



Sygn. akt II CSK 180/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lipca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Hubert Wrzeszcz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Monika Koba

SSN Agnieszka Piotrowska

w sprawie z powództwa H. Spółki z ograniczoną
odpowiedzialnością z siedzibą w W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Naczelnikowi Urzędu Celnego w Z.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 28 lipca 2017 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 24 września 2015 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok w części uwzględniającej
powództwo (pkt I. 1) oraz orzekającej o kosztach procesu za dwie
instancje (pkt I. 3 i III) i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania, pozostawiając
temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 28 listopada 2014 r. Sąd Okręgowy w Z. oddalił powództwo o zasądzenie 173 762,86 zł odszkodowania za szkodę powstałą na skutek bezprawnego zajęcia przez urząd celny automatów do gier losowych i wszczęcia postępowań karnoskarbowych na podstawie art. 107 § 1 k.k.s.

Sąd ustalił, że powódka na podstawie zawartych w dniach 1 i 27 maja 2010 r. ramowych umów dzierżawy wydierżawiła od cypryjskiej spółki S. urządzenia do gier i zobowiązała się płacić umówiony czynsz dzierżawny. Umowy uprawniały powódkę do poddzierżawiania urządzeń do gier lub podejmowania wspólnych przedsięwzięć z osobami fizycznymi i prawnymi dotyczących wydierżawionych urządzeń. Korzystając z tego uprawnienia, powódka zawarła kilka umów z przedsiębiorcami, które stanowiły podstawę wspólnej działalności polegającej na tym, że powódka w lokalach handlowych i gastronomicznych przedsiębiorców udostępniała wydierżawione urządzenia do gier w zamian za określoną miesięczną opłatę ryczałtową. Przedmiotem tych umów było łącznie dziesięć oznaczonych urządzeń do gier.

Urząd Celny w Z. - w ramach ścigania sprawców przestępstw skarbowych polegających na nielegalnym organizowaniu gier hazardowych – przeprowadził przeszukania lokali kontrahentów powódki i dokonał zabezpieczenia znajdujących się w nich urządzeń do gier jako mogących stanowić dowód rzeczowy w sprawie prowadzenia gier losowych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm. - dalej: „u.g.h.”). Zostały wszczęte postępowania karnoskarbowe w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa z art. 107 § 1 k.k.s. Zażalenia powódki na postanowienia o zabezpieczeniu urządzeń do gier były oddalane. Zarzuty popełnienia przestępstwa przedstawiono prezesowi zarządu powódki M. W. Z ich treści wynika, że dotyczyły one prowadzenia gier losowych o charakterze komercyjnym na określonych automatach z naruszeniem art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h. W niektórych sprawach wniesiono akt oskarżenia przeciwko M. W., zarzucając mu popełnienie

przestępstwa z art. 107 § 1 k.k.s.; w jednej ze spraw został wydany wyrok nakazowy.

Sąd Okręgowy nie dopatrył się podstaw do przypisania pozwanemu odpowiedzialności na podstawie art. 417 § 1 k.c. Uznał, że czynności podejmowane w toku wszczętych postępowań karnoskarbowych, polegające na zabezpieczeniu urządzeń do gier jako dowodów w sprawie, były zgodne z prawem. Nie podzielił zarzutu powódki, że art. 14 ust. 1 u.g.h. nie obowiązywał z powodu nienotyfikowania go Komisji Europejskiej z naruszeniem art. 8 ust. 1 dyrektywy nr 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. UE. L 1998.204.37 - dalej: „dyrektywa nr 98/34”). Zdaniem Sądu przepis art. 14 ust. 1 u.g.h. nie ma bowiem charakteru przepisu technicznego. Były zatem podstawy do prowadzenia postępowania karnoskarbowego w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa przewidzianego w art. 107 § 1 k.k.s.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny w (...) zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powódki 71 748,70 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 marca 2014 r., oddalił powództwo w pozostałej części i orzekł o kosztach procesu za pierwszą instancję oraz oddalił apelację w pozostałej części i orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd odwoławczy podzielił ustalenia Sądu pierwszej instancji. Przyjmując, że zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy ma charakter prawny art. 14 ust. 1 u.g.h., uznał w nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, zwłaszcza wyroku z dnia 19 lipca 2012 r., wydanego w połączonych sprawach C-213/11, C-214/11 i C-217/11, że przytoczony przepis jest przepisem technicznym, wymagającym, zgodnie z dyrektywą nr 98/34, notyfikacji Komisji Europejskiej. Niedopełnienie tego obowiązku przez ustawodawcę, oznacza, że przepis art. 14 ust. 1 u.g.h. nie obowiązuje, ponieważ jest niezgodny z prawem unijnym; z zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej wynika nakaz niestosowania w państwie członkowskim przepisów sprzecznych z tym prawem. W tej sytuacji - zdaniem Sądu Apelacyjnego - są podstawy do przyjęcia

odpowiedzialności pozwanego na podstawie art. 417 § 1 k.c. Czynności funkcjonariuszy Urzędu Celnego w Z. polegające na zajęciu wydzierżawionych przez powódkę automatów do gry były bowiem bezprawne. Niedopuszczalne było wszczęcie postępowania karnoskarbowego o czyn z art. 107 § 1 k.k.s., gdyż nie mogło dojść do naruszenia art. 14 ust. 1 u.g.h., ponieważ przepis ten nie obowiązywał. Odszkodowanie za szkodę powstałą na skutek bezprawnego zajęcia urządzeń do gier Sąd ustalał oddzielnie w stosunku do poszczególnych urządzeń. Uznał je za częściowo uzasadnione i ustalił w wysokości odpowiadającej zasądzonej kwocie; odszkodowanie za szkodę wyrządzoną zajęciem kilku urządzeń zostało uznane za nieuzasadnione z powodu braku związku przyczynowego między bezprawnym działaniem pozwanego a zajęciem urządzeń do gier.

Wyrok zaskarżyła pozwana w części uwzględniającej powództwo i rozstrzygającej o kosztach procesu za obie instancje. W skardze kasacyjnej, opartej na pierwszej podstawie, zarzuciła naruszenie art. 8 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 193, art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, art. 417 k.c., art. 417 w związku z art. 417¹ § 2 k.c. i art. 178 Konstytucji, art. 107 k.k.s. w związku z art. 144 u.g.h., art. 15b ust. 4, art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych, § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych, w związku z art. 23a ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 134, poz. 779), art. 417¹ § 2 zd. 2 w związku z art. 417¹ § 2 zd. 1 k.c., art. 361 k.c. i art. 5 k.c. Powołując się na tę podstawę wniosła o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania albo o wydanie orzeczenia reformatoryjnego przez oddalenie apelacji w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygające znaczenie dla oceny skargi kasacyjnej ma podniesiona w niej kontrowersja dotycząca kwestii, czy przepisy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h. są przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy nr 98/34 oraz czy sąd może odmówić - wobec niedopełnia przewidzianego w art. 8 dyrektywy nr 98/34 obowiązku notyfikacji - ich zastosowania.

Budząca kontrowersje przytoczona wyżej kwestia była przedmiotem uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2017 r., I KZP 17/18 (OSNKW z 2017 r., nr 2, poz. 7), podjętej na wniosek Prokuratora Generalnego w celu rozstrzygnięcia występujących w orzecznictwie wątpliwości. Sąd Najwyższy orzekł w niej, że kolizja prawa krajowego z prawem unijnym, w świetle zasady bezpośredniego stosowania prawa Unii Europejskiej (art. 91 ust. 3 Konstytucji), może prowadzić do zastąpienia przepisów krajowych uregulowaniami prawa unijnego albo do wyłączenia normy prawa krajowego przez bezpośrednio skuteczną normę prawa Unii Europejskiej. W konsekwencji norma niestosowania krajowego przepisu technicznego, którego projektu nie notyfikowano Komisji Europejskiej, wynikająca z dyrektywy nr 98/34, wyłącza możliwość zastosowania w sprawie o przestępstwo z art. 107 § 1 k.k.s. przepisu art. 14 ust. 1 u.g.h. w pierwotnym brzmieniu. Natomiast art. 6 ust. 1 u.g.h. mógł i może nadal stanowić uzupełnienie normy blankietowej zawartej w art. 107 § 1 k.k.s., o ile okoliczności faktyczne konkretnej sprawy pozwalają na ustalenie, że przepis ten ma zastosowanie i został naruszony.

Wskazując w uzasadnieniu uchwały, że w dniu 7 października 2015 r. weszła w życie - podjęta dla zachowania przejrzystości i zrozumiałości kilkakrotnie zmienianej dyrektywy nr 98/34 i w celu jej ujednolicenia - dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U.UE.L.2015.241.1 - dalej: „dyrektywa nr 2015/1535”), uchylającą dyrektywę nr 98/34 (art. 10 dyrektywy nr 2015/1535), Sąd Najwyższy uznał, iż w uchwale należy powoływać - wobec niewprowadzenia dyrektywą nr 2015/1535 odmiennych regulacji w stosunku do zawartych w dyrektywie nr 98/34, dezaktualizujących zagadnienie prawne - numerację artykułów z dyrektywy nr 98/34, mimo jej zmiany w obowiązującej dyrektywie, w celu zachowania przejrzystości wyводу i nawiązania do stanu prawnego, na gruncie którego powstała rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu omawianej uchwały, choć nie podzielił oceny, że między postanowieniami Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2013 r., I KZP

15/13 (OSNKW z 2013 r., nr 12, poz. 101) i z dnia 27 listopada 2014 r., II KK 55/14 (OSNKW z 2015 r., nr 4, poz. 37) zachodzi sprzeczność co do kwestii technicznego charakteru przepisów art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h., wyraźnie uznał, że techniczny charakter przepisu art. 14 ust. 1 u.g.h. w rozumieniu dyrektywy nr 94/34 nie może budzić wątpliwości, gdyż co do zawartych w tym przepisie ograniczeń lokalizacyjnych dotyczących wykorzystania automatów do gier hazardowych Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zajmuje jednolite stanowisko. Świadczą o tym przytoczone w uchwale orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwłaszcza wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., C-213/11, C-214/11, C-217/11, w którym wprost stwierdzono, że: „Należy na wstępie przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż przepisy zakazujące prowadzenia gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych w jakichkolwiek miejscach publicznych i prywatnych z wyjątkiem kasyn należy uznać za przepisy techniczne w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34. W związku z powyższym przepis tego rodzaju jak art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, zgodnie z którym urządzenie gier na automatach dozwolone jest jedynie w kasynach gry, należy uznać za przepis techniczny w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy nr 98/34" (pkt 24 i 25 uzasadnienia). Jednocześnie Sąd Najwyższy podkreślił, że zawarty w tezie omawianego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zwrot o potencjalnym charakterze przepisów ustawy o grach hazardowych, który wywołał wątpliwości w orzecznictwie sądów, nie dotyczy - co jest jasne w świetle uzasadnienia wyroku - takich ograniczeń, jak przewidziane w art. 14 ust. 1 u.g.h. Odnosi się on natomiast do ograniczeń wynikających z art. 135 i art. 138 u.g.h. związanych z postępowaniem prowadzonym przed jednym z wojewódzkich sądów administracyjnych. Podnoszone zatem wątpliwości co do charakteru art. 14 ust. 1 u.g.h. są nieuzasadnione. Podkreślił również, że takich wątpliwości nie miał także polski ustawodawca, dokonał bowiem odpowiedniej notyfikacji Komisji Europejskiej projektu nowelizacji ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych (Dz. U. poz. 1201).

Odnosząc się natomiast do spornej kwestii charakteru art. 6 ust. 1 u.g.h., Sąd Najwyższy w omawianej uchwale uznał - w ślad za wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 października 2016 r., C 303/15 - że

przepis ten, uzależniający prowadzenie działalności w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach od uzyskania koncesji na prowadzenie kasyna gry, nie stanowi przepisu technicznego w rozumieniu dyrektywy nr 98/34/WE, w związku z czym projekt tego uregulowania nie podlegał notyfikacji Komisji Europejskiej. Zastrzeżenie, uczynione w końcowej części tego przepisu, iż chodzi tu o koncesje na prowadzenie kasyna gry, nie może być w takiej sytuacji poczytywane jako powtórzenie, zawartego w art. 14 ust. 1 u.g.h. ograniczenia, zwłaszcza że pierwszy z powołanych przepisów dotyczy prowadzenia działalności, drugi zaś - urządzania gier. Oznacza to, że art. 6 ust. 1 u.g.h. mógł i może nadal stanowić uzupełnienie normy blankietowej zawartej w art. 107 § 1 k.k.s., o ile okoliczności faktyczne konkretnej sprawy pozwalają na ustalenie, że przepis ten ma zastosowanie i został naruszony.

Sąd Najwyższy w przytoczonej uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 19 stycznia 2017 r. - na podstawie analizy wielu wskazanych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej - uznał, że dyrektywa nr 98/34 (w szczególności jej art. 8) powinna być wykładana w ten sposób, że przewiduje obowiązek organu krajowego odmowy zastosowania krajowego przepisu, jeżeli jest on przepisem technicznym, a jego projekt nie został notyfikowany Komisji Europejskiej. Sąd Najwyższy przyznał, że ten akt prawa unijnego nie zawiera wyraźnego przepisu, ustanawiającego taki rodzaj sankcji. Podkreślił, że dostrzega to w swym orzecznictwie także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, niezależnie jednak od tego konsekwentnie przyjmuje istnienie takiej normy. Oznacza to, uwzględniając podział kompetencji między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a sądami krajowymi, zgodnie z którym Trybunał jest uprawniony do dokonywania wykładni i oceny ważności prawa Unii Europejskiej (art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), a sąd krajowy - do stosowania prawa unijnego (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., P 37/05), że sąd krajowy, w tym Sąd Najwyższy, nie jest uprawniony do samodzielnego dokonania wykładni prawa unijnego, odmiennej od tej, jaką w swym orzecznictwie przyjmuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W omawianej uchwale Sąd Najwyższy, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyjaśnił również, że kolizja unijnego

i polskiego prawa, o jakiej mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, powinna być więc rozumiana jako tego rodzaju sprzeczność między przepisami prawa krajowego i unijnego, która mogłaby prowadzić do obniżenia efektywności prawa unijnego, zwłaszcza przez pozbawienie organu państwa członkowskiego możliwości niezastosowania przepisów krajowych. W takiej sytuacji nie należy art. 91 ust. 3 Konstytucji rozumieć wyłącznie jako podstawy prowadzącej do zastąpienia treści normatywnych wynikających z krajowej normy ustawowej regulacją prawną wynikającą z prawa organizacji międzynarodowych. Tego rodzaju sposób argumentowania pomija różnorodność norm prawa unijnego, któremu państwo członkowskie UE jest obowiązane zapewnić skuteczność.

Sprzeczność prawa krajowego z prawem unijnym może spowodować bowiem nie tylko tzw. efekt substytucji (zastąpienia) przepisami prawa Unii Europejskiej regulacji krajowych, ale także wykluczenia (wyłączenia) normy krajowej przez bezpośrednio skuteczną normę dyrektywy. W tej ostatniej sytuacji nie chodzi przy tym, jak niekiedy podnosi się w orzecznictwie, o brak "konfliktu treściowego regulacji o charakterze materialnym" (zestawianego z "niedochowaniem unijnej procedury notyfikacyjnej"), co miałoby wyłączać możliwość zastosowania art. 91 ust. 3 Konstytucji. Konflikt ten istnieje i nie ma charakteru "formalno-proceduralnego", jak to się ujmuje, a merytoryczny. W pewnych sytuacjach prawo unijne, stosowane zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji bezpośrednio, będzie bowiem nakazywało wyłączenie możliwości zastosowania przepisu krajowego. Tym samym będzie odnosiło się wprost do zakresu normowania normy prawa krajowego. W rozważanym wypadku na gruncie dyrektywy nr 98/34/WE zastosowanie normy nakazującej nakładanie obowiązków i wymierzanie kar oraz normy zakazującej nakładania obowiązków i wymierzania kar powoduje kolizję, albowiem nie jest możliwe łączne zastosowanie obu norm. Kolizja ta ma przy tym charakter "materialny", czyli "treściowy".

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną podziela stanowisko zajęte w przytoczonej wyżej uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego i uzasadniające je argumenty. To oznacza, że zarzut skarżącego kwestionujący techniczny charakter art. 14 ust. 1 u.g.h. i niezastosowanie go przez Sąd - wobec niedopełnienia obowiązku jego notyfikacji

Komisji Europejskiej - okazał się nieuzasadniony. Należało natomiast podzielić podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem art. 6 ust 1 u.g.h., przepis ten mógł i może bowiem nadal stanowić uzupełnienie normy blankietowej zawartej w art. 107 § 1 k.k.s., Sąd odwoławczy zaś - co trafnie zarzucił skarżący - pominął art. 6 ust. 1 u.g.h., mimo że z podstawy faktycznej rozstrzygnięcia wynika, że postawione powodowi zarzuty dotyczyły popełnienia przestępstwa z art. 107 § 1 k.k.s. w związku także z art. 6 ust. 1 u.g.h. Zarzut ten przesądził o uwzględnieniu skargi kasacyjnej. W konsekwencji nie jest niezbędne odnoszenie się - wobec pominięcia przez Sąd przy ocenie zasadności powództwa dopuszczalności postawienia zarzutu popełnienia przestępstwa przewidzianego w art. 107 § 1 k.k.s. w związku z art. 6 ust. 1 u.g.h. - do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.).

jw

r.g.