

Maciej Bendorf

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7475-4986

maciek.bendorf@gmail.com

Szymon Kisiel

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-0919-9653

szymon.kisiel@uwm.edu.pl

Michał Arsoba

ORCID: 0000-0003-1755-5777

michal.arsoba@wp.pl

Urządzanie zakładów wzajemnych z perspektywy przesłanek dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej określonych w art. 22 Konstytucji RP

Wstęp

Wolność działalności gospodarczej stanowi podstawę społecznej gospodarki rynkowej. Konstytucyjna regulacja gospodarczych aspektów naszego ustroju oparta jest na założeniu, że największą efektywność gospodarki osiągnie się poprzez minimalizację ingerencji państwa w aktywność przedsiębiorców, pozostawiając im szeroki zakres swobody w dążeniu do głównego celu ich działalności, jakim jest osiągnięcie zysku. Jednak wolność gospodarcza może być ograniczona. Dzieje się to w sytuacji, gdy określona działalność stanowi zagrożenie dla szeroko rozumianego interesu publicznego. Jednym z przykładów działalności, w odniesieniu do której ustawodawca stwierdził, że takie zagrożenie występuje i wraz z jej reglamentacją, jest działalność gospodarcza w sektorze hazardu, a w szczególności polegająca na urządzaniu zakładów wzajemnych.

Hazard jako zjawisko społeczne nie posiada swojej definicji ustawowej¹. Brak legalnej definicji hazardu zauważalny jest w systemach prawnych

¹ O próbach zdefiniowania wskazanego zjawiska zob. S. Tucholska, *Zjawisko hazardu patologicznego i jego uwarunkowania*, „Roczniki Psychologiczne” 2008, t. 11(2), s. 45–68. Natomiast

wielu państw europejskich². Polski ustawodawca precyzuje jednak znaczenie pojęcia gier hazardowych. Robi to w art. 1 ust 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych³, zgodnie z którym grami hazardowymi są gry losowe, zakłady wzajemne, gry w karty oraz gry na automatach. Tym samym przedstawiony zamknięty katalog poszczególnych typów gier hazardowych ściśle określa przedmiot regulacji ustawy.

W powszechnym rozumieniu hazard kojarzy się z aktywnością, której wynik uzależniony jest wyłącznie od przypadku. Hazardziści, pozbawieni kontroli nad biegiem wydarzeń, łudzeni są nadzieją wygranej i powierzają losowi wynik gry⁴. Konieczność reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie zakładów wzajemnych argumentowano faktem, że praktycznie nieograniczony dostęp do różnych form hazardu skutkował w Polsce niepokojącym wzrostem liczby osób uzależnionych. W szczególności hazard internetowy, z uwagi na jego relatywnie większą dostępność, stanowi największe ryzyko uzależnienia i zagrożenia, w tym dla osób nieletnich. Stanowiące następstwo hazardu problemy osobiste wywołują uszczerbek na zdrowiu psychicznym, przyjmujący formę depresji, przyczyniają się do wyalienowania społecznego osób uzależnionych, skutkują współuzależnieniem bliskich, znaczącymi kosztami finansowymi i będącego ich następstwem: utratą dochodów, zadłużeniem oraz bankructwem. Społeczne oraz ekonomiczne koszty uzależnienia od hazardu ponoszą nie tylko rodziny hazardzystów czy ich pracodawcy, ale społeczeństwo jako całość⁵.

Celem niniejszego artykułu jest ocena działalności w przedmiocie urządzania zakładów wzajemnych przez pryzmat art. 22 Konstytucji RP⁶, regulującego przesłanki, które muszą być spełnione, aby ograniczenie wolności gospodarczej było dopuszczalne⁷. Szczególną uwagę poświęcono przesłance materialnej, która sprowadza się do uzasadnienia każdego ograniczenia koniecznością ochrony

o pojęciu hazardu z punktu widzenia semantycznego zob. J. Klimek-Grądzka, *Hazard i hazardziści w historii języka polskiego*, „Język Polski” 2023, t. 103(3), s. 114–125.

² Szerzej zob. M. Duda-Hyz, *Pojęcie hazardu w prawie hazardowym wybranych państw europejskich*, „Krytyka Prawa” 2020, t. 12(1), s. 178.

³ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 595, dalej jako Ugh.

⁴ Gra hazardowa zobowiązuje do spełniania określonego świadczenia na rzecz wierzyciela, jakim okazuje się być osoba, która w wyniku niezależnego zdarzenia losowego lub niepewnego osiągnęła pozytywny wynik. Tak: G. Skowronek, *Charakter prawny dokumentu potwierdzającego udział w grze hazardowej*, [w:] J. Mojak, J. Widło, A. Żywicka (red.), *Ewolucja instytucji polskiego prawa papierów wartościowych. W 80-lecie Prawa wekslowego z dnia 28 kwietnia 1936 r.*, Lublin 2016, s. 25–26.

⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o grach hazardowych, druk sejmowy nr 2481 z dnia 12 listopada 2009 r., Sejm VI kadencji, s. 2.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

⁷ Z uwagi na tak określony przedmiot analizy, poza zakresem rozważań pozostanie znaczenie prawa europejskiego i wpływ orzecznictwa sądów UE na sektor gier hazardowych w Unii Europejskiej. Szerzej na wskazane tematy zob. A. Soltys, M. Taborowski (red.), *Krajowe regulacje hazardu w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.

interesu publicznego. Przy tak określonej perspektywie, ocenie poddana zostanie istota i specyfika działalności w zakresie zakładów wzajemnych, jak również przesłanki uzyskania zezwolenia na jej podjęcie i wykonywanie. Przy zastosowaniu metody dogmatyczno-prawnej autorzy postarają się udzielić odpowiedzi na pytanie, czy obowiązek uzyskania zezwolenia na urządzanie zakładów wzajemnych pozostaje w zgodzie z konstytucyjnymi przesłankami ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Wolność działalności gospodarczej i przesłanki jej ograniczenia

Wolność działalności gospodarczej stanowi podstawową zasadę polskiego ustroju gospodarczego. Wynika to wprost z art. 20 Konstytucji RP, który zawiera definicję społecznej gospodarki rynkowej, wymieniając rzeczoną wolność jako jeden z jej fundamentów. Zgodnie z tym przepisem społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Z uwagi na umiejscowienie wolności gospodarczej na pierwszym miejscu w katalogu podstaw naszego ustroju gospodarczego, uzasadniony jest wniosek o jej szczególnym znaczeniu. Można przyjąć, że swoboda przedsiębiorców wyraża istotę społecznej gospodarki rynkowej⁹.

Warto podkreślić, że wolność działalności gospodarczej oznacza swobodę przedsiębiorców w podjęciu decyzji o rozpoczęciu wykonywania określonej działalności, swobodę dotyczącą sposobu jej wykonywania, w tym co do wyboru formy organizacyjno-prawnej, swobodę konkutowania, zawierania umów oraz odnośnie do ewentualnego jej zawieszenia oraz swobodę co do zakończenia jej prowadzenia¹⁰. Wolność działalności gospodarczej jest często określana jako wolność od ingerencji państwa w obszarze ekonomicznej aktywności jednostek oraz związanych z tym utrudnień i ograniczeń swobody przedsiębiorców ze strony organów stanowiących i stosujących prawo¹¹.

⁸ Poza wymienionymi wprost w art. 20 Konstytucji RP do elementów charakteryzujących ustrój gospodarczy Polski zalicza się w szczególności: pracę (art. 24 Konstytucji RP), ochronę środowiska i bezpieczeństwo ekologiczne (art. 5, art. 74 ust. 1) oraz – w zakresie ustroju rolnego – gospodarstwo rodzinne (art. 23). Tak: S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 85–86.

⁹ L. Garlicki, M. Zubik, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 521.

¹⁰ A. Szmigielski, [w:] R. Grzeszczak (red.), *Wolność gospodarcza a regulacja rynków na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynków na działalność przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 23.

¹¹ M. Magdziarczyk, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Opole 2013, s. 18–19.

Swoboda przedsiębiorców stanowi niewątpliwie kluczową cechę polskiego ustroju gospodarczego, co było szczególnie podkreślone w stanie prawnym sprzed kilku lat. Ustawodawca bowiem postanowił dać wyraz znaczeniu wolności przedsiębiorców w samym tytule ustawy, regulującej podstawowe zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w Polsce. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹² co prawda już nie obowiązuje, ale na gruncie przepisów ustawy, która ją zastąpiła, tj. ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹³, fundamentalny charakter wolności działalności gospodarczej nadal jest podkreślony. Już bowiem w jej art. 2 czytamy, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach¹⁴.

Jak trafnie wskazuje Rafał Biskup, zagadnienie wolności działalności gospodarczej często nie jest rozpatrywane przez pryzmat jego rzeczywistej treści, a głównie z perspektywy zakresu ograniczeń tej wolności¹⁵. Zasada wolności gospodarczej nie posiada bowiem charakteru bezwzględnego. W pierwszej kolejności należy wskazać, że Konstytucja zakłada dopuszczalność istnienia monopolu państwowego, który trzeba uznać za instytucję w sposób absolutny sprzeczną z ideą wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z jej art. 216 ust. 3 ustanowienie monopolu następuje w drodze ustawy, z czego należy wnioskować, że monopol jest dozwolony, jednak stanowi rozwiązanie wyjątkowe, którego wprowadzenie wymaga odpowiedniej procedury legislacyjnej. Dodatkowo Konstytucja RP reguluje kwestię dopuszczalności ograniczenia wolności gospodarczej, określając warunki, które muszą być spełnione, aby ingerencja w nią była zgodna z wymogami ustrojowymi. Zgodnie z art. 22 ustawy zasadniczej wolność działalności gospodarczej może być ograniczona przy łącznym spełnieniu dwóch warunków. Pierwszy z nich, posiadający charakter warunku materialno-prawnego, polega na wymogu uzasadnienia ograniczenia tej wolności koniecznością ochrony interesu publicznego. Drugi natomiast, o charakterze formalno-prawnym, wskazuje nato, że ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie na mocy przepisu rangi ustawowej. Z treści tych warunków wynika wniosek, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej należy oceniać w kategoriach działań wyjątkowych, podejmowanych wyłącznie w sytuacji, gdy jest to konieczne ze względu na ochronę interesu publicznego, które następować powinny w procedurze legislacyjnej, zapewniającej prawidłową kontrolę ze strony

¹² T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2168.

¹³ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236, dalej jako Pp.

¹⁴ Szerzej zob. M. Zdyb, [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 65 i nast.

¹⁵ R. Biskup, *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011, s. 120. Zob. również M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011, s. 74 i nast.

władzy ustawodawczej¹⁶. Konstytucja RP nie chroni wolności gospodarczej poprzez zakaz jej ograniczania; robi to poprzez eliminację arbitralności działań prawodawcy podejmującego się uszczuplenia jej zakresu.

Przesłanka formalna nie wymaga szerszego komentarza, jednak uzasadnienie koniecznością ochrony interesu publicznego może budzić pewne wątpliwości. Niezbędne bowiem do stosowania tego przepisu w praktyce jest wyjaśnienie pojęcia interesu publicznego oraz możliwie precyzyjne określenie jego zakresu. Niestety nie jesteśmy w stanie stworzyć zamkniętego katalogu wartości, które mieszczą się w zakresie tego pojęcia. Zasadniczo bowiem rozumienie interesu publicznego zmienia się wraz ze zmianami w systemie społeczno-gospodarczym i w ramach jego ewolucji określone wartości mogą opuszczać lub być zaliczane do katalogu aspektów interesu publicznego. Można jednak przyjąć, że interes publiczny w swojej istocie powinien być utożsamiany z dobrem wspólnym, obejmującym całość lub znaczącą większość społeczeństwa. Zakresem interesu publicznego objęte są wszystkie wartości, które warunkują prawidłowe funkcjonowanie państwa, w szczególności zaś bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie publiczne, moralność publiczną, interesy fiskalne państwa, ochronę środowiska czy też ochronę interesów konsumentów¹⁷.

Reglamentacja działalności jako przykład ograniczenia wolności gospodarczej

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden czynnik, który musi być brany pod uwagę przez ustawodawcę chcącego ingerować w wolność gospodarczą w określonym zakresie. Wszelkie środki wchodzące w wolność gwarantowaną konstytucyjnie powinny być proporcjonalne. Oznacza to, że wybierając środek ingerencji, powinien on być odpowiednio dobrany, biorąc pod uwagę charakter działalności oraz związany z nią poziom ryzyka dla interesu publicznego. Zasada proporcjonalności stanowi fundamentalną zasadę naszego ustroju. Wyrażona jest w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne z uwagi na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny, bądź wymaga tego interes publiczny związany z ochroną środowiska, zdrowiem i moralnością publiczną albo wolnościami i prawami innych osób. Ograniczenia te jednak nie mogą

¹⁶ Por. Z. Witkowski, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2013, s. 103.

¹⁷ Szerzej zob. P. Tuleja, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 98–99.

naruszać istoty wolności i praw¹⁸. Należy zatem przyjąć, że ograniczenie wolności gospodarczej będzie proporcjonalne, jeżeli jego wprowadzenie, w takiej formie i w takim zakresie, spełni warunek konieczności. Konieczność powinna natomiast być utożsamiana ze stwierdzeniem, że środki w stopniu niższym ingerujące w tę wolność mogą okazać się niewystarczające dla zabezpieczenia zagrożonego interesu publicznego. *A contrario* wybór środka zbyt dalece ograniczającego wolność gospodarczą niż jest to konieczne powinno zostać ocenione jako nieproporcjonalne i tym samym sprzeczne z Konstytucją RP¹⁹.

Podstawowym przykładem ingerencji w wolność działalności gospodarczej jest jej reglamentacja. Zjawisko to oparte jest na założeniu, że nie każda działalność może być wykonywana jako wolna i w niektórych przypadkach przedsiębiorca potrzebuje uzyskania „zgody” państwa na podjęcie i wykonywanie określonej działalności. Reglamentacja pozostaje w nierozrwalnym związku ze zjawiskiem władzy. To władza bowiem ogranicza swobodę w prowadzeniu działalności gospodarczej przez obywateli, a gdy zezwoli na jej podjęcie, sprawuje nad nią kontrolę w celu ochrony interesów państwa i określonych grup obywateli, w szczególności konsumentów lub pracowników²⁰.

Na przykładzie reglamentacji widoczny jest bardzo wyraźnie postulat przestrzegania zasady proporcjonalności przy ingerencji w wolność gospodarczą. W polskim systemie prawnym występują bowiem trzy podstawowe formy reglamentacji, których wykorzystanie w odniesieniu do określonych rodzajów działalności gospodarczej powinno następować przy uwzględnieniu czynników pozwalających na uzasadnienie konieczności i niezbędności ich wprowadzenia. Zgodnie z art. 37 Pp wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny wymaga uzyskania koncesji wyłącznie, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia. Z treści przepisu wywnioskować można wyjątkowy charakter koncesji, która powinna być wykorzystywana wyłącznie wtedy, gdy – z uwagi na

¹⁸ Zanalizowany wcześniej art. 22 Konstytucji RP stanowi tzw. szczególną klauzulę ograniczającą, która odnosi się konkretnie do wolności gospodarczej. Natomiast przedstawiony w tym miejscu art. 31 ust. 3 określany jest mianem ogólnej klauzuli ograniczającej. Niezależnie od spełnienia warunków określonych w art. 22 ograniczenie wolności działalności gospodarczej musi być zgodne z przesłankami wynikającymi z klauzuli ogólnej. Tak: M. Szydło, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: Art. 1–86, Warszawa 2016, s. 619.

¹⁹ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2012, s. 219–220.

²⁰ K. Dąbrowski, *Wolność działalności gospodarczej a publicznoprawna reglamentacja*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna*, Warszawa 2011, s. 65.

charakter i zakres zagrożenia dla interesu publicznego – pozostawienie danej działalności jako objętej wolnością lub zastosowanie wobec niej mniej restrykcyjnych form reglamentacji może okazać się niedopuszczalne lub też niewystarczające z perspektywy postulatu prawidłowego funkcjonowania państwa, społeczeństwa lub gospodarki. Polski system reglamentacji wydaje się być wprost oparty na postulatcie proporcjonalności ingerencji w wolność gospodarczą. Przyjmując wolność jako punkt wyjścia i zasadę, poszczególne formy reglamentacji wymienić można w odpowiedniej kolejności, ustalonej na podstawie poziomu zagrożenia dla interesu publicznego oraz związanego z tym zakresu ingerencji w wolność przedsiębiorców. Wpis do rejestru działalności regulowanej stanowi najmniej restrykcyjną formą reglamentacji; kolejno wymienić należy zezwolenie, a na końcu koncesję jako formę w stopniu najwyższym ingerującą w swobodę przedsiębiorców i nakładającą na nich najbardziej restrykcyjne obowiązki²¹.

Wskazany proporcjonalny podział form reglamentacji widoczny jest również na gruncie ustawy o grach hazardowych. Zgodnie z art. 3 Ugh urządzenie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier w karty i gier na automatach oraz prowadzenie działalności w tym zakresie jest dozwolone na podstawie właściwej koncesji, zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia. Jednakże o tym, jakiego z trzech form upoważnienia wymaga prowadzenie działalności w obrębie organizacji określonego rodzaju gry hazardowej, dokładniej doszukiwać należy się w treści art. 32 Ugh. W przypadku zakładów wzajemnych ustawa wskazuje na obowiązek uzyskania zezwolenia. Decyzję w tym przedmiocie wydaje minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Zakłady wzajemne – zagrożenie dla interesu publicznego

Zgodnie z art. 2 ust. 2 Ugh pod pojęciem zakładów wzajemnych należy rozumieć zakłady o wygrane pieniężne lub rzeczowe, które występować mogą w formie totalizatorów lub bukmacherstwa. Polegają one na:

- w przypadku totalizatorów: odgadywaniu wyników sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt, w których uczestnicy wpłacają stawki, a wysokość wygranej zależy od łącznej kwoty wpłaconych stawek,
- w przypadku bukmacherstwa: odgadywaniu zaistnienia różnych zdarzeń, w tym zdarzeń wirtualnych, w których uczestnicy wpłacają stawki, a wysokość wygranych zależy od umówionego, między przyjmującym zakład a wpłacającym stawkę, stosunku wpłaty do wygranej.

²¹ Ł. Mroczyński-Szmaj, [w:] R. Blicharz, A. Powalowski (red.), *Prawo przedsiębiorcy*, Warszawa 2020, s. 102.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 stycznia 2016 r.²² trafnie wskazał, że mechanizm funkcjonowania gier hazardowych polega na tym, iż grający w nie więcej traci niż wygrywa. Organizator gry hazardowej „sprzedaje” w istocie iluzję szybkiej wygranej i wzbogacenia się kosztem realnego zubożenia się konsumenta, który się grze oddaje. Otwarcie wolnego rynku w tym sektorze rodziłoby wyłącznie negatywne konsekwencje dla społeczeństwa, gdyż stanowiąca jego podstawę konkurencja nie jest w stanie przynieść w tym obszarze korzyści dla konsumentów.

Sam zatem mechanizm funkcjonowania zakładów wzajemnych wydaje się uzasadniać ścisłą reglamentację działalności tego rodzaju. Ograniczenie wolności gospodarczej w tym zakresie pozostaje w zgodzie z art. 22 Konstytucji RP, spełnia bowiem zarówno przesłankę formalną, jak i materialną, które łącznie warunkują dopuszczalność ograniczenia tej wolności. Odnośnie do formy wprowadzonego ograniczenia należy wskazać, że obowiązek uzyskania zezwolenia na urządzenie zakładów wzajemnych wprowadzony został na mocy Ugh. W zakresie natomiast przesłanki materialnej, tj. zagrożenia dla interesu publicznego, urządzenie zakładów wzajemnych niesie ze sobą ryzyko dla interesu publicznego, które materializuje się odnośnie do więcej niż jednego z jego aspektów.

W pierwszej kolejności należy wskazać na zagrożenie dla zdrowia publicznego, którego ochrona w tym przypadku związana jest z przeciwdziałaniem uzależnieniom od hazardu. W uzasadnieniu do projektu ustawy o grach hazardowych²³ zjawisko to zostało wyraźnie podkreślone i stanowiło jeden z pierwszych argumentów uzasadniających konieczność reglamentacji działalności w omawianym zakresie. W dokumencie podkreślono, że wydatki polskiego społeczeństwa na gry hazardowe stale rosną, a cechą charakterystyczną utraty kontroli nad uprawianiem hazardu jest brak odczuwalnych objawów, co utrudnia zdiagnozowanie uzależnienia. Patologiczny hazard stanowi osobne zaburzenie psychiczne, które definiowane jest jako „zaburzenie polegające na często powtarzającym się uprawianiu hazardu, który przeżywa w życiu człowieka ze szkodą dla wartości i zobowiązań społecznych, zawodowych, materialnych i rodzinnych”²⁴. W tym miejscu można pokusić się o krytykę rzeczzonego dokumentu, brak w nim bowiem odwołania do wyników badań empirycznych w celu potwierdzenia postawionych tez²⁵. Jednak

²² Wyrok NSA z 19 stycznia 2016 r., sygn. akt II GSK 25/14, Lex nr 2033721.

²³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o grach hazardowych, druk sejmowy nr 2481 z dnia 12 listopada 2009 r., Sejm VI kadencji.

²⁴ Ibidem, s. 2.

²⁵ O badaniach empirycznych dotyczących negatywnych skutków zjawiska hazardu zob. więcej w: Z. Mielecka-Kubiś i in., *Opracowanie narzędzi do oceny wielkości skutków i kosztów uzależnień od hazardu problemowego i patologicznego oraz ocena wielkości tych skutków i kosztów dla osób uzależnionych na podstawie badań ankietowych (koszty indywidualne). Raport końcowy z badań*, Katowice 2015, s. 8.

nie oznacza to, że ustawodawca nie był świadomy rzeczywistej skali zjawiska uzależnienia od hazardu i jego skutków. Wskazuje na to m.in. późniejsze uzasadnienie ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym²⁶, w którym argumentowano, że państwo polskie na rozwiązywanie problemów związanych z uzależnieniem od hazardu wydaje około 13 mln zł rocznie w ramach Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych²⁷. Należy w tym kontekście zgodzić się z Ewą Guzik-Makaruk i Emilią Jurgielewicz-Delegacz, które oceniają hazard w kategoriach patologii społecznej, stanowiącej źródło problemów finansowych, zaburzeń więzi z osobami najbliższymi, problemów w pracy lub szkole, utraty kontroli nad własnym życiem. Hazard może również skutkować nawiązaniem kontaktów ze środowiskiem przestępczym²⁸.

Elementem opisanego aspektu zagrożenia dla zdrowia publicznego jest uzależnienie od hazardu osób niepełnoletnich. Ustawodawca trafnie przyjął, że problem uzależnienia od hazardu dotyczy zarówno osób dorosłych, jak i nieletnich, w przypadku których zjawisko to jest szczególnie nasilone z uwagi na ich mniejszą dojrzałość emocjonalną oraz większą podatność na pokusy²⁹. Bezpośrednim wyrazem przeciwdziałania temu zagrożeniu w kontekście zakładów wzajemnych jest art. 27 Ugh, na mocy którego wstęp punktów przyjmowania zakładów wzajemnych oraz uczestnictwo w grach hazardowych³⁰ dozwolony jest wyłącznie dla osób, które ukończyły 18 lat³¹.

Równie istotnym aspektem interesu publicznego, stanowiącego przedmiot ochrony realizowanej poprzez reglamentację działalności w zakresie urządzania zakładów wzajemnych, jest interes fiskalny Skarbu Państwa. Zapewnienie wpływów podatkowych z legalnej działalności hazardowej wymaga

²⁶ Druk sejmowy nr 3675 z dnia 15 lipca 2015 r., Sejm VII kadencji.

²⁷ Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych jest państwowym funduszem celowym, utworzonym na podstawie art. 88 Ugh. Jego dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia. Do zadań funduszu zalicza się w szczególności: prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej i opracowywanie specjalistycznych ekspertyz, raportów, sprawozdań dotyczących problematyki uzależnień od hazardu; opracowywanie i wdrażanie nowych metod profilaktyki i rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu; udzielanie finansowej pomocy instytucjom i stowarzyszeniom realizującym zadania związane z rozwiązywaniem problemów wynikających z uzależnień od hazardu.

²⁸ E. Guzik-Makaruk, E. Jurgielewicz-Delegacz, *Nielegalne urządzanie i prowadzenie gier losowych, gier na automacie lub zakładów wzajemnych – wybrane aspekty prawne i kryminologiczne*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2017, nr 26, s. 120–121.

²⁹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o grach hazardowych, druk sejmowy nr 2481 z dnia 12 listopada 2009 r., Sejm VI kadencji, s. 2.

³⁰ Z wyjątkiem loterii fantowych oraz loterii promocyjnych.

³¹ Podmioty urządzające gry hazardowe i prowadzące działalność w tym zakresie są obowiązane do umieszczenia w widoczny sposób przed wejściem do miejsca urządzania gier oraz w miejscu urządzania gier lub sprzedaży dowodów udziału w grach informacji o zakazie uczestniczenia w grach osób, które nie ukończyły 18 roku życia. W przypadku natomiast wątpliwości co do wieku uczestnika gry hazardowej należy żądać okazania dokumentu potwierdzającego tożsamość i wiek uczestnika gry hazardowej.

wzmocnienia kontroli państwowej nad rynkiem gier i zakładów wzajemnych. Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej³² kontroli celno-skarbowej podlega m.in. przestrzeganie przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie gier hazardowych, w tym zgodność działalności ze zgłoszeniem, udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem. Szczególny charakter działalności w przedmiocie urządzania gier hazardowych oraz związany z nim postulat zapewnienia efektywności i skuteczności działań kontrolnych potwierdza art. 55 Kas, na mocy którego kontrola celno-skarbowa w tym zakresie może być wykonywana jako kontrola stała, polegająca na wykonywaniu czynności kontrolnych w sposób ciągły.

W bezpośrednim związku z ochroną interesów fiskalnych państwa jest postulat ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Realizowany jest on za pomocą analogicznych jak interesy fiskalne instytucji i instrumentów prawnych, a jego istota sprowadza się do zapobiegania wykorzystywaniu sektora gier hazardowych do procederu prania pieniędzy i finansowania przestępczości. Również w tym aspekcie uzasadnione ograniczenie wolności działalności gospodarczej przyjmuje formę rozwiązań prawnych dających podstawę do intensywnych procesów kontrolnych wobec przedsiębiorców prowadzących gry hazardowe, w tym urządzających zakłady wzajemne.

Chroniony poprzez reglamentację zakładów wzajemnych interes publiczny należy również utożsamiać z interesami samych konsumentów (graczy). Przepisy prawa skonstruowane są w sposób mający zapewnić rzetelność i uczciwość urządzanych zakładów, chroniąc ich uczestników przed oszustwami. Jako przykład rozwiązań prawnych wprowadzonych w tym celu wskazać można na art. 60 Ugh, który na organizatora zakładów wzajemnych nakłada obowiązek posiadania regulaminu urządzanej gry, podlegający zatwierdzeniu przez Ministra Finansów. Zgodnie natomiast z art. 62 Ugh regulamin musi precyzyjnie określać m.in. zasady ustalania wygranych oraz sposób i termin ich wypłaty, jak również procedurę reklamacyjną³³.

Przesłanki uzyskania zezwolenia na urządzenie zakładów wzajemnych

Materializacja ograniczenia wolności gospodarczej – w postaci obowiązku uzyskania zezwolenia na podjęcie i wykonywanie danej działalności – wymaga określenia obiektywnych kryteriów ustawowych. Powinny one stanowić racjonalne warunki, których spełnienie zagwarantuje, że określona

³² T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 615, dalej jako Kas.

³³ Szerzej o obowiązkach formalnych w dalszej części artykułu.

działalność wykonywana będzie bez negatywnego wpływu na interes publiczny. Postulat ten zauważalny jest również w przypadku warunków uzyskania zezwolenia na urządzenie zakładów wzajemnych. Przedsiębiorca zobowiązany jest bowiem do spełnienia szeregu pozytywnych i negatywnych przesłanek, których konstrukcja pozostaje w bezpośrednim związku z koniecznością zabezpieczenia wartości opisanych w poprzednim podrozdziale.

Przesłanki o charakterze pozytywnym związane są głównie z wymogami organizacyjno-finansowymi. Stanowią one m.in., że zezwolenie na prowadzenie zakładów wzajemnych mogą otrzymać wyłącznie przedsiębiorcy działający w formie spółki akcyjnej³⁴, których kapitał zakładowy jest nie mniejszy niż 2 000 000 zł³⁵. Warunek ten, wraz z obowiązkiem złożenia zabezpieczenia finansowego z art. 63 ust. 1 pkt 3 i ust. 2a Ugh, uważa się za jeden z ważniejszych gwarantów ochrony finansowej uczestników zakładów wzajemnych oraz Skarbu Państwa³⁶. Zabezpiecza on bowiem potencjalne roszczenia graczy oraz należności podatkowe na wypadek uchylania się od ich uiszczenia³⁷. Tym samym normy te kreują status bukmachera jako podmiotu dysponującego realnymi środkami na pokrycie swoich zobowiązań. Ma to na celu zwiększyć względem niego poziom zaufania społeczeństwa oraz eliminować ryzyko niemożności wyegzekwowania nagród. Mechanizm ten stwarza okoliczności sprzyjające do zastosowania skutecznych sankcji cywilnoprawnych³⁸. Dodatkowo przeciwdziała funkcjonowaniu „piramid finansowych”, w których wypłata obiecanych wygranych, przez brak odpowiednich rezerw, mogłaby stać się zależna wyłącznie od liczby osób zwerbowanych do kolejnych gier. Bariera ta stanowi więc ważne zabezpieczenie zbiorowych interesów konsumentów, którzy mogą brać udział w zakładach wzajemnych bez ryzyka oszustwa lub niewypłacalności spółki.

W pierwotnej wersji ustawy (celem umożliwienia sprawowania kontroli nad sektorem zakładów wzajemnych) znajdował się zapis, że przedsiębiorca powinien ustanowić siedzibę na terytorium Polski³⁹. Jednak od zasady tej przysługuje wyjątek wprowadzony na mocy zmiany ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r.⁴⁰ W wyniku nowelizacji nastąpiło dostosowanie regulacji do wymogów prawa unijnego w zakresie prowadzenia działalności poprzez zagraniczne

³⁴ Zob. art. 6 ust. 5 Ugh.

³⁵ Zob. art. 10 ust. 1 pkt 2 Ugh.

³⁶ G. Skowronek, *Finansowe aspekty prowadzenia działalności w zakresie zakładów wzajemnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Sectio Ius” 2020, t. 67(1), s. 101.

³⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o grach hazardowych, druk sejmowy nr 2481 z dnia 12 listopada 2009 r., Sejm VI kadencji, s. 32, 34.

³⁸ O sankcji cywilnoprawnej w kontekście umów zakładu hazardowego zob. D. Mieniewski, *Sankcje cywilnoprawne w sferze hazardu w Polsce*, „Przegląd Policyjny” 2016, nr 2(122), s. 159–173.

³⁹ Zob. art. 6 ust. 5 Ugh.

⁴⁰ Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1201).

oddziały przy jednoczesnym poszanowaniu prawa krajowego i trybu wydawania zezwoleń⁴¹. Obecnie siedziba spółki zarządzającej gry hazardowe może znajdować się również w obrębie granic Unii Europejskiej lub państw należących do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu⁴², pod warunkiem ustanowienia oddziału lub odpowiedniego przedstawiciela w Polsce⁴³. Jednak nie zwalnia to członków zarządu, rady nadzorczej i komisji rewizyjnej od posiadania obywatelstwa krajów zrzeszonych przez ww. organizacje.

Co więcej, wszystkie osoby będące współnikami (posiadającymi nie mniej niż 10% udziałów lub akcji spółki), członkami zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej lub prokurentami muszą odznaczać się „nienaganną opinią”⁴⁴, która rozumiana jest szerzej niż pojęcie niekaralności⁴⁵. Powyższy fakt, jak zauważył Stanisław Radowski, musi świadczyć o tym, że „istnieją inne niż wskazana karalność przyczyny wskazujące na brak posiadania nienagannej opinii”⁴⁶. Mierniki te, z uwagi na nieostrość tego pojęcia oraz braku definicji legalnej, odnoszą się do praktyki i do orzecznictwa sądowego⁴⁷. Mamy więc do czynienia z pewnym zakresem uznaniowości, w ramach której może dokonać swobodnej oceny stanu faktycznego⁴⁸. Można przyjąć, że przesłanka ta stanowi jedno z narzędzi sprawowania kontroli nad przedsiębiorcami w sektorze zakładów wzajemnych, dążąc do zagwarantowania, iż kierownictwo spółki wywiązywać się będzie z obowiązków nakładanych na nie przez przepisy prawa, w szczególności zaś przez przepisy Ugh.

Dodatkowo spółka musi być w stanie udowodnić legalność źródła kapitału, niezaleganie z zapłatą cel, podatków oraz składek na ubezpieczenia zdrowotne lub społeczne⁴⁹, przy czym, jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wykazanie wspomnianych warunków należy do interesu wnioskodawcy. Jest to związane z tym, że organ wydający zezwolenie nie jest zobowiązany do podejmowania z urzędu inicjatywy dowodowej, zmierzającej do weryfikacji pochodzenia źródeł finansowania i wywiązywania

⁴¹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych, druk sejmowy nr 2927 z dnia 19 listopada 2014 r., Sejm VII kadencji, s. 5–6.

⁴² Dalej jako EFTA.

⁴³ Zob. art. 7a Ugh.

⁴⁴ Zob. art. 12 Ugh.

⁴⁵ Szerzej; wyrok WSA w Warszawie z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt VI SA/Wa 2937/13, Lex nr 1585658.

⁴⁶ S. Radowski, K. Budnik, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 12.

⁴⁷ Te natomiast często podkreśla etyczno-moralne cechy charakteru osób. Przykładowo NSA sformułował tezę, że „generalnie na nienaganną opinię zasługuje człowiek prawy, uczciwy, niedający powodów do krytyki, solidny” – wyrok NSA z 30 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 2064/11, Lex nr 1298471.

⁴⁸ Por. S. Babiarz, K. Aromiński, [w:] S. Babiarz, K. Aromiński, *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 12.

⁴⁹ Zob. art. 34 ust. 1 Ugh.

się z obowiązków publicznoprawnych⁵⁰. Istotą tej przesłanki nie jest wyłączenie to, aby bukmacher spełniał pewne wyznaczone prawem standardy, ale aby był w stanie je samodzielnie potwierdzić, co wskazuje na pozytywny charakter danego kryterium. Wymóg ten jest ściśle związany z ochroną interesu publicznego poprzez eliminowanie z rynku podmiotów mogących naruszać przepisy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, działając na szkodę interesu ekonomicznego państwa.

Analogiczny związek z ochroną interesu publicznego wykazują przesłanki negatywne. Wykluczają one możliwość uzyskania zezwolenia m.in. wtedy, gdy zachodzą uzasadnione podejrzenia w stosunku do współników (posiadających minimum 10% udziałów lub akcji w stosunku do kapitału zakładowego), członków zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej lub prokurentów spółki co do stwarzania „niebezpieczeństwa dla państwa, porządku publicznego, interesów ekonomicznych państwa, a także przestrzegania przepisów regulujących przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”⁵¹. Zezwolenia nie mogą uzyskać także podmioty, których pozbawiono prawa do oferowania zakładów wzajemnych w przeciągu ostatnich 6 lat od zgłoszenia wniosku⁵². Przeszkoda ta dotyczy również wszystkich innych spółek, w których obecne są osoby w przeszłości będące właścicielami w jeden dziesiątej części lub zarządzające spółką, która wcześniej utraciła zezwolenie⁵³. Normy te stanowią więc uszczelnienie regulacji ustawy, uniemożliwiające obejście prawa poprzez sztuczne przepływy osób i kapitału do nowych przedsiębiorstw, celem dalszego kontynuowania działalności po uprzedniej utracie zezwolenia.

W bezpośrednim związku z przesłankami uzyskania zezwolenia na urządzanie zakładów wzajemnych pozostaje art. 36 Ugh, który określa niezbędne elementy treści wniosku, które mają pozwolić na potwierdzenie spełnienia określonych wymagań. Przedsiębiorca jest zobowiązany dołączyć do wniosku o zezwolenie na prowadzenie punktów przyjmujących zakłady wzajemne stacjonarnie lub internetowo m.in.: odpis aktu notarialnego umowy lub statutu spółki wraz z wyciągiem z Krajowego Rejestru Sądowego, oznaczenie imiennych akcji lub udziałów z ich wartościami nominalnymi, informację o obecnym i przeszłym statusie prawnym i sytuacji finansowej spółki oraz studium ekonomiczne, dane o szacunkowej wielkości zatrudnienia z określeniem stanowisk pracy, termin rozpoczęcia działalności, opis organizacji i funkcjonowania punktów przyjmowania zakładów wzajemnych, a także propozycję warunków złożenia zabezpieczenia finansowego. Dodatkowo

⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 16 maja 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 422/07, Lex nr 344545.

⁵¹ Zob. art. 11 ust. 1 pkt 1 Ugh.

⁵² Zob. art. 11 ust. 1 pkt 4 Ugh.

⁵³ Zob. art. 11 ust. 1 pkt 5 i 6 Ugh.

do dokumentacji należy dołączyć regulamin przyjmowania zakładów wzajemnych oraz zgody właścicieli budynków lub lokali (w przypadku przyjmowania zakładów w punktach naziemnych) oraz organizatorów współzawodnictw sportowych na korzystanie z ich wyników rywalizacji. Wniosek należy obowiązkowo zaopatrzyć również w dane osobowe wspólników (posiadających minimum 10% udziałów lub akcji) oraz oświadczenia o tym, że nie toczą się względem nich żadne postępowania przed organami wymiaru sprawiedliwości państw UE lub EFTA wraz z ich zaświadczeniami o niekaralności. Ostatnie tyczy się też członków zarządu, rady nadzorczej i komisji rewizyjnej spółki. Nadto na mocy art. 57 Ugh wszystkie załączniki powinny być składane w oryginale bądź w postaci kopii poświadczonych przez notariusza, adwokata, radcę prawnego lub doradcę podatkowego.

Dodatkowo na podstawie art. 36 pkt 16, ubiegając się o zezwolenie, należy przedstawić dokumenty potwierdzające legalność źródeł finansowania, tj. w szczególności: 1) zaświadczenia właściwego naczelnika urzędu skarbowego o pokryciu udziałów lub akcji z ujawnionych źródeł przychodów oraz 2) sprawozdania finansowe w przypadku wspólników będących osobami prawnymi. Jednakże wyliczenie to stanowi wyłącznie katalog otwarty. Jak zauważył S. Radowski, udokumentowanie źródeł dochodu utrudnione jest brakiem ustawowej definicji „legalnego pochodzenia źródła kapitału”⁵⁴. W danej materii wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, stwierdzając, że w przypadku wnoszenia kapitału do przedsiębiorstwa przez osoby prawne same sprawozdania finansowe nie są wystarczające do wykazania zgodności z prawem pozyskanych funduszy, ponieważ ocena legalności źródeł pochodzenia środków obejmuje cały „łańcuszek” podmiotów przekazujących, bezpośrednio lub pośrednio, kapitał spółce ubiegającej się o zezwolenie⁵⁵. Innymi słowy, wykazanie, że majątek pochodzi z ujawnionego źródła dochodu, nie może ograniczyć się wyłącznie do przedłożenia obligatoryjnych dokumentów wskazanych w art. 36 pkt 16 lit. a–b Ugh. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wskazano na to, że sprawozdanie finansowe dołączane do wniosku stanowi jeden z wymienionych w ustawie dokumentów potwierdzających legalność źródeł pochodzenia kapitału, jednak nie przesądza ono o uznaniu tej okoliczności za udowodnioną⁵⁶. Dlatego konieczne wydaje się przedłożenie zaświadczeń o pokryciu udziałów lub akcji spółki z ujawnionych źródeł przychodów również w stosunku do wspólników osoby prawnej, która wnosi wkład finansowy do docelowego przedsiębiorstwa starającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie zakładów wzajemnych.

⁵⁴ S. Radowski, [w:] M. Wierzbowski (red.), op. cit., komentarz do art. 34.

⁵⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 29 września 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 1050/08, Lex nr 521358.

⁵⁶ Wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., sygn. akt II GSK 448/07, Lex nr 1012016.

Odrębnym wymogiem formalnym, obowiązującym od zmian z 4 lipca 2011 r.⁵⁷, jest wskazanie czy zakłady bukmacherskie będą urządzone również za pomocą sieci Internet⁵⁸. W przypadku ubiegania się o zezwolenie obejmujące działalność online, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 8a Ugh, do wniosku należy załączyć dodatkowo:

- adres i dokumentację techniczną strony internetowej, która będzie wykorzystywana do urządzania zakładów,
- projektowane zasady weryfikacji ukończenia 18 roku życia przez uczestników zakładów,
- ekspertyzę dowodów udziału w zakładach, potwierdzającą ich zabezpieczenie przed ingerencją osób nieuprawnionych i możliwość weryfikacji ich autentyczności,
- zasady przechowywania i ewidencjonowania kapitału zakładu.

Wspomniane warunki stanowią odpowiedź na dodatkowe zagrożenia związane z anonimowością podmiotów korzystających z usług za pośrednictwem kanałów cyfrowych. W tym kontekście szczególny akcent został położony na potrzebę ustalenia zasad weryfikacji osób obstawiających zakłady wzajemne, aby nie dopuścić do uczestnictwa w grze m.in. małoletnich. Z kolei weryfikacja zabezpieczeń technicznych wprowadzona została w celu zagwarantowania bezpieczeństwa graczy oraz ogólną transparentność, w szczególności z uwagi na oferowanie zakładów w przestrzeni transgranicznej. Ma to na celu nie tylko zapewnienie przestrzegania standardów przeciwdziałania praniu pieniędzy, ale także umożliwienie skutecznej kontroli państwa nad tą działalnością, co pozostaje w bezpośrednim związku z ochroną interesu finanskiego⁵⁹.

Ostatni wymóg formalnym związany jest z uiszczeniem stosownej opłaty od wniosku o uzyskanie zezwolenia⁶⁰. Stanowi ona dochód budżetu państwa i jest pobierana przez organ udzielający zezwolenia w wysokości 2000% kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego⁶¹. Jednocześnie do wskazanej sumy bukmacher musi doliczyć 50% kwoty bazowej za każdy punkt przyjmowania zakładów oraz 2000% za wolę urządzania zakładów wzajemnych przez sieć Internet.

⁵⁷ Zmiany były skutkiem uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 maja 2011 r. (Dz.U. Nr 134, poz. 779).

⁵⁸ Tym samym uwydatnia się jedna z cech charakterystycznych spółek organizujących zakłady wzajemne. Jest nią prawna dopuszczalność prowadzenia działalności w Internecie, co stanowi wyjątek od monopolu państwa na gry hazardowe urządzone online.

⁵⁹ Szerzej na temat zagrożeń e-hazardu dla interesu publicznego: K. Frąckowiak, *Nielegalny e-hazard – studium prawnokarne i kryminologiczne*, Olsztyn 2018, s. 52 i nast.

⁶⁰ Zob. art. 68 ust. 1 pkt 1 Ugh.

⁶¹ P. Śmiałek, *Hazardowa działalność gospodarcza w Polsce na tle stanowionego prawa*, „Studenckie Zeszyty Naukowe Ars Iuridica” 2018, nr 36, s. 99.

W przypadku natomiast prowadzenia działalności online z wykorzystaniem wielu stron internetowych, do opłaty należy doliczyć 5000% wskazanego miernika za każdą dodatkową stronę służącą do oferowania gier⁶². W tym kontekście można podać w wątpliwość zasadność wskazanego świadczenia publicznoprawnego z uwagi na jego nieadekwatne i „istotne zawyżenie”, jakie nadaje opłacie cech daniny o charakterze podatku⁶³. W szczególności wątpliwości mogą budzić sumy wszystkich należności w sytuacji prowadzenia działalności online przy użyciu wielu stron internetowych oraz stacjonarnie poprzez wiele punktów naziemnych. W takich sytuacjach trudno mówić o ekwiwalentności opłaty, która co do zasady powinna służyć pokryciu „kosztów czynności organów państwowych na rzecz określonych osób”⁶⁴.

Zakończenie

Stanowiąca fundament społecznej gospodarki rynkowej wolność gospodarcza nie ma charakteru bezwzględnego, jednak może być ograniczona przy spełnieniu ściśle określonych przesłanek. Urządzanie zakładów wzajemnych stanowi przykład działalności, wobec której ograniczenie wolności gospodarczej nastąpiło zgodnie z konstytucyjnymi warunkami jego legalności. Spełniona jest zarówno przesłanka formalna, bowiem ograniczenie wolności wprowadzone zostało na mocy ustawy, jak również przesłanka materialna, w postaci zagrożenia dla interesu publicznego.

Urządzanie zakładów wzajemnych stanowi działalność gospodarczą podlegającą ścisłej reglamentacji. W polskim porządku prawnym działalność ta nie może być wykonywana jako wolna, a przedsiębiorcy podejmujący się jej wykonywania zobowiązani są do spełnienia szeregu warunków. Zagrożenie dla interesu publicznego ze strony działalności w sektorze hazardu, w tym zakładów wzajemnych, wydaje się nie budzić wątpliwości. Ochrona zdrowia publicznego i przeciwdziałanie uzależnieniom od hazardu osób dorosłych oraz nieletnich, konieczność zabezpieczenia interesu fiskalnego państwa, przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu przestępczości, a także ochrona interesów konsumentów. Wszystkie te czynniki dają podstawę do stwierdzenia, że ograniczenie wolności gospodarczej w zakresie urządzania zakładów wzajemnych i wprowadzenie obowiązku uzyskania zezwolenia jest uzasadnione.

Z perspektywy konstytucyjnych przesłanek ograniczenia wolności, w szczególności zaś proporcjonalności ingerencji państwowej, wątpliwości budzić może

⁶² Ibidem.

⁶³ S. Radowicki, K. Budnik, [w:] M. Wierzbowski (red.), op. cit., komentarz do art. 69.

⁶⁴ J. Małecki, *Z problematyki opłaty skarbowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, t. 51(4), s. 82.

niewspółmiernie wysoka opłata od wniosku o uzyskanie zezwolenia. Wydaje się przy tym, że tego rozwiązania nie można uzasadniać dążeniem do wykazania zasobów finansowych przez wnioskodawcę, który – będąc w stanie opłacić wniosek – udowadnia, że posiada odpowiednie środki finansowe na prowadzenie działalności. Ten cel jest bowiem realizowany za pomocą innych warunków uzyskania zezwolenia, w szczególności wymogu złożenia zabezpieczenia finansowego czy też odpowiedniej wysokości kapitału zakładowego.

Popularność zakładów wzajemnych wynika z iluzji szybkiego wzbogacenia. Uczestnicy takich gier powinni jednak być świadomi, że podmiot je urządzający jest przedsiębiorcą. Oznacza to, że głównym celem jego działalności jest zysk. Gry hazardowe nie zwiększają majątku swoich uczestników, lecz, kusząc łudzącą wizją wygranej, doprowadzają konsumenta do realnego zużożenia kosztem dochodu organizatora gry.

Wykaz literatury

- Babiarz S., Aromiński K., *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Biskup R., *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Wyd. KUL, Lublin 2011.
- Blicharz R., Powalowski A. (red.), *Prawo przedsiębiorcy*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Bożyk S. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Temida 2, Białystok 2014.
- Duda-Hyz M., *Pojęcie hazardu w prawie hazardowym wybranych państw europejskich*, „Krytyka Prawa” 2020, t. 12(1).
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2016.
- Grzeszczak R. (red.), *Wolność gospodarcza a regulacja rynków na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynków na działalność przedsiębiorców*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Guzik-Makaruk E., Jurgielewicz-Delegacz E., *Nielegalne urządzenie i prowadzenie gier losowych, gier na automacie lub zakładów wzajemnych – wybrane aspekty prawne i kryminologiczne*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2017, nr 26.
- Frąckowiak K., *Nielegalny e-hazard – studium prawnokarne i kryminologiczne*, ElSet, Olsztyn 2018.
- Karpiuk M. (red.), *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna*, AlmaMer, Warszawa 2011.
- Klimek-Grądzka J., *Hazard i hazardzista w historii języka polskiego*, „Język Polski” 2023, t. 103(3).
- Magdziarczyk M., *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Oficyna Wydawn. PO, Opole 2013.
- Małecki J., *Z problematyki opłaty skarbowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, t. 51(4).
- Mielecka-Kubień Z. i in., *Opracowanie narzędzi do oceny wielkości skutków i kosztów uzależnień od hazardu problemowego i patologicznego oraz ocena wielkości tych*

- skutków i kosztów dla osób uzależnionych na podstawie badań ankietowych (koszty indywidualne). Raport końcowy z badań*, KCPU, Katowice 2015.
- Mieniewski D., *Sankcje cywilnoprawne w sferze hazardu w Polsce*, „Przegląd Policyjny” 2016, nr 2(122).
- Mojak J., Widło J., Żywicka A. (red.), *Ewolucja instytucji polskiego prawa papierów wartościowych. W 80-lecie Prawa wekslowego z dnia 28 kwietnia 1936 r.*, Innovatio Press, Lublin 2016.
- Saffjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: Art. 1–86, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Skowronek G., *Finansowe aspekty prowadzenia działalności w zakresie zakładów wzajemnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Sectio Ius” 2020, t. 67(1).
- Sołtys A., Taborowski M. (red.), *Krajowe regulacje hazardu w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Oficyna Wydawn. Branta, Bydgoszcz–Wrocław 2011.
- Śmiałek P., *Hazardowa działalność gospodarcza w Polsce na tle stanowionego prawa*, „Studenckie Zeszyty Naukowe Ars Iuridica” 2018, nr 36.
- Tucholska S., *Zjawisko hazardu patologicznego i jego uwarunkowania*, „Roczniki Psychologiczne” 2008, t. 11(2).
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 2013.
- Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.

Summary

The organisation of mutual betting from the perspective of the premises for the admissibility of restricting the freedom of economic activity specified in Article 22 of the Constitution of the Republic of Poland

Keywords: public economic law, freedom of economic activity, regulation, public interest, mutual betting, gambling.

Gambling-related economic activities, despite the constitutional principle of economic freedom, fall within the sphere of strict regulation and state control. This results directly from the restrictions that the legislator may impose on market activities due to the protection of an important public interest. Gambling addiction is a source of financial, health and personal problems. The risk of addiction applies to adults and minors to the same extent, and the scale of the phenomenon in Poland is growing alarmingly. The purpose of this article is to assess the activity of organising mutual betting through the prism of Article 22 of the Constitution, which specifies the

conditions for the admissibility of restricting the freedom of economic activity. Each restriction must be justified by the need to protect the public interest. The assessment will cover the essence and specificity of the activity of mutual bets, as well as the conditions for obtaining a permit to undertake and perform it. The organisation of mutual betting is an example of an activity whose regulation is in accordance with the constitutional premises of the admissibility of limiting the freedom of economic activity. First of all, it is introduced by the act, and additionally, activity in this area carries the risk of violating such aspects of the public interest as public health, the fiscal interests of the state, public safety and consumer rights.