

Tomasz Tadeusz Majer

Urządzający gry na automatach poza kasynem gry –kwalifikacji podmiotów podlegających karze na podstawie przepisów ustawy o grach hazardowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje nr 26, 198-211

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 (198–211)
DOI 10.24356/KB/26/9

URZĄDZAJĄCY GRY NA AUTOMATACH
POZA KASYNEM GRY – KWALIFIKACJI
PODMIOTÓW PODLEGAJĄCYCH
KARZE NA PODSTAWIE PRZEPISÓW
USTAWY O GRACH HAZARDOWYCH
W ŚWIETLE ORZECZNICTWA SĄDÓW
ADMINISTRACYJNYCH

THE MANAGER OF A SLOT MACHINE
OUTSIDE OF CASINO GAMES.
QUALIFICATION OF PERSONS SUBJECT
TO PUNISHMENT UNDER THE
PROVISIONS OF THE GAMBLING ACT
IN LIGHT OF THE JURISPRUDENCE OF
ADMINISTRATIVE COURTS

TOMASZ TADEUSZ MAJER
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ABSTRACT

The problem of determining the side of the legal relationship is crucial for its existence. The Gambling Act of 19 November 2009 created a number of questions concerning the definition of the entity for which the penalty may be imposed in respect of games on slot machines outside of ca-

sino. It requires the clarification of how the extent of such activities and characteristics allows the recognition of a particular entity as the organizer of the game and impose on him an administrative penalty pursuant to the provisions above. This issue is not clear because of the lack of statutory definition the slot machine manager. No precise terms used in the Gambling act lead to different interpretations of the law.

The case law of judicial administration had to face the problems outlined above and, more importantly, to propose methods to solve them. The customs authorities issued a number of decisions on the imposition of administrative penalties. Many of them had to be assessed by the courts. In many cases, the parties that were punished with penalties, had argued that they should not be parties to the administrative proceedings. Punished claimed that the customs authorities have not shown their interest. The courts had to assess when it is possible to impose a penalty for offering games on slot machines outside of casino. Presentation of the indicated issues required analysis of judgments and administrative decisions. It was necessary to analyse the laws and methods of their application by the courts. This made it possible to identify the correct meaning of provisions. Analyzing the issues outlined author used the method of formal and dogmatic.

Analysis of the Gambling Act showed that an administrative penalty may be applied to too many people. Penalties may apply to persons carrying out only ancillary activities. Penalties may apply to persons acting for the organizers of the game.

This extension of the possibility to impose administrative sanctions would be contrary to the principle of the rule of law and citizens' trust in the state. It was necessary to correct the linguistic meaning of the provision. For this purpose it was necessary to take advantage of: systemic, comparative and historical interpretation of the law. This allowed to reduce the punishment to those who not benefit of gambling. It was also explained who Penalties may be applicable, and under what conditions.

KEYWORDS:

gambling, slot machine, the manager of a slot machine

ABSTRAKT

Problematyka określenia strony stosunku prawnego jest kluczowa dla jego bytu. Na gruncie przepisów ustawy o grach hazardowych z 19 listopada

2009r. powstało szereg wątpliwości dotyczących określenia podmiotu, na który może być nałożona kara z tytułu urządzania gier na automatach poza kasynem gry. Doprecyzowania wymaga bowiem jaki zakres podejmowanych czynności i cech pozwala na uznanie określonego podmiotu za organizatora gry i nałożenie nań kary administracyjnej, w oparciu o przepisy ww. ustawy. Kwestia ta nie jest jasna z uwagi na brak definicji ustawowej urządzającego gry, oraz zastosowanie przez ustawodawcę zwrotu, którego interpretacja może prowadzić do różnych rezultatów.

Orzecznictwo sądownoadministracyjne zmierzyć musiało się z przedstawionymi wyżej problemami i co ważniejsze zaproponować metody ich rozwiązania. Działania organów celnych doprowadziły bowiem do wydania wielu decyzji o nałożeniu kar administracyjnych związanych z naruszeniami przepisów ustawy o grach hazardowych, które wskutek skorzystania przez strony z możliwości ich zaskarżenia, musiały zostać ocenione pod względem ich legalności. W wielu przypadkach strony, które obciążone zostały karą kwestionowały swój interes prawny w postępowaniu. To z kolei prowadziło do konieczności ustalenia czy zasadnie uznano je za strony postępowania oraz kryteriów jakimi powinien kierować się w tym zakresie organ.

Analizując przedstawioną wyżej problematykę autor zdecydował się na przedstawienie konkretnych orzeczeń i zawartej w nich argumentacji. W tym zakresie analizując treść normy prawnej oraz interpretujących ją aktów stosowania prawa zdecydowano się na przyjęcie metody formalno-dogmatycznej wraz z elementami analizy historycznej regulacji dotyczących ww. kwestii.

Przeprowadzona analiza pozwoliła, na przyjęcie, iż wykładnia językowa pojęcia urządzającego gry stosowana przez organy celne może prowadzić do nadmiernego rozszerzenia stosowania wynikających z ustawy o grach hazardowych kar administracyjnych. Doprowadziłoby to do objęcia sankcjami podmiotów wykonujących czynności pomocnicze, działających na zlecenie faktycznych organizatorów gry. Takie rozszerzenie możliwości nakładania kar administracyjnych byłoby zaś sprzeczne z zasadą praworządności oraz zaufania obywatela do państwa. Niezbędne było zatem dokonanie korekty językowego znaczenia przepisu. Zasadnym było skorzystanie z metod wykładni systemowej, prawnoporównawczej i historycznej, które pozwoliły na ograniczenie stosowania kar do podmiotów czerpiących bezpośrednio korzyści z prowadzenia gier, które zależne będą od zysków z gry.

SŁOWA KLUCZOWE:

hazard, automat do gry, urządający gry na automatach

Z dniem 1 stycznia 2010 r. w życie weszła nowa ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹, która zastąpiła i uchyliła poprzednio obowiązującą w tej materii ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych². Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu nowej ustawy potrzeba zmian prawnych w tym obszarze spowodowana była dynamicznie zmieniającym się i rozwijającym rynkiem gier i zakładów wzajemnych, nowymi technologiami stosowanymi w tym sektorze gospodarki narodowej oraz występującymi na tym rynku nieprawidłowościami.³ Od razu sygnalizowano zatem, że regulacja ta ma na celu sanację występujących w sferze działalności hazardowej nieprawidłowości. Jako podstawowe zmiany, które wprowadzać będzie ustawa, wskazano m.in.: zwiększenie ochrony społeczeństwa i praworządności przed negatywnymi skutkami hazardu, co osiągnięte miało zostać poprzez odstąpienie od możliwości urządzania gier automatami z elementem losowości poza kasynami gry⁴. Innym z priorytetów nowej regulacji było zwiększenie pewności podmiotów legalnie prowadzących działalność (hazardową – T.M.) poprzez wprowadzenie restrykcyjnych kar administracyjnych dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych urządzanych bez zezwolenia lub koncesji oraz dla ich uczestników⁵. Już na etapie prac legislacyjnych, jasno sygnalizowano zatem, iż celami jakie osiągnięte miały zostać wskutek uchwalenia ustawy o grach hazardowych (dalej u.g.h. – T.M.), wzajemnie zresztą zbieżnymi, było ograniczenie dostępności tych form rozrywki, a także skonstruowanie skutecznych mechanizmów karania podmiotów nieprzestrzegających wynikających z nowej regulacji ograniczeń.

Jednym z obszarów jaki poddany został szczególnie wyraźnym zmianom, wskutek uchwalenia ustawy o grach hazardowych były reguły działania automatów do gier hazardowych. O ile w stanie prawnym po-

¹ Ustawa o grach hazardowych z dnia 19 listopada 2009r. Dz.U z 2009r. nr.201 poz. 1540 (publikacja pierwszej wersji aktu prawnego).

² Ustawa o grach i zakładach wzajemnych z dnia 29 lipca 1992r. Dz.U. z 2004r. nr.4 poz. 27 t.j.

³ Druk nr. 2481, Druki sejmowe VI kadencji, dostęp za pomocą. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2481>.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

przedzającym wejście w życie u.g.h., możliwości prowadzenia takiej działalności były relatywnie szerokie, to nowa regulacja wprowadziła tu silne ograniczenia, które ulegały przy tym wraz z kolejnymi jej zmianami dalszemu zaostrzeniu. W obecnym stanie prawnym, grami na automatach są gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych lub elektronicznych, w tym komputerowych, o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których gra zawiera element losowości⁶. 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 losowy⁷. Ustawodawca rozszerzył również pojęcie wygranej rzeczowej w tego rodzaju grach. Do tej kategorii włączył wygraną polegającą 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 grze⁸. Określając reguły prowadzenia gier wskazano, że działalność w zakresie gier na automatach może być prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry. Tę natomiast uzyskać może jedynie podmiot prowadzący działalność w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (z zastrzeżeniem art. 7a u.g.h.). Ustawodawca w sposób ścisły ograniczył również miejsca w jakich prowadzona może być tego typu działalność. Zgodnie z treścią art. 14 ust.1 u.g.h. urządzenie 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 u.g.h.

Przedstawione wyżej surowe reguły prowadzenia działalności polegającej na urządzaniu gier na automatach, ograniczające przy tym w istotny sposób swobodę podejmowania takiej działalności, wymagały stworzenia narzędzia pozwalającego na egzekwowanie ich przestrzegania. Jednym z tego rodzaju instrumentów było wprowadzenie możliwości stosowania kar administracyjnych w przypadkach naruszania ww. ograniczeń. Forma oraz zasady naliczania kar określone zostały w odrębnej

⁶ Art. 2 ust.3 Ustawy o grach hazardowych z 19 listopada 2009r. Dz. U. z 2016r. poz. 471 t.j. (dalej u.g.h).

⁷ Art. 2 ust.5 u.g.h.

⁸ Art. 2 ust. 4 u.g.h.

jednostce redakcyjnej ustawy – jej rozdziale 10 zatytułowanym „Kary pieniężne”⁹. Cel ich wprowadzania został przy tym jasno wskazany już w uzasadnieniu do projektu ustawy¹⁰. Miały one przeciwdziałać prowadzeniu działalności wykonywanej bez zachowania warunków i form przewidzianych ustawą.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy karze pieniężnej podlega: urządzający gry hazardowe bez koncesji lub zezwolenia, bez dokonania zgłoszenia, lub bez wymaganej rejestracji automatu lub urządzenia do gry; urządzający gry na automatach poza kasynem gry; uczestnik w grze hazardowej urządzanej bez koncesji lub zezwolenia¹¹. Wysokość i sposób naliczania kar zostały zróżnicowane i przyporządkowane do wymienionych wyżej typów naruszeń prawa. Wysokość kary pieniężnej wymierzonej podmiotowi urządzający gry hazardowe bez koncesji lub zezwolenia, bez dokonania zgłoszenia, lub bez wymaganej rejestracji automatu lub urządzenia do gry wynosi zatem 100% przychodu, w rozumieniu odpowiednio przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych albo przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych, uzyskanego z urządzanej gry. Podmioty zaliczone do drugiej kategorii, tj. urządzające gry na automatach poza kasynem gry obciążane są karą w wysokości 12 000 zł od każdego automatu, natomiast uczestnicy nielegalnych gier hazardowych obciążani są karą w wysokości 100% uzyskanej wygranej¹². Określone wyżej kary pieniężne wymierza w drodze decyzji, naczelnik urzędu celnego, na którego obszarze działania jest urządzana gra hazardowa¹³. W art. 91 u.g.h. zamkniętym rozdział 10 ustawy dokonano przy tym zastrzeżenia, że do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁴ (dalej O.p. – T.M.). Tym samym procedurę wydania wskazanych wyżej decyzji określa właśnie ordynacja podatkowa. Fakt ten ma niezmiernie istotnie znaczenie z punktu widzenia określenia ram proceduralnych jakie dotyczą postępowania zmierzającego do nałożenia takiej kary.

⁹ L. Wilk, *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, [w:] „Prokuratura i Prawo” z 2011 nr. 1 s. 146-158.

¹⁰ Druk nr. 2481, op. cit.

¹¹ Art. 89 u.g.h.

¹² Ibidem.

¹³ Art. 90 u.g.h.

¹⁴ Ustawa Ordynacja podatkowa z 29 sierpnia 1997r. Dz. U. z 2015r.poz.613 t.j. (dalej O.p.).

Mając na względzie powyższe wskazać należy, iż w postępowaniu regulowanym przepisami O.p. wystąpić musi zarówno organ podatkowy jak i strona postępowania, do której kierowana będzie decyzja o nałożeniu kary. Ta wydawałoby się oczywista kwestia, może jednak w praktyce stosowania prawa wywołać wiele wątpliwości. Tylko prawidłowe ustalenie strony postępowania, pozwoli przy tym na uznanie decyzji za prawidłową i legalną. Odwołać należy się zatem do art. 133 O.p. wskazującego, że jednym z kluczowych atrybutów strony jest jej interes prawny. Ustawodawca nie wprowadził jednak definicji tego terminu. Należy zatem oprzeć się tu na dorobku doktryny i orzecznictwa, które wydaje się w sposób wystarczający wypełniło tę lukę. Pojęcie interesu prawnego tłumaczyć należy zatem jako interes konkretnego podmiotu zakotwiczony w normach powszechnie obowiązującego prawa materialnego, które zapewniają jego ochronę w związku z faktem oddziaływania rozstrzygnięcia wydawanego w danym postępowaniu administracyjnym na sytuację prawną podmiotu¹⁵. Konieczność wykazania interesu prawnego akcentowana jest wyraźnie w orzecznictwie¹⁶. W odniesieniu do stosowania przepisów Ordynacji podatkowej, podobnie jak w postępowaniu administracyjnym, kwestia interesu prawnego strony jest elementem podstawowym, a sposób jego rozumienia jest bardzo podobny. Jak podniesiono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach istotnym elementem definicji strony jest interes prawny. O tym, czy i kto posiada interes prawny można orzec wyłącznie na podstawie analizy właściwych norm materialnoprawnych. Interes prawny to interes wynikający z prawa materialnego, zgodny z nim i chroniony przez to prawo. Interes prawny winien przy tym opierać się na konkretnej normie prawa materialnego ustanawiającego prawa i obowiązki. Status strony w rozumieniu art. 133 Ord Pod ma tylko ten podmiot, którego własny interes prawny (obowiązek lub uprawnienie) podlega konkretyzacji w postępowaniu podatkowym¹⁷.

¹⁵ P. Pietrasz, Komentarz do art.133 Ordynacji podatkowej [w:] J. Brolik, R. Dowgier, L. Etel, C.Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2013r. s. 794; A. Wróbel, Komentarz do art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016r., s. 227.

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2005r., sygn. akt II OSK 310/05.

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 5 czerwca 2012r. sygn. akt I SA/Ke 183/12; podobnie Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Olsztynie z 3 listopada 2011r. sygn. akt I SA/OI I SA/OL 523/11.

Z powyższego wynika, iż organ nakładający karę w oparciu o art. 89 ust.1 pkt.2 u.g.h w sposób jasny wykazać musi, że działania podmiotu, do którego adresowana jest decyzja, kwalifikowane mogą być jako urządzanie gier hazardowych poza kasynem gry, i to ten podmiot jest odpowiedzialny za ich podejmowanie¹⁸. Zatem warunkiem nałożenia kary pieniężnej określonej w tym przepisie jest nie tylko spełnienie przesłanek przedmiotowych ale także podmiotowych. To z kolei sprawia, że wydawałoby się jasna hipoteza normy prawnej budzić może jednak uzasadnione wątpliwości. O ile bowiem trudności interpretacyjnych nie nasuwa określenie czy gra urządzona była w kasynie gry, czy też poza nim to już kwestia znaczenia pojęcia urządzać oraz jasne zdefiniowanie czy gra spełniała kryteria gry hazardowej budzić może wątpliwości. W ustawie o grach hazardowych brak bowiem definicji pojęcia „urządzający gry hazardowe”. Dodatkowo pewne wątpliwości budzić może kwestia ustalenia czy zakaz urządzania gier poza kasynem gry i związana z jego złamaniem odpowiedzialność egzekwowana może być wobec każdego typu podmiotu.

W kontekście ustalania podmiotowego zakresu stosowania zakazu urządzania gier na automatach poza kasynem gry istotne znaczenie miała uchwała NSA z 16 maja 2016 r.¹⁹ Zgodnie z wyrażonym w niej stanowiskiem w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. ustawodawca operuje pojęciem „urządzającego gry”. Tego rodzaju zabieg służący identyfikacji sprawcy naruszenia prowadzi do wniosku, że podmiotem, wobec którego może być egzekwowana odpowiedzialność za omawiany delikt, jest każdy (osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej), kto urządza grę na automatach w niedozwolonym do tego miejscu, a więc poza kasynem gry i to bez względu na to, czy legitymuje się koncesją na prowadzenie kasyna gry, której przecież – jak to wynika

¹⁸ Pamiętać należy tutaj o wyrażonym przez L. Wilka poglądzie, iż artykuł 89 ustawy o grach hazardowych milczy na temat strony podmiotowej, wobec czego w świetle Ordynacji podatkowej [ustawy z 1997 r.], do której w zakresie kar pieniężnych odsyła przepis art. 91 ustawy, byłaby to odpowiedzialność obiektywna, niezależna od strony podmiotowej i pozbawiona elementów subiektywnych, abstrahująca zasadniczo od tego, co określa się ogólnie mianem winy”. Zatem z punktu widzenia strony podmiotowej zakres odpowiedzialności z art. 89 ustawy o grach hazardowych jest w każdym razie szerszy od odpowiedzialności karnej skarbowej z art. 107 lub 109 k.k.s.; L. Wilk, op. cit.

¹⁹ Uchwała Naczelnego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2016r. sygn. akt II GPS 1/16.

z art. 6 ust. 4 u.g.h. – nie może uzyskać, ani osoba fizyczna, ani jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, ani też osoba prawna niemająca formy spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, które to spółki prawa handlowego, jako jedyne, o koncesję taką mogą się ubiegać. Z powyższego wynika, że przepis art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych jest adresowany do każdego, kto w sposób w nim opisany, a więc sprzeczny z ustawą, urządza gry na automatach²⁰.

Nie może zatem obecnie budzić wątpliwości, że sankcja związana ze złamaniem zakazu urządzania gier na automatach poza kasynem gry ma charakter powszechny i adresowana jest zarówno do podmiotów, które mogą organizować tego rodzaju działalność w wyznaczonych miejscach jak i tych, które takiego uprawnienia nie mają, bądź wręcz nie mogą uzyskać.

Inną z trudności wymagających wyjaśnienia jest kwestia określenia zakresu czynności, które obejmowałyby stosowany w ustawie termin „urządzać”. Jego wykładania językowa może prowadzić bowiem do niejednoznacznych rezultatów, co nie sprzyja jednolitości orzecznictwa i zaufaniu obywateli do prawa. Zgodnie z językowym znaczeniem tego terminu czasownik urządzać oznacza: „wykonywać różne czynności, zapewniać określony przebieg lub charakter czegoś”²¹. W oparciu o powyższe znaczenie językowe, uznać można, że organizowanie gry związane jest z wykonywaniem czynności związanych z organizacją (stworzeniem warunków) samej gry na automatach, takich jak wyposażenie lokalu (miejsca prowadzenia gry) w automaty do gier, zakup lub wynajem lokalu, w którym prowadzona jest gra na automatach, stworzenie zasad i systemu danej gry, określenie wygranych itp. Do czynności tych należą także czynności związane z nadzorem i zapewnieniem ciągłości przebiegu samej gry hazardowej, w tym bieżąca obsługa automatów do gier. Tak ustalony zakres znaczeniowy powinien zostać jednak poddany pewnej korekcie, by kwestie odpowiedzialności za urządzenie gier na automatach były jasne i nie powodowały rozszerzenia sankcji wynikającej z art. 89. u.g.h. na podmioty niezaangażowane w faktyczne prowadzenia działalności hazardowej. Niejednokrotnie poszczególne czynności związane z szeroko rozumianą pieczę nad sprzętem przeznaczonym do prowadzenia gier jak i samą grą prowadzą podmioty świadczące usługi na rzecz bezpośrednich organizatorów tego proceduru. Obciążanie ich karami byłoby zatem nie tylko niecelowe ale i sprzeczne z szeroko rozumianymi zasadami

²⁰ Ibidem.

²¹ L. Drabik, A. Kubiak – Sokół, E. Sobol, Słownik Języka Polskiego PWN, Warszawa 2017.

sprawiedliwości. Działania te mają niejednokrotnie charakter techniczny, pomocniczy i związane są z prowadzeniem określonej działalności usługowej takiej jak naprawa sprzętu, konserwacja itd. Z tego punktu widzenia istotnego znaczenia nabrała wykładania systemowa i celowościowa przepisów u.g.h., która pozwoliła na doprecyzowania zakresu stosowania wynikających z niej sankcji.

Bardzo istotne znaczenie miało w tym kontekście orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 24 czerwca 2016r.²² Sąd uznał za błędny pogląd, że za urządzającego gry w rozumieniu art. 89 u.g.h. należy uznać każdą osobę, która w jakikolwiek sposób przyczyniła się do tego, że ktoś inny gra na automacie stojącym poza kasynem. To w sposób istotny zawęziło wykładnię pojęcia „urządzający gry”. Sąd w dalszej części orzeczenia wskazał, że aktualnie obowiązująca ustawa o grach hazardowych wyraźnie odróżnia wynajmujących lokal z przeznaczeniem na prowadzenie działalności hazardowej (prowadzenie salonu gry bingo, urządzenie zakładów wzajemnych) oraz osoby kierujące działalnością gastronomiczną, handlową i usługową w lokalu, w którym znajduje się punkt gry, od podmiotów urządzających takie gry, co wynika jednoznacznie z treści art. 35 pkt 6, art. 36 pkt 6 i art. 142 u.g.h.²³ Także z art. 23 a ust. 5 u.g.h., w myśl którego koszty rejestracji automatów i urządzeń do gier ponosi podmiot urządzający gry wynika, że wynajmującego lokal z przeznaczeniem na ustawienie w nim automatu do gier nie można uznawać za urządzającego gry. W przeciwnym bowiem razie oznaczałoby to, że wynajmujący ma również obowiązek ponoszenia kosztów o jakich mowa w tym przepisie. Jak wywodził dalej sąd art. 128 kodeksu wykroczeń również odróżnia osobę urządzającą grę hazardową od osoby uczającej do takiej gry środków lub pomieszczenia. Wszystkie wyżej wymienione ustawy, to jest ustawa o grach i zakładach wzajemnych, ustawa o grach hazardowych jak i kodeks wykroczeń w zakresie, w jakim przewiduje kary za urządzenie gier hazardowych, są ze sobą ściśle związane

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 czerwca 2016r. sygn. akt II SA/Ke 316/16.

²³ Podobny pogląd wyraził także P. Szymczyk. Stwierdził on, że z samego faktu wynajęcia kilku metrów kwadratowych lokalu pod automaty hazardowe nie można wywodzić, że wynajmujący dopuszcza się urządzania hazardu. Aby tak się stało, konieczna jest rzeczywista aktywność wynajmującego związana z obsługą urządzeń hazardowych oraz czerpanie przez niego korzyści finansowych z hazardu. P. Szymczyk, Za hazard karze się tego kto czerpie zyski [w:] Rzeczposp. PCD 2016/3/15.

co powoduje, że nie jest dopuszczalne określanie tych samych podmiotów jako wynajmujących (wyzierzawiających, użyczających ewentualnie jako osób kierujących działalnością gastronomiczną, handlową lub usługową w lokalu, w którym znajduje się punkt gry), a tylko jeśli chodzi o możliwość zastosowania wobec nich art. 89 ust. 1 i 2 jako zarządzających gry. Dokonując podsumowania przedstawionych wyżej rozważań, wskazano, że za zarządzającego gry w rozumieniu art. 89 u.g.h. należy uznać taki podmiot, który prowadzi działalność na automatach na swój rachunek i swoje ryzyko, który czerpie bezpośrednio korzyści z takiej działalności, organizuje całą działalność hazardową, w tym również poprzez zlecenie wykonywania poszczególnych czynności innym osobom, które wówczas działają nie na swoją rzecz ale na rzecz podmiotu zarządzającego gry.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie. W wyroku z 28 lipca 2016 r.²⁴ wskazano, że zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. karze pieniężnej podlega zarządzający gry na automatach poza kasynem gry. Zatem warunkiem nałożenia kary pieniężnej określonej w tym przepisie jest nie tylko spełnienie przesłanek przedmiotowych, ale także podmiotowych. Kara pieniężna nakładana jest bowiem na podmiot zarządzający gry na automatach. W ustawie o grach hazardowych brak jest definicji pojęcia „zorganizowanie gry hazardowej”. Dokonanie jedynie gramatycznej wykładni tego pojęcia sąd uznał za niewystarczające. W treści uzasadnienia wskazano, że definicje zawarte w słownikach nie są jednolite i mogą prowadzić do różnych wniosków. Jednocześnie przywołano wyjaśnienie pojęcia zawarte w Słowniku Poprawnej Polszczyzny (Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994). Urządzanie określone było w nim jako synonim pojęć takich jak „utworzyć”, „uporzędkować zagospodarować”, „zorganizować”, „przedsięwziąć”, „zrobić”. Sąd wywiódł jednak, że definicji tej nie można interpretować w oderwaniu od całościowej regulacji zawartej w ustawie o grach hazardowych. W tym kontekście zaś pojęcie „urządzanie gier” obejmuje szereg podejmowanych (aktywnych) działań, czynności dotyczących zorganizowania i prowadzenia przedsięwzięcia w zakresie gier hazardowych (eksploatacji automatów), w znaczeniu art. 2 ust. 3 i ust. 5 u.g.h., a przede wszystkim czerpania korzyści finansowych z uzyskanych w ten sposób dochodów, zaś „zorganizowanie gry” w rozumieniu art. 89 ust. 1 u.g.h., to podmiot re-

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Olsztynie z 28 lipca 2016r. sygn. akt II SA/Ol 1417/15.

alizujący (wykonujący) te działania, czynności. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie bezpośrednio nawiązał przy tym do wykładni pojęcia „urządzącego gry” dokonanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 24 czerwca 2016 r. (sygn. akt II SA/Ke 316/16), która prócz kontekstu językowego uwzględnia także dyrektywy wykładni systemowej i historycznej. Jak wskazano w uzasadnieniu powołanego wyroku Sąd wziął w tym przypadku pod uwagę zarówno brzmienie ustawy o grach hazardowych, jak i poprzednio obowiązującej ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz Kodeksu wykroczeń. Olsztyński sąd wskazał, że mając na uwadze tak zarysowany szerszy kontekst interpretacyjny za urządzącego gry w rozumieniu art. 89 u.g.h. należy uznać taki podmiot, który prowadzi działalność na automatach na swój rachunek i swoje ryzyko, który czerpie bezpośrednio korzyści z takiej działalności, organizuje całą działalność hazardową, w tym również poprzez zlecenie wykonywania poszczególnych czynności innym osobom, które wówczas działają nie na swoją rzecz ale na rzecz podmiotu urządzącego gry.

Z podobną wykładnią terminu „urządzący gry” mamy do czynienia także w innych orzeczeniach jakie wydane zostały przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie. Wyroku z 14 lipca 2016 r.²⁵ wskazano, że dla prawidłowego odkodowania znaczenia terminu „urządzący gry” nie jest wystarczające zastosowanie jedynie wykładni językowej (gramatycznej), a konieczne jest skorzystanie także z reguł wykładni dynamicznej, w tym przede wszystkim wykładni historycznej i systemowej. Ustawa o grach i zakładach wzajemnych, ustawa o grach hazardowych, jak i Kodeks wykroczeń w zakresie, w jakim przewiduje kary za urządzenie gier hazardowych, są ze sobą ściśle związane co powoduje, że nie sposób określić zatrudnionych serwisantów jako urządzących gry hazardowe w oparciu o przepisy art. 89 ust. 1 i 2 u.g.h. Za urządzącego gry w rozumieniu art. 89 u.g.h. należy uznać taki podmiot, który prowadzi działalność na automatach na swój rachunek i swoje ryzyko, który czerpie bezpośrednio korzyści stosownie do wyników gier z takiej działalności, organizuje całą działalność hazardową, w tym również poprzez zlecenie wykonywania poszczególnych czynności innym osobom, które wówczas działają nie na swoją rzecz ale na rzecz podmiotu urządzącego gry.

²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lipca 2016r. sygn. akt. 1243/15.

Z przedstawionych wyżej przykładów wynika, iż sądy administracyjne w drodze zastosowania wykładni systemowej i historycznej przyjęły węższe rozumienie pojęcia „urządzającego gry” niż wynikałoby to z prostej wykładni językowej. To z kolei doprowadziło do korekty rozumienia zakresu podmiotów, które podlegają karze administracyjnej przewidzianej art. 89 u.g.h. Zakres jej stosowania ograniczony został do podmiotów, które nie tylko urządały gry na automatach ale i czerpały z tego tytułu korzyści. Musiały to być przy tym korzyści bezpośrednio związane z grą, nie zaś z samym umiejscowieniem automatu do gier w lokalu. Przedstawione rozważania sądów uzupełnić można przy tym o wykładnię celowościową interpretowanych przepisów. Zgodnie ze wskazanymi w uzasadnieniu projektu ustawy o grach hazardowych celami tego aktu było zwiększenie pewności prawa przez wprowadzenie kar dla podmiotów prowadzących gry hazardowe w sposób sprzeczny z ustawą. Tym samym restrykcje przewidziane u.g.h. skierowane winny być do podmiotów czerpiących korzyści z naruszania przepisów ustawy, a fakt uzyskiwania tych korzyści powiązany winien być właśnie z działaniami sprzecznymi z ustawą. Fakt ten dostrzeżony został przez sądownictwo administracyjne, które stosując właściwe reguły wykładni, dokonało doprecyzowania znaczenia normy prawnej, tak by jej stosowanie pozwoliło na realizację celów u.g.h., bez konieczności zmian legislacyjnych.

BIBLIOGRAFIA

Źródła prawa

1. Ustawa Ordynacja podatkowa z 29 sierpnia 1997r. Dz. U. z 2015r.poz.613 t.j.
2. Ustawa o grach i zakładach wzajemnych z dnia 29 lipca 1992r. Dz.U. z 2004r. nr.4 poz. 27 t.j.

Dokumenty

3. Druk nr. 2481, Druki sejmowe VI kadencji, dostęp za pomocą <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2481>.

Orzecznictwo

4. Wyrok Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2005r., sygn. akt II OSK 310/05.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Olsztynie z 3 listopada 2011r. sygn. akt I SA/Ol I SA/OL 523/11.

6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 5 czerwca 2012r. sygn. akt I SA/Ke 183/12.
7. Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lipca 2016r. sygn. akt. 1243/15.
8. Uchwała Naczelnego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2016r. sygn. akt II GPS 1/16.
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 czerwca 2016r. sygn. akt II SA/Ke 316/16.
10. Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Olsztynie z 28 lipca 2016r. sygn. akt II SA/Ol 1417/15.

Literatura

11. Kisielewicz A., *Kary administracyjne przewidziane ustawą z dnia 19 listopada 2009r. o grach hazardowych w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych*, „Zeszyty naukowe sądownictwa administracyjnego” nr. 5, 2013r. s. 9 -21.
12. Pietrasz P., *Komentarz do art.133 Ordynacji podatkowej* [w:] J. Brolik, R. Dowgier, L. Etel, C. Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Pre-snarowicz, W, Stachurski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2013.
13. Szymczyk P., *Za hazard karze się tego kto czerpie zyski* [w:] Rzeczposp. PCD 2016/3/15.
14. Wilk L., *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, [w:] „Prokura-tura i Prawo” z 2011 nr. 1 s. 146-158.
15. Wróbel A., *Komentarz do art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administra-cyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016r.

Tomasz Tadeusz Majer – adiunkt w Katedrze postępowania administra-cyjnego i sądownoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie.