

# USTAWA O GRACH HAZARDOWYCH

**Komentarz**

**redakcja naukowa Stefan Babiaryz**

Stefan Babiaryz, Konrad Aromiński

---

---

**KOMENTARZE**

# USTAWA O GRACH HAZARDOWYCH

**Komentarz**

**redakcja naukowa Stefan Babiary**

Stefan Babiary, Konrad Aromiński

---

---

**KOMENTARZE**

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 31 grudnia 2017 r.*

Recenzent

*Prof. dr hab. Jerzy Matecki*

Wydawca

*Grzegorz Jarecki*

Redaktor prowadzący

*Joanna Maź*

Opracowanie redakcyjne i tamanie

*Justluk*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8092-390-4

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

Wykaz skrótów .....	13
Wprowadzenie .....	19
<b>Ustawa o grach hazardowych</b> (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 471 z późn. zm.) .....	29
<b>Rozdział 1. Przepisy ogólne</b> .....	31
Art. 1. [Zakres regulacji] .....	31
Art. 2. [Gry hazardowe] .....	33
Art. 3. [Urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier hazardowych] .....	82
Art. 4. [Definicje] .....	84
Art. 5. [Monopol państwa w zakresie gier liczbowych, loterii pieniężnych i gry telebingo] .....	86
Art. 6. [Prowadzenie działalności na podstawie koncesji lub zezwolenia] .....	94
Art. 6a. [Gra w pokera] .....	103
Art. 7. [Prowadzenie działalności na podstawie zezwolenia lub zgłoszenia] .....	106
Art. 7a. [Prowadzenie w działalności pod warunkiem ustanowienia przedstawiciela albo oddziału] .....	113
Art. 8. [Odpowiednie stosowanie ustawy – Ordynacja podatkowa] .....	119

---

<b>Rozdział 2. Warunki urządzania gier hazardowych</b>	126
Art. 9. [Regulamin gier objętych monopolem]	126
Art. 10. [Kapitał zakładowy ośrodków gier i punktów przyjmowania zakładów wzajemnych]	128
Art. 11. [Wymogi dotyczące akcjonariuszy (wspólników) i członków organów]	132
Art. 12. [Niekaralność i nienaganna opinia akcjonariuszy (wspólników) i członków organów]	135
Art. 13. [Gry urządzone jednorazowo]	141
Art. 14. [Miejsca urządzania gier i przyjmowania zakładów wzajemnych]	145
Art. 15. [Ograniczenie liczby kasyn i salonów gry bingo]	163
Art. 15a. [Rejestracja gości ośrodków gier]	176
Art. 15b. [Audiowizyjny system kontroli gier]	179
Art. 15ba. [Monopol państwa w zakresie gier na automatach]	182
Art. 15c. [Urządzenia techniczne w ośrodkach gier]	184
Art. 15d. [Wymogi techniczne dotyczące przyjmowania zakładów wzajemnych przez sieć Internet]	185
Art. 15e. [Przeprowadzanie transakcji za pośrednictwem rachunku bankowego]	192
Art. 15f. [Rejestr domen]	196
Art. 15g. [Udostępnianie usług płatniczych]	202
Art. 15h. [Wyznaczenie dyrektora izby administracji skarbowej]	203
Art. 15i. [Wymogi ochrony uczestników gier]	203
Art. 15j. [Ograniczenia posiadania automatów do gier]	205
Art. 16. [Dochód z loterii fantowej i bingo fantowe]	208
Art. 17. [Dowody udziału w grach]	212
Art. 18. [Minimalne wartości wygranych w grach]	215
Art. 19. [Sposób wypłaty wygranych]	218
Art. 20. [Zaświadczenia o wygranej i ewidencja wygranych]	224
Art. 21. [Przedawnienie roszczeń z gier hazardowych]	231
Art. 22. [Obowiązki urządzającego gry hazardowe i przyjmującego zakłady wzajemne]	234
Art. 23. [Wymagania dotyczące automatów i urządzeń do gier]	236
Art. 23a. [Obowiązek rejestracji automatów i urządzeń do gier]	241
Art. 23b. [Badanie sprawdzające automaty i urządzenia do gier]	250

---

---

Art. 23c. [Obowiązki przekazywania informacji pisemnych] . . .	257
Art. 23d. [Rozporządzenie dotyczące automatów i urządzeń do gier] . . . . .	258
Art. 23e. [Organy właściwe w sprawach automatów i urządzeń do gier] . . . . .	261
Art. 23f. [Wymogi dotyczące jednostek badających] . . . . .	264
<b>Rozdział 3. Szkolenia</b> . . . . .	<b>272</b>
Art. 24. [Obowiązek zapewnienia szkoleń] . . . . .	272
Art. 24a. (uchylony) . . . . .	275
Art. 24b. [Szkolenia] . . . . .	275
Art. 24c. [Obowiązki podmiotu zarządzającego gry hazardowe] . . . . .	276
Art. 25. (uchylony) . . . . .	277
Art. 26. (uchylony) . . . . .	277
<b>Rozdział 4. Ograniczenia w urządzaniu gier hazardowych</b> . . . .	<b>278</b>
Art. 27. [Zakaz wstępu dla małoletnich] . . . . .	278
Art. 28. [Zakaz powierzania czynności dotyczących gier i wyłączenia] . . . . .	280
Art. 29. [Ograniczenia reklamy i promocji gier] . . . . .	284
Art. 29a. [Zakaz uczestnictwa w grach przez Internet] . . . . .	293
Art. 29b. [Reklama zakładów wzajemnych] . . . . .	299
Art. 29c. [Zakaz reklamy czynności bankowych] . . . . .	302
Art. 30. (uchylony) . . . . .	303
Art. 31. [Zakaz urządzania zakładów wzajemnych na wyniki gier liczbowych] . . . . .	303
<b>Rozdział 5. Koncesje, zezwolenia i zgłoszenia</b> . . . . .	<b>305</b>
Art. 32. [Koncesje i zezwolenia] . . . . .	305
Art. 33. [Wniosek o udzielenie koncesji i zezwolenia] . . . . .	311
Art. 34. [Dokumentowanie wiarygodności wnioskodawców] . .	323
Art. 34a. [Dokumentowanie zgodności działania z przepisami szczególnymi] . . . . .	327
Art. 35. [Wniosek o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry] . . . . .	329
Art. 36. [Wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne lub urządzanie zakładów wzajemnych] . . . . .	337

---

Art. 36a.	[Wniosek zagranicznych spółek kapitałowych o udzielenie zezwolenia na prowadzenie kasyna gry, zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne lub urządzenie zakładów wzajemnych] . . . .	343
Art. 37.	[Wniosek o udzielenie zezwolenia na urządzenie turnieju gry pokera] . . . . .	346
Art. 38.	[Wniosek o udzielenie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej lub gry bingo fantowe] . . . . .	348
Art. 39.	[Wniosek o udzielenie zezwolenia na urządzenie loterii promocyjnej] . . . . .	353
Art. 39a.	[Wniosek o udzielenie zezwolenia na urządzenie loterii audioteksowej] . . . . .	356
Art. 40.	[Terminy rozpatrzenia wniosków] . . . . .	357
Art. 41.	[Zakres koncesji i zezwolenia] . . . . .	358
Art. 42.	[Koncesja na prowadzenie kasyna gry] . . . . .	360
Art. 43.	[Zezwolenie na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne, urządzenie zakładów wzajemnych] . . . . .	364
Art. 44.	(uchylony) . . . . .	366
Art. 45.	[Zezwolenie na urządzenie loterii fantowej, gry bingo fantowe] . . . . .	366
Art. 46.	[Zezwolenie na urządzenie loterii promocyjnej lub loterii audioteksowej] . . . . .	367
Art. 47.	[Regulaminy dołączane do koncesji i zezwoleń] . . . . .	368
Art. 48.	[Przedłużenie terminu rozpoczęcia działalności] . . . . .	368
Art. 49.	[Okresy, na które udziela się koncesji lub zezwolenia] . .	371
Art. 49a.	[Obowiązki podmiotu posiadającego koncesję lub zezwolenie] . . . . .	373
Art. 50.	[Wygaśnięcie koncesji, zezwolenia] . . . . .	374
Art. 51.	[Zmiana koncesji, zezwolenia] . . . . .	375
Art. 52.	[Zmiana w strukturze kapitału zakładowego spółek prowadzących działalność w zakresie gier] . . . . .	380
Art. 53.	[Zawiadomienie ministra o zmianach] . . . . .	385
Art. 54.	(uchylony) . . . . .	386
Art. 54a.	[Zmiana przedstawiciela spółki zagranicznej] . . . . .	386
Art. 55.	[Obowiązek informowania o dokonaniu innych zmian dotyczących spółki] . . . . .	388
Art. 55a.	[Zakres stosowania przepisów do spółek zagranicznych] . . . . .	393
Art. 56.	[Aktualność zaświadczeń] . . . . .	394

---

Art. 57.	[Poświadczanie dokumentów] .....	395
Art. 57a.	[Tłumaczenie na język polski] .....	397
Art. 57b.	[Wymogi dokumentacji co do spółek zagranicznych] .....	398
Art. 58.	[Wezwanie do usunięcia uchybień] .....	400
Art. 59.	[Cofnięcie koncesji lub zezwolenia] .....	404
Art. 59a.	[Wykonalność decyzji] .....	414
Art. 60.	[Projekt regulaminu gry lub zakładu wzajemnego albo turnieju gry pokera; zatwierdzenie i zmiana regulaminu] .....	414
Art. 61.	[Regulamin gry hazardowej oraz turnieju pokera] ...	418
Art. 62.	[Usuwanie naruszeń ustawy lub przepisów regulaminów gier] .....	422
Art. 63.	[Zabezpieczenie finansowe; formy zabezpieczeń] ....	424
Art. 64.	[Zaspokojenie roszczeń z zabezpieczenia] .....	428
Art. 65.	[Zwolnienie zabezpieczenia finansowego] .....	429
Art. 66.	[Gwarancje wypłaty nagród] .....	430
Art. 67.	[Delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia] ..	431
<b>Rozdział 6. Opłaty</b> .....		<b>433</b>
Art. 68.	[Opłaty i pobór opłat] .....	433
Art. 68a.	[Koszty badań urzędzeń] .....	435
Art. 69.	[Wysokość opłat] .....	435
Art. 70.	[Kwota bazowa] .....	440
<b>Rozdział 7. Podatek od gier</b> .....		<b>441</b>
Art. 71.	[Podatnik podatku od gier] .....	441
Art. 72.	[Dochód Skarbu Państwa] .....	447
Art. 73.	[Podstawa opodatkowania] .....	447
Art. 74.	[Stawka podatku od gier] .....	456
Art. 75.	[Rozliczenie podatku od gier] .....	458
Art. 76.	[Delegacja ustawowa] .....	469
Art. 77.	[Właściwość organów podatkowych] .....	471
<b>Rozdział 8. Sprawozdawczość i informacje</b> .....		<b>481</b>
Art. 78.	[Obowiązki sprawozdawcze] .....	481
Art. 79.	[Raportowanie w celach statystycznych] .....	485
<b>Rozdział 9. Dopłaty</b> .....		<b>490</b>
Art. 80.	[Dopłaty] .....	490
Art. 81.	[Właściwość organów] .....	491

---



---

Art. 82.	[Rozliczanie dopłat] .....	492
Art. 83.	[Przekazanie dopłat] .....	494
Art. 84.	[Wzór informacji o dopłatach] .....	495
Art. 85.	[Ordynacja podatkowa] .....	496
Art. 86.	[Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej] .....	497
Art. 87.	[Fundusz Promocji Kultury] .....	499
Art. 88.	[Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych] ..	505
Art. 88a.	[Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa] .....	513
<b>Rozdział 10.</b>	<b>Kary pieniężne</b> .....	<b>515</b>
Art. 89.	[Kara pieniężna] .....	515
Art. 90.	[Zakres podmiotowy] .....	556
Art. 91.	[Ordynacja podatkowa] .....	560
<b>Rozdział 11.</b>	<b>Zmiany w przepisach obowiązujących</b> .....	<b>563</b>
Art. 92–116.	(zmiany pominięte) .....	563
<b>Rozdział 12.</b>	<b>Przepisy przejściowe i dostosowujące</b> .....	<b>564</b>
Art. 117.	[Ważność zezwoleń] .....	564
Art. 118.	[Określenie stosowania przepisów przejściowych] ...	566
Art. 119.	[Ustalenie wysokości kapitału zakładowego] .....	569
Art. 120.	[Świadectwa zawodowe] .....	570
Art. 121.	[Wygaśnięcie zezwoleń] .....	571
Art. 122.	[Informacja Ministra Finansów] .....	573
Art. 123.	[Wysokość zabezpieczenia finansowego] .....	575
Art. 124.	[Kwota bazowa] .....	576
Art. 125.	[Obowiązki płatnika gry bingo i podmiotu urządzącego gry w kasynie] .....	576
Art. 126.	[Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej] .....	577
Art. 127.	[Fundusz Promocji Kultury] .....	578
Art. 128.	[Umorzenie postępowania] .....	579
Art. 129.	[Działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych] .....	579
Art. 130.	[Wysokość kapitału zakładowego] .....	590
Art. 131.	[Odpowiednie stosowanie przepisów] .....	591
Art. 132.	[Obowiązek posiadania świadectwa zawodowego i opłaty] .....	592
Art. 133.	[Ograniczenia wstępu do ośrodków gier] .....	593
Art. 134.	[Zakaz reklamy] .....	594
Art. 135.	[Zmiana zezwolenia] .....	594

---

---

Art. 136. [Zabezpieczenia finansowe] .....	616
Art. 137. [Regulaminy gier] .....	617
Art. 138. [Cofnięcie zezwolenia] .....	619
Art. 139. [Opodatkowanie działalności w zakresie organizacji gier hazardowych na automatach] .....	622
Art. 140. [Rachunkowość i księgi eksploatacji] .....	633
Art. 141. [Wyłączenie karania organizowania gier w salonach gier] .....	635
Art. 142. [Obowiązek powiadomienia o lokalizacji lokalu z automatami] .....	638
Art. 143. [Ograniczenie obowiązywania przepisów wykonawczych] .....	640
<b>Rozdział 13. Przepisy końcowe</b> .....	<b>643</b>
Art. 144. [Przepis derogacyjny] .....	643
Art. 145. [Wejście w życie ustawy] .....	643
<b>Bibliografia</b> .....	<b>645</b>



# Wykaz skrótów

## Akty prawne

- dyrektywa 98/34/WE – dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, z późn. zm.)
- dyrektywa 2015/1535 – 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. Urz. UE L 241 z 17.09.2015, s. 1)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.k.s. – ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.)
- nowela z 2011 r. – ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 134, poz. 779)
- nowela z 2015 r. – ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych (Dz. U. poz. 1201)
- nowela z 2016 r. – ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 88)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290)
- r.f.r.p.h. – rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 stycznia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (Dz. U. poz. 24)

- 
- r.p.p.k. – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia przetargu dla podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry lub zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1156)
- r.s.f.s.n. – rozporządzenie 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 z późn. zm.)
- r.w.r.e.a. – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rejestracji i eksploatacji automatów i urządzeń do gier (Dz. U. poz. 312)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)
- u.g.h. – ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 471 z późn. zm.)
- u.g.z.w. – ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 z późn. zm.)
- u.p.d.o.f. – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.)
- u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 851 z późn. zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 599 z późn. zm.)
- u.p.p.p. – ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 299 z późn. zm.)
-

- u.r. – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
- ustawa o SC – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 990 z późn. zm.)
- u.u.p. – ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 873 z późn. zm.)

## Czasopisma i publikatory

- Dz. Urz. GUS – Dziennik Urzędowy Głównego Urzędu Statystycznego
- ECR – European Court Reports
- EPS – Europejski Przegląd Sądowy
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- KPPubl. – Kwartalnik Prawa Publicznego
- M. Podat. – Monitor Podatkowy
- NPN – Nowy Przegląd Notarialny
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- PiP – Państwo i Prawo
- POP – Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
- PPH – Przegląd Prawa Handlowego

---

PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Pr. Bank.	– Prawo Bankowe
Pr. Spółek	– Prawo Spółek
Prz. Pod.	– Przegląd Podatkowy
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
St. Praw. KUL	– Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego
WPP	– Wojskowy Przegląd Prawniczy
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUS	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego

## Inne

DIS	– dyrektor izby skarbowej
EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
IS	– izba skarbowa
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
NBP	– Narodowy Bank Polski
NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
uzasadnienie z dnia 12 listopa- da 2009 r.	– uzasadnienie z dnia 12 listopada 2009 r. projektu ustawy o grach hazardowych, druk sejmowy nr 2481 Sejmu RP VI kadencji, <a href="http://www.sejm.gov.pl">http://www.sejm.gov.pl</a>
uzasadnienie z dnia 19 listopa- da 2014 r.	– uzasadnienie z dnia 19 listopada 2014 r. ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych, druk sejmowy nr 2927 Sejmu RP VII kadencji, <a href="http://www.sejm.gov.pl">http://www.sejm.gov.pl</a>



- uzasadnienie z dnia 1 sierpnia 2016 r. – uzasadnienie z dnia 1 sierpnia 2016 r. rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 795 Sejmu RP VIII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl>
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny
- wyrok w sprawie Fortuna i in. – wyrok TS z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11, C-217/11 *Fortuna sp. z o.o., Grand sp. z o.o. i Forta sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Celnej w Gdyni*, Dz. Urz. UE C 295 z 29.09.2012, s. 12/1
- ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

## Wprowadzenie

1. Zgodnie z opracowaniem Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu<sup>1</sup>: „historia regulacji gier losowych w Polsce sięga okresu międzywojennego. W 1920 roku została uchwalona ustawa z dnia 26 marca w przedmiocie urządzania loterii i założenia Państwowej Loterii Klasowej. Ustawa została uchylona 18 lipca 1936 r. wraz z wejściem w życie nowej ustawy z dnia 9 lipca 1936 r. o monopolu loteryjnym. W okresie PRL uchwalono ustawę z dnia 20 maja 1976 roku o grach losowych i totalizatorach, obecnie nieobowiązującą. W 1992 r. Sejm pierwszej kadencji uchwalił ustawę z dnia 29 lipca o grach losowych i zakładach wzajemnych”.
2. Z dniem 1 stycznia 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 471), która zastąpiła regulację polskiego prawa hazardowego w postaci ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 z późn. zm.). W nowej ustawie, podobnie jak w ustawie o grach i zakładach wzajemnych, ustawodawca przyjął model ścisłej reglamentacji działalności hazardowej, wskazując, że może ona być podejmowana wyłącznie na zasadach określonych w ustawie. Ustawa o grach hazardowych została opracowana w związku z koniecznością kompleksowej zmiany przepisów regulujących obszar gier i zakładów wzajemnych. Potrzebę ich nowelizacji ustawo-

---

<sup>1</sup> *Gry losowe i zakłady wzajemne w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 3 i odwołania tam zawarte, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/74/plik/ot-576.pdf>.

dawca argumentował dynamicznie zmieniającym się i rozwijającym rynkiem gier i zakładów wzajemnych, nowymi technologiami stosowanymi w tym sektorze gospodarki narodowej oraz występującymi na tym rynku nieprawidłowościami. Ustawa wychodzi naprzeciw potrzebom całościowego uregulowania rynku gier i zakładów wzajemnych, na którym pojawiają się nowe rodzaje gier. Opracowanie nowego aktu normatywnego było elementem koniecznym do naprawy istniejącego stanu i wzmocnienia kontroli państwowej nad rynkiem gier i zakładów wzajemnych. Według uzasadnienia projektu ustawy z dnia 12 listopada 2009 r.<sup>2</sup>: „Uzasadniony interes państwa w monitorowaniu i regulowaniu rynku gier hazardowych wynikał również z zagrożenia uzależnieniem od hazardu. Pojęcie hazard ma szerokie znaczenie. Jest ono kojarzone także z aktywnością, której wynik zależy wyłącznie od przypadku. Jak podkreślano, osoby uprawiające hazard, mimo braku kontroli nad biegiem wydarzeń, zawierają losowi ich wynik, z nadzieją wygranej. Utrata kontroli nad uprawianiem hazardu charakteryzuje się brakiem odczuwalnych (somaticznych) objawów, które mogłyby pomóc w jego diagnozie. Patologiczny hazard został podniesiony do rangi osobnego zaburzenia psychicznego, zdefiniowanego jako «zaburzenie polegające na często powtarzającym się uprawianiu hazardu, który przeważa w życiu człowieka ze szkodą dla wartości i zobowiązań społecznych, zawodowych, materialnych i rodzinnych». Problem uzależnienia od hazardu dotyczy w takim samym stopniu dorosłych, jak i nastolatków. Praktycznie nieograniczony dostęp do różnorodnych form hazardu skutkuje według specjalistów od uzależnień niepokojącym wzrostem w Polsce liczby osób uzależnionych. Szczególnie hazard internetowy, którego dostępność jest znacznie większa niż tradycyjnych gier, oraz gry na automatach niosą ze sobą zwiększone ryzyko uzależnienia i zagrożenia dla nieletnich. Łatwość uzależnienia jest szczególnie odczuwalna u osób niepełnoletnich, które, jako mniej dojrzałe emocjonalnie od dorosłych, są bardziej podatne na pokusy, co powoduje, że w ich przypadku szybciej przekształcają się one w uzależnienie. Koszty społeczne i ekonomiczne tego uzależnienia

---

<sup>2</sup> Uzasadnienie z dnia 12 listopada 2009 r. projektu ustawy o grach hazardowych, druk sejmowy nr 2481 Sejmu RP VI kadencji, s. 2–4, <http://www.sejm.gov.pl>.

ponoszą nie tylko rodziny hazardzistów czy ich pracodawcy, ale całe społeczeństwo. Państwo nie może pozostać obojętne wobec zagrożeń wpływających z dostępności hazardu i ryzyka uzależnienia od niego swoich obywateli. Zagrożenie to jest na tyle wysokie, że niezbędne jest podjęcie radykalnych działań i zastosowanie ograniczeń dotyczących tej branży.

Do podstawowych, systemowych zmian dokonanych wprowadzoną ustawą należy zaliczyć:

- 1) zwiększenie ochrony społeczeństwa i praworządności przed negatywnymi skutkami hazardu, w tym:
  - a) odstąpienie od możliwości urządzania gier na wszelkich automatach z elementem losowości poza kasynami gry. W okresie od dnia wejścia ustawy w życie do czasu wygaśnięcia zezwoleń na urządzanie gier w salonach gier i gier na automatach o niskich wygranych nastąpi częściowa relokalizacja automatów z punktów gier na automatach o niskich wygranych i salonów gier do kasyn gry. Nowe zezwolenia na salony gier na automatach i punkty automatów o niskich wygranych nie będą wydawane,
  - b) odstąpienie od możliwości urządzania wideoloterii. Obowiązujące przepisy dopuszczają możliwość urządzania wideoloterii, lecz gra ta nie jest obecnie urządzana. Biorąc pod uwagę społeczne skutki urządzania tych gier (wysokie ryzyko uzależnień), zrezygnowano z możliwości ich urządzania,
  - c) wprowadzenie dodatkowego limitu lokalizacyjnego dla kasyn gry (nie więcej niż jedno kasyno gry na pełne 650 000 mieszkańców województwa) i wprowadzenie dopuszczalnej maksymalnej liczby automatów w tych kasynach (do 70 sztuk),
  - d) umożliwienie skutecznego respektowania zakazu udziału w grach osób poniżej 18 roku życia, przez zobowiązanie osób prowadzących ośrodki gier i punkty przyjmowania zakładów wzajemnych oraz prowadzących lokale z automatami (do czasu wygaśnięcia zezwoleń) do legitymowania osób grających i stosowanie sankcji za dopuszczenie do gry osób poniżej 18 roku życia (sankcji finansowej za wykroczenie skarbowe, a przy kolejnym nadużyciu – cofnięcie zezwolenia lub koncesji),

- e) egzekwowanie zakazu wstępu do ośrodków gier i uczestnictwa w grach hazardowych osobom skazanym za przestępstwo popełnione w związku z udziałem w grach hazardowych. Zakaz ten nie będzie obejmował uczestnictwa w loteriach promocyjnych,
  - f) ograniczenia prowadzenia reklamy, promocji i informowania o sponsorowaniu przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gier hazardowych (zlecenia i eksponowania) w miejscach publicznych i środkach masowego przekazu, przez penalizację w przepisach karnych skarbowych zakazanych form zachęcania do udziału w grach i zakładach wzajemnych oraz reklamy nazwy (firmy) podmiotu organizującego hazard. Zaostrzenie sankcji karnych w zakresie naruszania przepisów dotyczących niedozwolonej reklamy będzie dotyczyć również gier organizowanych w sieci Internet przez zagraniczne podmioty. Zakaz nie będzie dotyczył, tak jak obecnie, gier liczbowych, loterii pieniężnych, loterii audiotekstowych, loterii fantowych, gry bingo pieniężne, gry bingo fantowe i gry telebingo. Zakaz ten nie będzie obejmował również informowania o sponsorowaniu przez podmiot prowadzący działalność wyłącznie w zakresie zakładów wzajemnych albo tę działalność łącznie z inną niepodlegającą ograniczeniom w zakresie reklamy, promocji i informowania o sponsorowaniu,
  - g) zakaz gry w pokera między graczami w kasynach gry poza turniejami organizowanymi w tych kasynach;
- 2) zwiększenie pewności podmiotów legalnie prowadzących działalność poprzez:
- a) wprowadzenie restrykcyjnych kar administracyjnych dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych urządzanych bez zezwolenia lub koncesji oraz dla ich uczestników,
  - b) wprowadzenie obowiązku uzyskiwania koncesji na prowadzenie kasyna gry;
- 3) uporządkowanie systemu podatkowego w zakresie podatku od gier poprzez:

- a) określenie wysokości stawek podatkowych w odniesieniu do efektywności finansowej i kosztów ponoszonych na organizację danej działalności w zakresie gier hazardowych,
- b) opodatkowanie wygranych w pokera w turnieju organizowanym w kasynie,
- c) włączenie opłat wejściowych do kasyna gry w system podatku od gier z jednoczesnym podniesieniem stawek,
- d) opodatkowanie loterii audiotekstowych”.

W zaleceniu Komisji z dnia 14 lipca 2014 r. w sprawie zasad ochrony konsumentów i graczy korzystających z usług hazardowych *online* i w sprawie ochrony nieletnich przed grami hazardowymi *online* (Dz. Urz. UE L 214 z 19.07.2014, s. 38) wskazano, że: „ochrona konsumentów i zdrowia to główne cele państw członkowskich w zakresie interesu publicznego w kontekście ich krajowych ram dotyczących gier hazardowych, w których porusza się kwestie zapobiegania problematycznym zachowaniom hazardowym i ochrony nieletnich” (pkt 7 motywów zalecenia)”. Jak zaznaczono: „Celem niniejszego zalecenia jest ochrona zdrowia konsumentów i graczy, a tym samym zmniejszenie ewentualnych szkód gospodarczych, które mogą wynikać z uzależnienia od hazardu lub jego nadużywania. Mając to na względzie, w niniejszym dokumencie zaleca się zasady dotyczące wysokiego poziomu ochrony konsumentów, graczy i nieletnich, w odniesieniu do usług hazardowych *online*” (pkt 9 motywów zalecenia).

3. Z kolei ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 88), dokonano w ustawie o grach hazardowych wielu istotnych zmian. Celem ustawodawcy jest „zmniejszenie skali występowania tzw. «szarej strefy» w zakresie gier na automatach do gier oraz gier w sieci Internet. Realizacja niniejszego celu nastąpić ma poprzez wprowadzenie narzędzi prawnych umożliwiających blokowanie stron internetowych nielegalnych operatorów jak również utrudnianie dokonywania płatności na ich rzecz. W odniesieniu do automatów do gier realizacji celów ma służyć objęcie urządzania tych gier poza kasynami gry monopolem państwa. Zmieniony został także katalog kar pieniężnych,

które mogą być nakładane na podmioty naruszające postanowienia przepisów ustawy o grach hazardowych. W ramach zmniejszania obciążeń biurokratycznych zrezygnowano także z konieczności uzyskiwania przez osoby pełniące funkcje lub zajmujące stanowisko związane z obowiązkiem nadzorowania lub bezpośredniego prowadzenia gier hazardowych świadectw zawodowych. Ustawodawca podkreślił również konieczność doprecyzowania przepisów<sup>3</sup>.

4. „Pojęcie hazardu ma szerokie znaczenie. Według Aleksandra Sysza hazard znany jest od wielu tysiącleci, samo pojęcie jest kojarzone intuicyjnie z aktywnością, której wynik zależy wyłącznie od przypadku”<sup>4</sup>.

Zauważyć należy, że słowo „hazard” jest pochodzenia arabskiego (*az-zahr* – gra w kości)<sup>5</sup>. W języku staropolskim występowało ono jako „azard” lub „azort”, co oznaczało, że chodziło w nim o „ślepy los”, „przypadek”, „szczęście”. Mówiono, że „hazardowanie się” to to samo, co poddanie się decyzjom losu lub powierzenie rozstrzygnięcia w grze lub innych sprawach przypadkowi, dopuszczenie ryzyka, rezygnacja z możliwości świadomego wpłynięcia na bieg wydarzeń<sup>6</sup>. Hazard zawdzięcza popularność temu, że stanowi rodzaj rozrywki, której przejawem jest żądza wygranej, szybkiego i łatwego wzbogacenia się. Negatywne w hazardzie są jego skutki. Zarówno orzecznictwo sądów administracyjnych, jak i orzecznictwo TS (ETS) podkreśla, że kryteriami ograniczającymi działalność w zakresie organizowania gier hazardowych jest ochrona moralności publicznej<sup>7</sup>.

W istocie rzeczy nie można ustalić, kiedy ludzkość zaczęła zajmować się hazardem i którą z gier uprawiano jako pierwszą. Jedni twierdzą, że

---

<sup>3</sup> Uzasadnienie z dnia 1 sierpnia 2016 r. rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 795 Sejmu RP VIII kadencji, s. 3–5, <http://www.sejm.gov.pl>.

<sup>4</sup> Uzasadnienie z dnia 12 listopada 2009 r.

<sup>5</sup> Zob. *Słownik wyrazów obcych*, red. J. Tokarski, Warszawa 1979, s. 269.

<sup>6</sup> P. Słowiński, *Sekrety szulerów*, Katowice 2000, s. 71.

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 listopada 2010 r., II SA/Ke 556/10, LEX nr 753284, i podane w nim wyroki ETS.

mieszkańcy Mohenjo-daro „byli tak pochłonięci hazardem, że nie mieli ochoty nawet do prowadzenia wojen”<sup>8</sup>. Inni, np. I. Wilk, dowodzą, że początków zakładów wzajemnych należy dopatrywać się w czasach antycznych w organizowaniu walk kogutów<sup>9</sup>. Trudne do wskazania jest także to, gdzie i kiedy wprowadzono pierwszy podatek od gier. A. Sysz<sup>10</sup>, powołując się na K.R. Sarkara<sup>11</sup>, dowodził, że „już w antycznych Indiach istniał cały system licencjonowania i opodatkowywania hazardu, który przypominał obecnie funkcjonujące regulacje w tym zakresie: można było grać jedynie w domach gry, które musiały wykupywać licencję, a kości do gry nabywać mogły jedynie od państwa, natomiast gracze płacili 5% podatek od wygranej”. W Europie hazard zaczęto uprawiać znacznie później. W 1694 r. w Anglii urządzano loterie większej skali, a zyski z nich czerpało państwo. Wówczas parlament angielski oficjalnie uznał loterię jako źródło dochodów państwa i był to początek publicznych loterii w Anglii i wprowadzania monopolu państwa w tym zakresie<sup>12</sup>.

L. Biliński<sup>13</sup> za najbardziej zgubną grę pod względem moralnym, jak i gospodarczym uznał „tzw. loterię liczbową, czyli genueńską o pięciu numerach wyciągniętych z dziewięćdziesięciu, która demoralizuje warstwy społeczne, dając zaś wygrane nieskończenie niższe niż wygrane, aniżeli wypadałoby według stosunku prawdopodobieństwa. Z jednej bowiem strony zraża graczy i zwiększa ich straty i rozczarowania a z drugiej zapewnia rządowi ogromne zyski”.

„Loteria liczbowa powstała w Genewie w 1620 r., gdzie już dawniej robiono zakłady przy wybieraniu pięciu członków Wielkiej Rady z po-

<sup>8</sup> Zob. E. Rogersdorf, *Antyczne Las Vegas*, Newsweek z 27 marca 2011 r., <http://www.newsweek.pl/nauka/antyczne-las-vegas,74390,1,1.html>.

<sup>9</sup> I. Wilk, *Hazard – studium kryminologiczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 3.

<sup>10</sup> A. Sysz, *Opodatkowanie podatkiem od gier, bukmacherstwa – rozważania na temat podatku, podatnika, stawki i wpływu podatku na stosunek wpłaty do wygranej*, Administracja i Prawo 2014, nr 1, s. 159.

<sup>11</sup> K.R. Sarkar, *Public Finance in Ancient India*, New Delhi 1978, s. 104.

<sup>12</sup> A. Sysz, *Opodatkowanie...*, s. 160.

<sup>13</sup> L. Biliński, *System nauki skarbowej a w szczególności nauki o podatkach*, Lwów 1876, s. 70 i odniesienia tam zawarte.



śród 90 kandydatów. Wysokość wygranej zależała od liczby trafionych numerów (*estratto, amboterno, quaterno, quinterno*) i wysokości wkładki. Zysk państwa wiązał się z zapewnieniem sobie korzystniejszych warunków przez oznaczenie wysokości wygranych w mniejszej sumie wielokrotnej stawek niżby wedle matematycznego prawdopodobieństwa wypadało<sup>14</sup>. Loteria ta funkcjonowała w XVIII w. w Europie – w krajach niemieckich, we Francji, w Polsce (od 1768 r.), Anglii, we Włoszech, w Austrii (od 1751 r.) oraz Hiszpanii.

Warto zauważyć, że działania organów państwa osiagających przychody z loterii uznano za pochodzące ze źródła niemoralnego, szkodliwego i niedozwolonego, sprzeciwiającego się względom społecznym<sup>15</sup>.

Według L. Bilińskiego każda loteria jest szkodliwa<sup>16</sup>, również loteria klasowa, czyli holenderska, pochodząca z XVI stulecia „zwana tak od sposobu ciągnięcia klasami, czyli grupami losów i loteria procentowa, zastępująca wypłatę całych lub części procentów od obligacji publicznych”<sup>17</sup>. Z kolei I. Weinfeld<sup>18</sup> wskazuje „na urządzane co roku dwie loterie klasowe. Każda rozgrywała się w pięciu klasach, przyczem Minister skarbu oznaczał ilość losów oraz wysokość dochodu Skarbu z każdej klasy. Dochód z rozprzedaży losów pochłaniał niemal w całości wygrane i koszty administracji. W roku 1925 kolektantów było około 550, z tego połowa w Warszawie. Nadto urządzano Loterie na cele dobroczynne, których czysty zysk przeznaczony był na szereg instytucji dobroczynnych”. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. wprowadzono monopol państwa na organizowanie i prowadzenie wszelkich rodzajów loterii w Polsce. Warto zwrócić uwagę za S. Głąbińskim<sup>19</sup> „na istnienie loterii procentowej, będące formą pożyczki losowej (premiowej) zaciągniętej przez państwo lub ciała samorządowe, wyjątkowo instytucje prywatne. Obligacje premiowe nie przynosiły procentu lub

---

<sup>14</sup> S. Głąbiński, *Nauka skarbowości*, Warszawa–Lwów 1925, s. 477.

<sup>15</sup> Tak tamże, s. 70.

<sup>16</sup> L. Biliński, *System...*, s. 71.

<sup>17</sup> Tamże, s. 72.

<sup>18</sup> I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1931, s. 260.

<sup>19</sup> Tamże, s. 477.

tylko procent niski, w zamian za to zaś posiadacze obligacji wylosowanych otrzymywali wedle z góry oznaczonego planu premję, czyli wygraną ponad ich nominalną wartość”. Co istotne, wszystkie obligacje miały przy losowaniu zapewniony zwrot przynajmniej swojej wartości nominalnej. Jako formę korzyści dla państwa trzeba wskazać możliwość korzystnego zaciągania pożyczek w tej formie.

Warto zwrócić uwagę również na pobierany w okresie międzywojennym „podatek od kart do gry”<sup>20</sup>, który został wprowadzony ustawą z dnia 6 lipca 1920 r. w przedmiocie opłaty stemplowej od kart do gry (Dz. U. Nr 101, poz. 666 z późn. zm.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 marca 1924 r. w sprawie zastosowania stałej jednostki do podatku od kart do gry na górnośląskiej części województwa śląskiego (Dz. U. Nr 27, poz. 275) i rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 25 lutego 1924 r. w sprawie zastosowania stałej jednostki do opłaty stemplowej od kart do gry (Dz. U. Nr 28 poz. 279), który był podatkiem od wyrobów stanowiących przedmioty zbytku. Stanowił w istocie fiskalny i socjalno-polityczny element „tępienia” wszelkiego hazardu na ziemiach polskich<sup>21</sup>.

5. W zdecydowanej większości współczesnych państw działalność w zakresie hazardu jest przedmiotem reglamentacji. Komentowana ustawa o grach hazardowych ma charakter administracyjno-podatkowy, łączy bowiem regulacje będące wyrazem funkcji państwa wobec obrotu gospodarczego (którego działalność hazardowa jest specyficznym wycinkiem) z typowymi regulacjami podatkowymi. Pamiętać należy, że szczególną dziedziną wykonywania działalności gospodarczej jest urządzenie gier hazardowych<sup>22</sup>. M. Czyżak upatruje powyższego z kilku powodach, tj. „po pierwsze, państwo przypisuje sobie prawo do sprawowania monopolu w tym obszarze aktywności ekonomicznej.

<sup>20</sup> Szerzej E. Strasburger, *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1922, s. 188, oraz E. Taylor, *Polityka skarbową i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1929, s. 291–292.

<sup>21</sup> E. Strasburger, *Ustrój...*, s. 189.

<sup>22</sup> Zob. M. Czyżak, *Prowadzenie gier hazardowych w internecie w świetle polskiego prawa*, ZNUS 2011, nr 651, s. 299.

Po drugie, losowość i rozmiar finansowy gier hazardowych sprawiają, że stają się one zwykle obszarem zainteresowania zorganizowanych grup i związków przestępczych. Stanowią one w konsekwencji doskonałe pole do uprawiania procederu tzw. prania brudnych pieniędzy, a zatem nadawania środkom pieniężnym pochodzącym z nielegalnych (zwykle przestępczych) źródeł walorów legalnie pozyskanych dochodów. Po trzecie, istotnym aspektem jest wymiar moralny tego typu działalności, która prowadzi częstokroć uczestników gier do uzależnienia od hazardu”<sup>23</sup>.

Ustawa zawiera także segment należący do prawa represyjnego, w postaci kar pieniężnych, co stanowi w tym ustawodawstwie *novum*. Działalność hazardowa podlega reglamentacji. Zakres hazardu podlegającego reglamentacji jest jednak w świetle obecnego stanu prawnego bardzo szeroki, zdecydowanie wykracza poza potoczne rozumienie hazardu i obejmuje choćby tzw. niefinansowe formy hazardu. Zasadniczo trudno z tym dyskutować, można jedynie mieć wątpliwości co do tego, czy zakres konkretnych form reglamentacji – zwłaszcza najostrzejszej z nich, jaką jest koncesja – jest zgodny z zasadą proporcjonalności użytych środków w stosunku do zamierzonego celu.

---

<sup>23</sup> M. Czyżak, *Odpowiedzialność za nielegalne urządzenie gier hazardowych w polskim systemie prawnym*, WPP 2009, nr 2, s. 13.

# USTAWA

z dnia 19 listopada 2009 r.

## **o grach hazardowych**

(tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 471;

zm.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1948, poz. 2260; z 2017 r. poz. 88, poz. 1089, poz. 1909)



# ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

### Art. 1. [Zakres regulacji]

**1. Ustawa określa warunki urządzania gier hazardowych i zasady prowadzenia działalności w tym zakresie oraz zasady opodatkowania podatkiem od gier hazardowych, zwanym dalej „podatkiem od gier”.**

**2. Grami hazardowymi są gry losowe, zakłady wzajemne, gry w karty, gry na automatach.**

1. Z dniem 1 stycznia 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, która w obrocie prawnym (zob. jej art. 144) zastąpiła dotychczasową ustawę o grach i zakładach wzajemnych, która straciła moc. Ustawę z dnia 19 listopada 2009 r. znowelizowano ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw.

Zgodnie z brzmieniem art. 1 u.g.h. działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych oraz gier na automatach stanowią jej trzy odrębne kategorie, co potwierdza treść dalszych przepisów ustawy odnoszących się bezpośrednio do poszczególnych sfer tej działalności, zwłaszcza jeżeli chodzi o warunki urządzania gier.

Odmierna interpretacja przywołanych przepisów pozbawiałaby *ratio legis* regulacji ustawowej i oddawałaby w ręce organu administracji decydowanie o zakresie ograniczania swobody działalności gospodarczej

oraz sprawiałaby, że cały katalog gier zawarty w ustawie byłby w istocie zbędny, gdyż decyzja i tak należałaby do Ministra Finansów. Mimo że katalog gier uznanych przez ustawodawcę za gry hazardowe ewoluował w czasie, zwłaszcza w okresie obowiązywania ustawy o grach i zakładach wzajemnych, i poszerzał się o nowe przedsięwzięcia, jednakże został ostatecznie utrzymany, co dodatkowo przemawia za słusnością poglądu, że wyłącznie na ustawodawcy ciąży obowiązek i uprawnienie do ustalania oraz uzupełniania katalogu gier hazardowych i dokonywania pod tym względem ograniczeń w obszarze prowadzenia działalności gospodarczej. Podnieść należy, że powyższy pogląd jest prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>1</sup>.

2. Adresatami tej ustawy są urządzający i prowadzący działalność, a nie producenci czy importerzy automatów do gry o niskich wygranych. Zakres przedmiotowy ustawy nie ma charakteru *erga omnes*, tj. nie jest skierowany do nieograniczonej liczby adresatów, ale przeciwnie – krąg ten został ograniczony jedynie do „urządzających i prowadzących działalność”. Zakres przedmiotowy i podmiotowy regulacji ustawy o grach hazardowych nie obejmował więc obrotu czy też całego rynku automatów do gry o niskich wygranych, ale jedynie tę część, w której automaty do gry o niskich wygranych służyły do prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą w tym zakresie.
3. Natomiast ustawodawca nie zdefiniował wprost, nie wprowadzając stosownego wyjaśnienia legalnego, gier hazardowych określanych mianem „internetowych”. Wspomina jedynie o grach prowadzonych z wykorzystaniem urządzeń elektronicznych, które stanowić mogą z kolei element sieci komputerowej, i ta jedynie wskazówka rzuca nieco światła na treść formułowanej definicji. Stwierdzić więc należy, że o podziale

<sup>1</sup> Przykładowo można wskazać wyroki WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2010 r., VI SA/Wa 2245/08, LEX nr 590683, i z dnia 13 września 2013 r., VI SA/Wa 632/13, LEX nr 2019535, a także wyroki NSA: z dnia 10 lutego 1998 r., II SA 1551/97, LEX nr 43193, z dnia 10 lutego 1998 r., II SA 1260/97, LEX nr 43194, z dnia 23 lipca 1998 r., II SA 663/98, LEX nr 43177, oraz najbardziej aktualny – z dnia 10 czerwca 2013 r., II GSK 1879/11, LEX nr 1605181.

gier hazardowych na „tradycyjne” i „internetowe” decyduje charakter narzędzia technicznego wykorzystywanego przez organizatora gry jako płaszczyzna wymiany informacji i dokonywania transakcji pomiędzy jej uczestnikami. Mając na uwadze powyższe, można uznać w konsekwencji, że pod pojęciem internetowych gier hazardowych kryją się gry hazardowe, w których medium służącym do porozumiewania się organizatorów oraz uczestników gry jest Internet<sup>2</sup>.

4. W myśl noweli z 2016 r. rozszerzono katalog gier hazardowych, umożliwiając np. grę w pokera poza kasynami do gry. Od 1 kwietnia 2017 r. „grami hazardowymi” są gry losowe, zakłady wzajemne, gry w karty, gry na automatach.

## Art. 2. [Gry hazardowe]

**1. Grami losowymi są gry, w tym zarządzane przez sieć Internet, o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik w szczególności zależy od przypadku. Są to:**

- 1) gry liczbowe – gry, w których wygraną uzyskuje się przez prawidłowe wytypowanie liczb, znaków lub innych wyróżników, a wysokość wygranych zależy od łącznej kwoty wpłaconych stawek, oraz gra liczbowo keno, w której wygraną uzyskuje się przez prawidłowe wytypowanie liczb, a wysokość wygranych stanowi iloczyn wpłaconej stawki i mnożnika ustalonego dla poszczególnych stopni wygranych;
- 2) loterie pieniężne, w których uczestniczy się przez nabycie losu lub innego dowodu udziału w grze, a podmiot zarządzający loterię oferuje wyłącznie wygrane pieniężne;
- 3) gra telebingo, w której uczestniczy się przez nabycie dowodu udziału w grze zawierającego przypadkowe zestawy liczb lub znaków z góry ustalonego zbioru liczb lub znaków, przeprowadzana na skalę ogólnokrajową z losowaniem nadawanym jako audycja telewizyjna, a podmiot zarządzający grę oferuje wygrane pieniężne lub rzeczowe;

<sup>2</sup> Zob. M. Czyżak, *Prowadzenie gier...*, s. 300.



„Przepisy o grach hazardowych zawierają jednocześnie instytucje prawne właściwe prawu administracyjnemu, prawu finansowemu, publicznemu prawu gospodarczemu czy prawu karnemu. W wielu przypadkach ustawa o grach hazardowych z 2009 r. (wielokrotnie nowelizowana) zawiera postanowienia o charakterze blankietowym, które są wypełniane licznymi przepisami podstawowymi (...). Ze względu na istotne luki w piśmiennictwie polskim dotyczącym gier hazardowych, uwagi i rozważania Autorów są podparte bogatym orzecznictwem sądowym, przede wszystkim Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych”.

*Z recenzji prof. dr. hab. Jerzego Małeckiego*

Publikacja uwzględnia zmiany dokonane ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, dotyczące m.in.:

- warunków, jakie muszą spełniać spółki prowadzące działalność w zakresie organizowania poszczególnych gier;
- reglamentacji działalności w zakresie prowadzenia poszczególnych rodzajów gier, w tym ograniczenia możliwości urządzania gier na automatach wyłącznie do kasyn gry;
- kontroli zmian w kapitale zakładowym spółek prowadzących działalność hazardową;
- zabezpieczenia finansowego składanego przez podmioty prowadzące działalność hazardową;
- podatku od gier.

Książka przeznaczona jest dla sędziów, adwokatów i radców prawnych, doradców podatkowych oraz pracowników administracji rządowej i samorządowej.

**Stefan Babiarz** – doktor nauk prawnych, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, autor kilkudziesięciu monografii, komentarzy, artykułów i glos z zakresu prawa podatkowego, administracyjnego i postępowania sądowoadministracyjnego.

**Konrad Aromiński** – starszy asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie, doktorant w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, autor wielu publikacji z zakresu prawa podatkowego.



9788380923904 W01P01

ISBN 978-83-8092-390-4



9 788380 923904

#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL