

Eryk Kosiński

Prawna regulacja organizacji rynku hazardowego w Polsce. Wybrane zagadnienia w świetle nowego projektu zmiany ustawy o grach hazardowych z 2009 r.

Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje nr 26, 172-197

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 (172–197)
DOI 10.24356/KB/26/8

PRAWNA REGULACJA ORGANIZACJI
RYNKU HAZARDOWEGO W POLSCE.
WYBRANE ZAGADNIENIA W ŚWIETLE
NOWEGO PROJEKTU ZMIANY USTAWY
O GRACH HAZARDOWYCH Z 2009 R.

LEGAL REGULATIONS OF GAMBLING
MARKET'S ORGANIZATION IN POLAND.
SELECTED ISSUES IN THE LIGHT OF NEW
PLANS OF AMENDING THE GAMBLING
LAW OF 2009

ERYK KOSIŃSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ABSTRACT

The phenomenon of gambling finds its origins in the beginning of human race. The Polish act of 19 November 2009 on gambling games came into effect on the day of 1 January 2010 and “determines conditions of organization and principles of the conduct of business within the games of chance, mutual bids and games on machines” (art. 1 of the 2009 act).

This present article is aimed at examination of the proposed amendment of above-mentioned act on gambling games in terms of the law of the European Union, especially in the light of the case law of the courts of the European Union. The scrutiny is provided under the formal-dogmatic method

as far as an analysis of the text of legal document, together with the method of a critical analysis of legal writing and judicature of the appropriate courts. The 2016 proposed amendment bill of the 2009 act on gambling games and some other acts (The Sejm press No. 795) puts forward the change in art. 5 of the 2009 act on gambling in this way, that monopoly of the state shall cover subsequently: a conduct of business in lottos, cash lotteries, games of the telebingo and games on machines undertaken outside casinos. In the draft of law at stake there are quantitative restriction concerning the location of games and provision of a certain set of principles in the area of organising games on machines proposed, too. There are additionally requirements and restrictions relating to the organisers of games on machines introduced.

Therefore, it must be underlined that according to the Court of Justice of the European Union (the European Court of Justice and the General Court) case law any restrictions adopted by the state towards the gambling sector of economy should limit the access of consumers to the gambling (to reduce the supply) in the so-called genuine and realistic way. Secondly, these regulations should have cohesive and systematic manner. The Tribunal repeatedly indicated, that in the situation when the given Member State is implementing a severe regulation and restrictions on the gambling sector, simultaneously conducting activity in this sector on a domestic market by itself, such state cannot refer to the public order and the necessity to hinder an access to gambling. The question of budget receipts is not meaningless in such terms, nevertheless it cannot constitute the only, or the main, justification for infringements of the fundamental rights and liberties of the Treaty on the Functioning of the European Union (see cases: C-275/92 *brothers Schindler*, C-124/97 *Läärä and others*, C-67/98 *Zenatti*, C-6/01 *Anomar and others*, C-243/01 *Gambelli and others*, joined cases C-338/04, C-359/04 and C-360/04 *Placanica and others*).

In conclusion, there may be a positive opinion articulated as far as opening of the possibility to conduct games on machines outside casinos. The withdrawal from the prohibition of organising games outside casinos seems to be rational. However there are certain items which deserves criticism, like an extension of the state monopoly in the area of gambling over the games on machines. Moreover, it is not reasonable to charge the special state treasury's company with the of the organization of the mentioned monopoly in games on machines. It is firstly because of additional extra

costs, the lack of the knowledge of the very specific market, the lack of nation-wide structures and the logistics of the undertaking (storing machines, transportation, repairment, service center, devices etc.), and secondly due to reducing the economic freedom of private entrepreneurs which legally operate on this market for last decades. It appears that the Polish private capital shall not be replaced by the public economic initiative, and other measures as to achieve the public goals shall be involved, like certain proper fiscal mechanisms in the area of the gambling sector (appropriately constructed taxes guaranteeing budget revenue at an expected level).

KEYWORDS:

gambling, gambling games, economic activity, state monopoly, economic freedom

ABSTRAKT

Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. i „określa warunki urządzania i zasady prowadzenia działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach” (art. 1).

Niniejszy artykuł ma na celu dokonanie analizy proponowanej nowelizacji wymienionej ustawy o grach hazardowych pod kątem prawa Unii Europejskiej, przede wszystkim w świetle orzecznictwa sądów Unii Europejskiej. W badaniach zastosowano metodę formalno-dogmatyczną w zakresie analizy tekstu aktów prawnych oraz metodę krytycznej analizy piśmiennictwa prawniczego oraz orzecznictwa sądowego.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw z 2016 r. (druk sejmowy nr 795) zmienia art. 5 ustawy o grach hazardowych z 2009 r. w ten sposób, że monopolem państwa objęte zostaje prowadzenie działalności w zakresie gier liczbowych, loterii pieniężnych, gry telebingo oraz gier na automatach poza kasynem gry. Proponuje się w projekcie ograniczenia ilościowe dotyczące lokalizacji salonów oraz zasad urządzania gier na automatach. Wprowadza się wymogi i ograniczenia ciężące na organizatorze gier na automatach.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd) ograniczenia wprowadzane w sektorze hazardowym winny w rzeczywisty, realny sposób ograniczać dostęp konsumentów do hazardu (ograniczać podaż). Po dru-

gie, regulacje te winny mieć spójny i systematyczny charakter. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że w sytuacji kiedy dane państwo członkowskie wprowadza restrykcyjną regulację i reglamentację sektora hazardowego, jednocześnie same prowadząc działalność w tym sektorze na rynku krajowym, państwo takie nie może powoływać się na przesłanki porządku publicznego i konieczność ograniczenia dostępu do hazardu. Kwestia wpływów budżetowych nie jest bez znaczenia, ale nie może stanowić jedyne uzasadnienia naruszeń podstawowych wolności traktatowych (sprawy C-275/92 bracia Schindler, C-124/97 Läärä i inni, C-67/98 Zenatti, C-6/01 Anomar i inni, C-243/01 Gambelli i inni, sprawy połączone C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni).

Pozytywnie ocenić można zamiar uregulowania gier na automatach poza kasynami. Odejście od zakazu urządzania gier poza kasynami uznać należy za racjonalne. Krytyce natomiast poddać należy rozszerzenie państwowego monopolu o gry na automatach. Planowane powierzenie spółce Skarbu Państwa organizacji monopolu państwa w zakresie gier na automatach uznać należy za rozwiązanie niedobre z punktu widzenia po pierwsze kosztów, braku znajomości rynku, braku ogólnopolskich struktur oraz logistyki przedsięwzięcia (magazynowanie automatów, transport, naprawa, serwis urządzeń itd.), oraz po drugie z punktu widzenia ograniczenia swobody działalności gospodarczej prywatnych przedsiębiorców, od lat funkcjonujących legalnie na tym rynku. Należy postulować wykorzystanie polskiego prywatnego kapitału, w połączeniu z odpowiednimi mechanizmami fiskalnymi w obszarze sektora hazardowego (odpowiednio skonstruowane podatki gwarantujące wpływy budżetowe).

SŁOWA KLUCZOWE:

hazard, gry hazardowe, działalność gospodarcza, monopol państwa, wolność gospodarcza

I. WPROWADZENIE. GRY HAZARDOWE W ROZUMIENIU USTAWY O GRACH HAZARDOWYCH Z 2009 R.

Zjawisko hazardu (ang. *gambling*, *gaming*, franc. *jeu de hasard*, *jeux*) jest zjawiskiem sięgającym początków ludzkiej cywilizacji¹. Wykopaliska ar-

¹ Por. Opinia Rzecznika Generalnego Dámasa Ruiz-Jarabo Colomera przedłożona w dniu 16 maja 2006 r., w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Pro-

cheologiczne dowodzą występowania gier hazardowych na Dalekim Wschodzie, w tym w Chinach (tam wynaleziono gry w karty – oczko i poker), oraz w Egipcie już 3 tys. lat p.n.e. W egipskich grobowcach znaleziono m.in. kości do gry, od których to nazwy w języku arabskim „*azard*” (*al-zahr* czy *az-zahr*) wzięło się w Europie słowo „hazard” (franc. *hasard*, hiszp. *azar*, włos. *azzardo*)². Z kolei do języka polskiego słowo to zapożyczone zostało z języka francuskiego. Gry hazardowe popularne były też w starożytnej Grecji i Rzymie. Pierwszy cesarz rzymski Oktawian August (63 r. p.n.e., 14 r. n.e.) w swym liście do pasierba Tyberiusza pisał, że należałoby zakazać hazardu, albowiem on sam przegrał 20 tys. sestercji³.

W znaczeniu słownikowym pojęcie hazardu rozumieć należy jako „ryzykowne przedsięwzięcie, którego wynik zależy wyłącznie od przypadku, zwłaszcza gra o pieniądze (zwykle o dużą stawkę)”. „Hazardowo” to „ryzykownie, wiele stawiając”⁴. Z kolei gra hazardowa oznacza grę „w której o wygranej decyduje przypadek”, grę „o wielkiej skali przegranej i wygranej”⁵.

Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁶ weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. (art. 145 ustawy). Ustawa ta wprowadziła nowy termin „gier hazardowych”. Wymienione nazewnictwo było nieznane wcześniejszej ustawie z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych⁷. Należy uznać, że zastosowany termin jest prawidłowy⁸.

curatore della Republica przeciwko Massimilianowi Placanice i innym (Zb. Orz. 2007, s. I-1891), pkt 95.

² Patrz Opinia Rzecznika Generalnego Yves Bota przedłożona w dniu 14 października 2008 r., w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional (CA/LPFP) Baw International Ltd przeciwko Departamento de Jogos de Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (Zb Orz. TE 2009, s. I-7633), pkt 16.

³ Ibidem.

⁴ *Słownik języka polskiego*, red. naukowa M. Szymczak, Wydanie zmienione i poprawione. Tom pierwszy, Warszawa 1981, s. 729.

⁵ Patrz: *Mały słownik języka polskiego*, red. Stanisława Skorupki, Haliny Auderskiej, Zofii Łempickiej, Warszawa 1968, s. 221, czy *Mały słownik języka polskiego*, red. Elżbiety Sobol, Warszawa 1999, s. 248. Podobnie w: *Słownik języka polskiego*, red. naukowa M. Szymczaka, op. cit., s. 729.

⁶ Dz. U. Nr 201, poz. 1540.

⁷ T.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.

⁸ W przeszłości zauważyć można było dystans judykatury do pojęcia „hazardu”, czy „prawa hazardowego”. Tak dla przykładu w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2007 r., I KZP 14/07 (OSNKW 2007, z. 7-8, poz. 54). Patrz E. Kosiński,

Zgodnie z art. 1 ustawy z 2009 r. ustawa „określa warunki urządzania i zasady prowadzenia działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach”. Wymieniony akt prawny rozróżnia następujące gry hazardowe: gry losowe, zakłady wzajemne oraz gry na automatach. Przedstawiony katalog gier hazardowych stanowi pierwszą, istotną różnicę pomiędzy poprzednio obowiązującą ustawą o grach i zakładach wzajemnych z 1992 r. a ustawą z 2009 r., albowiem poprzednia ustawa rozróżniała cztery kategorie hazardu (nie używając jednakże tego pojęcia): gry losowe, zakłady wzajemne, gry na automatach oraz gry na automatach o niskich wygranych (art. 1 ustawy z 1992 r.). W konsekwencji wyeliminowaniu uległa kategoria „gier na automatach o niskich wygranych”⁹.

Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych w swym pierwotnym brzmieniu, nosząca wtedy tytuł „ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych”, wyróżniała jedynie dwie kategorie hazardu: gry losowe i zakłady wzajemne (art. 1 ustawy). Tzw. „gry w automatach losowych” należały do kategorii gier losowych (stanowiąc ich subkategorię), i definiowane były jako gry „prowadzone na urządzeniach, które rozstrzygają o wygranej lub przegranej” (art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z 1992 r. w pierwotnym brzmieniu).

„Gry na automatach” zyskały status nowej gry hazardowej dopiero z dniem 23 listopada 2000 r. Zmianę tę wprowadziła ustawa z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁰. Tym samym gry na automatach uzszyły „byt samoistny w sensie kategorii gier hazardowych”¹¹. Jednocześnie ustawa z 1992 r. zmieniła tytuł na „o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach”¹².

Nowa ustawa hazardowa – próba oceny niektórych aspektów regulacji, Kwartalnik Prawa Publicznego Warszawa–Toruń 2010, Nr 4, s. 7 i n.

⁹ Patrz uzasadnienie rządowego projektu ustawy o grach hazardowych, nr druku 2481, s. 41–43 (<http://www.sejm.gov.pl>, data dostępu: 14.01.2016 r.).

¹⁰ Dz. U. Nr 70, poz. 816.

¹¹ E. Kosiński, *Wygrana rzeczowa – Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26.09.2006 r. (II GSK 119/06) oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5.02.2007 r. (VI SA/Wa 2121/06)*, Glosa 2009, Nr 4, s. 28.

¹² Patrz art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Zgodnie z art. 2 ust. 2a ustawy z 1992 r. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 26 maja 2000 r. gry na automatach zdefiniowane zostały jako „gry o wygrane pieniężne lub rzeczowe na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych i elektronicznych”. Definicja ta obowiązywała w niezmienionym kształcie do dnia uchylecia ustawy z 1992 r.

Z dniem 15 czerwca 2003 r., na mocy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹³, ustawa z 1992 r. wyróżniła czwartą kategorię hazardu (gier hazardowych) – „gry na automatach o niskich wygranych”. Wskazana kategoria zdefiniowana została jako „gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych i elektronicznych o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których wartość jednorazowej wygranej nie może być wyższa niż równowartość 15 euro, a wartość maksymalnej stawki za udział w jednej grze nie może być wyższa niż 0,07 euro” (art. 2 ust. 2b ustawy z 1992 r.). W następstwie wymienionej nowelizacji (przy braku jednak określonej konsekwencji) ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. uzyskała tytuł „o grach i zakładach wzajemnych”.

Z kolei ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. rozróżniła trzy podstawowe typy gier hazardowych: gry losowe, zakłady wzajemne oraz gry na automatach. Grami losowymi, zgodnie z ustawą, są „gry o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik w szczególności zależy od przypadku, a warunki gry określa regulamin”. Wymieniona definicja stanowi wierne odbicie definicji zawartej w poprzednio obowiązującej ustawie z 1992 r. w brzmieniu wprowadzonym z dniem 23 listopada 2000 r. przez ustawę z 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁴.

Obecnie do gier losowych zalicza się (zamknięty katalog ustawowy): gry liczbowe, loterie pieniężne, grę telebingo, gry cylindryczne, gry w kart (black jack, poker, baccarat), gry w kości, grę bingo pieniężne, grę bingo fantowe, loterie fantowe, loterie promocyjne oraz loterie audiotekstowe (łącznie 11 gier; art. 2 ust. 1 ustawy z 2009 r.). Brak jest w tym katalogu wideoloterii, uznawanej przez ustawę z 1992 r. (w pozostałym zakresie

¹³ Dz. U. Nr 84, poz. 774.

¹⁴ Wcześniej definicja gier losowych została zmieniona w ten sposób, że po słowach „których wynik...” dodano „w szczególności” i dalej „...zależy od przypadku”. Zmiana ta miała na celu usunięcie pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu pojęcia gier losowych. Patrz E. Kosiński, *Wygrana rzeczowa – glosa ...*, op. cit., s. 29.

katalog gier zasadniczo jest identyczny). Uzasadnienie rządowego projektu ustawy w przedmiocie odstąpienia od wiedeoloterii jest jednoznaczne. Stwierdza się w nim, dość lakonicznie, iż „biorąc pod uwagę społeczne skutki urządzania tych gier (wysokie ryzyko uzależnień), zrezygnowano z możliwości ich urządzania”¹⁵.

W zakresie zmian w definicjach określonych gier losowych wskazać należy na definicję gier liczbowych, gdzie pojawia się gra liczbową „keno” (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2009 r.). W następstwie zaliczenia tej gry do gier liczbowych wprowadzono dla tej gry odrębny sposób ustalania wygranej¹⁶.

Definicja zakładów wzajemnych zawarta w ustawie z 2009 r. jest repecją poprzedniej definicji ustawowej z 1992 r.

Modyfikacji natomiast ulega definicja gier na automatach. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z 2009 r. przez gry na automatach rozumie się „gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych lub elektronicznych, w tym komputerowych, o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których gra zawiera element losowości”. Co więcej, ustęp 4 art. 2 ustawy stanowi, że „wygraną rzeczową w grach na automatach jest również wygrana polegająca na możliwości przedłużenia gry bez konieczności wpłaty stawki za udział w grze, a także możliwość rozpoczęcia nowej gry przez wykorzystanie wygranej rzeczowej uzyskanej w poprzedniej grze”. Dalej, ustęp 5 art. 2 dodaje, iż „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”¹⁷.

Porównując przytoczoną definicję gier na automatach, z uwzględnieniem wszystkich przywołanych jej rozszerzeń przedmiotowych zawartych w kolejnych ustępach art. 2 ustawy, z definicją z ustawy z 1992 r., zauważyć można znaczącą istotną zmianę pojmowania tych gier. Widać także, że centralnym punktem definicji gry na automatach staje się wygrana.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw z 2016 r.¹⁸ katalog typów gier hazardowych poszerza o ko-

¹⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o grach hazardowych, op. cit., s. 42.

¹⁶ Patrz *ibidem*, s. 43-44.

¹⁷ Pierwotnie w projekcie ustawy mowa była jedynie o „zawieraniu elementu losowości”, nie zaś definitywnym „charakterze losowym”. Patrz Projekt ustawy o grach hazardowych, Sejm RP VI kadencji, druk sejmowy nr 2481; patrz nadto Sejm RP VI kadencji, druk sejmowy nr 2508; LEX OMEGA.

¹⁸ Projekt ustawy, Sejm RP VIII kadencji, nr druku: 795, LEX OMEGA.

lejną, czwartą kategorię gier hazardowych, tj. „gry w karty”, definiowane jako „gry black jack, poker, baccarat, gdy są rozgrywane o nagrody pieniężne lub rzeczowe” (projektowany ust. 5a artykułu 2 ustawy¹⁹). Obecnie, jak wyżej podano, gry w karty stanowią subkategorię gier losowych (art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy, który to pkt 5 zgodnie z przywołanym projektem nowelizacji ustawy ma zostać uchylony²⁰).

II. PROJEKTOWANY MONOPOL PAŃSTWA W ZAKRESIE PROWADZENIA GIER HAZARDOWYCH NA AUTOMATACH

Zgodnie z art. 5 (ust. 1-2) ustawy o grach hazardowych w obecnym brzmieniu podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie gier liczbowych, loterii pieniężnych i gry telebingo stanowi monopol państwa. Wykonywanie wymienionego monopolu należy do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych tworzy w tym celu jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Co więcej, do prowadzenia wymienionej działalności nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 5 ust. 3 ustawy)²¹.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw z 2016 r. art. 5 ustawy o grach hazardowych z 2009 r. zmieniony zostaje w ten sposób, że monopolem państwa objęte zostaje prowadzenie działalności w zakresie gier liczbowych, loterii pieniężnych, gry telebingo oraz gier na automatach poza kasynem gry. Po ustępie 1. w art. 5 ustawy o grach hazardowych dodane zostają ustępy 1a-1d, zgodnie z którymi działalność w zakresie gier liczbowych i loterii pieniężnych może być prowadzona w formie udziału w grach liczbowych i loteriach pieniężnych urządzanych jednocześnie na terytorium więcej niż jednego państwa (gry multijurysdykcyjne); urządzenie gier hazardowych w sieci Internet, w tym gier, których zasady odpowiadają zasadom gier losowych i gier na automatach, jest objęte monopolem państwa, czego nie stosuje się do zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych (ust. 1b i 1c); oraz monopol państwa w zakresie gier na automatach poza kasynem gry jest wykonywany w salonach gier na automatach (ust. 1c).

¹⁹ Art. 1 pkt 2 lit. c projektowanej ustawy.

²⁰ Art. 1 pkt 2 lit. a zdanie drugie projektowanej ustawy.

²¹ T.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 184 ze zm.

W Uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw z 2016 r.²² czytamy: „Najważniejszym z założonych celów jest zmniejszenie skali występowania tzw. „szarej strefy” w zakresie gier na automatach do gier oraz gier w sieci Internet. Ponad sześćoletnia praktyka walki organów państwowych na gruncie ustawy o grach hazardowych w dotychczasowym brzmieniu z podmiotami naruszającymi jej postanowienia pozwoliła określić, które przepisy powinny zostać poddane rewizji i zmodyfikowane pod kątem zapewnienia jak najskuteczniejszych narzędzi do walki ze zjawiskiem nielegalnego hazardu. 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 urzędzania tych gier poza kasynami gry monopolem państwa”.

Dalej autor uzasadnienia podaje: „W ustawie przewiduje się wprowadzenie monopolu na urzędzanie gier na automatach do gier poza kasynami gry. Będzie on realizowany w salonach gier na automatach, które mają stanowić miejsca odpowiednio zabezpieczone przed ingerencją osób niepożądanych w przebieg gier oraz przed uczestniczeniem w grach osób niepełnoletnich. Propozycja ta ma na celu również skanalizowanie graczy w legalnym segmencie rynku gier hazardowych”.

Wymienione restrykcje wynikają z okoliczności, zdaniem projektodawcy, z okoliczności, że „Gry na automatach do gier stanowią jedną z najbardziej uzależniających i społecznie niebezpiecznych form hazardu. Wprowadzenie monopolu państwa w tym zakresie proponowane jest głównie w celu ochrony osób grających. Z jednej strony ochrona ta zapewniona będzie przez stosowanie przez monopolistę regulaminu odpowiedzialnej gry, dzięki któremu zwiększona zostanie ochrona graczy przed uzależnieniem. Poza tym dzięki umożliwieniu gry na automatach w salonach gier gracze będą mieli pewność co do tego, że uczestniczą w grach urzędzanych legalnie i tym samym nie narażają się na odpowiedzialność karną”.

Zgodnie z uzasadnieniem proponuje się w projekcie ograniczenia ilościowe dotyczące lokalizacji salonów oraz zasad urzędzania gier na automatach. Podkreśla się, że działalność monopolisty w zakresie gier na automatach ma gwarantować konkurencję dla podmiotów urzędzających takie gry nielegalnie, a tym samym ma służyć ograniczeniu szarej stre-

²² Patrz Sejm RP VIII kadencji, nr druku: 795, LEX OMEGA.

fy w tym zakresie. W tym miejscu można podnieść swoistą absurdalność tego argumentu, albowiem państwo zdaje się przyznawać otwarcie do bezskuteczności swych działań w sferze zwalczania domniemanego nielegalnego hazardu.

Projektodawca w celu ograniczenia wielości miejsc urządzania gier na automatach wprowadza reglamentację ilościową (kontyngenty) w postaci limitu ilościowego zlokalizowanych automatów do gier na obszarze danego powiatu. Ograniczenie to ma wynosić 1 automat na każde (rozpoczęte) 1000 mieszkańców danego powiatu (projektowany przepis art. 15 ust. 1a pkt 1 ustawy o grach hazardowych). Szczegółowe zasady usytuowania salonów gier na automatach na terenie gmin określi Minister Finansów właściwym rozporządzeniem. Co więcej, konkretna lokalizacja danego salonu gier na automatach będzie musiała być zatwierdzona przez właściwego miejscowo dyrektora izby celnej.

Ponad powyższe projektuje się wprowadzenie zakazu umiejscawiania salonów do gier na automatach tam, gdzie w czasie ostatnich pięciu lat były urządzone nielegalne gry na automatach (projektowany przepis art. 15 ust. 1a pkt 2 ustawy o grach hazardowych). Ma to także służyć, zdaniem projektodawcy, zwalczaniu szarej strefy oraz walce służb celnych z nielegalnymi organizatorami gier hazardowych²³.

Projektodawca dużą wagę przywiązuje do obowiązku opracowania regulaminu oraz procedury jego zatwierdzania. Organizator gry będzie zobowiązany do umieszczenia w salonach gier informacji o regulaminie gry, zakazie gry osób niepełnoletnich, ryzyku związanym z hazardem oraz nazwach instytucji świadczących pomoc osobom z problemami hazardowymi. Organizator zobowiązany będzie nadto do stosowania procedury weryfikacji wieku graczy, rejestracji graczy, zastosowania rozwiązań umożliwiających graczom kontrolowanie swojej aktywności w salonie czy uniemożliwienie graczom gry po wyczerpaniu środków finansowych²⁴. Zakazane ma być reklamowanie w salonach gier na automatach usług finansowych (kredyty, pożyczki, tzw. „chwilówki”), co ma powstrzymać graczy przez kontynuowaniem gry. Mówi się także o ograniczeniach wiel-

²³ Można w tym miejscu zauważyć brak logiki w przedstawianej argumentacji. Prawa rynku sugerowałyby bowiem działanie wręcz odwrotne, tj. lokalizowanie salonów gier właśnie w takich miejscach w celu zapewnienia podaży tych usług na pożądanym poziomie i umożliwienia odbiorcom usług hazardowych korzystania z tych usług legalnie.

²⁴ Powstaje pytanie jak wymienione kryteria mają być definiowane, a następnie weryfikowane.

kości środków finansowych angażowanych przez jednego gracza w danym czasie (ograniczenie wielkości przegranej w danym czasie, górny pułap).

Wszystkie przywołane ograniczenia mają, wedle projektodawcy, zapewnić „ochronę społeczeństwa przed szkodliwymi skutkami hazardu”.

Projektodawca ustawy wskazuje, że „bez wprowadzenia monopolu (państwa – E.K.) stosowanie ograniczeń odnoszących się np. do maksymalnej wysokości środków możliwych do zainwestowania przez gracza miałyby charakter iluzoryczny”.

Posiadanie niezarejestrowanych automatów do gier w lokalach, gdzie prowadzona jest działalność gastronomiczna, handlowa lub usługowa, zagrożone ma być wysoką karą pieniężną.

III. MODELE PAŃSTWOWEJ REGULACJI RYNKU HAZARDOWEGO W ŚWIETLE RZECZNICTWA TSUE.

PRZESŁANKI ZGODNOŚCI REGULACJI Z PRAWEM UNIJNYM

Na wstępie podkreślenia wymaga, że organizowanie gier hazardowych nie podlega prawnej regulacji na poziomie unijnym. W konsekwencji państwa członkowskie mają dużą swobodę w regulowaniu rynku gier. Jednakże dopuszczalność wprowadzania przez państwo określonych ograniczeń w sektorze hazardowym oraz ich przesłanki winny być zgodne z podstawowymi zasadami zawartymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁵, jak swoboda przepływu towarów, swoboda przepływu usług czy swoboda zakładania przedsiębiorstw.

Z punktu widzenia relacji państwo – rynek gier hazardowych (hazard) można wyróżnić następujące sytuacje. Po pierwsze sytuacja, kiedy państwo nie ingeruje w rynek hazardowy, a ten podlega w całej rozciągłości wolności gospodarczej (swobodzie działalności gospodarczej). Po drugie sytuacja, w której państwo zakazuje całkowicie działalności hazardowej, samo nie angażując się w taką działalność. Wtedy na rynku nie ma żadnych podmiotów świadczących usługi hazardowe, w konsekwencji rynek ten (zgodnie ze wskazaniem historycznymi) przenosi się do strefy nielegalnej (zwanej szarą, bądź trafniej czarną strefą). Po trzecie sytuacja mieszana, kiedy państwo dopuszcza hazard, ale intensywnie go ogranicza (reglamentuje) oraz poddaje surowemu nadzorowi, w tym poprzez system

²⁵ Patrz wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: Dz. Urz. UE C 115, 9.05.2008, s. 47.

koncesji czy zezwoleń. Wreszcie ostatnia sytuacja to przyznanie państwu wyłączności (monopolu) w sektorze hazardu. W konsekwencji podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w tym sektorze przez podmioty prywatne (inne aniżeli państwo i jego podmioty) jest zakazane.

W jednym z pierwszym relewantnych w przedmiotowym zakresie orzeczeń w sprawach hazardowych – w orzeczeniu w sprawie C-275/92 *Her Majesty's Customs and Excise (HMCE) przeciwko Gerhard i Jörg Schindler* (bracia Schindler)²⁶ – Europejski Trybunał Sprawiedliwości (dalej: ETS oraz „Trybunał”) uznał że szczególna natura rynku hazardu („*the peculiar nature*”) w pełni uzasadnia ograniczenia (reglamentację), włącznie z całkowitym zakazem, wprowadzane przez państwa członkowskie²⁷. Państwa w przedmiocie decydowania jakie ograniczenia i o jakim zakresie wprowadzać winny cieszyć się określoną swobodą²⁸. Wprowadzanie ograniczeń w sektorze hazardowym uzasadnione może być „przeważającymi przesłankami w interesie publicznym” (ang. „*overriding reasons relating to the public interest*”), w tym przede wszystkim potrzebą ochrony konsumentów oraz utrzymaniem porządku publicznego (ładu społecznego, „*...to maintain order in society*”)²⁹.

Uzasadniając twierdzenie, zgodnie z którym sektor hazardowy ma szczególnie, specyficzny charakter, wyróżniający go spośród innych sektorów gospodarki, Trybunał uznał, że nie sposób w podejściu do sektora hazardowego „nie brać pod uwagę moralnego, religijnego bądź kulturowego aspektu loterii lub innych rodzajów hazardu”³⁰. Warto w tym miejscu odnotować stanowisko Trybunału wyrażone we wcześniejszych orzeczeniach, zgodnie z którym definiowanie standardów moralności publicznej, obowiązujących na terenie danego kraju, należy zasadniczo do państw członkowskich³¹.

²⁶ Sprawa dotyczyła obowiązującego w Wielkiej Brytanii całkowitego zakazu urządzania loterii (z wyjątkiem lokalnych loterii dobroczynnych). Zb. Orz. 1994, s. I-1039.

²⁷ Patrz pkt. 59 uzasadnienia.

²⁸ Patrz pkt. 61 uzasadnienia.

²⁹ Patrz pkt. 58 uzasadnienia.

³⁰ Patrz pkt. 60 uzasadnienia. Patrz krytyczne uwagi względem argumentacji TSUE w: Por. V. Hatzopoulos, *Case C-275/92 Her Majesty's Customs and Excise (HMCE) v. Gerhard and Jörg Schindler*, CMLRev. 1995, Nr 5, s. 845 i n.

³¹ Patrz m.in. orzeczenia TSUE w sprawach: 34/79 Regina przeciwko Maurice Donald Henn i John Frederick Ernest Darby (Zb. Orz. 1979, s. 03795), pkt. 15; połączonych 115 i 116/81 Rezguia Adoui przeciwko Belgii i Miastu Liège, Dominique Cornuaille

Trybunał nadto podniósł, że hazard z natury niesie z sobą zagrożenie nadużyć finansowych oraz rozwoju przestępczości oraz stanowi, iż niebezpieczeństwo tak dla poszczególnych jednostek jak i osób im bliskich poprzez zagrożenie utratą majątku przez gracza oraz całą jego rodzinę. To z kolei rodzić może szereg dalszych, niepożądanych konsekwencji społecznych.

Jednocześnie TSUE uznał za słuszne i do przyjęcia przeznaczenie środków uzyskanych z ewentualnych państwowych monopolii hazardowych na cele dobroczynne czy użyteczności publicznej³².

Wymienione przesłanki interwencji państwa w sektorze hazardowym zauważone zostały także przez Rzecznika Generalnego Clausa Christiana Gulmanna w jego Opinii w sprawie C-275/92 bracia Schindler³³. Stwierdził on, że dla ograniczania podaży hazardu jest także „ochrona konsumentów przed niebezpieczeństwami z natury wiążącymi się z nadmiernym uczestnictwem w hazardzie przez jednostki (gorączka hazardu)”³⁴.

Wszystkie przytoczone argumenty zostały następnie podniesione przez Trybunał w kolejnych orzeczeniach w sprawach: C-124/97 Markku Juhasi Läärä, Cotswold Microsystems Ltd i Oy Transatlantic Software Ltd przeciwko Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) i Suomen valtio (Läärä i inni)³⁵, C-67/98 Questore di Verona przeciwko Diego Zenatti (Zenatti)³⁶, C-243/01 Piergorgio Gambelli i inni³⁷, w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Procuratore della Repubblica przeciwko Massimilianowi Placanice, Christianowi Palazzese i Angelo Sorrichio (Placanica i inni)³⁸, czy w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional (CA/LPFP) Baw International Ltd przeciwko Departamento de Jogos de

przeciwko Belgii (Zb. Orz. 1982, s. 01665), pkt. 8. Patrz także orzeczenie w sprawie C-268/99 Aldona Małgorzata Jany i inni przeciwko Staatssecretaris van Justitie (Zb. Orz. 2001, s. I-08615), pkt. 56.

³² Patrz pkt. 60 uzasadnienia w sprawie C-275/92 bracia Schindler.

³³ Opinia Rzecznika Generalnego Clausa Gulmanna przedłożona w dniu 16 grudnia 1993 r. w sprawie C-275/92 Her Majesty's Customs and Excise (HMCE) pwko Gerhard i Jörg Schindler (Zb. Orz. 1994, s. I-1039).

³⁴ Ang. „...to protect consumers against the dangers inherent in excessive participation in gambling by individuals (gambling fever)...”. Pkt. 37 Opinii. Patrz nadto pkt. 83-87 Opinii. Wszystkie przytoczone tam argumenty zostały w pełni przyjęte przez TSUE w orzeczeniu w sprawie C-275/92 bracia Schindler.

³⁵ Zb. Orz. 1999, s. I-06067.

³⁶ Zb. Orz. 1999, s. I-7289. Patrz m.in. pkt. 14-15, pkt 38 uzasadnienia.

³⁷ Zb. Orz. 2003, s. I-13031. Patrz m.in. pkt 66 uzasadnienia.

³⁸ Zb. Orz. 2007, s. I-01891.

Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (Liga Portuguesa de Futebol Profissional)³⁹, jak i przez Sąd Pierwszej Instancji (obecnie Sąd) w orzeczeniu w sprawie T-32/93 Ladbroke Racing Ltd przeciwko Komisji⁴⁰.

W powyższych orzeczeniach Trybunał wyraźnie podkreśla „imperatywne wymogi w interesie publicznym” (ang. *imperative requirements in the general interest*) w postaci konieczności: ochrony konsumentów, zapobiegania nadużyciom i oszustwom, walki z przestępczością, walki z lansowaniem lekkomyślnego i ekstrawaganckiego podejścia do hazardu (ang. *prevention of 'incitement to squander on gaming'*), oraz utrzymania porządku publicznego.

Powyższą argumentację znajdujemy także w orzecznictwie Trybunału Europejskiego Obszaru Wolnego Handlu (EFTA). Trybunał ten m.in. w wyroku z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie E-3/06 Ladbrokes Ltd. oraz Rząd Norwegii, Ministerstwo ds. Kultury i Wyznań i Ministerstwo Rolnictwa i Żywności⁴¹ uznał, iż ograniczenia w sektorze hazardowym mogą być uzasadnione „słusznymi celami”, takimi jak „zwalczanie uzależnienia od gier hazardowych czy utrzymanie porządku publicznego”.

Biorąc pod uwagę powyższe, zwrócić jednakże należy uwagę, że ewentualna akceptacja zakazów czy reglamentacji wprowadzanych przez państwo względem sektora hazardowego nie jest bezgraniczna, i podlega określonym, sprecyzowanym regułom.

Po pierwsze regulacja prawna wprowadzająca zakazy lub ograniczenia w sektorze hazardowym winny w rzeczywisty, realny sposób ograniczać dostęp konsumentów do hazardu (ograniczać podaż tych usług).

Po drugie, przedmiotowa regulacja prawna winny mieć spójny i systematyczny charakter (ang. „*consistent and systematic*”)⁴² – tak w orzeczeniach w sprawach: C-67/98 Zenatti⁴³, C-243/01 Gambelli i inni⁴⁴, w spra-

³⁹ Dz. U. UE C 267, 7.11.2009, s. 9. Patrz m.in. pkt 56, pkt 62–64 uzasadnienia.

⁴⁰ Zb. Orz. 1994, s. II-01015.

⁴¹ Dz. U. UE C 301, 13.12.2007, s. 17.

⁴² W orzeczeniu Trybunału Europejskiego Obszaru Wolnego Handlu z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie E-3/06 Ladbrokes Ltd. oraz Rząd Norwegii, Ministerstwo ds. Kultury i Wyznań i Ministerstwo Rolnictwa i Żywności używa się z kolei określenia odnoszącego do wprowadzania określonych ograniczeń w sektorze hazardowym: „w sposób właściwy i spójny” (ang. „*in a suitable and consistent manner*”). Tak w pkt 1–3 rozstrzygnięcia.

⁴³ Patrz pkt 35–36 uzasadnienia.

⁴⁴ Patrz pkt 62 i pkt 67 uzasadnienia.

wach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni⁴⁵, w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional⁴⁶.

Wprowadzenie regulacji prawnej nie spełniającej wymienionych wymogów w rezultacie może prowadzić do uznania działań danego państwa członkowskiego za naruszających podstawowe zasady i wolności traktatowe (swoboda przepływu towarów, swoboda przepływu usług, swoboda zakładania przedsiębiorstw czy wolność gospodarcza)⁴⁷. W swym orzecznictwie Trybunał wyraźnie wskazał, że w sytuacji kiedy dane państwo członkowskie wprowadza surową regulację i reglamentację sektora hazardowego, gdy tymczasem zgodnie z prawem krajowym państwo i jego podmioty taką działalność mogą prowadzić, wręcz zwiększając zakres swego udziału w rynku hazardowym, to nasuwa się wniosek, że interwencja państwa kierowana jest przesłankami czysto fiskalnymi, nie zaś względami ochrony moralności publicznej, zdrowia publicznego czy porządku publicznego. Głoszenie przez dane państwo w takiej sytuacji konieczności ograniczenia dostępu do usług hazardowych jawi się wtedy jako czysta hipokryzja⁴⁸. Co prawda w sprawie C-275/92 bracia Schindler Trybunał stwierdził, że uwarunkowania budżetowe nie są kompletnie bez znaczenia, niemniej jednocześnie zaznaczył, że nie mogą stanowić one jedynego uzasadnienia naruszeń podstawowych wolności traktatowych⁴⁹.

W późniejszych orzeczeniach Trybunał wyraźnie podkreślił, że korzyści finansowe płynące dla państwa z sektora hazardowego, w tym możliwość finansowania określonych przedsięwzięć społecznych i socjalnych, stanowić może jedynie rezultat dodatkowy, niejako incydentalny (ang. *an in-*

⁴⁵ Patrz pkt 53 uzasadnienia.

⁴⁶ Patrz pkt 61 uzasadnienia.

⁴⁷ Przywołane zasady stały się podstawą licznych wniosków o wydanie orzeczenia wstępnego, kierowane do TSUE przez sądy krajowe. Patrz, m.in., sprawy: C-409/07 Avalon Service-Online-Dienste GmbH przeciwko Wetteraukreis (wniosek Verwaltungsgericht Giessen, Niemcy), C-64/08 postępowanie karne przeciwko Ernst Engelmann (wniosek Landesgericht Linz, Austria), C-203/08 The Sporting Exchange Ltd (wniosek Raad van State, Niderlandy), C-235/08 postępowanie karne przeciwko Rolandowi Langerowi (wniosek Landesgericht Ried im Innkreis, Austria), C-258/08 Ladbrokes Betting & Gaming Ltd and Ladbrokes International Ltd przeciwko Stichting de Nationale Sporttotalisator (wniosek Hoge Raad der Nederlanden), itd.

⁴⁸ Tak TSUE w orzeczeniu w sprawie C-243/01 Piergiorgio Gambelli i inni, pkt 68-69.

⁴⁹ Patrz pkt 60 uzasadnienia w sprawie C-275/92 bracia Schindler.

cidental beneficial consequence). Wskazana konsekwencja nie może jednak być wyłączną przesłanką restrykcyjnej ingerencji państwa⁵⁰.

Zauważyć można, że wcześniejsze orzecznictwo Trybunału prezentowało znacznie bardziej wyrozumiałe stanowisko co do interwencji państw członkowskich w sektor hazardowy. Dopiero w orzeczeniach w sprawach C-67/98 Zenatti, C-243/01 Gambelli i inni, oraz w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni Trybunał dobitnie stwierdził, że nie wystarczy tylko powołanie się przez państwo na dane przesłanki uzasadniające ograniczenie podstawowych wolności traktatowych⁵¹. Państwo członkowskie zobowiązane jest realizować określone cele w sposób spójny i systematyczny. Rzecznik Generalny Dámas Ruiz-Jarabo Colomer w swej Opinii Rzecznika Generalnego w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni napisał: „Rien ne va plus. Trybunał nie może już dłużej unikać przeprowadzenia głębszego badania znaczenia podstawowych wolności Traktatu w sektorze hazardowym”⁵². Podobnie Rzecznik Generalny Siegbert Alber w swej Opinii Rzecznika Generalnego w sprawie C-243/01 Piergiorgio Gambelli i inni⁵³ argumentował, że Trybunał winien w każdej sprawie zbadać, czy dane państwo członkowskie prowadzi względem działalności hazardowej politykę wewnątrznie spójną (ang. *a coherent policy*). Nakaz ten staje się szczególnie aktualny w przy-

⁵⁰ Tak m.in. w orzeczeniu TSUE w sprawie C-67/98 Zenatti, pkt 36 uzasadnienia. Identycznie w orzeczeniu Trybunału Europejskiego Obszaru Wolnego Handlu z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie E-3/06 Ladbrokes Ltd. oraz Rząd Norwegii, Ministerstwo ds. Kultury i Wyznań i Ministerstwo Rolnictwa i Żywności. Patrz nadto Rzecznik Generalny Antonio Mario La Pergola w swej Opinii przedłożonej w dniu 4 marca 1999 r. w sprawie C-124/97 Läärä i inni (Zb. Orz. 1999, s. I-06067), pkt 35. Inaczej, niesłusznie, twierdzi Antonio Tizzano w swej Opinii Rzecznika Generalnego przedłożonej w dniu 11 lutego 2003 r. w sprawie C-6/01 Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) i inni przeciwko Estado português (Zb. Orz. TE 2003, s. I-8647), pkt 67 in fine.

⁵¹ Yves Bot w swej Opinii Rzecznika Generalnego w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional (CA/LPFP) Baw International Ltd przeciwko Departamento de Jogos de Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, zauważa, iż „w sprawach Zenatti, Gambelli i inni, i Placanica i inni (...) Trybunał (...) bardziej wyraziście określił warunki które musi spełniać krajowe ustawodawstwo tak, aby zostać usprawiedliwione” (pkt 78 Opinii).

⁵² Od słów tych Rzecznik Generalny Dámas Ruiz-Jarabo Colomer zaczyna swą Opinię Rzecznika Generalnego w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni (pkt 1 Opinii).

⁵³ Zb. Orz. 2003, s. I-13031.

padku, gdy państwo członkowskie nie wprowadza systemu bezwzględneho zakazu podejmowania i wykonywania działalności hazardowej, wdrażając trzeci model organizacji sektora hazardowego (j.w.), oznaczający intensywne ograniczanie (reglamentację) działalności hazardowej (koncesje, zezwolenia) oraz poddanie jej surowemu nadzorowi państwa⁵⁴.

W sprawach C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni Trybunał przytoczył argumentację rządu włoskiego zaprezentowaną w tej sprawie. Rząd włoski z góry oświadczył, że celem włoskiej prawnej regulacji sektora hazardowego nie było ograniczenie dostępu do hazardu (podaży gier hazardowych) wskazując, że celem tym była walka z przestępczością w przedmiotowej sferze (dokładnie: „skanalizowanie popytu i podaży w podlegający kontroli system mający na celu zapobieganie przestępczości”)⁵⁵. Jednocześnie podniesiono, że skutkiem regulacji było także zwiększenie wpływów budżetowych. W konsekwencji, zdaniem rządu włoskiego, regulacja winna zostać uznana za zgodną z prawem unijnym. Tego typu argumentacja nie zyskała akceptacji ani w Opinii Rzecznika Generalnego Dámasa Ruiz-Jarabo Colomera w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni, czy wcześniej w Opinii Rzecznika Generalnego Siegberta Albera w sprawie C-243/01 Gambelli i inni⁵⁶, ani też w bogatym orzecznictwie TSUE.

Zauważyć można, że w orzeczeniu w sprawie C-243/01 Piergiorgio Gambelli i inni Trybunał wskazał na negatywne oraz pozytywne przesłanki akceptacji regulacji reglamentującej sektor hazardowy. Do negatywnych przesłanek Trybunał zaliczył powołanie się przez dane państwo członkowskie na konieczność pozyskania nowych wpływów budżetowych czy konieczność finansowania określonej polityki społecznej czy socjal-

⁵⁴ Patrz Opinia Rzecznika Generalnego Siegberta Albera w sprawie C-243/01 Piergiorgio Gambelli i inni, pkt 119.

⁵⁵ Tak włoski Sąd Najwyższy (*Corte Suprema di Cassazione*) w sprawie Gesualdi (wyrok nr 111/04 z dnia 26 kwietnia 2004 r.). W orzeczeniu tym włoski Sąd Najwyższy przeanalizował orzeczenie TSUE w sprawie C-243-01 Gambelli i inni, i w następstwie uznał argumentację rządu włoskiego za spójną z tym orzeczeniem. Argumentacja ta zawarta została w piśmie Massimiliano Placanici złożonego w sprawie w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni (patrz <http://www.ictlex.net/index.php/2004/04/26/cass-su-sent-11104/>). Por. Opinia Rzecznika Generalnego Dámasa Ruiz-Jarabo Colomera w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni, pkt 35-38, oraz orzeczenie TSUE w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni, pkt 15-16.

⁵⁶ Opinia Rzecznika Generalnego w sprawie C-243/01 Gambelli i inni, pkt 125-126.

nej⁵⁷. Te przesłanki stały się podstawą uznania włoskiego ustawodawstwa w sprawach C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni za sprzeczne z prawem unijnym⁵⁸.

Interwencjonizm państwa w sektor hazardowy winien nadto spełniać przesłanki proporcjonalności⁵⁹. Trybunał w swych orzeczeniach kładzie szczególny nacisk na wymóg adekwatności (właściwości) i proporcjonalności wprowadzanych przez państwa członkowskie regulacji w sektorze hazardowym⁶⁰. Wskazać można na orzeczenia w sprawach: C-67/98 Zenatti⁶¹, C-243/01 Gambelli i inni⁶², w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni⁶³. Podobnie Trybunał Europejskiego Obszaru Wolnego Handlu w wyroku w sprawie E-3/06 Ladbrokes Ltd. oraz Rząd Norwegii, Ministerstwo ds. Kultury i Wyznań i Ministerstwo Rolnictwa i Żywności⁶⁴. W orzeczeniach tych wskazuje się, że środki wprowadzane przez ustawodawstwo państw członkowskich winny być „właściwe” (ang. *suitable*) i „nie wykraczające ponad to, co konieczne aby osiągnąć stawiane cele”.

Także rzecznicy generalni w swych opiniach przedkładanych w sprawach dotyczących sektora hazardowego wielokrotnie zwracali uwagę na obowiązek badania regulacji prawnych pod względem konieczności, adekwatności (właściwości, odpowiedniości) oraz proporcjonalności⁶⁵.

⁵⁷ Patrz uzasadnienie orzeczenia w sprawie C-243/01 Gambelli i inni, pkt 67.

⁵⁸ Trybunał uznał, iż zasadniczym celem włoskiej regulacji prawnej jest zwiększenie wpływów budżetowych z hazardu, czego nie da się pogodzić z ograniczeniem dostępu do gier hazardowych. Patrz pkt 54 uzasadnienia orzeczenia.

⁵⁹ Patrz szeroko na temat zasady proporcjonalności w systemie prawa unijnego w: Koen Lenaerts, Piet Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, Second Edition, London 2005, s. 111 i n.

⁶⁰ Patrz, przykładowo, pkt 39 uzasadnienia orzeczenia TSUE w sprawie C-124/97 Läärä i inni.

⁶¹ Patrz pkt 38 uzasadnienia.

⁶² Patrz pkt 72 uzasadnienia.

⁶³ Patrz pkt 48-49 uzasadnienia.

⁶⁴ Patrz pkt 1-3 rozstrzygnięcia w sprawie.

⁶⁵ Patrz Claus Christian Gulmann w *Opinii w sprawie C-275/92 bracia Schindler*, pkt 92 i n.; Antonio Mario La Pergola w *Opinii w sprawie C-124/97 Läärä i inni*, pkt 38; Siebert Alber w *Opinii w sprawie C-243/01 Piergiorgio Gambelli i inni*, podkreślając konieczność „odpowiedniości zaangażowanych środków do osiągnięcia zamierzonego celu” (ang. „*suitability of the means employed...*”), pkt 117; Dámas Ruiz-Jarabo Colomer w *Opinii w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni*, pkt 114, pkt 124 i n.; Yves Bot w *Opinii w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, pkt 258.

Co prawda można zgodzić się ze stanowiskiem Rzecznika Generalnego Antonio Tizzano wyrażonym w jego Opinii w sprawie C-6/01 Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) i inni przeciwko Estado português⁶⁶, zgodnie z którym Trybunał w sprawach hazardowych dokonał „istotnego rozluźnienia zasady proporcjonalności normalnie odnoszącej się do wdrażania zasady swobodnego przepływu usług”⁶⁷, niemniej Trybunał wskazywał wielokrotnie, począwszy od orzeczenia w sprawie C-67/98 Zenatti, a następnie m.in. w orzeczeniach w sprawach: C-243/01 Gambelli i inni⁶⁸, połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni, C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional, że ograniczenia wprowadzane przez państwa członkowskie winny w rzeczywisty sposób ograniczać dostęp konsumentów do hazardu (ograniczać podaż) oraz winny mieć spójny i systematyczny charakter.

Reglamentacja przez państwo działalności w sferze gier na automatach była przedmiotem analizy Trybunału w dwóch istotnych sprawach: C-124/97 Läärä i inni (reglamentacja sektora hazardowego w Finlandii) oraz C-6/01 Anomar i inni (reglamentacja sektora hazardowego w Portugalii). Zarówno w Finlandii jak i w Portugalii prowadzenie gier na automatach podlega ścisłej regulacji państwa i objęte jest monopolem państwa. Państwo wykonuje swój monopol udzielając określonym publicznym osobom prawnym (operatorzy państwowego monopolu)⁶⁹ koncesji na prowadzenie gier⁷⁰. Zarówno gry na automatach jak i inne gry hazardowe mogą być organizowane wyłącznie w kasynach gry, położonych w miejscach wyznaczonych zgodnie z prawem.

W Portugalii wyróżniona jest jednakże dodatkowo odrębna kategoria automatów do gry – tzw. „automaty rozrywkowe”, definiowanych jako gry na automatach, których wynik zależy wyłącznie bądź w przeważa-

⁶⁶ Zb. Orz. 2003, s. I-8647.

⁶⁷ Pkt 71 Opinii.

⁶⁸ Patrz pkt 62 i pkt 67 uzasadnienia.

⁶⁹ W Portugalii spółce publicznej, w Finlandii – stowarzyszeniu.

⁷⁰ W formie umowy administracyjnej. Patrz m.in. art. 9-10 portugalskiego Dekretu Nr 422/89 (Decreto-Lei No 422/89 z 2 grudnia 1989 r.; Diário da República, I, No 2777, z 2 grudnia 1989). W Finlandii Koncesję taką posiada stowarzyszenie Raha-automaattiyhdistys (stowarzyszenie administrujące automatami do gry), zgodnie z art. 1 pkt 1 Rozporządzenia Nr 676 z 29 grudnia 1967 r. w sprawie automatów do gry (Raha-automaattiasetus, 29.12.1967/676). Patrz pkt 5 uzasadnienia orzeczenia TSUE w sprawie C-124/97 Läärä i inni.

jącej mierze od zręczności (może więc zależeć także od losu), a wygraną mogą stanowić żetony bądź określone przedmioty o wartości komercyjnej (wygrane rzeczowe). Wartość tych wygranych nie może przekraczać trzykrotności opłaty za grę. Organizowanie gier na automatach rozrywkowych nie podlega regulacji gier hazardowych⁷¹. Automaty mogą być automatyczne, mechaniczne, elektryczne bądź elektroniczne. Ich import, produkcja oraz montaż podlega państwowemu nadzorowi (Inspektor Generalny ds. Hazardu, *Inspecção-Geral de Jogos*). Automaty przed umieszczeniem w punktach gry muszą być zarejestrowane oraz muszą uzyskać licencję gubernatora okręgu właściwego miejscowo, wydawaną na czas od roku do 2 lat. Gubernator może odmówić przyznania wymienionej licencji powołując się na przesłankę ochrona dzieci i nieletnich, zwalczania przestępczości oraz utrzymanie lub przywrócenie spokoju publicznego, porządku i bezpieczeństwa (tak art. 20 ust. 1 i ust. 2 portugalskiego Dekretu Nr 316/95). Automaty z zasady nie mogą być lokalizowane w pobliżu szkół. W przypadku, gdy w jednym miejscu znajdują się więcej aniżeli 3 automaty, przedsiębiorca zobowiązany jest uzyskać koncesję tak jak na gry hazardowe. W sytuacji, gdy automat rozrywkowy zawiera cechy gry losowej bądź zakładów wzajemnych, bądź też wyświetla rezultat w postaci punktów zależnych wyłącznie bądź w przeważającej mierze od przypadku, staje się on automatem do gry i podlega regulacji hazardowej (tj. Dekretowi Nr 422/89)⁷².

Z kolei w sprawie C-124/97 Läärä i inni TSUE analizował fińską regulację sektora hazardowego pod kątem zgodności z prawem unijnym. Sugerowanym rozwiązaniem mającym na celu zwalczanie oszustw i nadużyć w sektorze hazardowym stał się kodeks dobrego zachowania (deontologia), obowiązujący przedsiębiorców sektora hazardowego⁷³. Proponowano także ewentualne podniesienie opodatkowania przedsiębiorców sektora w zamian za rezygnację z monopolu państwa⁷⁴. Zdaniem Rzecznika Generalnego Antonio Mario La Pergoli, wyrażonym w jego Opinii Rzecznika Generalnego w sprawie C-124/97 Läärä i inni⁷⁵, wystarczającym i propor-

⁷¹ Automaty rozrywkowe reguluje odrębny portugalski Dekret Nr 316/95.

⁷² Patrz obszerny opis portugalskiej regulacji prawnej w uzasadnieniu orzeczenia TSUE w sprawie C-6/01 Anomar i inni, pkt 19-27.

⁷³ Patrz pkt 39 uzasadnienia orzeczenia TSUE w sprawie C-124/97 Läärä i inni.

⁷⁴ Patrz pkt 41 uzasadnienia w sprawie C-124/97 Läärä i inni.

⁷⁵ Zb. Orz. 1999, s. I-6067.

cyjnym środkiem byłby system reglamentacji działalności hazardowej z koncesjami oraz odpowiednim nadzorem nad przedsiębiorcami sektora, bez państwowego monopolu⁷⁶.

Niestety TSUE w obydwu wyżej wymienionych sprawach podzielił stanowiska państw członkowskich (Portugalii i Finlandii)⁷⁷. W orzeczeniu w sprawie C-124/97 Läärä i inni TSUE wyraźnie stwierdził, że system w którym koncesje przyznawane są określonym publicznym jednostkom w połączeniu z transferowaniem zysków do budżetu państwa, gwarantuje odpowiedni poziom nadzoru nad lukratywną działalnością gospodarczą jaką jest działalność hazardowa⁷⁸.

Należy w tym miejscu jednak zauważyć, że portugalska regulacja prawa sektora hazardowego, pomimo że należy do najbardziej restrykcyjnych w Europie (co wynika z podłoża kulturowego, historycznego oraz religijnego), wyróżnia gry na automatach od „gier rozrywkowych”, tj. gier na automatach, w których wygraną stanowią żetony oraz rzeczy o wartości do trzykrotności opłaty za grę. Te ostatnie gry nie są poddane surowej reglamentacji Dekretu Nr 422/89, mogą być prowadzone przy okazji innej działalności (sklepy, restauracje, puby), bez obowiązku lokalizowania ich wyłącznie w kasynach gry.

W Finlandii z kolei zgodnie z art. 1 ust. 1 fińskiej ustawy nr 491 z dnia 1 września 1965 r. o grach hazardowych (*Arpajaislaki 1.9.1965/491*) działalność hazardowa może być podejmowana i wykonywana wyłącznie w celach charytatywnych bądź innych celach o charakterze niezarobkowym przewidzianych prawem⁷⁹. Brak jest wskazania że środki pozyskiwane z hazardu mają zasilać bezpośrednio bądź pośrednio budżet państwa.

WNIOSKI KOŃCOWE

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swym bogatym orzecnictwie konsekwentnie podkreśla, że państwa członkowskie mają pełną

⁷⁶ Patrz pkt 40 Opinii.

⁷⁷ Patrz pkt 42 uzasadnienia orzeczenia w sprawie C-124/97 Läärä i inni. W sprawie C-124/97 Läärä i inni Trybunał uznał rozwiązania fińskiego prawa hazardowego w zakresie regulacji gier na automatach za proporcjonalne (pkt 42) wbrew Opinii Rzecznika Generalnego Antonio Mario La Pergoli (patrz pkt 40 in fine Opinii Rzecznika Generalnego w sprawie C-124/97 Läärä i inni).

⁷⁸ Ang. „...the lucrative nature of such activities”. Patrz pkt 41 uzasadnienia orzeczenia w sprawie C-124/97 Läärä i inni.

⁷⁹ Patrz pkt 5 uzasadnienia orzeczenia w sprawie C-124/97 Läärä i inni.

swobodę w zakresie wyboru systemu regulacji sektora hazardowego oraz wyboru wartości chronionych poprzez taki system⁸⁰. Komisja Europejska już w 1991 r. podjęła próbę wprowadzenia regulacji wspólnotowej w obszarze sektora hazardowego (na bazie dokumentu „*Gambling in the single market: a study of the current legal and market situation*”⁸¹). Niemniej za sprawą sprzeciwu określonych państw członkowskich finalnie inicjatywa ta została zaniechana, oficjalnie z powołaniem się na zasadę subsydiarności⁸². W ramach wymienionej swobody państwa mogą dokonywać wyboru pomiędzy bezwzględnym zakazem urządzania gier hazardowych, częściowym (względny) zakazem bądź przyzwoleniem połączonym z systemem nadzoru i kontroli nad sektorem⁸³. Tym samym można mówić o określonym marginesie swobodnego uznania przysługującego państwom członkowskim⁸⁴. Niemniej wymieniony system reglamentacji musi spełniać określone standardy i wymogi, zdefiniowane na przestrzeni lat przez TSUE.

Przede wszystkim jakakolwiek regulacja sektora hazardowego, wiążąca się z wprowadzeniem zakazów oraz ograniczeń względem podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w sektorze hazardowym, winna realizować określone, uznane cele (jak walka z nadużyciami, przestępczością czy uzależnieniem od hazardu oraz negatywnymi konsekwencjami społecznymi) w sposób spójny i systematyczny, realnie ograniczający dostęp konsumentów do hazardu. Zastąpienie podmiotów prywatnych podmiotem (czy podmiotami) państwowymi, w powiązaniu z ustawieniem monopolu

⁸⁰ Por. Opinia Rzecznika Generalnego Yves Bota w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional, pkt 256.

⁸¹ Raport przygotowany dla Komisji przez firmę Coopers and Lybrand, Biuro Urzędowych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luxemburg 1991. Por. V. Hatzopoulos, op. cit., s. 841.

⁸² Patrz Opinia Rzecznika Generalnego Dámasa Ruiz-Jarabo Colomera w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni, pkt 145.

⁸³ Patrz m.in. uzasadnienie orzeczenia TSUE w sprawie C-124/97 Läärä i inni, pkt 35, czy pkt 6 rozstrzygnięcia w sprawie C-6/01 Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) i inni przeciwko Estado português. Patrz nadto Opinia Rzecznika Generalnego Yves Bota w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional, pkt 252.

⁸⁴ Por. Rzecznik Generalny Nial Fenelly w Opinii przedłożonej w dniu 20 maja 1999 r. w sprawie C-67/98 Questore di Verona przeciwko Diego Zenatti (Zb. Orz. 1999, s. I-07289), pkt 30, czy Rzecznik Generalny Yves Bot w Opinii w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional, pkt 258.

państwa w sektorze, nie spełnia tych warunków, albowiem w żadnej mierze nie oznacza ono ograniczenia podaży przedmiotowych usług.

Aktualne polskie ustawodawstwo hazardowe w zakresie gier na automatach staje się jednym z najbardziej restrykcyjnych w Europie.

Projektodawca ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw z 2016 r. w Uzasadnieniu projektu podaje, że przesłanką wprowadzenia państwowego monopolu w sferze gier na automatach jest walka z przestępczością związaną z hazardem, nadużyciami i szarą strefą oraz przeciwdziałanie uzależnieniu od hazardu⁸⁵. Wymienione wartości, co do zasady, stanowią istotne przesłanki w interesie publicznym (ang. *overriding reasons relating to the public interest*).

Poważne wątpliwości budzi jednakże wprowadzenie monopolu państwa w kolejnej sferze hazardu. Podkreślenia wymaga, że już aktualnie ponad połowa Polaków korzysta z usług spółki Totalizator Sportowy sp. z o.o., zaś na kupony Totalizatora wydaje się rocznie ponad 3,5 mld złotych. Z kolei w latach 2012–2013 Polacy wygrali w Lotto ok. 1,7 miliarda złotych⁸⁶. W 2014 r. spółka Totalizator Sportowy osiągnęła wynik finansowy netto 217.872.494,32 zł, zaś w 2015 r. – 283.246.833,36 zł. Z kolei przychody netto ze sprzedaży wyniosły odpowiednio w latach 2014–2015: 3.498.241.760,25 zł oraz 4.327.124.932,29 zł⁸⁷. Udział więc państwowego monopolisty w zakresie gier liczbowych i loterii pieniężnych w polskim rynku hazardowym jest bardzo duży. Rozszerzenie przedmiotowe monopolu państwa, wiążącego się z dużymi wpływami budżetowymi i skutkującego zakazem podejmowania i wykonywania działalności dla pozostałych uczestników rynku z powołaniem się na konieczność walki z uzależnieniem od hazardu oraz na względy moralne sprawia, że aksjologiczna spójność systemu może okazać się niemożliwa do obrony⁸⁸. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-169/07 Hartlauer Handelsgesellschaft mbH przeciwko Wiener Landesregierung i Oberösterreichische Landesregierung (Hartlauer)⁸⁹ uznał za sprzeczny z Traktatem system reglamentacji w sektorze opieki zdrowotnej (konkretnie w sferze opieki dentystrycznej) w Austrii z powoła-

⁸⁵ Patrz s. 44, *ibidem*.

⁸⁶ Patrz M. Długosz, *W lotto gra co drugi Polak*, portal „natemat”, maj 2013, <http://www.natemat.pl/62055,w-lotto-gra-co-drugi-polak> (data dostępu: 15.11.2016 r.).

⁸⁷ <http://www.totalizator.pl/media/dane-finansowe> (data dostępu: 15.11.2016 r.).

⁸⁸ Patrz podobna uwaga w kierunku fińskiej regulacji prawnej w Opinii Rzecznika Generalnego Antonio Mario La Pergoli w sprawie C-124/97 Läära i inni, pkt 38.

⁸⁹ Zb. Orz. 2008, s. II-299.

niem się na brak spójności i systematyczności systemu (powołując się m.in. na standard wyznaczony w orzeczeniu w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i inni). Według Trybunału rzeczony system był niespójny, i tym samym naruszający bez odpowiedniego uzasadnienia wolność gospodarczą prywatnych przedsiębiorców⁹⁰. Można podnieść, że w zakresie walki z nadużyciami finansowymi i szarą strefą wystarczyłoby wzmoczenie kontroli i nadzoru skarbowego oraz policyjnego. Na możliwość zastosowania środków łagodniejszych, mniej restrykcyjnych, zwraca uwagę Rzecznik Generalny Nial Fenelly w swej Opinii przedłożonej w dniu 20 maja 1999 r. w sprawie C-67/98 Questore di Verona przeciwko Diego Zenatti⁹¹.

Nie jest zamiarem autora dokonywanie ostatecznej oceny spójności systemu prawa hazardowego w Polsce, w tym z uwzględnieniem projektowanej nowelizacji ustawy z 2009 r. Należy jednakże rzetelnie zwrócić uwagę na możliwe problemy, którym rząd polski będzie musiał stawić czoła⁹². Analizy wymagała będzie konkretna ilość punktów gry na automatach w całej Polsce oraz odpowiedź na pytanie czy ogólnie podaż gier hazardowych zmalała czy wzrosła na skutek wprowadzonej zmiany ustawy.

Zwrócić uwagę można na koniec, że zdecydowana większość państw członkowskich Unii Europejskiej jest przeciwna liberalizacji sektora hazardowego. Jednym z największych oponentów zniesienia surowej reglamentacji działalności w sektorze jest m.in., Portugalia. Rząd portugalski zauważał, że sektor hazardowy z natury ma charakter nieproduktywny (ang. „...*unproductive nature of gambling*”), co wręcz wyklucza, zdaniem tego rządu, zastosowanie wszelkich argumentów odwołujących się do wolności gospodarczej i wolnej konkurencji. Wiele rządów państw członkowskich uznaje, że najlepszą formą kontroli sektora hazardowego jest objęcie go monopolem państwowym (tak m.in. rządy Finlandii, Grecji, Portugalii). Powszechnie podzielany jest pogląd o generalnej konieczności utrzymywania systemu koncesji i zezwoleń w sektorze⁹³.

⁹⁰ Patrz pkt 55-63 uzasadnienia orzeczenia. Orzeczenie to zapadło wbrew opinii Rzecznika Generalnego Yves Bota – patrz Opinia Rzecznika Generalnego Yves Bota przedłożona w dniu 9 września 2008 r. w sprawie C-169/07 07 Hartlauer Handelsgesellschaft mbH przeciwko Wiener Landesregierung i Oberösterreichische Landesregierung (Zb Orz. 2008, s. II-00299), pkt 124 oraz pkt 133.

⁹¹ Zb. Orz. 1999, s. I-07289. Patrz pkt 29 Opinii.

⁹² Tak samo autor wcześniej w: E. Kosiński, *Nowa ustawa hazardowa...*, op. cit., s. 29-30.

⁹³ Patrz opinie rządów państw członkowskich w Opinii Rzecznika Generalnego Sieghberta Albera w sprawie C-243/01 Gambelli i inni, pkt 40-55. Patrz nadto pkt 31-40 uzasadnienia orzeczenia w sprawie C-243/01 Gambelli i inni.

Podsumowując, pozytywnie ocenić można zamiar uregulowania gier na automatach poza kasynami. Odejście od zakazu urządzania gier poza kasynami uznać należy za racjonalne. Krytyce natomiast poddać należy rozszerzenie państwowego monopolu o gry na automatach. Planowane powierzenie spółce Skarbu Państwa organizacji monopolu państwa w zakresie gier na automatach uznać należy za rozwiązanie niedobre z punktu widzenia po pierwsze kosztów (patrz dotychczasowe porównanie wartości przychodów i zysku bilansowego spółki Totalizator Sportowy), braku znajomości rynku, braku ogólnopolskich struktur przygotowanych na tego typu przedsięwzięcie oraz problemów logistycznych (magazynowanie automatów, transport, naprawa, serwis urządzeń itd.), oraz po drugie z punktu widzenia ograniczenia swobody działalności gospodarczej prywatnych przedsiębiorców, od lat funkcjonujących legalnie na tym rynku. Należy postulować wykorzystanie polskiego prywatnego kapitału, w połączeniu z odpowiednimi mechanizmami fiskalnymi w obszarze sektora hazardowego (odpowiednio skonstruowane podatki gwarantujące wpływy budżetowe).

BIBLIOGRAFIA

1. Kosiński E., *Wygrana rzeczowa – Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26.09.2006 r. (II GSK 119/06) oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5.02.2007 r. (VI SA/Wa 2121/06)*, Glosa 2009, Nr 4.
2. Kosiński E., *Nowa ustawa hazardowa – próba oceny niektórych aspektów regulacji*, Kwartalnik Prawa Publicznego Warszawa–Toruń 2010, Nr 4.
3. *Mały słownik języka polskiego*, red. Stanisława Skorupki, Haliny Auderskiej, Zofii Lempickiej, Warszawa 1968.
4. *Mały słownik języka polskiego*, red. Elżbiety Sobol, Warszawa 1999.
5. *Słownik języka polskiego. Wydanie zmienione i poprawione*, red. naukowa M. Szymczak, Warszawa 1981.

dr hab. Eryk Kosiński, prof. UAM – Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, WPiA UAM w Poznaniu; *Visiting Professor* na Międzynarodowej Szkole Zarządzania (The International Graduate School of Management), Uniwersytet Politechniczny im. Piotra Wielkiego w Petersburgu, Federacja Rosyjska.