

Michał Hejbudzki

Reglamentacja działalności w zakresie prowadzenia gier na automatach w świetle swobody działalności gospodarczej – rozważania de lege lata i de lege ferenda

Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje nr 26, 137-155

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KULTURA BEZPIECZEŃSTWA
NAUKA – PRAKTYKA – REFLEKSJE
Nr 26, 2017 (137–155)
DOI 10.24356/KB/26/6

REGLAMENTACJA DZIAŁALNOŚCI
W ZAKRESIE PROWADZENIA GIER NA
AUTOMATACH W ŚWIETLE SWOBODY
DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ –
ROZWAŻANIA DE LEGE LATA
I DE LEGE FERENDA

REGULATION OF ECONOMIC ACTIVITIES
IN THE AREA OF GAMING MACHINES
IN THE LIGHT OF THE FREEDOM OF
ECONOMIC ACTIVITY. REFLECTIONS
DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA

MICHAŁ HEJBUDZKI
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ABSTRACT

Objectives

The subject of studies focuses on the issue of whether the introduction of an absolute prohibition on gaming machines outside casinos actually falls within the legal conditions allowing restriction of the principle of freedom of economic activity and, therefore, whether banning gaming machines outside casinos is necessary for the protection of “important public interest” within the meaning of Article 20 and 22 of the Constitution, as well as whether it is appropriate to introduce a state monopoly on this activity.

Methods

This work is a study on legal aspects, in which legal provisions were made the basic verification material when assessing the merits of individual legal solutions. Therefore, the study of the outlined problems were mainly based on the dogmatic method as the most efficient in the process of exegesis of legal norms. This approach is a consequence of the assumption that the optimal legal regulation of the raised issues is one of the main conditions for achieving the goals. The historical method was used as a supplementary one in relation to the evolution of regulations in this respect.

Results

The analysis of the issues leads to the conclusion that the gaming sector should be subject to inspection and supervision of the authorities of the state and that the public authority should protect citizens against the risk of gambling addiction. The introduction of a ban on gaming machines outside casinos resulted from the need perceived by the legislator to introduce comprehensive changes in regulations governing the area of the dynamically developing gambling market since socially adverse changes and irregularities occurred in this market.

Conclusions

A general clause of an important public interest adopted in Article 22 of the Constitution allows to recognise the restriction on the freedom of economic activity consisting of a permission to operate gaming machines only in casinos constitutionally acceptable, as it is necessary for security, public order, health, freedom and public morality in a democratic state. Existing restrictions in this regard meet the constitutional requirement of proportionality, i.e. applied measures lead to the desired objectives, are necessary to protect the interests which they are linked to and the effects of the restrictions are proportionate to the burdens imposed on the citizen. However, the proposals to restore the opportunities for gaming machines outside casinos are incomprehensible. The introduction of a state monopoly on operating gaming machines will interfere with the principle of freedom of economic activity because there are no rational reasons for limiting entrepreneurs in this field of economic activity while a legal base to broad access to gaming machines will be created. Adoption of the proposed amendments will reveal the primacy of the fiscal interests of the state over values such as public health. At the same time it will expose the weakness of the State, which not being able to eliminate the so-called

“grey economy” by any other means, decides to join the circle of beneficiaries of the activity sanctioning it legally and ignoring the well-being of citizens.

KEYWORDS:

freedom of economic activity, gambling, gaming machines, licence, permit, the state monopoly

ABSTRAKT

Cel

Tematyka opracowania koncentruje się na zagadnieniu, czy wprowadzenie bezwzględnego zakazu urządzania gier na automatach poza kasynami rzeczywiście mieści się ramach prawnych przesłanek dopuszczających stosowanie ograniczeń względem zasady swobody działalności gospodarczej, a zatem, czy delegalizacja organizacji gier na automatach poza kasynami jest konieczna dla ochrony „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 20 i art. 22 Konstytucji, a także czy zasadne jest objęcie tej działalności monopolem państwa.

Metody

Praca stanowi studium prawne, w którym podstawowym materiałem weryfikacyjnym przy ocenie zasadności poszczególnych rozwiązań prawnych uczyniono przepisy prawne. Dlatego badania zarysowanej problematyki zostały oparte w głównej mierze na metodzie dogmatycznej jako najefektywniejszej w procesie egzegezy norm prawnych. Stanowisko takie jest konsekwencją założenia, że optymalna prawna regulacja poruszonej tematyki jest jednym z głównym warunków osiągnięcia założonych celów. Jako uzupełniająca została wykorzystana metoda historyczna w odniesieniu do ewolucji przepisów w przedmiotowym zakresie.

Wyniki

Analiza zagadnienia prowadzi do konkluzji, że sektor hazardowy powinien podlegać kontroli i nadzorowi organów państwa oraz, że władza publiczna winna chronić obywateli przed ryzykiem uzależnienia od hazardu. Wprowadzenie zakazu gry na automatach poza kasynem wynikało z dostrzeżonej przez ustawodawcę potrzeby dokonania kompleksowej zmiany przepisów regulujących obszar dynamicznie rozwijającego się rynku gier hazardowych uzasadnionej występującymi na tym rynku niekorzystnymi społecznie zmianami i nieprawidłowościami.

Wnioski

Przyjęta w art. 22 Konstytucji klauzula generalna ważnego interesu publicznego pozwala na uznanie za konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie swobody działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu automatów gry wyłącznie w kasynach, ponieważ jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, zdrowia, wolności i moralności publicznej. Istniejące ograniczenia w tym zakresie spełniają konstytucyjny wymóg proporcjonalności, tzn.: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Natomiast niezrozumiałe są propozycje przywrócenia możliwości organizowania gier na automatach poza kasynami gry. Wprowadzenie monopolu państwowego na prowadzenie automatów gier w salonach będzie kolidowało z zasadą wolności działalności gospodarczej, ponieważ nie istnieją racjonalne względy przed ograniczeniem przedsiębiorców w tej dziedzinie życia gospodarczego, skoro jednocześnie zostanie stworzona ścieżka prawna do szerokiego dostępu do automatów. Przyjęcie proponowanych zmian ujawni prymat interesów fiskalnych państwa nad wartościami takimi jak zdrowie publiczne. Jednocześnie obnaży słabość Państwa, które nie mogąc przy użyciu innych środków zlikwidować tzw. „szarej strefy” postanowi włączyć się w krąg beneficjentów tej działalności, sankcjonując ją prawnie i ignorując dobro obywateli.

SŁOWA KLUCZOWE:

wolność działalności gospodarczej, hazard, gry na automatach, koncesja, zezwolenie, monopol państwa

WPROWADZENIE

Pojęcie „hazard” ma szerokie znaczenie. Jest ono kojarzone także z aktywnością, której wynik zależy wyłącznie od przypadku. Osoby uprawiające hazard, mimo braku kontroli nad biegiem wydarzeń, zawierają losowi ich wynik, z nadzieją wygranej¹. Hazard zaliczany jest do kategorii zjawisk patologii społecznej ze względu na towarzyszące mu społeczne negatywne

¹ Zob. Druk Sejmu VI nr 2481.

skutki, takie jak ryzyko uzależnień oraz ze względu na jego oddziaływanie kryminogenne i wiktymogenne. Z tego względu ta sfera aktywności gospodarczej poddawana jest szczególnym ograniczeniom².

Prawne regulacje dotyczące różnych aspektów szeroko pojętej działalności hazardowej mają w Polsce długoletnią tradycję³. Automaty, jako narzędzie jednej z form hazardu, stały się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy polskiego od lat 70. XX w. Wówczas to gry na automatach *explicite* zostały zaliczone do gier losowych, czyli do gier o wygranych pieniężnych lub rzeczowych, których wynik zależy wyłącznie od przypadku. Gra losowa lub totalizator mogły być prowadzone wyłącznie przez jednostki gospodarki uspołecznionej oraz na podstawie zezwolenia Ministra Finansów⁴. W warunkach wolnorynkowych normatywne regulacje działalności w zakresie gier na automatach zostały rozbudowane⁵. Przed wszystkim wprowadzono dychotomiczny podział na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach⁶ oraz gier na automatach o niskich wygranych⁷. Oba te rodzaje działalności zostały wyłączone spod zakresu

² Pismo Sejmu z dnia 23 lutego 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego, znak BAS-WPTK-484/14, s. 43, (niepubl.).

³ Zob. m.in. ustawa z dnia 26 marca 1920 r. w przedmiocie urządzania loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej, Dz. U. 1920, Nr 31, poz. 180 ze zm.; z dnia 9 lipca 1936 r. o monopolu loteryjnym, Dz. U. 1936, Nr 55, poz. 398 ze zm.; ustawa z dnia 20 maja 1976 r. o grach losowych i totalizatorach, Dz. U. 1976, Nr 19, poz. 122 ze zm.; ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych, tekst jedn. Dz. U. 2004, Nr 4, poz. 27 ze zm. (dalej: ustawa z 1992 r.).

⁴ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 3 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 1976 r. o grach losowych i totalizatorach, Dz. U. 1976, Nr 19, poz. 122 ze zm. Stosownie zaś do § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 1976 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gier losowych i totalizatorów (Dz. U. 1976, Nr 26, poz. 154 ze zm.): „Jednostka gospodarki uspołecznionej ubiegająca się o udzielenie zezwolenia na prowadzenie gier w automatach jest obowiązana dołączyć do wniosku o udzielenie zezwolenia opis działania automatu.” (przepis w wersji zmienionej przez § 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 28 czerwca 1980 r., Dz. U. 1980, Nr 15, poz. 53, zmieniającego przedmiotowe rozporządzenie z dniem 1 sierpnia 1980 r.).

⁵ Zob. ustawa z 1992 r.

⁶ Zgodnie z art. 2 ust. 2a ustawy z 1992 r.: „Grami na automatach były gry o wygrane pieniężne lub rzeczowe na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych i elektronicznych.”

⁷ Kategoria ta została wprowadzona przez art. 1 pkt 3 ppkt b ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na auto-

pojęciowego gier liczbowych, a także spod zakładów wzajemnych i nie zostały objęte monopolem Państwa.

Obecnie aktem prawnym normującym ten obszar życia społecznego i gospodarczego jest ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (dalej: ustawa z 2009 r.)⁸. Wśród przepisów tej ustawy na szczególną uwagę, z perspektywy dalszych rozważań, zasługują art. 14 ust. 1⁹ i art. 89 ust. 1 pkt 2¹⁰. Skutkiem wejścia w ich życie była likwidacja możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w formie salonów gier na automatach oraz usunięcie z obrotu prawnego kategorii gier na automatach o niskich wygranych. Doprowadziło to do delegalizacji, a tym samym do wyeliminowania, pewnego sektora działalności gospodarczej. Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach¹¹ stało się dopuszczalne wyłącznie przez podmioty po-

matach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 774). Zgodnie z art. 2 ust. 2b ustawy z 1992 r. grami na automatach o niskich wygranych były „gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych i elektronicznych o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których wartość jednorazowej wygranej nie mogła być wyższa niż równowartość 15 euro, a wartość maksymalnej stawki za udział w jednej grze nie mogła być wyższa niż 0,07 euro.” Równowartość 15 euro i 0,07 euro ustalana była według kursu kupna, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, z ostatniego dnia poprzedniego roku kalendarzowego.

⁸ Zob. tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 471.

⁹ Zgodnie z jego treścią: „Urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, w tym turniejów gry pokera, gier w kości oraz gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gry na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonej koncesji lub udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy.”

¹⁰ Stosownie do jego treści: „Karze pieniężnej podlega urządzający gry na automatach poza kasynem gry.”

¹¹ Zgodnie z art. 2 ust. 3-5 ustawy z 2009 r.: „Grami na automatach są gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych lub elektronicznych, w tym komputerowych, o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których gra zawiera element losowości. Wygraną rzeczową w grach na automatach jest również wygrana polegająca na możliwości przedłużania gry bez konieczności wpłaty stawki za udział w grze, a także możliwość rozpoczęcia nowej gry przez wykorzystanie wygranej rzeczowej uzyskanej w poprzedniej grze. Grami na automatach są także gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych lub elektronicznych, w tym komputerowych, organizowane w celach komercyjnych, w których grający nie ma możliwości uzyskania wygranej pieniężnej lub rzeczowej, ale gra ma charakter losowy.”

siadające koncesję¹² na prowadzenie kasyna gry¹³, zaś jedynymi miejscami przeznaczonymi do legalnego organizowania gry na automatach stały się kasyna.

Pomimo wprowadzonych zmian skala zjawiska wykorzystywania automatów w przestrzeni publicznej jest ogromna. Obrazują to dane, z których wynika, że w 2015 r. w kasynach gry znajdowało się ok. 2500 automatów do gier, podczas gdy niemal równocześnie w tym samym czasie Służba Celna zajęła ok. 30 tysięcy nielegalnych automatów do gier¹⁴. Jednocześnie w 2015 r. wygasły ostatnie zezwolenia na urządzenie gier na automatach do gier oraz automatach do gier o niskich wygranych wydanych na podstawie ustawy z 1992 r.

Powyższe uwagi stały się motywem przewodnim dla poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie bezwzględnego zakazu urządzenia gier na automatach poza kasynami rzeczywiście mieści się w ramach prawnych przesłanek dopuszczających stosowanie ograniczeń względem zasady swobody działalności gospodarczej, a zatem, czy delegalizacja organizacji gier na automatach poza kasynami jest konieczna dla ochrony „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 20 i art. 22 Konstytucji¹⁵, a także czy zasadne jest objęcie tej działalności monopolem państwa. Ramy tematyczne niniejszego opracowania, a zwłaszcza konieczność zachowania zwięzłości wywodu pozwalają na wyszczególnienie tylko niektórych aspektów tego zagadnienia.

¹² Szerzej na temat koncesji zob. J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014, s. 24 – 31 i 34 – 39; J. Olszewski, *Prawo gospodarcze. Kompendium*, Warszawa 2013, s. 11 – 13; M. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012, s. 55 – 73; A. Matan, [w:] S. Kalus (red.), *Ochrona prawna obrotu gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 122 – 134; M. Paweńczyk, [w:] A. Powałowski (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 41 – 45; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 201 – 203; J. Sieńczyło – Chłabicz, E. Bieniek – Koronkiewicz, *Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, Warszawa 2002, s. 140 – 143.

¹³ Zob. też art. 6 ust. 1 ustawy z 2009 r. oraz art. 46 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. 2016, poz. 1829 ze zm.) dodany przez art. 113 pkt 1 ustawy z 2009 r. z dniem 1 stycznia 2010 r.

¹⁴ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmu VIII nr 795.

¹⁵ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

ZAKAZ GIER NA AUTOMATACH POZA KASYNEM W ŚWIETLE KONSTITUCYJNEJ WARTOŚCI SWOBODY DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Mimo że początkowo¹⁶ zasada wolności działalności gospodarczej¹⁷ miała rangę tylko ustawową¹⁸, to od dnia wejścia w życie Konstytucji uzyskała charakter zasady konstytucyjnej¹⁹, a zgodnie z art. 20 Konstytucji pełni funkcję jednej z podstaw społecznej gospodarki rynkowej, będącej przyjętą w naszym państwie formą ustroju gospodarczego²⁰. Wolność działalności gospodarczej ma w świetle Konstytucji dwojaki charakter: jest

¹⁶ Zob. art. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.), którego odpowiednikiem był art. 5 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.) oraz obecnie jest obowiązujący art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. 2016, poz. 1829 ze zm.).

¹⁷ Na uwagę zasługuje wyrażony w doktrynie pogląd, według którego wolność gospodarcza to publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym, któremu odpowiada ogólny obowiązek nienaruszania swobody działalności beneficjentów tego prawa w sferze działalności gospodarczej, zob. A. Walaszek – Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 12.

¹⁸ Szerzej zob. J. Ablewicz, *Istota wolności gospodarczej w ujęciu filozoficznoprawnym*, Warszawa 2014, s. 99 – 119; S. Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 114 – 124; D. Kosacka – Łędzewicz, B. Olszewski, *Leksykon działalności gospodarczej*, Wrocław 2007, s. 26; W. Katner, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003, s. 51 – 55; M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Zakamycze 2000, s. 70 – 106.

¹⁹ Zob. A. Mączyński, Wolność działalności gospodarczej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w: Konferencja naukowa: „Konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej oraz wynikające z niej zasady swobody umów, Warszawa 2006, s. 15 – 25; J. Ciapała, [w:] K. Sławik, (red.), *Działalność gospodarcza. Kluczowe problemy*, Warszawa 2007, s. 18 – 21; M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 55 – 58.

²⁰ Szerzej zob. L. Garlicki, M. Zubik, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 521-523; K. Strzyczkowski, *Wolność działalności gospodarczej*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 21-24; C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 37-59; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 243-245; E. Kosiński, *Wolność gospodarcza i konkurencja jako elementy ustroju gospodarczego państwa*, Radca Prawny 2005, nr 5, s. 8; C. Banaśński, [w:] H. Gronkiewicz – Waltz, M. Wierzbowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2015, s. 64 – 71.

jednocześnie zasadą ustrojową i podstawą formułowania pewnych praw podmiotowych. Konstytucja eksponuje wyraźnie ten pierwszy aspekt, albowiem art. 20 i art. 22 umiejscowione zostały w rozdziale I Konstytucji i nie znalazły bezpośredniej konkretyzacji i rozwinięcia w przepisach rozdziału II²¹. Jednocześnie za utrwalony należy uznać pogląd o tym, że gwarantowana przez art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, a zatem może podlegać ograniczeniom²². Ustawowe limitowanie tej wolności nie może być realizowane na zasadzie zupełnej dowolności. Usprawiedliwić ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność działalności gospodarczej może tylko ważny interes publiczny²³, odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności. Niezbędne jest nadto zachowanie ustawowej formy ingerencji²⁴. Dodać też należy art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Przy założeniu, że wolność działalności gospodarczej należy do konstytucyjnych praw i wolności jednostki, to art. 22 Konstytucji, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Oznacza to z jednej strony, że każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Z drugiej strony w zakresie „ważnego interesu publicznego” mieszczą się również wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji²⁵. Art. 22 Konstytucji jako *lex specialis* nie

²¹ Zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02.

²² Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00; z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00 oraz z 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01.

²³ Szerzej na temat pojęcia interesu publicznego zob. A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 176 – 203; J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 374–375; R. Blicharz, M. Kania, *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, PUG 2010, nr 5, s. 14.

²⁴ Zob. wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98.

²⁵ Zob. wyroki TK: z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02 oraz z 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08 i z 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13.

wyłącza jednak zupełnie stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, przynajmniej w tym zakresie, w jakim „ważny interes publiczny” może być odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji²⁶. Zatem konieczność ograniczenia wolności działalności gospodarczej w omawianym obszarze powinna przejść test proporcjonalności, w którym badaniu powinny zostać poddane następujące kwestie: 1) czy zastosowane środki prowadzą i służą do zamierzonych celów, 2) czy są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, 3) czy skutki ograniczeń są proporcjonalne (adekwatne) do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika bowiem wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności²⁷.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt analizowanego zagadnienia należy zauważyć, że materialnoprawna przesłanka w postaci ochrony ważnego interesu publicznego wydaje się być spełniona.

Z wykładni historycznej ustawy z 2009 r. wynika, że wprowadzenie zakazu urządzania gier na wszelkich automatach z elementami losowości poza kasynami stanowiło wyraz realizacji zasadniczych, systemowych celów polegających zwłaszcza na wzroście ochrony społeczeństwa i praworządności przed skutkami hazardu²⁸. Kierunek ten należy uznać za słuszny w kontekście niebezpieczeństw związanych z grami na automatach, albowiem charakteryzują się one największym potencjałem uzależniającym²⁹. Faktorami mającymi istotne znaczenie w rozwoju uzależnienia są czynniki środowiskowe, do których zalicza się łatwy dostęp do gier, bliskość gier w otoczeniu oraz duża społeczna akceptacja dla hazardu (zarówno na poziomie ustawodawczym, jak i środowiska rodzinnego)³⁰. Szczególna popularność, ale też niebezpieczeństwo w przypadku gier na automatach wynika z tego, że umożliwiają grę szybkiej akcji, są źródłem zarówno pobudzenia, jak i nagrody oraz nie stawiają graczom wysokich wymagań³¹. Godzi się też podkreślić, że hazard patologiczny jest chorobą opi-

²⁶ Zob. wyrok TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14.

²⁷ Zob. wyrok TK z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09.

²⁸ Zob. druk sejmowy nr 2481/VI kadencja.

²⁹ J. Celebucka, J. Jarczyńska, *Hazard wśród młodzieży rozpoznanie profilaktyka i terapia*, [w:] *Uzależnienia behawioralne i zachowania problemowe młodzieży. Teoria diagnoza profilaktyka terapia*, red. J. Jarczyńska, Bydgoszcz 2014, s. 77.

³⁰ Ibidem, s. 80.

³¹ S. Tucholska, *Hazard patologiczny*, „Roczniki Psychologiczne”, 2008, nr 2, s. 47.

saną w Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych ICD-10 pod symbolem F63.0, jako „Zaburzenie polegające na częstym, powtarzającym się uprawianiu hazardu, który zaczyna kontrolować życie chorego i prowadzi do zaniedbania jego społecznych, zawodowych i rodzinnych zobowiązań”³². Dodatkowa trudność w rozpoznaniu tej choroby polega na tym, że utrata kontroli nad uprawianiem hazardu charakteryzuje się brakiem odczuwalnych (somaticznych) objawów, które mogłyby pomóc w jego diagnozie³³. O znaczeniu problemu uzależnienia od hazardu świadczy też zamieszczenie leczenia tego uzależnienia w wykazie świadczeń gwarantowanych³⁴.

W kontekście ochrony zasad funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej warto zauważyć, że w przypadku gier hazardowych dobrodziejstwa wynikające z funkcjonowania wolnego rynku nie powstają. Zasada funkcjonowania gier hazardowych polega bowiem na tym, że grający w nie więcej tracą niż wygrywają. Organizujący gry hazardowe „sprzedają” w istocie iluzję szybkiego wzbogacenia się, kosztem realnego zubożenia się tych konsumentów, którzy się grom oddają³⁵.

Nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że wprowadzenie wymogu polegającego na zakazie organizowania gier na automatach poza koncesjonowanymi kasynami sprzyja walce z likwidacją szarej strefy³⁶, a tym samym wzmacnia bezpieczeństwo Państwa. Dla zobrazowania skali zjawiska wystarczy nadmienić, że wprowadzona w 2003 r. możliwość instalowania automatów o niskich wygranych, które mogły być instalowane poza kasynami i salonami gry, spowodowała, że w ciągu kilku następnych lat gwałtownie wzrosła liczba automatów o niskich wygranych, które były instalowane w setkach lokali handlowych, usługowych i gastronomicz-

³² Pismo Sejmu z dnia 23 lutego 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego, znak BAS-WPTK-484/14, s. 43-44, (niepubl.).

³³ Zob. Druk Sejmu VI nr 2481.

³⁴ Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień, załącznik nr 2 „Wykaz świadczeń gwarantowanych realizowanych w warunkach stacjonarnych leczenia uzależnień oraz warunki ich realizacji” pkt 3 i pkt 4; załącznik nr 5 „Wykaz świadczeń gwarantowanych realizowanych w warunkach dziennych leczenia uzależnień oraz warunki ich realizacji” pkt 1, pkt 2, pkt 3; załącznik nr 7 „Wykaz świadczeń gwarantowanych realizowanych w warunkach dziennych leczenia uzależnień oraz warunki ich realizacji” pkt 1, Dz.U.2013.1386.

³⁵ Zob. wyrok TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14.

³⁶ Zob. druk sejmowy nr 2481/VI kadencja.

nych, np. w 2009 r. w Warszawie zarejestrowanych było ponad 2500 punktów hazardowych, a więc niemal tyle samo funkcjonujących w tym mieście sklepów spożywczych. W rezultacie szczególnie ten segment rynku gier hazardowych podatny był na praktyki „prania brudnych pieniędzy”³⁷. Wprowadzenie możliwości gier na automatach wyłącznie w kasynach objętych koncesją niewątpliwie przyczyniło się do wzmocnienia w tym zakresie przejrzystości finansowej.

Warto też odwołać się do obszaru prawa Unii Europejskiej, gdzie TSUE w wydawanych judykatach w zasadzie konsekwentnie prezentuje stanowisko o przysługującym krajom członkowskim szerokim zakresie swobody regulacyjnej w określaniu zasad prowadzenia gier hazardowych, co jest uzasadnione specyfiką gier hazardowych, a przede wszystkim wiążącego się z nimi poważnego niebezpieczeństwa zarówno dla podmiotów w nich uczestniczących, jak i je organizujących. Państwa członkowskie zmierzają do ograniczania, a nawet zakazywania hazardu oraz przeciwdziałania, aby działalność opierająca się prowadzeniu hazardu była źródłem zysków podmiotów prywatnych³⁸.

Powyższe refleksje pozwalają na szersze postrzeganie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie organizowania gier na automatach, czyli nie tylko przez pryzmat sfery wolności działalności gospodarczej, ale także jako dotyczącej zdrowia publicznego, w tym szczególnie zdrowia osób młodych, a zatem jako dotyczącej ważnych interesów publicznych. Dodatkową wartością konstytucyjną uzasadniającą ograniczenie omawianej działalności jest ochrona wolności osób, jako że uzależnienie zawsze jest związane ze zniewoleniem i brakiem lub osłabieniem wolnej woli człowieka³⁹. Nie bez znaczenia pozostaje też moralność publiczna, albowiem uzależnienie od hazardu rozbija więzi rodzinne, towarzyskie i alienuje

³⁷ Zob. druk sejmowy nr 2482/VI kadencja.

³⁸ Zob. wyrok TSUE z 24 marca 1994 r. w sprawie Szindler, C-275/92, pkt 60, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61992CJ0275&qid=1477841158637>, dostęp z dnia 30.10.2016 r.; wyrok TSUE z 21 września 1999 r. w sprawie Läärä, C-124/97, pkt 13, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61997CJ0124&qid=1477841675961>, [dostęp 30.10.2016 r.]; wyrok TSUE z 21 października 1999 r., w sprawie Zenatti, C-67/98, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0067&qid=1477841960986>, [dostęp 30.10.2016 r.].

³⁹ M. Zdyb, *Komentarz do art. 46 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, [w:] M. Sieradzka, M. Zdyb (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Lex 2013.

społecznie osobę nim dotkniętą oraz bezpieczeństwo finansowe państwa, ponieważ przyjęta regulacja sprzyja transparentności obrotów.

OCENA PROPOZYCJI OBJĘCIA GIER NA AUTOMATACH MONOPOLEM PAŃSTWA

Słuszny dotąd kierunek ingerencji ustawodawczej Państwa każe poddać szczególnej rozprawie proponowane na tym rynku usług nowe rozwiązania legislacyjne zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (dalej: projekt ustawy)⁴⁰. Regulacje projektu ustawy przywracają możliwość urządzania gier na automatach poza kasynami z tym, że działalność taka będzie objęta monopolem Państwa. W przekonaniu projektodawców monopol ten będzie realizowany w salonach gier na automatach, które mają stanowić miejsca odpowiednio zabezpieczone przed ingerencją osób niepożądanych w przebieg gier oraz przed uczestnictwem w grach osób niepełnoletnich.

Projektowane zmiany skłaniają do dwóch zasadniczych refleksji. Po pierwsze, jak wynika z uzasadnienia projektu, celem wprowadzenia monopolu państwa w tym zakresie jest ochrona graczy przed negatywnymi skutkami hazardu oraz likwidacja tzw. „szarej strefy” w środowisku gier hazardowych. Wydaje się, że tylko ten ostatni cel ma do pewnego stopnia szansę na powodzenie. Nakreślone w tym opracowaniu negatywne dla ludzi skutki uprawiania hazardu nie zostaną wyeliminowane lub ograniczone przez to, że osoby uzależnione będą grały na automatach w legalnych od tej pory salonach. Co więcej, z punktu widzenia tych osób kwestia legalności gry ma znaczenie zupełnie marginalne. Z tego względu trudno dociec, w jaki sposób proponowane rozwiązanie miałyby przyczynić się do rozładowania problemu. Kierunek zakładanych zmian tym bardziej zastanawia, że jak wynika z uzasadnienia projektu, projektodawcy są świadomi tego, że: „Gry na automatach do gier stanowią jedną z najbardziej uzależniających i społecznie niebezpiecznych form hazardu”. Za wysoce naiwne należy uznać myślenie projektodawców, że pozytywne efekty przyniesie nałożenie na podmiot wykonujący monopol państwa w zakresie gier na automatach urządzanych w salonach gier obowiązku umieszczenia w salonach gier informacji o ryzyku związanym z hazardem oraz nazwach instytucji świadczących pomoc osobom z problemami hazardowymi. Przypomina to pomysł legalizacji sprzedaży narkotyków pod

⁴⁰ Zob. Druk Sejmu VIII nr 795.

warunkiem umieszczenia przez sprzedającego informacji o szkodliwości ich zażywania.

Przyjęte w 2009 r. rozwiązania legislacyjne w Polsce nastawione były na ograniczanie dostępu do automatów gry. Podłożem takiej linii działania był wzgląd na negatywne doświadczenia osób, które miały kontakt z takimi automatami. Tymczasem jak wynika z uzasadnienia druku sejmowego: „W opinii projektodawcy proponowane rozwiązania zapewnią, że gry na automatach będą oferowane w sposób legalny, bezpieczny i rzetelny”. Ze stwierdzeniem tym można się zgodzić tylko o tyle, że gry na automatach będą oferowane w sposób legalny i być może rzetelny. Natomiast wykluczyć należy, jako nieistniejące, pojęcie bezpiecznej gry na automacie, a właśnie z tego głównie powodu ustawodawca w 2009 r. zdecydował się wprowadzić regulacje stanowiące wyjątek od zasady swobody działalności gospodarczej. Konkludując tę część rozważań należy zauważyć, że działania ustawodawcy w 2009 r. nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, ponieważ nie wyeliminowały zainteresowania grami na automatach, zaś jednym ze skutków wprowadzonego wówczas zakazu organizowania gier na automatach poza kasynami było rozwinięcie się w tym zakresie szarej strefy. Jednak przywrócenie automatów do salonów, nawet przy wprowadzeniu monopolu Państwa, oznacza porażkę dotychczasowych działań w tym zakresie i obnaża słabość naszego Państwa.

Drugim aspektem pozostającym do rozważenia w związku z proponowanymi rozwiązaniami legislacyjnymi jest zamysł wprowadzenia monopolu Państwa na prowadzenie gier na automatach w salonach. Środek w postaci ustanowienia wyłączności (monopolu) jednego przedsiębiorstwa prowadzącego działalność gospodarczą w określonym segmencie rynku jest ograniczeniem najdalej idącym, eliminującym całkowicie inne podmioty gospodarcze z danego rynku⁴¹. Do tej pory w zakresie prowadzenia działalności opartej na grach hazardowych monopolem Państwa są objęte gry liczbowe, loterie pieniężne i gry telebingo⁴². Projekt ustawy zakłada, że działalność gospodarczą w omawianym zakresie będzie wykonywała wyłącznie jednoosobowa spółka Skarbu Państwa.

⁴¹ Zob. T. Kocowski, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 176 – 177; wyrok TK z 26 marca 2007 r., sygn. K 29/06.

⁴² Art. 5 ust. 1 ustawy z 2009 r.

Rozwiązanie takie budzi wątpliwości w kontekście realizacji zasady wolności działalności gospodarczej. Wprawdzie skoro ustawą z 2009 r. zdelegalizowano działalność w zakresie organizowania gier na automatach poza kasynami, to można poddawać w wątpliwość, czy w ogóle propozycja wprowadzenia monopolu może być rozpatrywana, jako przejaw ograniczenia wolności działalności gospodarczej⁴³. Wydaje się, że tak, ponieważ na bazie regulacji ustawy z 2009 r. nie została zakazana działalność gospodarcza oparta na organizowaniu gier na automatach, a jedynie wprowadzone ograniczenia miały charakter terytorialny tj. ograniczały miejsca, w których taka działalność mogła być prowadzona. Zatem działalność tego rodzaju nie została zdelegalizowana, lecz poddana istotnym ograniczeniom. Poza tym kontekst normatywny przedstawionego zagadnienia powinien być szerszy i nie ograniczać się tylko do ustawy z 2009 r. ale także do regulacji istniejących wcześniej, które przewidywały prowadzenia automatów do gry poza kasynami.

Przyjęcie stanowiska, że ustanowienie monopolu w analizowanym obszarze działalności może być oceniane przez pryzmat zasady wolności działalności gospodarczej każe zwrócić uwagę na art. 260 ust. 3 Konstytucji. Przewiduje on jedynie wymóg formalny ustanowienia monopolu tj. w drodze ustawy. W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak, że w związku z tym, że monopol z istoty prowadzi do ograniczenia wolności gospodarczej, jego regulację należy interpretować w świetle art. 22 Konstytucji RP, a zatem jego wprowadzenie należy rozważać także na poziomie wymogów materialnoprawnych takich, jak ważny interes publiczny czy proporcjonalność ingerencji⁴⁴. Planowane regulacje nie realizują ważnego interesu publicznego, jak też nie spełniają testu proporcjonalności. Trudno bowiem wytłumaczyć, dlaczego podmioty prywatne mogą organizować gry na automatach w kasynach, ale już nie w salonach. Obie odmiany tej działalności w identyczny sposób negatywnie oddziałują

⁴³ Zob. A. Karczmarek, *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 795) z dnia 11 października 2016 r.*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk8.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=795>, [dostęp 31.10.2016 r.].

⁴⁴ K. Kucharski, *Istota wolności działalności gospodarczej*, PPP 2011, nr 4, s. 48-59; M. Szydło, *Konstytucyjnoprawne podstawy udziału państwa w działalności gospodarczej*, „Przegląd Sejmowy”, 2004, nr 6, s. 60; J. Węgrzyn, *Wolność prowadzenia działalności gospodarczej*, s. 526, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53674/28_Justyna_Wegrzyn.pdf, [dostęp 31.10.2016 r.].

na graczy powodując ich uzależnienie. Skoro projektodawcy przewidują zwiększenie liczby miejsc, w których będzie możliwa gra na automatach, to z punktu ochrony osób z nich korzystających jest zupełnie obojętny podmiot prowadzący taką działalność. Wydaje się zatem, że jedynym celem proponowanych zmian jest zwiększenie wpływów do budżetu państwa poprzez ograniczenie tzw. „szarej strefy”. Jednak trudno przyjąć, aby fiskalizm Państwa był wartością nadrzędną względem zdrowia obywateli. Poza tym również te cele mogłyby zostać spełnione poprzez system koncesji udzielanych przedsiębiorcom chcącym organizować gry na automatach i odpowiednim poziomie ich nadzorowania.

PODSUMOWANIE

Nie budzi zastrzeżeń pogląd, że sektor hazardowy powinien podlegać kontroli i nadzorowi organów państwa oraz, że władza publiczna winna chronić obywateli przed ryzykiem uzależnienia od hazardu. Wprowadzenie zakazu gry na automatach poza kasynem wynikało z dostrzeżonej przez ustawodawcę potrzeby dokonania kompleksowej zmiany przepisów regulujących obszar dynamicznie rozwijającego się rynku gier hazardowych uzasadnionej występującymi na tym rynku niekorzystnymi społecznie zmianami i nieprawidłowościami. Konieczność doregulowania tego obszaru aktywności gospodarczej związana była z rosnącym zagrożeniem uzależnienia się coraz szerszych kręgów społeczeństwa od hazardu i potrzebą przeciwdziałania temu zjawisku, które zaczęło przybierać cechy patologii społecznej⁴⁵.

Nie może umknąć przy tym fakt, że w przypadku przedsiębiorców organizujących gry na automatach nie mamy do czynienia ze zwykłą, typową działalnością gospodarczą, ale z działalnością, która z natury rzeczy niesie za sobą poważne zagrożenia społeczne w postaci uzależnień i przyciąga struktury przestępcze. Zwalczanie tych zagrożeń leży z całą pewnością w interesie publicznym. Stąd też wolność działalności gospodarczej w dziedzinie hazardu może podlegać dalej idącym ograniczeniom, uzasadnionym ważnym interesem publicznym, o którym mowa w art. 22 Konstytucji⁴⁶.

W świetle przeprowadzonych rozważań nie powinno wywoływać kontrowersji, że przyjęta w art. 22 Konstytucji klauzula generalna ważnego interesu publicznego pozwala na uznanie za konstytucyjnie dopuszczalne

⁴⁵ Pismo Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2014 r., znak PG VIII TK 13/14 (niepubl.), s. 79.

⁴⁶ Zob. wyrok TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14.

ograniczenie swobody działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu automatów gry wyłącznie w kasynach, ponieważ jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, zdrowia, wolności i moralności publicznej. Istniejące ograniczenia w tym zakresie spełniają konstytucyjny wymóg proporcjonalności, tzn.: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela.

Z powyższych względów niezrozumiałe są propozycje ponownego wprowadzenia możliwości organizowania gier na automatach poza kasynami gry. Z punktu widzenia wartości konstytucyjnych, jakimi są zdrowie publiczne, moralność i bezpieczeństwo państwa, dotychczasowe ograniczenia wydają się właściwe i pozostają w zgodzie z przesłankami warunkującymi ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Wprowadzenie monopolu państwowego na prowadzenie automatów gier w salonach będzie kolidowało z zasadą wolności działalności gospodarczej, ponieważ nie istnieją racjonalne względy przed ograniczeniem przedsiębiorców w tej dziedzinie życia gospodarczego, skoro jednocześnie zostanie stworzona ścieżka prawna do szerokiego dostępu do automatów. Przyjęcie proponowanych zmian ujawni prymat interesów fiskalnych państwa nad wartościami takimi jak zdrowie publiczne. Jednocześnie obnaży słabość Państwa, które nie mogąc przy użyciu innych środków zlikwidować tzw. „szarej strefy” postanowi włączyć się w krąg beneficjentów tej działalności, sankcjonując ją prawnie i ignorując dobro obywateli.

BIBLIOGRAFIA

1. Ablewicz J., *Istota wolności gospodarczej w ujęciu filozoficznoprawnym*, Warszawa 2014.
2. Banasiński C., [w:] H. Gronkiewicz – Waltz, M. Wierzbowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2015.
3. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
4. Blicharz R., Kania M., *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, PUG 2010, nr 5.
5. Celebucka J., Jarczyńska J., *Hazard wśród młodzieży rozpoznanie profilaktyka i terapia* [w:] *Uzależnienia behawioralne i zachowania problemowe młodzieży. Teoria diagnoza profilaktyka terapia*, red. J. Jarczyńska, Bydgoszcz 2014.

6. Ciapała J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009.
7. Ciapała J., [w:] K. Sławik, (red.), *Działalność gospodarcza. Kluczowe problemy*, Warszawa 2007.
8. Garlicki L., Zubik M., [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
9. Hoc S., *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
10. Kabza J., *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014.
11. Katner W., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003.
12. Kocowski T., [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
13. Kosacka – Łędzewicz D., Olszewski B., *Leksykon działalności gospodarczej*, Wrocław 2007.
14. Kosikowski C., *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005.
15. Kosiński E., *Wolność gospodarcza i konkurencja jako elementy ustroju gospodarczego państwa*, Radca Prawny 2005, nr 5.
16. Kucharski K., *Istota wolności działalności gospodarczej*, PPP 2011, nr 4.
17. Matan A., [w:] S. Kalus (red.), *Ochrona prawna obrotu gospodarczego*, Warszawa 2011.
18. Mączyński A., *Wolność działalności gospodarczej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Konferencja naukowa: „Konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej oraz wynikające z niej zasady swobody umów”, Warszawa 2006.
19. Olszewski J., *Prawo gospodarcze. Kompendium*, Warszawa 2013.
20. Pawełczyk M., [w:] A. Powalowski (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
21. Sieńczyło – Chlabicz J., Bieniek – Koronkiewicz E., *Podjęmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, Warszawa 2002.
22. Strzyczkowski K., *Wolność działalności gospodarczej*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005.

23. Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
24. Szydło M., *Konstytucyjnoprawne podstawy udziału państwa w działalności gospodarczej*, *Przegląd Sejmowy*, 2004, nr 6.
25. Tucholska S., *Hazard patologiczny*, „*Roczniki Psychologiczne*”, 2008, nr 2.
26. Walaszek – Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994.
27. Waligórski M., *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012.
28. Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998.
29. Węgrzyn J., *Wolność prowadzenia działalności gospodarczej*,
30. http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53674/28_Justyna_Wegrzyn.pdf
31. Zdyb M., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Zakamycze 2000.
32. Zdyb M., *Komentarz do art. 46 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, [w:] M. Sieradzka, M. Zdyb (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Lex 2013.
33. Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

dr Michał Hejbudzki – adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego II i Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie, adwokat, autor publikacji z zakresu prawa cywilnego i gospodarczego.