

Warszawa, 6 września 2002 r.

**Opinia prawna na temat
projektu ustawy o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i
grach na automatach oraz o zmianie niektórych innych ustaw [druk 771].**

Prowadzenie działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach dozwolone jest wyłącznie na zasadach określonych w ustawie z 29 lipca o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach (Dz. U. z 1998 r., nr 102, poz. 650). Przedłożony w druku 771 projekt ustawy zawiera propozycję zmian dotychczasowego stanu prawnego składającą się z trzech podstawowych części:

- wprowadzenie do ustawowego katalogu gier nowych rodzajów gier i uregulowanie zasad ich organizowania, opodatkowania i nadzoru nad ich przeprowadzaniem;
 - modyfikacja ogólnych zasad prowadzenia działalności polegającej na organizacji gier i zakładów wzajemnych na terenie kraju, w tym między innymi limitów lokalizacyjnych, określających dopuszczalność prowadzenia tej działalności na danym terenie;
-
- dostosowanie w wymaganym zakresie polskiego ustawodawstwa do wymogów Unii Europejskiej.

Na wstępie, zwrócić należy uwagę na bardzo dużą liczbę nowelizacji ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach w ciągu ostatnich 10 lat.

Nie jest to zjawisko pozytywne. Szczególną wątpliwość budzi fakt, iż w ministerialnej *Informacji o realizacji ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach w 2000 roku* (druk nr 2919) z 20 września 2001 roku, nie postulowano żadnych zmian w ustawie (w przeciwieństwie do lat poprzednich). Wobec zakresu proponowanych zmian, niekonsekwencja ta budzić musi zastrzeżenia.

Projekt zgłoszony został w ramach rządowego pakietu „Przede wszystkim przedsiębiorczość”. Autorzy zakładają, iż proponowane zmiany, dając do dyspozycji zainteresowanym podmiotom szerszy katalog gier oraz uelastyczniając nieco zasady prowadzenia działalności, spowodują pobudzenie gospodarki w tym sektorze i w konsekwencji wzrost zatrudnienia oraz przychodów budżetu państwa.

Ponieważ działalność w zakresie gier i zakładów prowadzić można wyłącznie na zasadach przewidzianych w ustawie, zapisanie w niej trzech nowych rodzajów gier można uznać za wyjście naprzeciw oczekiwaniom zainteresowanych podmiotów. Projektodawcy potwierdzają, iż przed złożeniem projektu do Sejmu był on szeroko konsultowanych ze środowiskiem producentów, dystrybutorów i operatorów urządzeń rozrywkowych, rekreacyjnych, organizatorów gier i zakładów. Wprowadzenie nowych rodzajów gier jest następstwem możliwości wykorzystania w hazardzie nowych technologii umożliwiających prowadzenie gier za pośrednictwem łączy teleaudio.

Prowadzenie działalności w zakresie gier liczbowych i loterii pieniężnych stanowi monopol państwa. Według projektu również dwie nowe gry – *telebingo* oraz *wideoloterie* objęte zostaną tym monopolem.

Działalność w zakresie gier i zakładów podlega ścisłej reglamentacji, wyrażającej się między innymi w konieczności uzyskania zezwolenia na prowadzenie ośrodka gier oraz zatwierdzenia regulaminu gry. Konsekwentnie, projekt obejmuje ową reglamentacją również nowe gry.

W przypadku nowej kategorii *gier na automatach o niskich wygranych*, wnioskodawcy uznają za uzasadnione złagodzenie (w stosunku do obowiązujących obecnie, wobec wszystkich automatów, zasad) reżimu uzyskiwania zezwoleń i lokalizacji

tego typu automatów. W obecnym stanie prawnym gry na automatach (wszystkich) mogą być urządzone wyłącznie w kasynie gry lub salonie gry na automatach. Proponuje się by gry na automatach, w których jednorazowa wygrana nie przekraczałaby równowartości 15 EURO a maksymalna stawka za jedną grę nie byłaby wyższa niż 0,06 EURO, mogły być urządzone poza ośrodkami gier – w lokalach gastronomicznych, handlowych lub usługowych. Wydawanie zezwoleń, kontrolę i nadzór organizowania tych gier sprawować mają właściwe izby skarbowe (przewiduje się bowiem dużą liczbę wniosków o udzielenie zezwoleń na prowadzenie tej działalności). Również opodatkowanie dochodów uzyskanych z gier na automatach o niskich wygranych odbiega od zasad stosowanych wobec „zwykłych” automatów – proponuje się bowiem podatek płacony w formie ryczałtu w wys. 200 EURO od jednego automatu miesięcznie (wielkość ta wynika z przeprowadzonych analiz).

Zmiana limitów lokalizacyjnych ośrodków gier na terenie kraju (tzn. kasyn gry, salonów gier na automatach, salonów gry bingo) jest jedną z ważniejszych zmian ustawy. Limity lokalizacyjne są określonym w ustawie podstawowym instrumentem zabezpieczającym przed nadmiernym rozrostem rynku gier i zakładów. Projektodawcy uznali, iż leżące u podłoża wprowadzenia limitów racje społeczne, nie zostaną przez proponowane zmiany naruszone, natomiast konieczne jest zracjonalizowanie norm określających limity. Dotąd przepisy ustalały sztywną górną granicę liczby np. kasyn w miastach (maksimum 5). Proponuje się wprowadzenie zasady, iż proporcjonalnie na każde 250 tysięcy mieszkańców może przypadać 1 kasyno. Proponowana zmiana przyniesie wzrost ośrodków gier w dużych miastach.

Ponadto proponuje się wprowadzenie nowych (zmienionych) zapisów dotyczących organizowania i prowadzenia przedmiotowej działalności, oraz nadzoru nad nią, w tym np. objęcie regulacją normatywną terminów przedawnienia roszczeń z tytułu wygranych (art. 12), uregulowanie zasad prowadzenia magnetycznego zapisu obrazu (art. 22), określenie ustawą zasad obliczania i rozliczania podatku od gier (art. 42a, 42b, 43 i 44a), rozszerzenie możliwości właściwych organów do wydawania decyzji dyscyplinujących podmioty zarządzające gry i zakłady (art. 52 ust. 1 pkt 1). Wszystkie te zmiany należy ocenić pozytywnie.

Wątpliwości budzi natomiast zmiana proponowana w art. 1 ust 5, pkt c). Wykreśla ona bowiem z ustawy zapis, którego wprowadzenie do ustawy było jedną z poważniejszych jej zmian w roku 2000. Przepis ten zawęził bowiem przedmiot działalności spółek wykonujących monopol państwa w zakresie urządzania gier liczbowych i loterii pieniężnych wyłącznie do tej działalności. Obecnie proponuje się skreślenie tej normy, a tym samym dozwolenie tymże spółkom na prowadzenie dowolnej działalności gospodarczej (określonej w ich statucie). Rozwiązanie to należy za kontrowersyjne. Z jednej strony narusza ono ogólną zasadę gospodarki rynkowej wyłączenia się państwa z działalności w sferze gospodarki (ograniczenia jego obecności do niezbędnego minimum), z drugiej natomiast, wobec braku jakiegokolwiek określenia jaki jest cel i przedmiot takiej dodatkowej działalności, dopuszcza możliwość wystąpienia znacznych nadużyć i nieprawidłowego wykorzystania majątku publicznego. Zdaniem autora niniejszej opinii uzasadnienie projektu nie zawiera dostatecznego wyjaśnienia proponowanej zmiany, a dopuszczenie takiej działalności jest niewłaściwe.

Projektowana zmiana art. 5 ustawy ma na celu usunięcie istniejącej niezgodności z prawem europejskim poprzez umożliwienie działalności w zakresie określonym w ustawie spółkom akcyjnym i z o.o. mającym siedzibę na terytorium RP, w których akcje lub udziały obejmują lub nabywają podmioty będące obywatelami państw członkowskich UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, lub mające na tym terytorium swą siedzibę. Według projektu zmiana ta miałaby wejść w życie dopiero od dnia uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

Podsumowując, nowe rodzaje gier oraz wprowadzenie przepisów pozwalających na powszechniejsze niż dotąd prowadzenie ośrodków gier, powodując szerszą dostępność i atrakcyjność oferty, mają szansę spełnić oczekiwania projektodawców. Może to spowodować wzrost dochodów budżetu.

Sporządził: Jan Lipski