

**Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy
o grach losowych i zakładach wzajemnych oraz zmianie innych ustaw
(Druk Sejmowy nr 574)**

Przedmiotem zlecenia Pana Posła jest rządowy projekt zmiany ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych z dnia 29 lipca 1992 roku (Dz. U. Nr 68, poz. 341 z późn.zm.) - zwanej dalej ustawą.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że ustawa ta, od czasu swego uchwalenia w 1992 roku, była już dziesięciokrotnie zmieniana, a projekt nowelizacji będący przedmiotem niniejszego zlecenia jest już zmianą jedenastą. Świadczy to bez wątpienia, że materia będąca obszarem regulowanym przez tą ustawę ulegała ustawicznym zmianom, a jej regulacje nie są adekwatne do zmieniających się realiów.

W istniejącej sytuacji, zamiast dokonywać "częstkowych" ulepszeń tyle razy zmienianej ustawy, należy rozważyć czy nie zachodzi potrzeba opracowania nowego aktu prawnego w tej materii, dostosowanego do wymagań i potrzeb jakie wynikają z aktualnych przesłanek.

Przedstawiony projekt kolejnej nowelizacji zmierza do:

- 1) objęcia przepisami ustawy gry na automatach, w miejsce gry na automatach wyłącznie losowych, jak to jest uregulowane dotychczas,
- 2) rozszerzenia katalogu wymagań jakie postawione być mają podmiotom ubiegającym się o zezwolenie na instalowanie takich automatów.

Merytoryczna zasadność proponowanych regulacji jest - jak się zdaje - przedstawiona w uzasadnieniu dołączonym do projektu w sposób przekonujący, opierający się także na sygnałach, jakie w tym przedmiocie napływają z prokuratur i Policji.

Jeżeli proponowane rozszerzenie zakresu działania ustawy z gier na automatach losowych na gry na automatach prowadzonych o wygrane pieniężne lub rzeczowe, niezależnie od tego czy automat jest zręcznościowy czy losowy a precyzyjnie zdefiniowanych w proponowanym art. 2, ust. 4 projektu - prowadzić będzie do usprawnienia kontroli nad tym obszarem i wyprowadzenia go z "szarej strefy" - to z punktu widzenia prawnego nie ma w tej kwestii przeciwwskazań.

Podobnie, proponowane środki zmierzające do zwiększenia kontroli nad spełnianiem wymogów podatkowych oraz dokumentowania źródeł pochodzenia kapitału przeznaczanego na inwestycje w tym obszarze działalności gospodarczej jakim są gry losowe, zakłady wzajemne i gry na automatach nie budzi sprzeciwów od stron prawnej. Nie stanowią one zasadniczych ograniczeń w działalności gospodarczej a jedynie zaostrzają uwagę jaką będzie się przywiązywać się do podmiotów ubiegających się o zezwolenia na prowadzenie działalności w tym specyficznym obszarze.

Zwiększenie wpływów finansowych z działalności, pozostającej dotychczas poza systemem podatkowym państwa, stanowi znaczący argument przemawiający za projektowaną nowelizacją. Dodatkowym argumentem przemawiającym za potrzebą wprowadzenia nowego, całościowego ujęcia ustawowego przemiotowego obszaru jest konieczność dostosowania ustawodawstwa polskiego, także w tym zakresie, do ustawodawstwa wspólnotowego. Niezgodność nowelizowanej ustawy w zakresie jaki jest jej przedmiotem, a więc także w odniesieniu do przepisów dotyczących instalowaniu automatów do gier - wytknięta została w opinii Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, załączonej do projektu.

Opracował: Maciej Kosiński

**Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy
o grach losowych i zakładach wzajemnych
(Druk Sejmowy nr 590)**

Zlecenie dotyczy poselskiego projektu zmiany ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych z dnia 29 lipca 1992 roku (Dz. U. Nr 68, poz. 341 z późn.zm.)

Zwrócić należy uwagę, że jest to drugi przedstawiony w ostatnim czasie projekt nowelizacji tej ustawy. Rządowy projekt nowelizacji zamieszczony był w Druku Sejmowym nr 574.

Od chwili swego powstania w 1992 roku, ustawa o grach losowych i zakładach wzajemnych, zwana dalej "ustawą", nowelizowana była już dziesięciokrotnie, w tym jedynie w roku 1997 - pięciokrotnie. Proponowane nowelizacje są kolejnymi propozycjami w tej materii. W tej sytuacji trudno jest mówić o pożądanej stabilności prawa. Nieodparcie nasuwa się wniosek, że od czasu uchwalenia tej ustawy, na tyle zmieniły się już realia społeczno-gospodarcze, iż winna zostać uchwalona nowa ustawa, odpowiadająca aktualnemu zapotrzebowaniu na uregulowania dotyczące tego obszaru działalności gospodarczej.

Przedstawiony projekt nowelizacji ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych proponuje wprowadzić do tej ustawy następujące zmiany:

- 1) zmiana tytułu ustawy poprzez dodanie, jako trzeci człon tytułu "... i grach na automatach losowych i innych automatach". Oznacza to rozszerzenie dotychczasowego obszaru regulacji ustawowej na automaty do gry, zarówno losowe, jak i inne (zręcznościowe).
- 2) rozszerzenie zakresu możliwości urządzania gier na automatach w obiektach gastronomicznych i w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych, bez zezwolenia Ministra Finansów, w których to automatach maksymalna wygrana byłaby ograniczona do wysokości 50 złotych,
- 3) umożliwienie urządzania gier w automatach losowych nie tylko w kasynach i salonach gry ale również w salonach gry bingo pieniężne i w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych,
- 4) umożliwienie organizowania salonów gry w miejscowościach liczących poniżej 50 tysięcy mieszkańców.
- 5) umożliwienie działalności gospodarczej w zakresie organizowania gier losowych z wyjątkiem tych, które są zastrzeżone dla monopolu Państwa - także osobom zagranicznym.

ad 1. Ze zmiany tej wypływa rozróżnienie pomiędzy grą w automatach **losowych** czyli takich, które rozstrzygają o wygranej lub przegranej (element losowości oraz wypłata wygranej) a grą na urządzeniach (automatach) mających charakter **zręcznościowy**. Z dalszych zapisów projektu wynika, że takie urządzenia miałyby umożliwiać wypłatę wygranej do wysokości 50 złotych. Ponieważ w jednym i drugim wypadku chodzi o urządzenia zwane "automatami" i jedne i drugie miałyby oferować wygrane pieniężne lub rzeczowe, proponowałbym skrócone sformułowanie tytułu ustawy i nadanie mu brzmienia: "O grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach".

Objęcie zakresem regulacji ustawowej, poza grami losowymi i zakładami wzajemnymi, również automatów do gry, dających możliwość wygranej jest zabiegiem uzasadnionym. Potrzeba taka wynika z dającego się zaobserwować, znacznego wzrostu ilości automatów do gier, instalowanych w miejscach publicznych. Status prawny owych urządzeń nie był dotychczas

unormowany, a co za tym idzie dochody jakie urządzenia te przynosiły, omijały w całości fiskusa.

ad 2. Zapis ten budzi wątpliwości. Znacznie bardziej klarowny jest podział na gry na automatach dających możliwość wygranych pieniężnych i te winny być objęte odrębną regulacją a zatem podlegać ustawowym ograniczeniom oraz gry na automatach zręcznościowych, bez możliwości uzyskania takich wygranych. Możliwość wygrania pieniędzy zawsze zawiera w sobie element hazardu. Wprawdzie stosunkowo niska wygrana, wagę tego elementu nieco zmniejsza, ale wzięc należy pod uwagę, że grający ograniczony w jednej grze do wygranej w kwocie 50 złotych, mając ku temu czas, środki oraz ochotę może tą grę powtarzać dowolną ilość razy, zwielokrotniając owe 50 złotych bez ograniczeń. Nie wyobrażam sobie kontroli przestrzegania tego przepisu.

Proponowany podział na: "hazard mały" - dający możliwość wygranej do 50 złotych oraz "hazard duży" - dający możliwość wygranej powyżej 50 złotych jest rozwiązaniem co najmniej dyskusyjnym i trudnym w realizacji.

Wydaje się więc, że winno wprowadzić się podział na automaty, na te na których gra:

- 1 - daje możliwość uzyskania wygranej pieniężnej, niezależnie od jej wysokości,¹
- 2 - mają charakter zręcznościowy lub też losowy ale nie są wypłacane wygrane.

Automaty zaliczone do grupy pierwszej byłyby objęte regulacjami ustawy.

ad 3. Traktując automaty do gry dające możliwość wygranej pieniężnej jako należące do tej samej grupy - konsekwentnie proponowałbym w regulacjach dotyczących ich dostępności - stosowanie kryterium ilościowego, to znaczy udzielanie zezwoleń na instalowanie określonej ich ilości w jednym lokalu. Sprawą otwartą pozostaje kwestia czy zezwolić aby takie automaty instalowane były w punktach gastronomicznych, salonach gry bingo oraz punktach przyjmowania zakładów wzajemnych. Odpowiedź na to pytanie leży poza granicami opinii prawnej.

Ponieważ, zgodnie z ustawą, monopolem Państwa objęte są jedynie gry liczbowe i loterie pieniężne (art. 4, pkt. 1 ustawy) - może właściwym rozwiązaniem byłoby pozostawienie tej kwestii dla decyzji samorządów lokalnych odpowiedniego stopnia? Regulacje licznych kwestii o zbliżonym charakterze w wielu krajach pozostawiane są właśnie do decyzji władz terytorialnych: stanowych, landowych czy nawet niższego stopnia.

ad 4. W kwestii uzależnienia możliwości organizowania gier losowych od ilości mieszkańców danej miejscowości, trudno nie brać pod uwagę przytoczonych w uzasadnieniu projektu, argumentów wynikających z uregulowań wspólnotowych. Uregulowania te w istocie nie znają uzależnienia pomiędzy liczbą mieszkańców a dopuszczalną prawnie ilością salonów gry. Podobnie jak w punkcie poprzednim, proponowałbym rozważenie czy kwestii tej nie pozostawić do decyzji samorządów lokalnych.

ad 5. Nie wdając się w rozważania merytoryczne dotyczące słuszności tego rozstrzygnięcia - należy stwierdzić, że ograniczenie wynikające z art. 5 ustawy, zezwalające na działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w automatach losowych, gry w bingo pieniężne oraz zakładów wzajemnych jedynie osobom krajowym jest niezgodne z art 52 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Traktat ten zawiera ogólną zasadę swobody

¹ Są to gry hazardowe - vide Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r. sygn. IKZP 39/93 (publ. OSNKW 1994/3-4/15: "Określenie "gra hazardowa"... obejmuje swym zakresem wszelkie gry,... jeżeli wygrana lub przegrana uzależniona jest nie od umiejętności grających, lecz wyłącznie lub przeważnie od losu."

prowadzenia działalności gospodarczej. Wraz z Dyrektywą Rady 75/368/EWG stanowi on podstawę dla uniemożliwienia państwom wprowadzania ograniczeń o charakterze dyskryminacyjnym wobec obywateli innych państw członkowskich w tym zakresie.

W tej sytuacji znowelizowanie art. 5 ustawy, znoszące istniejące tam dotychczas ograniczenie jest koniecznością i prędzej czy później winno być dokonane.

Reasumując: Przedstawiony projekt zawiera propozycje, które winny być rozważone oraz takie, które winny zostać bezwzględnie uwzględnione.

Do pierwszych zaliczyłbym proponowane zmiany w dotychczasowej regulacji dotyczących możliwości lokalizowania urządzeń do gier na automatach oraz usytuowania salonów gier w zależności od ilości mieszkańców.

Do drugich - zniesienie ograniczeń w działalności gospodarczej w zakresie gier losowych, co wynika z regulacji wspólnotowych.

Wydaje się, że generalnie możnaby próbować odchodzić od rygorystycznych regulacji w obszarze objętym ustawą a dążyć do umożliwienia działania w tym zakresie praw rynku i jego samoregulacji. Znane są w kraju skuteczne procesy samoregulacji w wielu dziedzinach działalności gospodarczej.

W związku z tym, że jednocześnie przedstawiony został rządowy projekt nowelizacji tej samej ustawy, zawierający szereg propozycji, których uwzględnienie wydaje się ze wszech miar uzasadnione (na przykład zapisy dotyczące przesłanek od których m.in. zależy udzielenie zezwoleń na działalność w przedmiotowej dziedzinie) a nie zawiera na przykład, propozycji zawartych w projekcie poselskim w zakresie dostosowania regulacji krajowych do regulacji wspólnotowych - koniecznym wydaje się być opracowanie projektu, który stanowiłby kompilację proponowanych zmian w jednym projekcie nowelizacji bądź też, co jak sugerowałem na wstępie, wydaje się być rozwiązaniem najwłaściwszym, opracowanie projektu nowej ustawy.

Opracował: Maciej Kosiński

**Opinia w sprawie zgodności poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych
z prawem Wspólnot Europejskich
(Druk Sejmowy 590)**

Zakres nowelizacji proponowanej w projekcie w zasadzie nie pokrywa się z obszarem regulowanym prawem wspólnotowym. Jednak w punkcie, gdzie zbieżność taka występuje, projekt odbiega od obowiązujących we Wspólnotach standardów prawnych. Proponowana w punkcie 5 projektu treść artykułu 5 ustawy ogranicza katalog podmiotów mogących prowadzić działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier na automatach losowych i innych automatach, gry w bingo pieniężne oraz zakładów wzajemnych do spółek handlowych mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Działalność tego rodzaju w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (np. sprawa 275/92, orzeczenie z 24 marca 1994 r.) uznawana jest za świadczenie usług w rozumieniu artykułu 60 Traktatu Rzymskiego. Tym samym ograniczanie dostępu podmiotów zagranicznych do takiej działalności stoi w sprzeczności z jedną z czterech podstawowych swobód Wspólnot Europejskich zagwarantowanych w Traktacie - swobodą świadczenia usług. Artykuł 59 TR nakazuje znoszenie wszelkich istniejących ograniczeń swobody świadczenia usług przez podmioty mające siedziby na terenie innego państwa członkowskiego, niż odbiorcy usług. Także artykuł 55 ust. 1 Układu Europejskiego z 16 grudnia 1991 r. nakłada na jego strony obowiązek działania na rzecz stopniowego umożliwiania świadczenia usług przez obywateli Polski lub Wspólnoty (dotyczy to także należących do nich przedsiębiorstw) z terytorium jednej strony na rzecz obywateli drugiej strony. Kwestionowane ograniczenie właściwie nie należy do proponowanych zmian: w obowiązującym brzmieniu zawarte jest w ustępie 1 artykułu 5. Niemniej jego powtórzenie w projekcie powoduje, że jest on niezgodny z obowiązującym prawem Wspólnot Europejskich.

Opracował: Maciej J. Nowakowski

**Opinia prawna na temat rządowych projektów ustaw:
o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych
(Druk Sejmowy nr 647)
oraz o zmianie ustawy o prokuraturze
(Druk Sejmowy nr 648)**

Przedłożone do zaopiniowania rządowe projekty ustaw przewidujące zmiany w ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz w ustawie o prokuraturze, ze względu na przesłanki ich wprowadzenia, jak również na identyczny przedmiotowy i jakościowy zakres zmian należy traktować wspólnie. Zmiany w nich przewidziane ograniczają się bowiem do kwestii organizacyjnych. Ściślej mówiąc, w związku z przeprowadzoną reformą administracyjną i przyjętym nowym podziałem administracyjnym kraju, który zacznie obowiązywać od 1 stycznia 1999 r. niezbędne stało się dopasowanie struktury organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości do nowych warunków i potrzeb.

Większość bowiem obecnych województw z dniem 1 stycznia 1999 r. ulegnie likwidacji, te które pozostaną zdecydowanie zmienią kształt terytorialny. Taki stan rzeczy powinien znaleźć odzwierciedlenie w podziale terytorialnym dla potrzeb wymiaru sprawiedliwości. Skuteczność jego działania jest bowiem w dużym stopniu uzależniona od istnienia prawidłowej struktury terytorialnej.

W tym zakresie winny zajść głęboko idące zmiany, których *de facto* nie realizują przedłożone projekty ustaw.

Ograniczają się one, w zasadzie, do zmian nazewnictwa sądów i organów prokuratury.

Wprowadzają w miejsce sądu wojewódzkiego i prokuratury wojewódzkiej - sądy i prokuratury okręgowe. Tym samym realizują, w pewnym sensie, w najprostszy, możliwy sposób postulat dostosowania struktury tych organów do nowego podziału administracyjnego kraju. Nie oznacza to jednak, iż przedstawione rozwiązanie rozwiązuje wszystkie problemy.

Zmiana dotychczasowego nazewnictwa, w zakresie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości na szczeblu wojewódzkim jest oczywiście uzasadniona - jak słusznie podnosi wnioskodawca - możliwością wprowadzania obywateli w błąd co do rzeczywistego zakresu ich kompetencji.

Rozwiązanie przewidziane w obu przedłożonych projektach traktować oczywiście należy jako tymczasowe, do chwili wypracowania nowoczesnej struktury pionowej i poziomej organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Należy również mieć nadzieję, iż powstałe na gruncie obecnych projektów prowizoryczne rozwiązanie nie będzie utrzymywane w dłuższym okresie czasu.

Analizując przepisy przedłożonych projektów ustaw stwierdzić należy, iż w sposób bardzo prosty i zwięzły dokonują niezbędnych zmian w ustawie o ustroju sądów powszechnych i ustawie o prokuraturze. Oba projekty zostały również bardzo starannie przygotowane przez rząd. Zgodnie z zaproponowanymi rozwiązaniami w miejsce prokuratury i sądu wojewódzkiego powstaną sądy i prokuratury okręgowe.

Sądy i prokuratury rejonowe będą tworzone dla dwóch lub większej liczby gmin (w uzasadnionych przypadkach może powstać więcej niż jeden sąd i prokuratura rejonowa dla tej samej gminy).

Powołane natomiast w miejsce sądów i prokuratur wojewódzkich odpowiednie organy okręgowe obejmować będą co najmniej dwie jednostki rejonowe. Podobne rozwiązanie przewidziano w stosunku do sądów i prokuratur apelacyjnych.

Zgodnie z postanowieniami obu projektów o zasięgu terytorialnym jednostek wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania decydować będzie Minister Sprawiedliwości w formie rozporządzenia. Rozwiązanie takie nie jest nowe na gruncie obu omawianych aktów prawnych. W dotychczasowej praktyce decyzje w tym zakresie również należały w tej materii do Ministra Sprawiedliwości.

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż to właśnie od aktów wykonawczych w największym zakresie zależeć będzie na ile podział terytorialny dokonany dla potrzeb wymiaru sprawiedliwości będzie przystawał do podziału administracyjnego kraju.

Jednocześnie podkreślić należy, iż oba projekty konsekwentnie przewidują przejście przez sądy i prokuratury okręgowe kompetencji, które dotychczas pozostawały w gestii jednostek wojewódzkich. Konsekwentnie również przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym sędziowie i prokuratorzy, ławnicy i pozostali pracownicy odpowiednio sądów i prokuratur wojewódzkich stają się pracownikami sądów i prokuratur okręgowych.

Jak wcześniej zostało podniesione oba projekty zostały dobrze przygotowane przez wnioskodawcę. Nie oznacza to jednak, iż ustrzegł się on przed drobnymi błędami.

W obu projektach wnioskodawca przyjął zasadę wskazania odpowiednich przepisów ustawy o ustroju sądów powszechnych i o prokuraturze, w których użyte w różnych liczbach i przypadkach wyrazy "sąd wojewódzki" oraz "prokuratura wojewódzka" i "prokurator wojewódzki" zastępuje się wyrazami "sąd okręgowy" oraz "prokuratura okręgowa" i "prokurator okręgowy".

W przypadku jednak obu projektów wnioskodawca nie wskazał wszystkich przepisów, w których dokonać należy takich właśnie zmian.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych pominięte zostały przepisy art. 73 § 4, art. 96 § 2 oraz 115 § 4.

Natomiast w projekcie ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze - art. 22b.

Wydaje się, iż w trakcie prac nad oboma projektami należałoby uzupełnić zawarte odpowiednio w art. 1 pkt 1 wyliczenia przepisów, w których wprowadza się tego rodzaju zmiany.

Ponadto należałoby rozważyć celowość zobowiązania Ministra Sprawiedliwości do wydania w formie obwieszczenia tekstów jednolitych obu ustaw, tym bardziej, iż od 1994 r. (wówczas ogłoszono teksty jednolite obu ustaw) każda z nich nowelizowana była ponad dziesięciokrotnie. Reasumując stwierdzić należy, iż przedłożone do zaopiniowania projekty ustaw stanowią dobrze przygotowaną próbę dostosowania terytorialnej właściwości sądownictwa i organów ścigania do potrzeb nowego podziału administracyjnego kraju. Szybkie przyjęcie przez Sejm opiniowanych projektów ustaw, jest w pełni uzasadnione trudnościami jakie mogą pojawić się w zakresie wymiaru sprawiedliwości, w związku z brakiem zharmonizowania struktury podziału administracyjnego kraju z podziałem dla potrzeb wymiaru sprawiedliwości.

Opracował: Dariusz Chrzanowski