

KRAJOWE REGULACJE HAZARDU W ŚWIETLE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

redakcja naukowa
Agnieszka Sołtys, Maciej Taborowski

KRAJOWE REGULACJE HAZARDU W ŚWIETLE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

redakcja naukowa
Agnieszka Sołtys, Maciej Taborowski

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 5 listopada 2018 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Jan Barcz

Prof. dr hab. Władysław Czapliński

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Sylwia Wiśniewska

Łamanie

Woters Kluwer Polska

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
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

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

ISBN 978-83-8160-146-7

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne..... 9

Od Redaktorów 15

Część I

RYNEK WEWNĘTRZNY UE A KRAJOWE REGULACJE PRAWNE DZIAŁALNOŚCI HAZARDOWEJ

Ministerstwo Finansów

**Założenia nowelizacji ustawy o grach hazardowych
w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości..... 21**

Monika Szwarc

**Kwalifikacja prawna krajowych regulacji hazardu z punktu
widzenia prawa Unii Europejskiej 35**

Dobrochna Bach-Golecka

**Dylematy regulacyjne działalności hazardowej w państwach
Unii Europejskiej 71**

Anna Zawidzka-Łojek

**Nadrzędne względy interesu ogólnego jako uzasadnienie
ograniczenia działalności hazardowej 85**

Paweł Marcisz

**Argumentacja za dopuszczalnością ograniczeń hazardu
w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości 103**

Aleksander Cieśliński

Państwo wobec organizacji hazardu w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości	131
--	-----

Część II

OGRANICZENIA DZIAŁALNOŚCI HAZARDOWEJ W PRAWIE KRAJOWYM I UNIJNYM

Katarzyna Kłafkowska-Waśniowska

Gry losowe i ich promocja w świetle dyrektyw liberalizujących swobodne świadczenie usług	163
---	-----

Monika Namysłowska

Reklama gier hazardowych w świetle prawa Unii Europejskiej, czyli ziarnko do ziarnka, a zbierze się miarka ..	195
--	-----

Paweł Matej, Anna Wietrzyńska-Ciołkowska

Urządzanie gier hazardowych online w świetle ustawy o grach hazardowych i unijnej swobody świadczenia usług – wybrane zagadnienia	211
--	-----

Maciej Taborowski

Monopol państwowy na automaty do gier w świetle reguł ryнку wewnętrznego Unii Europejskiej	237
---	-----

Radostaw Maruszkin

Zakaz posiadania automatów do gier w świetle unijnej swobody przepływu towarów	265
---	-----

Część III

REJESTR DOMEN - SKUTECZNY INSTRUMENT ZWALCZANIA NIELEGALNEJ DZIAŁALNOŚCI HAZARDOWEJ?

Krzysztof Izdebski

Blokowanie treści internetowych. Zagrożenie dla wolności słowa i dyskryminacja użytkowników	291
--	-----

Agnieszka Grzelak

Czy rejestr domen prowadzących nielegalną działalność hazardową może naruszać prawa człowieka?	307
---	------------

Część IV

KONSEKWENCJE NARUSZENIA KRAJOWYCH I UNIJNYCH OBOWIĄZKÓW REGULACYJNYCH W DZIEDZINIE HAZARDU

Andrzej Wróbel

Kary pieniężne za naruszenie ustawy o grach hazardowych jako administracyjne kary pieniężne w rozumieniu art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego	327
--	------------

Anna Błachnio-Parzych

Zbieg odpowiedzialności z ustawy o grach hazardowych i odpowiedzialności karnoskarbowej a zasada <i>ne bis in idem</i>	347
---	------------

Agnieszka Sołtys

Odmowa zastosowania nienotyfikowanych przepisów technicznych a przepisy sankcjonujące	371
--	------------

Część V

ORZECZNICTWO SĄDÓW POLSKICH I MIĘDZYNARODOWYCH W SPRAWACH HAZARDOWYCH

Artur Szmigielski

Orzecznictwo sądów polskich dotyczące przepisów przejściowych ustawy o grach hazardowych w świetle wytycznych wskazanych w wyroku w sprawie Fortuna	391
--	------------

Magdalena Porzeżyńska

Orzecznictwo sądów polskich dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu naruszenia obowiązku odmowy zastosowania nienotyfikowanego przepisu technicznego przez organy krajowe	417
---	------------

Michał Szwałt

Hazard na wokandzie Europejskiego Trybunału Praw

Człowieka 437

Bibliografia..... 457

SŁOWO WSTĘPNE

Gry losowe i hazard są prawie tak stare, jak historia ludzkości. Występują we wszystkich społeczeństwach¹. Postęp techniczny i technologiczny ostatnich lat, w tym upowszechnienie usług łączności elektronicznej, zwłaszcza z wykorzystaniem sieci Internet, przynosi jednak w tej dziedzinie zupełnie nowe wyzwania i problemy. Nie chodzi tylko o łatwość w dostępie do tego rodzaju gier dla zainteresowanych, w tym dzieci i młodzieży, ale także gwałtowny rozwój biznesu hazardowego na świecie². Znane z literatury i filmu tradycyjne kasyna w Las Vegas czy Baden-Baden, ustępują miejsca grom online oferowanym przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność już nie w skali lokalnej lub krajowej, ale w wymiarze kontynentu, a nawet świata. Zacierają się przy tym często różnice między klasycznym hazardem a innymi formami rozrywki w Internecie, w tym grami komputerowymi³. Rośnie także zjawisko nielegalnej działalności hazardowej, zwłaszcza z wykorzystaniem Internetu, a także zjawisko manipulacji wynikami zawodów sportowych powiązane z działalnością (zwłaszcza nielegalną) w zakresie zakładów sportowych.

¹ Zob. np. D.G. Schwartz, *Historia hazardu*, Warszawa 2009, s. 25–38.

² Zob. np. raport przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej przez C. Codagnone, F. Bogliacino, A. Ivchenko, G. Veltri, G. Gaskell, pt. *Study on online gambling and adequate measures for the protection of consumers of gambling services, Final report, final version (March 2014)*; dostępny na stronie: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/9785/attachments/1/translations>.

³ Zob. Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming. Tekst deklaracji dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/6Wwm/content/deklaracja-regulatorow-ryнку-gier (dostęp: 24.10.2018 r.).

Rzecznik generalny D. Ruiz-Jarabo Colomer, rozważając powody, dla których prawo wkracza w sferę gier losowych, a także analizując intensywność tej ingerencji, wyróżnia cztery poziomy gier⁴. Na pierwszym z nich gra pozostaje zwykłą zabawą i rozrywką. Drugi charakteryzuje się włączeniem w grę elementu współzawodnictwa przynoszącego graczom, prócz przyjemności oraz poczucia własnej wartości, także prestiż społeczny. Gry na obu tych poziomach nie wymagają, co do zasady, ingerencji ustawodawcy. Inaczej ma się sprawa z tymi grami, w których włącza się dodatkowo interes finansowy (poziom trzeci), w tym gry, w których czynnik finansowy łączy się z ryzykiem uzależnień (poziom czwarty). Prawo staje się tutaj narzędziem ochrony m.in. przed nieprzemyślanymi decyzjami majątkowymi, dotyczącymi często nie tylko samego gracza, ale także jego rodzinę i bliskich. Oczywiście w przypadku hazardu ryzyko uzależnień rodzi z kolei potrzebę ochrony motywowanej względami zdrowia publicznego.

Prawo wymaga również często przestrzegania przez organizatorów gier szeroko rozumianych zasad uczciwości oraz ochrony konsumenta. Ingerencja prawodawcy dokonuje się przy tym na wielu poziomach (międzynarodowym, krajowym, lokalnym) i przy wykorzystaniu instrumentarium różnych gałęzi prawa (administracyjnego, gospodarczego, finansowego, karnego itd.). Przykładem działań wspólnoty międzynarodowej mających na celu przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom towarzyszącym hazardowi może być otwarcie do podpisu w dniu 18.09.2014 r. Konwencji Rady Europy w sprawie zwalczania manipulacji zawodami sportowymi (dalej jako konwencja)⁵. Konwencja ta została przygotowana wspólnie przez Komisję oraz państwa członkowskie działające

⁴ Zob. opinia rzecznika generalnego Dámasa Ruiza-Jaraba Colomera z 16.05.2006 r., w sprawach połączonych C338/04, C359/04 i C360/04, *Procuratore della Repubblica przeciwko Massimilianowi Placanice, Christianowi Palazzese i Angelowi Sorricchiowi*, EU:C:2006:324, pkt 95–96.

⁵ Tekst konwencji jest dostępny pod adresem: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016801cdd7e>. Konwencja nie weszła jeszcze w życie.

na poziomie UE⁶. Jest ona otwarta do podpisu także dla samej UE⁷. W 2015 r. Komisja złożyła do Rady UE wniosek o wyrażenie zgody na przystąpienie przez Unię do tej konwencji, kwestia ta nie została jednak jeszcze przesądzona⁸. Konwencja wymaga od stron m.in. przyjęcia odpowiednich środków „w celu zapobieżenia wystąpieniu konfliktu interesów oraz w celu przeciwdziałania niewłaściwemu wykorzystywaniu informacji wewnętrznych przez osoby fizyczne lub prawne zaangażowane w oferowanie zakładów sportowych”⁹, a także przewiduje konieczność podjęcia przez związane nią strony działań zmierzających do zwalczania operatorów oferujących nielegalne zakłady sportowe¹⁰.

W prawie UE brak jest dotychczas norm, które harmonizowałyby wymogi skierowane do sektora gier hazardowych. Trybunał przyjmuje jednak, że wszystkie gry losowe i hazard stanowią działalność gospodarczą, albowiem wiążą się ze świadczeniem określonych usług za wynagrodzeniem oraz są prowadzone z intencją osiągnięcia zysku¹¹. W konsekwencji do tego rodzaju działalności mogą znaleźć zastosowanie postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz aktów prawa pochodnego dotyczące rynku wewnętrznego, przede wszystkim swobody świadczenia usług¹², ale także swobody przedsiębiorczości¹³ i swobody przepływu towarów¹⁴. Równocześnie jednak z uwagi na wspomnianą wcześniej specyfikę działalności w zakresie hazardu, państwa człon-

⁶ Komunikat prasowy KE: *Kolejny krok naprzód w walce z ustawianiem wyników zawodów sportowych*, Bruksela, 18.09.2014 r., IP/14/1020; dostępny na stronie: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1020_pl.htm.

⁷ Art. 32 ust. 1 konwencji.

⁸ COM(2015) 84 final.

⁹ Art. 10 ust. 1 konwencji.

¹⁰ Art. 11 konwencji.

¹¹ Zob. np. wyrok TS z 11.09.2003 w sprawie C-6/01, *Anomar i in.*, EU:C:2003:446, pkt 46–48 i powołane tam orzecznictwo TS.

¹² Zob. np. wyroki TS: z 24.03.1994 r. w sprawie C-275/92, *Schindler*, EU:C:1994:119 oraz z 21.09.1999 r. w sprawie C-124/97, *Läärä*, EU:C:1999:435.

¹³ Zob. np. wyroki TS: z 6.11.2003 r. w sprawie C243/01, *Gambelli*, EU:C:2003:597 oraz z 6.03.2007 r. w sprawach połączonych C338/04, C359/04 i C360/04, *Placanica i in.*, EU:C:2007:133.

¹⁴ Zob. np. wyroki TS: z 21.04.2005 r. w sprawie C-267/03, *Lindberg*, EU:C:2005:246 oraz z 19.07.2012 r. w sprawach połączonych C213/11, C214/11 i C217/11, *Fortuna i in.*, EU:C:2012:495.

kowskie zachowują w tej sferze daleko idące kompetencje do przyjmowania przepisów zakazujących lub na różne sposoby ograniczających i regulujących hazard. Są one zwykle motywowane potrzebą ochrony porządku publicznego i zdrowia publicznego, a także innych interesów publicznych, takich jak interesy fiskalne, ochrona konsumenta itp. Krajowe regulacje hazardowe są zatem doskonałym „poligonem”, na którym „testowane” są w praktyce zarówno granice swobód rynku wewnętrznego UE, z których korzystać mają przedsiębiorstwa, jak i granice swobody regulacyjnej państw członkowskich na rynku wewnętrznym UE. Kwestie te dalece wykraczają poza problematykę prawną samego hazardu i dotyczą samych fundamentów integracji (zwłaszcza gospodarczej) w ramach UE, podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie, konsekwencji naruszenia obowiązków traktatowych przez państwa członkowskie, zasad państwa prawa i ochrony praw podstawowych w Europie.

Takie właśnie szerokie, ponadsektorowe ujęcie prawnej problematyki hazardu w świetle prawa UE proponuje czytelnikom niniejsza książka. Jest ona zatem adresowana nie tylko do osób zainteresowanych *stricto* regulacjami hazardowymi, ale do wszystkich czytelników pragnących poszerzyć swą wiedzę na temat integracji europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki rynku wewnętrznego UE. Zawarte tam analizy mogą przy tym zainteresować nie tylko środowiska akademickie, ale także prawników-praktyków (zwłaszcza sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych) oraz osoby odpowiedzialne za kształt legislacji w Polsce.

Redaktorzy książki: dr Agnieszka Sołtys i dr Maciej Taborowski zebrali grono znamienitych Autorów, w ogromnej większości o ugruntowanej już pozycji naukowej i znaczącym dorobku w ramach różnych dziedzin jurysprudencki. Osoby te gwarantują wysoki poziom merytoryczny dzieła, a ich analizy pobudzają do dalszej dyskusji i przemyśleń. Mam nadzieję, że wiele zawartych tam wątków będzie dalej rozwijanych w literaturze prawniczej.

Jestem także przekonany, że książka pt. „Krajowe regulacje hazardu w świetle prawa Unii Europejskiej” spotka się z życzliwym przyjęciem

ze strony czytelników. Życzę tego jej autorom i redaktorom, a także wydawnictwu Wolters Kluwer, które zdecydowało o jej publikacji.

Prof. zw. dr hab. Sławomir Dudzik
Kierownik Katedry Prawa Europejskiego
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński

OD REDAKTORÓW

Niniejsza książka dotyczy zagadnień na styku krajowych regulacji hazardowych i przepisów rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Zasadnicza część prac powstała jako rezultat konferencji zorganizowanej w Warszawie, 6.11.2017 r., przez Katedrę Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pod kierownictwem dr hab. Anny Zawidzkiej-Łojek oraz Zakład Prawa Europejskiego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk pod kierownictwem prof. dr. hab. Andrzeja Wróbla.

Jest to już druga konferencja współorganizowana przez INP PAN dotycząca materii regulacji hazardowych. Pierwsza konferencja z tego cyklu, zorganizowana w 2015 roku, dotyczyła konsekwencji prawnych braku notyfikacji przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 98/34 (obecnie dyrektywy 1535/2015)¹ w kontekście art. 14 ust. 1 ustawy z 19.11.2009 r. o grach hazardowych². Omówione wówczas problemy dotyczące braku notyfikacji niektórych przepisów u.g.h. w odniesieniu do polskiego systemu prawnego znalazły w międzyczasie w dużej mierze

¹ Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.06.1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego (dalej: dyrektywa 98/34); Dz.Urz. WE L 204 z 21.07.1998, s. 37. Dyrektywa 98/34 przestała obowiązywać 6.10.2015 r. i została zastąpiona dyrektywą (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z 9.09.2015 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, Dz.Urz. UE L 241 z 17.09.2015 (dalej: dyrektywa 1535/2015).

² Dz.U. z 2018 r. poz. 165 ze zm. (dalej: u.g.h.). Zob. M. Taborowski (red.), *Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016.

swoje rozwiązania w orzecznictwie sądów polskich. W szczególności Sąd Najwyższy wyjaśnił status prawny art. 6 ust. 1 u.g.h. jako przepisu niepodlegającego notyfikacji, podzielając przy tym stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS)³ i określił skutki braku notyfikacji przepisów technicznych w kontekście zasady pierwszeństwa prawa UE i art. 91 Konstytucji RP⁴. Nadal podnoszone są jednak pewne wątpliwości co do prawidłowości niektórych przyjętych przez sądy rozwiązań w kontekście prawa unijnego, co dotyczy m.in. ustalonego bez inicjowania pytań prejudycjalnych do TS stanowiska NSA odnośnie do charakteru art. 89 ust. 1 u.g.h. jako przepisu, który nie podlegał notyfikacji⁵.

Problem oceny prawidłowości notyfikacji niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych miał charakter wstępny. Niezależnie bowiem od dokonanej ostatecznie notyfikacji kluczowych przepisów u.g.h., sądy krajowe powinny zbadać, na ile merytoryczne rozwiązania zawarte w tej ustawie są zgodne z przepisami rynku wewnętrznego UE. Chodzi tu głównie o swobodę przedsiębiorczości i swobodę usług, a w niektórych kontekstach również o swobodę przepływu towarów czy też swobodę przepływu kapitału i płatności. Sądy krajowe, w szczególności sądy administracyjne, stykają się z tą materią coraz częściej, a nie ulega wątpliwości, że orzecznictwo TS nakłada na nie daleko idące obowiązki w tym względzie, zarówno odnośnie do prawnych aspektów regulacji hazardowych, jak też oceny faktycznej sytuacji na rynku danego państwa członkowskiego (m.in. w kontekście poziomu przestępczości, uzależnienia, sposobu reklamy usług hazardowych, czy celów ustawodawcy realizowanych w ramach regulacji rynku usług hazardowych)⁶. Jak do

³ Zob. Wyrok TS z 13.10.2016 r., C-303/15, Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł. przeciwko G.M. i M.S., ECLI:EU:C:2016:771.

⁴ Zob. uchwała SN (7) z 19.01.2017 r., I KZP 17/16, OSNKW 2017/2, poz. 7.

⁵ Tak np. w kontekście uznania art. 89 ust. 1 u.g.h. za przepis, który nie jest przepisem technicznym np. M. Górski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 16 maja 2016 r.*, II GPS 1/16, LEX 2016, a także A. Szmigielski, „Orzecznictwo sądów polskich dotyczące przepisów przejściowych ustawy o grach hazardowych w świetle wytycznych wskazanych w wyroku w sprawie Fortuna” w niniejszej książce.

⁶ Zob. m.in. wyrok TS z 14.06.2017 r. w sprawie C-685/15, Online Games, ECLI:EU:C:2017:452.

tej pory sądy krajowe nie skorzystały w tym względzie z procedury prejudycjalnej (art. 267 TFUE), która daje możliwość wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych w tym względzie.

Na tym tle opracowania zawarte w książce mają z założenia ułatwić sądom krajowym i innym organom stosującym regulacje hazardowe zidentyfikowanie kluczowych problemów, które występują na tle rozwiązań przyjętych w u.g.h. Publikacja obejmuje m.in. kwestie dotyczące kwalifikacji prawnej krajowych regulacji hazardu z punktu widzenia prawa UE oraz uwarunkowań regulacji prawnych działalności hazardowej w państwach członkowskich UE. Celem rozważań zawartych w prezentowanych opracowaniach było w szczególności wyznaczenie zakresu zastosowania prawa unijnego w kontekście organizacji hazardu poprzez próbę odpowiedzi na pytania: czy (i w jakim zakresie) UE może ingerować w organizację hazardu w państwach członkowskich. Prace wskazują, czego dotyczą i mogą dotyczyć orzeczenia TSUE w tym obszarze, a także jaki jest podział kompetencji pomiędzy UE i państwa członkowskie w tym względzie. Analizie poddane zostały tu m.in. nadrzędne względy interesu ogólnego jako uzasadnienie ograniczenia działalności hazardowej oraz argumenty za zwalczaniem hazardu w orzecznictwie TS. W zakresie oceny rozwiązań zawartych w polskiej u.g.h. (po nowelizacji z 2016 r.) – z punktu widzenia reguł rynku wewnętrznego UE – opracowania zawarte w publikacji odnoszą się do szeregu zagadnień szczegółowych o zasadniczym znaczeniu dla praktyki, jak np. monopol państwowy na automaty do gier, urządzenie gier hazardowych online, zasady nabywania automatów do gier przez Totalizator Sportowy, reklama działalności hazardowej, czy rejestr domen służących do nielegalnego oferowania gier hazardowych. Istotność planowanej publikacji dla praktyki wynika w szczególności z faktu, że niektóre z rozwiązań wprowadzonych w u.g.h. mogą powodować wątpliwości co do ich zgodności z prawem UE. W zakresie zagadnień związanych z konsekwencjami naruszenia krajowych i unijnych obowiązków regulacyjnych w dziedzinie hazardu w publikacji rozważaniom poddane zostały kary pieniężne za naruszenie u.g.h. jako kary administracyjne (rozważane z perspektywy działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego). W ramach prezentowanych analiz poszukiwano ponadto odpowiedzi na pytanie: czy nakaz odmowy zastosowania nienotyfikowa-

nych przepisów technicznych dotyczy także przepisów sankcjonujących (przepisów sankcjonujących naruszenie regulacji uznanej za przepis techniczny i jako takiej niepodlegającej zastosowaniu). Ważnym problemem adresowanym w książce jest także zbieg odpowiedzialności z u.g.h. i odpowiedzialności karno-skarbowej rozważany w kontekście zasady *ne bis in idem*. W publikacji znalazły się także opracowania poświęcone szczegółowym zagadnieniom występującym w orzecznictwie sądów polskich, jak ocena przepisów przejściowych u.g.h. oraz odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w związku z brakiem notyfikacji przepisów technicznych. Dopelnieniem publikacji jest analiza spraw dotyczących usług hazardowych w orzecznictwie ETPC.

Wyrażamy nadzieję, że niniejsza publikacja przyczyni się do zidentyfikowania kluczowych problemów (zagadnień) dotyczących oceny regulacji u.g.h. w świetle przepisów rynku wewnętrznego UE i okaże się cennym merytorycznym wsparciem dla organów stosujących prawo.

*Dr Agnieszka Sołtys
Dr Maciej Taborowski*

Warszawa, 5 listopada 2018 r.

Część I

**RYNEK WEWNĘTRZNY UE A KRAJOWE
REGULACJE PRAWNE DZIAŁALNOŚCI
HAZARDOWEJ**

Ministerstwo Finansów

ZAŁOŻENIA NOWELIZACJI USTAWY O GRACH HAZARDOWYCH W ŚWIETLE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

1. Wstęp

Ustawa z 15.12.2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw¹ wprowadziła istotne zmiany do ustawy z 19.11.2009 r. o grach hazardowych².

Dwa główne cele ustawy z 15.12.2016 r. to:

- 1) zapewnienie najwyższego poziomu ochrony uczestników gier hazardowych i podniesienie poziomu świadomości społeczeństwa co do zagrożeń związanych z nielegalnym hazardem,
- 2) ograniczenie szarej strefy w środowisku gier hazardowych, szczególnie w zakresie gier na automatach i gier hazardowych w sieci Internet.

¹ Ustawa z 15.12.2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 88).

² Ustawa z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 165 ze zm.), dalej: u.g.h.

Te dwa cele przenikają się wzajemnie. Występowanie szarej strefy w obszarze gier hazardowych jest związane z jednoczesnym brakiem ochrony odbiorców tego rodzaju usług, w tym osób małoletnich. Bez wątpienia bowiem podmioty nielegalnie zarządzające gry hazardowe nie stawiają sobie za cel świadczenia usług w sposób społecznie odpowiedzialny.

Realizacji tych celów służyć ma wprowadzenie:

- 1) obowiązku wdrożenia przez organizatorów gier hazardowych regulaminów odpowiedzialnej gry,
- 2) monopolu państwa na gry na automatach do gier poza kasynami gry oraz na gry hazardowe w sieci Internet (poza zakładami wzajemnymi i loteriami promocyjnymi),
- 3) narzędzia w postaci blokowania dostępu do nielegalnych stron hazardowych i zakazu udostępniania usług płatniczych na tych stronach.

Obszar gier hazardowych nie jest zharmonizowany w prawie wspólnotowym. Mają do niego natomiast zastosowanie zasady wynikające z traktatów i orzecznictwa TSUE. W konsekwencji każde z państw członkowskich posiada istotny zakres swobody w regulacji rynku gier hazardowych.

Opracowując konkretne rozwiązania zawarte w ustawie z 15.12.2016 r., uwzględniono przepisy traktatów oraz orzecznictwo TSUE w tym zakresie. Projekt ustawy poddany został procedurze notyfikacji, zgodnie z dyrektywą (UE) 2015/1535 z 9.09.2015 r.³ Komisja Europejska nie wydała opinii szczegółowej do zawartych w ustawie rozwiązań i nie zakwestionowała ich zgodności z prawem europejskim.

³ Dyrektywa (EU) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z 9.09.2015 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).

2. Monopol państwa w grach hazardowych

Wprowadzenie monopolu państwa na urządzenie gier na automatach poza kasynami gry oraz na gry hazardowe w sieci Internet (poza zakładami wzajemnymi i loteriami promocyjnymi) podyktowane zostało uznaniem za priorytet ograniczenia szarej strefy w obszarze gier hazardowych, występującej w szczególności w grach hazardowych w sieci Internet i grach na automatach.

Zapewnienie odpowiedniego nadzoru organów władzy publicznej nad segmentem rynku gier hazardowych, obejmującym gry kasynowe urządzone za pośrednictwem sieci Internet (należące do najbardziej uzależniających gier hazardowych) i w salonach gier na automatach, jest optymalnie realizowane poprzez nadzór nad podmiotem realizującym monopol państwa. Rozwiązanie to służy również przekierowaniu graczy do legalnego segmentu rynku gier hazardowych, gwarantując odpowiedni poziom bezpieczeństwa oraz zmniejszenia skali występowania szarej strefy w zakresie gier na automatach oraz gier w sieci Internet.

Wymaga podkreślenia, że monopol państwa wprowadzony został w tych obszarach gier hazardowych, w których do czasu wejścia w życie ustawy z 15.12.2016 r. nie mogły legalnie być urządzone gry hazardowe. Tym samym, zakres prowadzenia działalności przez operatorów kasyn i operatorów oferujących zakłady wzajemne, nie uległ zmianie.

Przewidziany w ustawie z 19.11.2009 r. o grach hazardowych monopol państwa na niektóre gry urządzone online oraz gry na automatach urządzone poza kasynami gier, respektuje zasady wypracowane w tym zakresie w prawie europejskim i orzecznictwie TSUE.

W wyroku w sprawie C-212/08, Zeturf⁴ TSUE stwierdził, że państwo członkowskie zmierzające do zapewnienia szczególnie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w branży gier hazardowych może w sposób zasadny uznać, że jedynie nadanie praw wyłącznych jednemu podmio-

⁴ Wyrok TSUE z 30.06.2011 r. w sprawie C -212/08, Zeturf Ltd przeciwko Premier minister, ECLI:EU:C:2011:437.

Agnieszka Sołtys – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Europejskiego Instytutu Nauk Prawnych PAN; ukończyła studia podyplomowe prawa europejskiego na Uniwersytecie w Oksfordzie; laureatka w ogólnopolskim konkursie na najlepszą pracę doktorską miesięcznika „Państwo i Prawo”; radca prawny, przez wiele lat pracowała w międzynarodowej kancelarii prawnej; autorka publikacji z zakresu prawa Unii Europejskiej.

Maciej Taborowski – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz adiunkt w Zakładzie Prawa Europejskiego w Instytucie Nauk Prawnych PAN; współpracuje z Centrum Europejskim UW; laureat nagrody w ogólnopolskim konkursie na najlepszą pracę doktorską miesięcznika „Państwo i Prawo”; autor kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa europejskiego.

W publikacji poruszono m.in. kwestie dotyczące kwalifikacji prawnej krajowych regulacji hazardu z perspektywy prawa Unii Europejskiej oraz granic jej ingerencji w organizację hazardu w państwach członkowskich. W zakresie oceny rozwiązań zawartych w polskiej ustawie o grach hazardowych przybliżono wiele zagadnień szczegółowych o zasadniczym znaczeniu dla praktyki, np.:

- monopol państwowy na automaty do gier,
- zarządzanie gier hazardowych online,
- zasady nabywania automatów do gier przez Totalizator Sportowy,
- reklamę działalności hazardowej,
- rejestr domen służących do nielegalnego oferowania gier hazardowych.

Omówiono również kary pieniężne za naruszenie ustawy o grach hazardowych, a także zbieg odpowiedzialności z ustawy o grach hazardowych i odpowiedzialności karnej skarbowej przedstawiony w kontekście zasady *ne bis in idem*.

W książce znalazły się też opracowania poświęcone szczegółowym zagadnieniom występującym w orzecznictwie sądów polskich, takie jak: ocena przepisów przejściowych ustawy o grach hazardowych oraz odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w związku z brakiem notyfikacji przepisów technicznych. Dopełnieniem publikacji jest analiza spraw dotyczących usług hazardowych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8160-146-7

