

USTAWA O GRACH HAZARDOWYCH

Komentarz

redakcja naukowa

Marek Wierzbowski, Stanisław Radowicki

Krzysztof Budnik, Michał Krysik, Stanisław Radowicki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

USTAWA O GRACH HAZARDOWYCH

Komentarz

redakcja naukowa
Marek Wierzbowski, Stanisław Radowicki

Krzysztof Budnik, Michał Krysik, Stanisław Radowicki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 lipca 2019 r.

Recenzent

Dr hab. Agnieszka Żywicka, prof. UJK

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Anna Iwannikow – JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie

Krzyszyna Szych – JustLuk

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Marek Wierzbowski: słowo wstępne

Stanisław Radowicki: art. 1, 4–5, 8, 15–15e, 15i–18, 22–23f, 27–29b, 31–68a, 70, 80–87, 88a–145

Krzysztof Budnik: art. 3, 6–7a, 9, 11, 13, 15h, 19–21, 24–24c, 88

Krzysztof Budnik i Stanisław Radowicki: art. 2, 10, 12, 14, 15f–15g, 29c, 69

Michał Krysiak: art. 71–79

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących 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., 2019

ISBN 978-83-8160-803-9

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

www.wolterskluger.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
Ustawa o grach hazardowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 847)	13
Rozdział 1. Przepisy ogólne	15
Rozdział 2. Warunki urządzania gier hazardowych	109
Rozdział 3. Szkolenia	229
Rozdział 4. Ograniczenia w urządzaniu gier hazardowych	236
Rozdział 5. Koncesje, zezwolenia i zgłoszenia	275
Rozdział 6. Opłaty	402
Rozdział 7. Podatek od gier	408
Rozdział 8. Sprawozdawczość i informacje	425
Rozdział 9. Dopłaty	432
Rozdział 10. Kary pieniężne	449
Rozdział 11. Zmiany w przepisach obowiązujących	489
Rozdział 12. Przepisy przejściowe i dostosowujące	493
Rozdział 13. Przepisy końcowe	507
Bibliografia	509
Wykaz orzeczeń	521
Autorzy	537

Wykaz skrótów

Źródła prawa

- dyrektywa 2015/1535 – dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z 9.09.2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.Urz. UE L 241, s. 1)
- dyrektywa 98/34/WE – dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.06.1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.Urz. UE L 204, s. 37), nie obowiązuje
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- k.k.s. – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1958 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)

- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- pr. przeds. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.)
- r.u.l. – rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 8.06.2017 r. w sprawie urządzeń losujących, urządzeń do gier i automatów do gier, zabezpieczenia informacji dotyczących urządzanej loterii oraz użytkowania, naliczania i wypłacania wygranych (Dz.U. poz. 1171)
- u.g.h. – ustawa z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 847 ze zm.)
- u.g.z.w. – ustawa z 29.07.1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm., nie obowiązuje)
- u.u.p. – ustawa z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2019 r. poz. 659 ze zm.)
- u.z.z.m.p. – ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1302 ze zm.)

Publikatory

- Apel.-W-wa – Sąd Apelacyjny w Warszawie
- Dz.U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
- Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
- OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
-

OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
Zb. Orz.	– Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji
Zb. Orz. SN	– Zbiór Orzecznictwa Sądu Najwyższego
ZPO	– Zamówienia Publiczne w Orzecznictwie

Inne

EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
FPK	– Fundusz Promocji Kultury
FRKF	– Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej
FRPH	– Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych
FWRSO	– Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
KAS	– Krajowa Administracja Skarbowa
KIO	– Krajowa Izba Odwoławcza
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości (Unii Europejskiej)
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Uwaga: artykuły przywoływane w komentarzu bez bliższego określenia lub z określeniem „ustawa” są artykułami komentowanej ustawy o grach hazardowych

Wstęp

Oddajemy do rąk Czytelnika komentarz do ustawy o grach hazardowych, stanowiący przekrojową analizę prawną przepisów ustawy oraz najistotniejszych regulacji zawartych w rozporządzeniach wykonawczych.

Kończąca się pierwsza dekada obowiązywania przepisów ustawy o grach hazardowych stanowi niewątpliwie dobry moment do dokonania prawnej oceny jej funkcjonowania, zwłaszcza w wymiarze praktycznym. Z tych też względów komentarz opracowany został przez autorów od wielu lat związanych z rynkiem gier hazardowych w Polsce i doradzających podmiotom z tej branży.

Hazard niemal od zawsze towarzyszył ludziom, z jednej strony stanowiąc formę rozrywki, z drugiej natomiast – poprzez tworzenie iluzji łatwego wzbogacenia się – niosąc ze sobą istotne ryzyko uzależnienia oraz związanych z tym konsekwencji. Działalność hazardowa jest niezwykle dochodowa, zaś jej opodatkowanie stanowi istotne źródło dochodów budżetowych. Dlatego wszędzie tam, gdzie jest ona dopuszczalna, poddawana zostaje szczegółowej reglamentacji prawnej, mającej na celu ochronę interesu konsumentów (graczy) oraz interesu państwa, przy jednoczesnym ograniczaniu ryzyka nielegalnego hazardu i szarej strefy gier hazardowych. Należy zaznaczyć, że rynek gier hazardowych w krajach członkowskich UE nie został dotychczas poddany harmonizacji. Z tego też względu państwa członkowskie posiadają daleko idącą swobodę w zakresie kształtowania własnej polityki wobec rynku gier hazardowych, w tym wprowadzania różnego typu ograniczeń i zakazów.

Wejście w życie ustawy o grach hazardowych, któremu towarzyszyły duże napięcia polityczne, zasadniczo zmieniło w Polsce rynek tych gier, funkcjonujący uprzednio w ramach określonych ustawą o grach i zakładach wzajemnych z 1992 r.

Od 2010 r. ustawę o grach hazardowych wielokrotnie zmieniano, przy czym powody nowelizacji były różne, począwszy od zmian wynikających ze zmian administracyjnych, przez konieczność dostosowania przepisów do dokonującego się postępu technologicznego i rozwoju segmentu e-commerce, po zmiany samej koncepcji ustawodawcy odnoszącej się do oczekiwanego kształtu rynku gier w Polsce (np. odejście od wprowadzonego w 2010 r. całkowitego zakazu urządzania gier na automatach poza kasynami gier na rzecz dopuszczenia w 2016 r. sieci salonów gier na automatach objętej monopolem państwa, czy też zliberalizowania zakazu urządzania gier przez sieć Internet). Między innymi te właśnie kluczowe przemiany rynku hazardowego poddane zostały ocenie prawnej przez autorów niniejszego komentarza. Publikacja oparta została przy tym na obszernej i najnowszej literaturze krajowej i zagranicznej oraz wzbogacona o aktualne orzecznictwo sądów krajowych i Trybunału Sprawiedliwości UE. Uzupełnieniem komentarza są tabele i grafy systematyzujące i ułatwiające Czytelnikom interpretację regulacji.

Założeniem autorów było zaadresowanie komentarza nie tylko do praktyków stosujących omawiane przepisy (sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i pracowników administracji publicznej), lecz także do wszystkich innych Czytelników zainteresowanych zgłębieniem wiedzy odnośnie do regulacji hazardowych, w tym zwłaszcza do środowiska akademickiego.

Mając na uwadze powyższe, liczymy, że książka pt. *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz* zostanie życzliwie przyjęta przez Czytelników i będzie pomocna w rozwiązywaniu wszelkich kwestii dotyczących stosowania komentowanej ustawy.

Marek Wierzbowski
Stanisław Radowski

USTAWA

z 19.11.2009 r.

o grach hazardowych

(Dz.U. z 2019 r. poz. 847)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. 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.

[**Pojęcia hazardu i gry**] Ryzyko i chęć poddawania się ryzykownym przedsięwzięciom od zawsze towarzyszyły ludziom. Wskazuje się, że istnieją dowody na istnienie różnego typu gier uzależnionych od losu (trafu, szczęścia) pochodzące nawet z okresu sprzed 4000 lat p.n.e.¹ Słowo „hazard” pochodzi z języka arabskiego, w którym „*az-zahr*” oznacza „grę w kości”. Słowo to przyjęło się na Półwyspie Iberyjskim jako „*azar*”, a następnie rozprzestrzeniło się w zbliżonej formie w pozostałych krajach europejskich. We współczesnym, słownikowym rozumieniu „hazard” definiowany jest szeroko jako „ryzykowne przedsięwzięcie, ryzyko”, natomiast w ujęciu węższym stanowi on synonim „gier lub zakładów pieniężnych z nieodłącznym elementem losowości”. Wskazuje się, że „hazard” to „rodzaj działań – najczęściej przyjmujący

¹ P. Ferentzy, N.E. Turner, *The history of problem gambling. Temperance, substance abuse, medicine and metaphors*, New York 2013, s. 6; J.N. Weatherly, M.R. Dixon, *Toward an integrative behavioral model of gambling*, „The Analysis of Gambling Behavior” 2007/1, s. 4.

formę gier hazardowych, których skutek zależy od przypadku, a wygrana lub przegrana przyjmuje postać zysku lub straty materialnej”². Przez „gry” natomiast rozumie się ogólnie pewną aktywność, która nie prowadzi do osiągnięcia żadnych precyzyjnych celów – jest celem samym w sobie – wykonywaną w ustalonych granicach czasu i przestrzeni, w której następuje akceptacja obowiązujących reguł oraz wzrost napięcia, ekscytacji i świadomości „odmienności” od zwyczajnego życia u jej uczestnika³. Pojęcie hazardu łączone jest z ustawowym pojęciem gier hazardowych (por. komentarz do art. 2).

W ujęciu prawnym „gra” stanowi umowę, w której strony ustanawiają pewne świadczenie na rzecz tego kontrahenta, który osiągnie korzystny wynik pewnej czynności, podjętej równocześnie dla zabawy i wywołania rozstrzygnięcia⁴. Wskazuje się także, iż w przypadku „gry” każda ze stron zobowiązuje się spełnić świadczenie na rzecz drugiej strony, jeśli druga strona okaże się „zręczniejsza” w najszerszym tego słowa znaczeniu (np. wygra partię szachów), natomiast w przypadku zakładu każda ze stron zobowiązuje się spełnić świadczenie na rzecz drugiej strony, jeśli to teza drugiej strony co do rzeczywistości okaże się trafna⁵. Gra obejmuje umowę o przyznanie określonego świadczenia osobie, która osiąga najlepszy rezultat czynności zmierzających do wyłonienia zwycięzcy, natomiast zakład sprowadza się do umowy o świadczenie na rzecz tego z uczestników, którego twierdzenia o okolicznościach objętych zakładem okażą się zbieżne z rzeczywistym stanem rzeczy⁶.

[Rys historyczny] Ujmując gry hazardowe historycznie, na wstępie trzeba wskazać na prawdopodobnie najstarszą z nich – grę w kości. Pierwsze kości do gry odnaleziono na terenie Mezopotamii i jak wska-

² B. Lelonek, I. Niewiadomska, M. Brzezińska, *Hazard*, Lublin 2005, s. 5.

³ J. Huizinga, *Homo ludens. Zabawa jako źródło kultury*, Warszawa 1985, s. 55–56.

⁴ P. Księżak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis 2017, komentarz do art. 413 i powołane tam stanowiska doktryny.

⁵ *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Art. 1–449¹¹, red. M. Gutowski, Warszawa 2016, komentarz do art. 413.

⁶ *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2017.

zują badania, w starożytności traktowane były one nie tylko jako narzędzie rozrywki, ale i wyrocznia („Magazyn E-play” 2008/2). Różnego typu gry losowe obecne były w cywilizacjach starożytnych od Babilonii po Chiny, a także w starożytnej Grecji i Rzymie⁷. W literaturze wskazuje się, że ponoć w 1020 r. podczas zjazdu króla Norwegii Olafa II Świętego z królem Szwecji Olafem Skötkonungiem (synem Świętosławy, córki Mieszka I), to rzuty kośćmi zadecydowały o spornych między tymi państwami granicach powiatu Hising. Grze w kości oddawali się też monarchowie angielscy – Ryszard Lwie Serce czy Henryk VIII, który ponoć przegrał wielki dzwon z anglikańskiej katedry św. Pawła w Londynie. W XIII w. w Europie pojawiły się karty do gry, które najprawdopodobniej dotarły z Azji w efekcie wypraw Marco Polo albo wypraw krzyżowych⁸. Miejscem, gdzie dynamicznie rozwijały się różnego rodzaju gry hazardowe, był dwór francuski, zwłaszcza za panowania króla Ludwika XIV Burbona⁹.

Do XVI stulecia hazard powiązany był z zakładami i grami o prywatnym charakterze i nie przybierał charakteru publicznego¹⁰. Pewnym odstępstwem były loterie publiczne we Francji oraz na terenach obecnych Włoch, gdzie we Florencji w 1530 r. zorganizowano publiczną loterię „La Lotto de Firenze”, a następnie w 1863 r. loterię narodową „Lotto” – pierwowzór współczesnych loterii¹¹.

Stopniowo jednak gry hazardowe stawać zaczęły się domeną publiczną. W 1638 r. otwarto w Wenecji „Il Ridotto”, pierwsze w historii, legalne kasyno (*casini*), poddane nadzorowi administracyjnemu władz miejskich. Dało ono początek dynamicznemu rozwojowi małych kasyn weneckich i w efekcie, pod koniec XVII w., operowało ich 136¹². Choć kasyna powstały we Włoszech, to najpopularniejsze współcześ-

⁷ L. Wilk, *Hazard. Studium kryminologiczne i prawne*, Warszawa 2012; D.G. Schwartz, *Roll the bones. The history of gambling*, New York 2006, eBook.

⁸ P. Słowiński, *Sekrety szulerów*, Katowice 1999, s. 13–14.

⁹ B.T. Woronowicz, *Hazard i jego historia*, „Puls” 2011/5, s. 23.

¹⁰ P. Ferentzy, N.E. Turner, *The history of...*, s. 10.

¹¹ *Grającym sprzyja szczęście*, red. G. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 9–10.

¹² D.G. Schwartz, *Roll the bones...*

Komentarz stanowi przekrojową analizę prawną zarówno przepisów ustawy o grach hazardowych, jak i regulacji zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy. W książce szczególną uwagę zwrócono na najważniejsze problemy praktyczne związane ze stosowaniem przepisów ustawy o grach hazardowych, w tym na takie kwestie jak:

- warunki i ograniczenia urządzania gier hazardowych,
- uzyskiwanie koncesji, zezwoleń i dokonywanie zgłoszeń organom nadzoru,
- opłaty, podatek od gier, dopłaty, a także kwestie dotyczące nakładania kar pieniężnych z tytułu naruszenia przepisów ustawy.

Opracowanie uwzględnia najnowsze orzecznictwo sądów krajowych oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak również zawiera bogatą i aktualną bibliografię publikacji krajowych i zagranicznych.

Książka przeznaczona jest nie tylko dla organów stosujących prawo i prawników zajmujących się omawianą tematyką, lecz także dla osób prowadzących działalność w zakresie urządzania gier hazardowych oraz podmiotów wspierających taką działalność, w tym agencji reklamowych czy firm informatycznych.

Autorami komentarza są cenieni specjaliści od lat zajmujący się świadczeniem usług w zakresie prawnego wsparcia dla krajowych i zagranicznych podmiotów z branży gier hazardowych. Opracowanie jest efektem podsumowania doświadczeń autorów zdobytych poprzez udział w pracach legislacyjnych związanych z ustawą o grach hazardowych oraz w trakcie stosowania jej przepisów w toku postępowań przed organami administracji, sądami krajowymi i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 239 Zł (W TYM 5% VAT)