywy, 2/ "inne wymagania" zdefiniowane w art. 1 pkt 4 dyrektywy, 3/ zakazy produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i użytkowania produktów, określone w art. 1 pkt 11 dyrektywy.

W pkt 31 Trybunał stwierdził (powołując wyrok z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie C- 267/07 Lindberg), że przepisy krajowe należą do trzeciej kategorii przepisów technicznych – zastrzegając (pkt 32), że ta kategoria dotyczy przepisów krajowych, które pozostawiają miejsce jedynie na marginalne zastosowanie produktu w stosunku do tego, którego można rozsądnie oczekiwać.

W pkt 35 zaś Trybunał wskazał na możliwość uznania przepisów krajowych - mogących wpływać na obrót automatami - za "inne wymagania".

Co prawda omawiany wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE wydany został w kontekście spraw na tle przepisów przejściowych ustawy o grach hazardowych (art. 129 ust. 1 i 2 – dotyczącego zezwoleń na urządzenie gier na automatach, art. 135 ust. 2 – dotyczącego zmiany tych zezwoleń i art. 138 ust. 1 – dotyczącego przedłużania zezwoleń).

Przytoczona wyżej sentencja wyroku, w zestawieniu z treścią jego uzasadnienia, pozwala jednak przyjąć, że wyrok - co do tego, że przepisy ustawy o grach hazardowych stanowią potencjalnie "przepisy techniczne" - odnosi się do wszystkich przepisów ustawy.

Choć w treści uzasadnienia (pkt 25) Trybunał wskazał, że przepis tego rodzaju jak art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych należy uznać za "przepis techniczny" w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34 – to jednak należy mieć na względzie, że teza ta pozostaje w związku ze stanowiskiem (pkt 24) wyrażonym w sprawie C-65/05 komisja p-ko Grecji, w której problem dotyczył znacznie szerszego zakresu zakazów.

Skład orzekający w tej sprawie przychylił się nadto do poglądu, że skoro stosownie do art. 267 TFUE do kompetencji Trybunału UE należy orzekanie w trybie prejudycjalnym o wykładni Traktatów i o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii - to stwierdzenie, że konkretny przepis prawa krajowego ma charakter techniczny w istocie byłoby wypowiedzią dotyczącą bezpośrednio przepisu prawa krajowego

(nie zaś unijnego), co nie mieści się w kompetencjach orzeczniczych TSUE.

Po drugie, przywołane wyżej przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych są konsekwencją m.in. regulacji zawartej w art. 14 ust. 1. Trudno tymczasem przyjąć, by przepis art. 14 ust. 1 ustawy krajowej bezwzględnie nie mógł być stosowany (przy założeniu, że TSUE ocenił ten przepis jako "techniczny"), w sytuacji gdy przepisy przejściowe - w zależności od ustaleń co do ich charakteru - zastosowanie mogłyby znaleźć, jako tylko potencjalnie "przepisy techniczne" (por. dr A. Kisielewicz "Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie gier hazardowych i co dalej?" - niepublikowane).

Zgodzić należy się także z tym, że ocena czy art. 14 ust. 1 jest przepisem technicznym, a w konsekwencji czy może być stosowany, jest kwestią wykładni tego przepisu, przy czym prawidłowa jego interpretacja zależy od ustalenia zakresu ograniczeń w używaniu automatów, będących konsekwencją wprowadzonej regulacji.

W świetle uwag zawartych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE (pkt 31, 32, 37, 38, 39) konieczne jest zatem zbadanie m.in. takich okoliczności, jak wpływ wprowadzenia zakazu, określonego art. 14 ust. 1 ustawy, na ograniczenie sposobu użytkowania danego typu automatów. Oceny wymaga też wskazanie czy przepis nie pozostawił miejsca jedynie na marginalne zastosowanie takich automatów jak i czy mógł wpłynąć w sposób istotny na ich właściwość lub sprzedaż.

Przedstawione zagadnienia - decydujące o możliwości stosowania art. 14 ust. 1, a w konsekwencji także art. 89 ust. 1 u.g.h. - nie były przedmiotem rozważań Sądu I instancji.

Powyższe potwierdza, że zaskarżony wyrok - uchylający decyzje wydane w sprawie przez organy obu instancji - odpowiada prawu.

Wprawdzie - na co wskazuje uzasadnienie wyroku - Trybunał Sprawiedliwości UE zdaje się powierzać ocenę charakteru przepisów ustawy o grach hazardowych (techniczne/nietechniczne) sądowi krajowemu. Mając jednakże na względzie obowiązującą w prawie unijnym zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich uznać trzeba, że skoro krajowe sądy administracyjne sprawują kontrolę administracji publicznej to merytoryczne załatwienie tych spraw należy do organów administracji publicznej. Zatem to organy w pierwszym rzędzie zobowiązane będą do oceny charakteru przepisu art. 14 ust. 1 u.g.h. i możliwości zastosowania art. 89 tej ustawy.

W konsekwencji powyższego to rzeczą organów będzie dokonanie stosownych ustaleń i na ich podstawie rozstrzygnięcie sprawy - z możliwością kontroli przy zachowaniu dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego.

Wobec dotychczasowych rozważań, dopiero stwierdzenie, że nienotyfikowany art. 14 ust. 1 u.g.h. nie narusza prawa unijnego i może być stosowany, stworzy - co do zasady - możliwość nakładania kar pieniężnych za naruszenie zakazu urządzania gier na automatach poza kasynami gry.

Bez wypowiedzenia się co do charakteru art. 14 ust. 1 u.g.h. (przepis techniczny/nietechniczny) rozważenie prawidłowości wykładni i zastosowania w okolicznościach faktycznych sprawy art. 89 ust. 1 jest w istocie przedwczesne.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy - w zależności od wyniku rozstrzygnięcia czy art. 14 ust. 1 ustawy ma charakter przepisu technicznego - organ dokona wykładni art. 89 ust. 1 i uzasadni zasadność jego zastosowania w okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy.

Na tym etapie postępowania zwrócenia uwagi wymaga jedynie, że skoro w świetle dotychczas poczynionych ustaleń organ uznał (powołując art. 6 ust. 1 u.g.h.), że skarżąca nie posiadała koncesji, to uzasadnienia wymaga wybór - ewentualnie stosowanej - podstawy prawnej wymierzenia grzywny (art. 89 ust. 1 pkt 2). Poza sporem bowiem urządzający gry hazardowe bez koncesji podlegają karze pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1 u.g.h.. Ustalając zatem i rozróżniając krąg podmiotów podlegających karze pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy należy mieć na względzie całokształt unormowań zawartych w ustawie, w tym definicję kasyna (art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy), w zestawieniu z przepisami regulującymi kwestię koncesji na prowadzenie kasyna gry (art. 35, 42, 47). Wobec stawianego przez skarżącą w toku postępowania zarzutu ukarania jej grzywną na podstawie art. 107 § 1 K.k.s., wykładnia art. 89 ust. 1 u.g.h. wymaga też odniesienia się do możliwości dwukrotnego karania za ten sam czyn.

Z tych wszystkich względów skład orzekający uznał, że zaskarżony wyrok -uchylający wydane w sprawie decyzje organów obu instancji - odpowiada prawu.

Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 184 in fine oraz art. 204 pkt 2 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.