

**II GSK 516/13 - Postanowienie**

<b>Data orzeczenia</b>	2014-05-28
<b>Data wpływu</b>	2013-04-02
<b>Sąd</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>Sędziowie</b>	Czesława Socha /przewodniczący sprawozdawca/
<b>Symbol z opisem</b>	6042 Gry losowe i zakłady wzajemne
<b>Hasła tematyczne</b>	Gry losowe
<b>Sygn. powiązane</b>	II SA/Op 484/12
<b>Skarżony organ</b>	Dyrektor Izby Celnej
<b>Treść wyniku</b>	Zawieszono postępowanie
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 125 § 1 pkt 1; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity. Dz.U. 2009 nr 201 poz 1540; art. 129 ust. 2; Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych.

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Czesława Socha po rozpoznaniu w dniu 28 maja 2014 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej Dyrektora Izby Celnej w O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. z dnia 28 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Op 484/12 w sprawie ze skargi B. G. M. Sp. z o.o. w B. na decyzję Dyrektora Izby Celnej w O. z dnia [...] czerwca 2010 r. nr [...] w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych postanawia: zawiesić postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. wyrokiem z dnia 28 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Op 484/12, po rozpoznaniu skargi B. G. M. Sp. z o.o. w B. na decyzję Dyrektora Izby Celnej w O. z dnia [...] czerwca 2010 r. w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję wydaną w I instancji.

Dyrektor Izby Celnej w O. złożył skargę kasacyjną od powyższego wyroku, wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W petitum skargi kasacyjnej zarzucono m.in. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w związku z art. 133 § 1, art. 134 § 1 oraz art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) poprzez niedokonanie przez Sąd w zaskarżonym wyroku samodzielnej oceny charakteru przepisu art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) jako ewentualnie przepisu technicznego w rozumieniu art. 1 pkt 1 Dyrektywy nr 98/34/WE 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 ze zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 125 § 1 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), Sąd może zawiesić postępowanie z uwagi na prejudycjalność innego toczącego się postępowania. Zagadnienie wstępne (prejudycjalne) występuje w sytuacji, w której uprzednie rozstrzygnięcie określonego zagadnienia, które występuje w sprawie, może wpływać na wynik toczącego się postępowania, co w rezultacie uzasadnia celowość wstrzymania czynności w postępowaniu

sądowoadministracyjnym do czasu rozstrzygnięcia tej istotnej kwestii. Przez zagadnienie wstępne (kwestię prejudycjalną) należy więc rozumieć przeszkodę powstającą lub ujawniającą się w toku postępowania sądowego, której usunięcie jest istotne z punktu widzenia możliwości prawidłowej realizacji celu postępowania sądowoadministracyjnego i ma bezpośredni wpływ na jego wynik (vide wyrok NSA z 19 kwietnia 2006 r., sygn.akt I FSK 845/05). Warunkiem skorzystania z tej podstawy, mającej związek z wynikiem innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego, sądowego (w tym również Trybunałem Stanu – vide postanowienie NSA z 6 lipca 2011 r., sygn. akt II FZ 278/11 oraz Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej – vide np. postanowienie NSA z 6 lipca 2011 r. sygn. akt II FZ 278/11) oraz przed Trybunałem Konstytucyjnym, jest wystąpienie sytuacji, w której to inne postępowanie jest już rozpoczęte.

Zawieszenie postępowania z przyczyn enumeratywnie wymienionych w art. 125 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ma charakter fakultatywny i zależy od uznania sądu. Rzecz jasna, nie może być ono jednak dowolne. Analizując celowość zawieszenia postępowania, sąd winien wziąć pod uwagę wystąpienie w przyszłości przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego, zakończonego zaskarżoną decyzją lub innym aktem – art. 145 § 1 pkt 7 i art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 267), art. 240 § 1 pkt 7, 8 i 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.), jak i przesłanek wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego (art. 272 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) na skutek rozstrzygnięcia wydanego w innym, już toczącym się postępowaniu (Komentarz M. Niezgódka-Medek do art. 125 tej ustawy, Lex Omega 39/2013). Możliwość zainicjowania tego rodzaju nadzwyczajnego postępowania nie może być jednak traktowana jako samoistna negatywna przesłanka fakultatywnego zawieszenia postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Względy ekonomii procesowej, sprawiedliwości, spójności systemu prawnego oraz jednolitości i stabilności orzecznictwa sądowego przemawiają za potrzebą zawieszenia postępowania w razie badania przez Trybunał Konstytucyjny kwestii zgodności z Konstytucją RP lub aktami wyższego rzędu, aktu normatywnego, który stanowi postawę do wydania zaskarżonego orzeczenia (vide: np. postanowienie NSA z 6 lipca 2011 r. sygn. akt II FZ 278/11).

Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpoznającemu niniejszą sprawę, z urzędu jest wiadome, że postanowieniem z dnia 15 stycznia 2014 r. o sygn. akt II GSK 686/13, Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: "Czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z: a) art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; b) z art. 20 i 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pytanie to zostało w Trybunale Konstytucyjnym opatrzone sygnaturą P 4/14.

W uzasadnieniu powołanego postanowienia, Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie wskazał, iż skutkiem wprowadzenia przepisów art. 14 ust.1 i art. 89 ust.1 pkt 2 u.g.h., jest likwidacja możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w formie salonów gier na automatach oraz punktów gier na automatach o niskich wygranych, które funkcjonowały na podstawie wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. Nr 4, poz. 27 ze zm.). Prowadzenie tego typu działalności, stało się dopuszczalne jedynie przez podmioty posiadające koncesję na prowadzenie kasyna gry. Stanowi to bez wątpienia, formę ograniczenia działalności gospodarczej i dlatego podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności, dla której podstawę stanowią art. 20 i 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że skoro cała ustawa o grach hazardowych wprowadza bardzo daleko idące ograniczenia wolności działalności gospodarczej, to zakres

swobody regulacyjnej ustawodawcy w odniesieniu do ograniczenia tej wolności, wymaga oceny uwzględniającej fakt uczestnictwa Polski w zintegrowanym wspólnym rynku europejskim. Z uwagi na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 lipca 2012 r., w którym orzekł on, 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 potencjalnie "przepisy techniczne" w rozumieniu przepisu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE, ich projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy wskazanej dyrektywy. Z uregulowań powyższej dyrektywy, a także 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), wynika, że rola Komisji Europejskiej w procedurze notyfikacji przepisów technicznych nie ma charakteru wyłącznie konsultacyjnego, lecz stanowczy.

Obowiązek notyfikacji wynika z aktów prawa unijnego, do których przestrzegania Polska zobowiązała się na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej zgodnie z art. 90 Konstytucji RP. Przemawia to więc za zasadnością potraktowania braku notyfikacji jako istotnej wady postępowania ustawodawczego z punktu widzenia zasady rzetelnej procedury ustawodawczej (art. 2 Konstytucji RP) i legalizmu działania władz publicznych (art. 7 Konstytucji RP).

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w rozpoznawanej sprawie, również podziela wątpliwości odnośnie zgodności z Konstytucją RP ustawy o grach hazardowych, w tym rzecz jasna, art. 14 ust. 1 tej ustawy. Z przepisu tego wynika, że urządzenie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry. Wskazana regulacja, co nie ulega wątpliwości, stanowi punkt wyjścia dla oceny zgodności z wyżej wymienionymi wzorcami konstytucyjnymi takich przepisów jak te, które mają zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, a mianowicie art. 129 ust. 2 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, postępowania w sprawie wydania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, umarza się. Poza sporem jest, że przepis art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, został uznany przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej za przepis techniczny. Konsekwencją powyższego – jak również postawionego w sprawie o sygn. akt II GSK 686/13 zarzutu, iż narusza on wzorce konstytucyjne z art. 2 i 7 Konstytucji RP, a także art. 20 i 22 Konstytucji RP – jest to, że udzielenie przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie będzie pozostawało bez wpływu na wynik rozpoznawanej sprawy. Wobec tego, uzasadnione jest zawieszenie z urzędu postępowania przez sąd administracyjny do czasu wydania orzeczenia w przedmiocie konstytucyjności przepisu art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Skoro przepis ten został poddany kontroli Trybunału, to od rozstrzygnięcia o jego zgodności z Konstytucją uzależnione jest prawidłowe jego zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, a to z tego powodu, że kwestia jego konstytucyjności wobec jego zasadniczego znaczenia dla rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o grach hazardowych nie będzie pozostawała bez wpływu na zagadnienie stosowania art. 129 ust. 2 ustawy o grach hazardowych.

Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 w zw. z art. 193 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z urzędu zawiesił postępowanie w sprawie ze skargi kasacyjnej Dyrektora Izby Celnej w O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. z dnia 28 grudnia 2012 r., do czasu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego sformułowanego w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 686/13.