



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Do druku nr 1352

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu **12. 04. 2017**

Pan Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu RP

Dot. GMS-WP-173-62/17

NRA-12-SM-1.56.2017

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 marca 2017 r. uprzejmie przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw przygotowaną przez adw. dr. Łukasza Dawida Dąbrowskiego.

adw. prof. dr hab. Maciej Gutowski

Przewodniczący Komisji Legislacyjnej
Naczelnej Rady Adwokackiej

Opinia
dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o
zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw
(Dz. U. z 13 stycznia 2017 r., poz. 88)

1. Wstęp

Przedmiotem opinii jest poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw.

Projekt ustawy ogranicza się do zmiany brzmienia art. 12 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. w zakresie jej *vacatio legis*.

Aktualne brzmienie art. 12 Ustawy określa jej wejście w życie z dniem **1 kwietnia 2017 r.**, z wyjątkiem art. 1 pkt 17 w zakresie art. 15f ust. 5 i art. 15g oraz pkt 67 w zakresie art. 89 ust. 1 pkt 5 i 7, które wchodzi w życie z dniem **1 lipca 2017 r.**

Projekt poselski przewiduje przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. na dzień **1 października 2017 r.**, z wyjątkiem art. 1 pkt 17 w zakresie art. 15f ust. 5 i art. 15g oraz pkt 67 w zakresie art. 89 ust. 1 pkt 5 i 7, które miałyby wejść w życie z dniem **1 stycznia 2018 r.** Sprowadza się to do przesunięcia wejścia w życie poszczególnych grup uregulowań ustawy z przewidzianych trzech miesięcy - o kolejne sześć miesięcy.

2. Problematyka zachowania odpowiedniej *vacatio legis*

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów przedstawicieli doktryny instytucja *vacatio legis* jest elementem składowym zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Wynika z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42).

Szczególne znaczenie mają poglądy i orzecznictwo przedstawione w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. akt K 14/07. Zgodnie z nimi społeczny sens instytucji *vacatio legis* polega na tym, aby zapewnić obywatelom odpowiedni czas na zaznajomienie się z nowymi przepisami prawnymi oraz na dostosowanie się do wymagań, jakie niosą ze sobą nowe regulacje. „Odpowiedniość” *vacatio legis* należy rozpatrywać w związku z możliwością pokierowania swoimi prawami z uwzględnieniem treści nowych przepisów. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do jego możliwości zapoznania się z nowymi przepisami oraz możliwości adaptacyjnych, które bywają zróżnicowane (zob. wyroki TK: z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23; z 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98). Wymóg ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* ma więc charakter gwarancyjny dla jednostek. Jest też jednym z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte (zob. wyrok z 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1).

Przy ocenie „odpowiedniości” *vacatio legis* istotne znaczenie ma przedmiot i treść nowych regulacji, stopień ingerencji nowych przepisów prawa w dotychczasową sytuację prawną jednostki, a także to, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych i ile czasu potrzeba, by ich adresaci dostosowali się do nowych postanowień (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

Pojawia się zatem pytanie, czy w przypadku ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, uwzględniając jej treść i cel, określone *vacatio legis* jest odpowiednie, czy pojawia się obowiązek zapewnienia dłuższego okresu na wejście ustawy w życie.

3. Cel nowelizacji i zakres zmian ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r.

Jak wynika z uzasadnienia dołączonego do projektu ustawy nowelizującej z 15 grudnia 2016 r. (druk sejmowy nr 795), najważniejszym celem ustawodawcy było zmniejszenie skali występowania tzw. „szarej strefy” w zakresie gier na automatach do gier oraz gier w sieci Internet. Uwzględniając powyższy cel ustawy należałoby uznać, że szybkie wejście jej w życie jest uzasadnione interesem społecznym.

Odnosząc się jednak do zakresu zmian wprowadzonych ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. stwierdzić należy, że tekst ustawy zawiera w przeważającej mierze przepisy o charakterze porządkowym ale i technicznym. Jak to stwierdzono w samym uzasadnieniu do projektu nowelizacji z 15 grudnia 2016 r. ustawa wprowadza istotne zmiany w obszarze rynku gier hazardowych.

Zmiany techniczne dotyczą m.in. art. 1 pkt 15, który dodał do ustawy art. 15ba, art. 1 pkt 22 lit. a-d, zmieniający brzmienie art. 23 ust. 1 i 1c i dodanie ust. 4 i 5 do ustawy, art. 1 pkt 12 zmieniający brzmienia art. 14 ustawy, art. 1 pkt 18, który dodał po art. 15e ustawy nowe przepisy (art. 15f-15j). Ogólnie rzecz ujmując ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. wprowadziła istotne zmiany w obszarze rynku gier hazardowych m.in.: szerokie zmiany w zakresie praw i obowiązków przedsiębiorców działających w regulowanym obszarze (teleinformatyczne systemy rejestrujące, wprowadzenie odpowiednich zabezpieczeń), wprowadzenie dodatkowego mechanizmu kontrolnego w zakresie przyznawania koncesji i zwolnienia na prowadzenie działalności w zakresie gier hazardowych, rozszerzenie katalogu podmiotów podlegających karze pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy, a także zmiany uregulowań dotyczących ograniczeń w reklamie gier hazardowych.

Dodatkową istotną okolicznością wpływającą na ocenę „odpowiedniości” *vacatio legis* jest brak prowadzenia konsultacji z zainteresowanymi podmiotami w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą z dnia 15 grudnia 2015 r. Wskazuje na to uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy, a także brak jakiegokolwiek odniesienia do tych kwestii w uzasadnieniu ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r.

Wobec powyższego zaznaczyć należy, że inaczej ocenia się rozwiązania prawne

poddane konsultacjom z zainteresowanymi i wprowadzone od początku do projektu aktu prawnego i przyjęte w niezmienionym brzmieniu przez Sejm i Senat, inaczej natomiast – regulacje wprowadzone na ostatnich etapach procesu ustawodawczego bez wcześniejszych konsultacji z zainteresowanymi grupami społecznymi. W pierwszym wypadku „zainteresowani dowiadują się o zamierzeniach ustawodawcy z wyprzedzeniem i mogą w praktyce rozpocząć dostosowywanie się do nowej regulacji zaraz po jej ustanowieniu przez parlament, a więc jeszcze przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta i przed ogłoszeniem jej w Dzienniku Ustaw (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8).

Na istotność konsultacji społecznych poprzedzających uchwalenie i wejście w życie ustawy, oraz uzgodnień międzyresortowych i ich wpływem na określenie długości *vacatio legis* zwrócono również uwagę w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 października 2010 r., III SA/Łd 389/10, oceniającym m.in. tryb wprowadzenia ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych.

Dla oceny projektu poselskiego znaczenie ma również fakt, że ustawa nowelizująca z 15 grudnia 2016 r. jest źródłem wielu wątpliwości interpretacyjnych i prawnych, w szczególności wśród podmiotów, których bezpośrednio dotyczy. Okoliczność ta wynika nie tylko z treści uzasadnienia opiniowanego projektu ale również z opinii Izby Gospodarczej Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych z dnia 21 października 2016 r. (<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/7302F5F6E49C13FBC125806700418D06/%24File/795-005.pdf>).

4. Wnioski

Uwzględniając powyższe okoliczności proponowane zmiany uznać należy za pozytywne.

Dodatkowo opiniowany projekt pozostaje w zgodzie z uregulowaniami ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U z 2011 r. nr 197, poz. 1172) oraz Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Zgodnie bowiem z komentarzem do § 91 Zasad - „Stosunkowo często zmiana przepisów zmieniających w okresie ich *vacatio legis* polega jedynie na odroczeniu wejścia w życie tych przepisów. W takim przypadku należy zmienić sam przepis o wejściu w życie aktu zmieniającego.” (G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Lex 2016).

dr Łukasz Dawid Dąbrowski, adwokat