

Aleksandra Ksionek

## **Podmiot zarządzający gry na automatach poza kasynem gry**

**Opiekun naukowy: prof. ALK dr hab. Robert Zieliński**

Aleksandra Ksionek – studentka studiów II stopnia prawno-biznesowej specjalizacji na kierunku Administracja w Akademii Leona Koźmińskiego. Zawodowo zajmuje się prawem ochrony danych osobowych, a jej zainteresowania badawcze skupiają się wokół prawnych aspektów funkcjonowania sektora biznesu, zwłaszcza w zakresie prawa podatkowego i ochrony danych osobowych, a także przedsiębiorczości rodzinnej i społecznej odpowiedzialności biznesu.

### **Abstrakt**

Obowiązująca ustawa o grach hazardowych z dnia 19 listopada 2009 r. przewiduje sankcje administracyjne dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych urządzanych bez zezwolenia lub koncesji oraz dla ich uczestników. Zgodnie z ustawą karze pieniężnej podlega m.in. zarządzający gry na automatach poza kasynem gry.

Wspomniana ustawa nie definiuje jednak pojęcia *urządzającego*, a pomimo to ustawodawca wielokrotnie używa pojęcia *urządzania gier*, również przy określeniu zasad odpowiedzialności. Pojawia się więc szereg wątpliwości dotyczących tego, na jakie podmioty może zostać nałożona kara pieniężna, w szczególności biorąc pod uwagę niejednorodność orzecznictwa sądów administracyjnych oraz niejednoznaczny wykładnię stosowaną przez organy celno-skarbowe w decyzjach dotyczących nałożenia finansowych kar administracyjnych.

Za pomocą formalno-dogmatycznej analizy prawa autorka pracy przedstawia najczęściej przywoływane kryteria uznania określonego podmiotu za *urządzającego gry na automatach poza kasynem gry*, aby ustalić, wobec jakiego typu podmiotu może być egzekwowana odpowiedzialność administracyjna i karna. W ocenie autorki problematyka podjęta w pracy jest niezwykle istotna. Kwestia dotycząca odpowiedzialności powinna być jasna, zrozumiała i nie powodować rozszerzenia sankcji wynikających z przepisów na podmioty niezaangażowane w prowadzenie działalności hazardowej.

**Słowa kluczowe:** hazard, automaty do gry, zarządzający gry na automatach

---

---

## The manager of a slot machine outside of casino games

### Abstract

The Gambling Act of 19 November 2009 envisages administrative sanctions for entities operating in the field of gambling organized without a concession and for their participants. According to the Act, a financial penalty may apply to persons acting as *managers of slot machine games* outside a casino.

The aforementioned Act does not however define the term of *the manager of a slot machine game* and yet the legislator uses this term i.a. in the provisions regarding the rules of liability. There are therefore many doubts on which entities a fine may be imposed, in particular taking into account the heterogeneous case-law and different interpretations of customs and tax supervisory authorities.

By means of a formal and dogmatic analysis of law, the author presents the most frequently criteria for recognizing a particular entity as *manager of games of slot machines* outside the casino to determine what entity the administrative and criminal penalty may be imposed on. In the opinion of the author, the issues raised in this paper are very important. She claims that the issues of responsibility shall be clear, understandable and do not lead to extension of the sanctions resulting from the provisions to entities not involved in gambling activities.

**Keywords:** gambling, slot machine, the manager of a slot machine

### 1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 201, poz. 1540), cytowana dalej jako u.g.h., ma na celu zwiększenie ochrony społeczeństwa i praworządności przed negatywnymi skutkami hazardu, m.in. poprzez ukształtowanie zapewnienia właściwej kontroli nad hazardem i ograniczanie jego negatywnych następstw (Druk sejmowy VI kadencji nr 2481, 2009; Wilk, 2019). Organizowanie gier na automatach ograniczone jest wyłącznie do kasyn, gdyż – jak wskazuje ustawodawca – jest to niezbędne dla ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu oraz dla zwiększenia kontroli państwa nad tą sferą, stwarzającą liczne zagrożenia nie tylko w postaci uzależnień, lecz także struktur przestępczych (Bogucka, 2019). Mają temu służyć przewidziane ustawą kary administracyjne, których celem jest zarówno restytucja niepobranych opłat i podatku od gier, jak i zapobieganie prowadzeniu nielegalnej działalności hazardowej. Kary mają kompensować szkody wynikające z nielegalnego urządzania gier hazardowych, jakie ponosi państwo, a w szczególności szkody związane z ewentualnym leczeniem uzależnień od hazardu (Żaczekiewicz-Zborska, 2016).

---

---

Choć ustawa o grach hazardowych została ustanowiona niewątpliwie w słusznym celu, na gruncie jej przepisów powstało wiele wątpliwości dotyczących określenia podmiotu, na który może być nałożona kara z tytułu urządzania gier na automatach poza kasynem gry. W ostatnich latach kontrole prowadzone przez organy celne były podstawą wydania wielu decyzji o nałożeniu kar administracyjnych związanych z naruszeniem prawa przepisów tej ustawy, które wielokrotnie, wskutek ich zaskarżenia przez strony, musiały zostać ocenione względem ich legalności przez sądy administracyjne. Jak słusznie wskazuje T. Majer, niejednokrotnie stosowana przez organy celne wykładnia językowa przepisów dotyczących urządzających gry na automatach prowadziła do nadmiernego rozszerzenia stosowania wynikających z ustawy kar, co jest sprzeczne z zasadą praworządności oraz zaufania obywatela do państwa (Majer, 2017).

W literaturze istnieje pogląd, że postępowanie, które nie wzbudza zaufania, może naruszyć normy konstytucyjne, w szczególności art. 32 ust. 1 Konstytucji (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), czyli zasadę równości wobec organów administracji oraz prawo do równego traktowania. Sam Trybunał Konstytucyjny wyprowadził zasadę ochrony zaufania obywateli do władz państwowych z zasady demokratycznego państwa prawnego (Filipczyk, 2013). Jasność przepisów prawnych ma więc szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela (Duszka-Jakimko i Kozicka, 2019).

W ocenie autorki jasne i precyzyjne określenie podmiotu, na który może zostać nałożona kara z tytułu urządzania gier na automatach poza kasynem gry ma szczególne znaczenie. Interpretacja przepisów nie może prowadzić do nakładania kar administracyjnych na podmioty, które nie naruszyły obowiązków określonych w przepisach ustawowych. Stałoby to w sprzeczności z zasadami państwa prawa. Dokładne zdefiniowanie pojęcia urządzającego gry hazardowe jest szczególnie istotne również z uwagi na fakt, że istnieje praktyczna możliwość dwukrotnego ukarania tej samej osoby fizycznej za ten sam czyn – raz na podstawie ustawy o grach hazardowych i drugi raz na podstawie ustawy Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 1999 r. Nr 83, poz. 930) (dalej: k.k.s.).

## **2. Działalność w zakresie gier na automatach**

W obecnym stanie prawnym działalność w zakresie gier na automatach jest mocno ograniczona. Zgodnie z przepisami ustawy o grach hazardowych działalność w zakresie gier na automatach:

- poza kasynem gry jest objęta monopolem państwa (art. 5 u.g.h.);

- może być prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry (art. 3 u.g.h.);
- jest dozwolona wyłącznie w kasynach gry (art. 14 u.g.h.);
- jest dozwolona wyłącznie na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonej koncesji lub udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy o grach hazardowych (art. 6 ust. 4 u.g.h.).

Przywołane wyżej przepisy ustawy o grach hazardowych dopuszczają więc urządzenie gier na automatach, ale po spełnieniu określonych warunków odmiennych dla kasyn i pozostałych lokalizacji. Ustawa o grach hazardowych zawiera normy sankcjonowane, które stanowią, że działalność w zakresie gier hazardowych regulowanych w tej ustawie może być prowadzona na podstawie odpowiednich koncesji lub zezwoleń, a urządzenie m.in. gier na automatach, dozwolone jest wyłącznie w kasynach gier (Babiarz i Aromiński, 2018).

Warto wspomnieć, że urządzenie gier hazardowych na mocy niniejszej ustawy podlega opodatkowaniu, a obowiązek podatkowy w podatku od gier powstaje z dniem rozpoczęcia działalności w zakresie gier hazardowych. Uzasadnione jest twierdzenie, że gdyby ustawodawca nie przewidział kar pieniężnych, to podmiot zarządzający gry hazardowe (czyli czynności podlegające opodatkowaniu) wbrew przepisom ustawy (poza kasynem gry) byłby w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do podatnika działającego zgodnie z prawem (Żaczekiewicz- Zborska, 2016).

Za naruszenia reguł określonych przepisami ustawy grozi przede wszystkim kara administracyjna. Kontrole celno-skarbowe w zakresie przestrzegania przez podmioty prowadzące działalność hazardową przepisów prawa przeprowadza Krajowa Administracja Skarbowa. Kontrola gier jest narzędziem służącym do przeprowadzenia kontroli zarówno nielegalnej części rynku hazardu w Polsce i wykorzystywana jest do bieżącego nadzoru nad prawidłowością urządzania i prowadzenia gier hazardowych przez legalnie działające podmioty i osoby (Musolf, 2013).

### **3. Sankcje administracyjne i sankcje karne**

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 89 ustawy o grach hazardowych, karze pieniężnej podlega m.in. zarządzający gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania wymaganego zgłoszenia, a także zarządzający gry hazardowe, który narusza warunki zatwierzonego regulaminu, udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia. Sankcja obejmuje również podmioty prowadzące gry na automatach do gier, urządzeniu losującym lub urządzeniach do gier bez wymaganej rejestracji automatu do gier, urządzeniu losującym lub urządzeniu do gry oraz podmioty zarządzające grę hazardową, której

---

---

urządzenie stanowi monopol państwa. Ze względu na temat niniejszej pracy warto wskazać, że urządzenie gier na automatach poza kasynem gry zgodnie z art. 5 ust. 1 u.g.h. jest objęte monopolem państwa, a więc do poniesienia kary na podstawie wskazanego przepisu może być zobowiązany urządzający gry na automatach poza kasynem gry. Zgodnie z art. 89 ust. 4 lit. a u.g.h. wysokość kary pieniężnej za urządzenie gry na automacie poza kasynem gry wynosi 100 tysięcy złotych od każdego automatu.

Oprócz administracyjnych sankcji podatkowych z ustawy o grach hazardowych dodatkowo ustanowiono również sankcje karne w postaci kary grzywny wynikające z art. 107 i 109 kodeksu karnego skarbowego. Tak jak zostało to już wskazane, ustawa o grach hazardowych przewiduje restrykcyjne kary administracyjne dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych urządzanych bez zezwolenia lub koncesji oraz dla ich uczestników (Druk sejmowy VI kadencji nr 2481, 2009). Co jest jednak bardzo istotne, opisane w art. 89 u.g.h. zachowania zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi odpowiadają ściśle przedmiotowym znamionom czynu zabronionego określonego w art. 107 § 1 k.k.s. Stanowi on, że kto wbrew przepisom ustawy urządza lub prowadzi gry hazardowe, podlega karze grzywny albo karze pozbawienia wolności, albo obu tym karom łącznie. Kodeks karny skarbowy określa więc czyn zabroniony stanowiący przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe (Wyrok WSA w Gdańsku z 15.01.2013, I SA/Gd 846/12).

W doktrynie i orzecznictwie panuje spór dotyczący możliwości podwójnego „karania” deliktów skarbowych. Przykładowo, M. Wincenciak twierdzi, że jeden czyn jednego podmiotu wyczerpujący znamiona deliktu administracyjnego i czynu zabronionego w prawie karnym co do zasady nie powinien być karany w dwóch odrębnych procedurach – administracyjnej i penalnej (Wincenciak, 2008). Podobnie zagadnienie to ocenił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 6 marca 2012 roku, który w jego sentencji wyroku wskazał, że „w przypadku ukarania lub skazania osoby fizycznej za czyn zabroniony w rozumieniu art. 107 k.k.s. nie jest prawnie dopuszczalne wydanie decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 u.g.h. za zachowanie stanowiące naruszenie tego przepisu, jeżeli zachowanie to jest tym samym, które zostało już poddane prawnokarnej ocenie w postępowaniu karnoskarbowym. W takim przypadku ustalenie kary pieniężnej w postępowaniu administracyjnym stanowi o naruszeniu zawartej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady proporcjonalności”. Przeciwny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w swoim wyroku z 15 marca 2012 roku, wskazując, że nawet gdyby dany podmiot został ukarany z art. 107 § 1 k.k.s., to o podwójnym ukaraniu można by mówić jedynie wtedy, kiedy kara podatkowa miała charakter

---

---

represyjny, a nie każda kara podatkowa wyraża taki charakter. W omawianym judykacie WSA stwierdził, że kara administracyjna (która w istocie stanowi zastępcze wykonanie obowiązku podatkowego) nie jest konkurencyjna i nie pozostaje w zbiegu z karą grzywny orzecaną na podstawie kodeksu karno-skarbowego (wyrok WSA w Krakowie z 15.03.2012, III SA/Kr 365/11). Z uwagi na temat pracy i obszerność literatury, problematyka kolizji zachodzących między karami przewidzianymi w kodeksie karnym skarbowym a sankcjami administracyjnymi nie będzie jednak stanowiła przedmiotu dalszych rozważań. Przywołanie powyższych przykładów miało na celu wskazanie, że kwestia dotycząca urządzania gier na automatach poza kasynem gry może podlegać administracyjnej karze pieniężnej oraz karze wymierzonej na podstawie rozdziału 9 k.k.s., co jest powszechnie spotykane w polskich realiach.

#### **4. Urządzający gry na automatach poza kasynem gry**

Pojęcie „urządzającego” gry pojawia się w ustawie o grach hazardowych wielokrotnie, w tym we wspomnianym wyżej art. 89. Warunkiem nałożenia kary pieniężnej na podstawie ustawy o grach hazardowych jest spełnienie przesłanek przedmiotowych i podmiotowych w związku zastrzeżeniem art. 91 u.g.h., że do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Ordynacja podatkowa (Majer, 2017). Hipoteza omawianej normy prawnej budzi zasadnicze wątpliwości, gdyż o ile trudności interpretacyjnych nie sprawia określenie, czy gra została urządzona poza kasynem gry, o tyle w ustawie o grach hazardowych brak jest definicji pojęcia *urządzającego* gry hazardowe, a trudności sprawia wręcz samo określenie zakresu czynności, które obejmowałyby stosowany w ustawie termin *urządzać* (Majer, 2017). W związku z powyższym powstaje szereg wątpliwości dotyczących podmiotów, na jakie może zostać nałożona kara pieniężna, zwłaszcza że przewidziana w art. 89 u.g.h. kara pieniężna ze względu na swój administracyjny charakter sprawia, że odpowiedzialność za tego typu delikt ma charakter obiektywny. Podstawą do nałożenia kary jest sam fakt zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, a nie świadomość osoby karanej, że działała niezgodnie z przepisami prawa (uchwała NSA z 16.05.2016, II GPS 1/16).

Ze względu na ogólność przepisów ustawy o grach hazardowych i brak ustawowych definicji terminu *urządzającego* gry hazardowe, szczególną rolę w interpretacji tego pojęcia odegrały sądy administracyjne. W ich orzecznictwie występuje obecnie jednolitość poglądów dotyczących nakładania kar pieniężnych na podmioty niebędące właścicielami automatów. Naczelny Sąd Administracyjny ukształtował i przedstawił modelowy sposób postępowania zarówno organów celnych, jak i sądów weryfikujących działania organów. W dalszej części

---

---

artykułu przedstawiono zagadnienie wykładni zwrotu *urządzający gry na automatach poza kasynem gry* dokonywanej przez sądy administracyjne (NSA, 2019).

#### **4.1. Podmiotowość prawna *urządzającego gry hazardowe***

Analizując zakres podmiotowy stosowania zakazu urządzania gier poza kasynem gry, warto wskazać na aspekt istotny w odniesieniu do podwójnej odpowiedzialności. Ustawodawca w kodeksie karnym skarbowym wskazał, że podmiotem przestępstw i wykroczeń skarbowych może być tylko osoba fizyczna (Wyrok WSA w Gdańsku z 15.01.2013 r., I SA/Gd 846/12). Z kolei podmiotem, który może ponosić odpowiedzialność administracyjną za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry jest każdy – osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej. Co ważne, przepis art. 89 u.g.h. nie wskazuje, aby kara administracyjna dotyczyła tylko i wyłącznie podmiotów, które mogłyby uzyskać koncesję, całkowicie czyniąc bezkarnymi pozostałe podmioty, które urządzałyby nielegalnie gry hazardowe i gry na automatach poza kasynem gry (Wyrok NSA z 10.10.2019, II GSK 1499/18). Koncesji – jak to wynika z art. 6 ust. 4 u.g.h. – nie może uzyskać bowiem ani osoba fizyczna, ani jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, ani też osoba prawna niebędąca spółką akcyjną lub spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, które to spółki prawa handlowego, jako jedyne, o koncesję taką mogą się ubiegać. Zgodnie z poglądem znajdującym w orzecznictwie ustawa o grach hazardowych nie uzależnia zastosowania kary w sytuacji urządzania gier na automatach poza kasynem gry od formy prawnej podmiotu urządzającego taką grę (wyrok WSA w Szczecinie z 30.06.2016, II SA/ Sz 213/16).

#### **4.2. Urządzanie gier na automatach poza kasynem gry**

Sankcja dotycząca podmiotów urządzających gry na automatach poza kasynem gry przewidziana w art. 89 u.g.h. ma więc charakter powszechny i adresowana jest do:

- podmiotów, które mogą organizować działalność w zakresie gier hazardowych w wyznaczonych miejscach;
- podmiotów, które nie mają odpowiednich uprawnień do prowadzenia tego typu działalności lub które wręcz nie mogą jej uzyskać (Majer, 2017).

Warto powołać się w tym miejscu na uchwałę NSA z 16 maja 2016 r. (uchwała NSA z 16.05.2016, II GPS 1/16), w której Sąd wskazał, że podmiotem, wobec którego może być egzekwowana odpowiedzialność, jest każdy, kto urządza grę na automatach w niedozwolonym do tego miejscu, a więc poza kasynem gry. Bez znaczenia pozostaje, fakt czy podmiot ten legitymuje się koncesją na prowadzenie kasyna gry.

---

---

Słusznie również wskazał WSA w Gliwicach, twierdząc, że skoro podmiot urządza gry na automatach i nie udzielono mu koncesji na działalność w zakresie prowadzenia kasyna, to tym samym jest on urządzającym gry na automatach poza kasynem gry (wyrok WSA w Gliwicach z 26.08.2014, III SA/ Gl 305/14). Od 14 lipca 2011 r. przepis art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. jest adresowany także do każdego, kto w sposób w nim opisany, a więc sprzeczny z ustawą, urządza gry na automatach poza kasynem gry bez zgłoszenia lub wymaganej rejestracji automatu lub urządzenia do gry (wyrok NSA z 29.05.2018, II GSK 3627/16).

#### **4.3. Wielość podmiotów *urządzających gry hazardowe***

Co istotne, na podstawie przepisów istnieje możliwość karania więcej niż jednego podmiotu za urządzanie gier na automatach. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego sankcjonowane przez ustawę o grach hazardowych zachowanie obejmuje działanie więcej niż jednego podmiotu, o ile można ustalić i przypisać określonym podmiotom cechę wspólnego urządzania gier na automacie poza kasynem (wyrok NSA z 04.11.2016, IIGSK 2737/16).

WSA w Gliwicach wskazał, że skoro za urządzającego gry na automatach poza kasynem gry uznana powinna zostać osoba stwarzająca komuś odpowiednie warunki do udziału w grach na automatach poza kasynem gry, to tym samym za urządzającego gry na automacie poza kasynem gry należy uznać właściciela urządzenia (wyrok WSA w Gliwicach z 22.02.2018, III SA/ Gl 964/17). Ustawodawca nie uzależnia jednak przyjęcia, iż dany podmiot urządza grę na automacie od stwierdzenia, że jest on jego właścicielem, czy też że jego rola jest wiodąca (wyrok WSA w Rzeszowie z 17.04.2018, II SA/ Rz 178/18). Takie stanowisko podzielił WSA w Lublinie, wskazując, że *urządzającym gry* jest ten, kto stwarza warunki do udziału w grach na automatach poza kasynem gry. Będzie to zatem każdy podmiot, który uczestniczy w procesie udostępniania graczom automatów do gier, nie tylko ten, który jest właścicielem automatów i sam je eksploatuje w swoim lokalu (wyrok WSA w Lublinie z 12.01.2017, III SA/Lu 687/16). Naczelnny Sąd Administracyjny tak samo słusznie zauważył, że chociaż sama ustawa o grach hazardowych nie zawiera legalnej definicji *urządzającego gry*, to posługuje się tym pojęciem w wielu przepisach, z których można wywnioskować zakres treściowy tego określenia. Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 czerwca 2018 r. przyjął, że *urządzanie gier hazardowych* to ogół czynności i działań stanowiących zaplecze logistyczne dla umożliwienia realizowania działalności w zakresie gier hazardowych, w szczególności: zorganizowanie i pozyskanie odpowiedniego miejsca na zamontowanie urządzeń, przystosowanie go do danego rodzaju działalności, umożliwienie dostępu do takiego miejsca nieograniczonej liczby graczy, utrzymywanie automatów w stanie stałej aktywności, umożliwiającym ich sprawne funkcjonowanie, wypłacanie wygranych, obsługa urządzeń, zatrudnienie i odpowiednie



---

---

przeszkolenie personelu zapewniające graczom możliwość uczestniczenia w grze (wyrok NSA z 19.06.2018 r., II GSK 14/18). Jedną z przesłanek uznania podmiotu innego niż właściciel automatu za *urządzającego* gry na automacie jest jego aktywny udział w organizowaniu na tym automacie gier, w tym prawo do używania opcji serwisowych i kontaktu z serwisem, zaangażowanie osób zatrudnionych przez wynajmującego lokal w działalność urządzania gier na automatach (wyrok NSA z 10.09.2019, II GSK 1552/17).

W ocenie NSA wielość podmiotów, jakie można uznać za *urządzającego* gry hazardowe nie oznacza, iż organy mogą w sposób automatyczny i dowolny rozszerzać krąg podmiotów, które można obciążyć sankcją (wyrok NSA z 28.06.2018, II GSK 2509/16). O tym, że dany podmiot powinien być uznany za *urządzającego* gry nie może również decydować jedynie wrażenie gracza, który utożsamiania właściciela lokalu z organizatorem gier na automacie. Urządzanie gier musi znajdować odzwierciedlenie w aktywnych działaniach danego podmiotu, a nie opierać się jedynie na przypuszczeniach osoby grającej na automacie (wyrok NSA z 10.05.2019, II GSK 976/17).

#### **4.4. Wynajmujący lokal a *urządzający* gry**

W obliczu możliwości karania więcej niż jednego podmiotu za urządzanie gier na automatach poza kasynem jedną z poważniejszych wątpliwości dotyczących rozumienia pojęcia urządzania gier stanowi kwestia dotycząca wynajmowania lokalu pod automaty do gier. W rozumieniu organów celnych powiązanie urządzającego gry na automacie w lokalu i wynajmującego lokal mogło przemawiać za uznaniem wynajmującego za urządzającego gry na automacie. Również zgodnie ze stanowiskiem WSA we Wrocławiu wobec braku zdefiniowania w art. 89 u.g.h. pojęcia urządzania gry, można było przyjąć, że chodzi też o użytkowanie automatu do gier, w celu przeprowadzenia gry, co w wielu przypadkach prowadziło do utożsamienia wynajmującego lokal z *urządzającym* gry na automatach (Wyrok WSA we Wrocławiu z 19.06.2012, sygn. III SA/Wr 37/12).

Zgodnie z art. 89 u.g.h. karze pieniężnej podlega posiadacz zależny lokalu, w którym znajdują się niezarejestrowane automaty do gier, i w którym prowadzona jest działalność gastronomiczna, handlowa lub usługowa, i posiadacz samoistny lokalu, w którym znajdują się niezarejestrowane automaty do gier i w którym prowadzona jest działalność gastronomiczna, handlowa lub usługowa, o ile lokal nie jest przedmiotem posiadania zależnego. W myśl kodeksu cywilnego (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93) posiadaczem samoistnym rzeczy jest ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel, a posiadaczem zależnym ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawa, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą. Oznacza to, że wynajmujący w każdej sytuacji będzie

---

---

posiadaczem samoistnym (jako właściciel) lub zależnym (np. jako podnajmujący) i z tego tytułu może podlegać karze administracyjnej z art. 89 u.g.h. (Kubacki, 2019)

Sądy często nie utożsamiają wynajmującego lokal czy osób kierujących działalnością gastronomiczną, handlową, usługową z *urządzającym* grę hazardową. Jak wskazuje NSA, sam fakt wynajęcia lokalu i istniejące powiązanie *urządzającego* gry na automacie i wynajmującego lokal wynikające z umowy i posadowionego w wynajętym lokalu automatu do gier samo przez się nie może przemawiać za uznaniem wynajmującego za *urządzającego* gry na automacie (wyrok NSA z 14.12.2014, II GSK 4791/16), ale takiej okoliczności nie wyłącza (wyrok NSA z 9.11.2016 r., II GSK 2736/16). Słusznie wskazał również WSA w Kielcach w wyroku z 24 czerwca 2016 r., powołując się na inne regulacje zawarte w ustawie o grach hazardowych, w których ustawodawca wyraźnie odróżnił wynajmującego lokal na prowadzenie działalności hazardowej od osób kierujących działalnością gastronomiczną, handlową i usługową w lokalu, w którym znajduje się punkt do gry (wyrok WSA w Kielcach z 24.06.2016, II SA/Ke 316/16). Przykładem jest obowiązek ponoszenia kosztów rejestracji automatów, który ciąży na *urządzającym* gry. Zgodnie ze stanowiskiem sądu, gdyby uznać, że wynajmujący lokal powinien być utożsamiany z *urządzającym* gry, to tym samym miałby on obowiązek ponoszenia takich kosztów. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury za *urządzającego* gry na automatach należy uznać taki podmiot, który prowadzi działalność na swój rachunek i swoje ryzyko, czerpie z niej bezpośrednio korzyści, organizuje całą działalność hazardową w tym zlecając wykonywanie poszczególnych czynności innym podmiotom (wyrok WSA w Olsztynie z 14.07.2016, 1243/15). Przesłanka czerpania korzyści dotyczy jednak nie tylko dysponenta automatu (np. właściciela, dzierżawcy automatu), lecz także innej osoby, która zorganizowała przedsięwzięcie polegające na urządzaniu gier na automatach poza kasynem w sytuacji, gdy osoba taka była zaangażowana w proces urządzania tych gier, w tym czerpała z nich zyski (wyrok WSA w Szczecinie z 08.09.2016, II SA/Sz 625/16).

Warto również wspomnieć, że art. 128 kodeksu wykroczeń (Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114) odróżnia *urządzającego* gry hazardowe od osoby użyczającej pomieszczenia do takiej gry. Biorąc pod uwagę ścisłe powiązanie ustawy o grach hazardowych z kodeksem wykroczeń w zakresie, w jakim dotyczą one kar administracyjnych, nie jest dopuszczalne, aby każdorazowo wynajmującemu lokal przypisać status *urządzającego* gry (wyrok WSA w Kielcach z 24.06.2016, II SA/Ke 316/16).

Przywołane powyżej judykaty nie przesądzają jednak o tym, że wynajmujący w żadnym wypadku nie może zostać uznany za *urządzającego* gry. Tak jak zostało to już wcześniej zauważone, niejednokrotnie *urządzającym* gry będzie więcej niż jeden podmiot z uwagi na

---

---

możliwość współdziałania w nielegalnym procesie urządzania gier kilku podmiotów, a więc np. właściciela automatu i właściciela lokalu, którzy na podstawie umowy dokonują podziału zadań i funkcji związanych z procesem nielegalnej organizacji gier. Intensywność, formy oraz zakres współuczestnictwa w procesie nielegalnego urządzania gier hazardowych mogą być oczywiście różne (wyrok WSA w Gliwicach z 29.08.2019 r., III SA/GI 1284/18). Jak wskazał WSA w Krakowie, sama tylko okoliczność, iż dany podmiot nie jest właścicielem automatów, nie może przesądzać o braku przesłanek do wymierzenia kary za urządzanie gier (wyrok WSA w Krakowie z 18.01.2018 r., III SA/Kr 1089/17).

Niewątpliwie zapewnienie możliwości gry wymaga wielu różnych działań: udostępnienia lokalu, w którym gry mogą być prowadzone, stworzenia w nim odpowiednich warunków dla graczy, zapewnienia źródła energii elektrycznej do zasilania automatów, podejmowania czynności mających na celu utrzymanie automatów w stanie gotowości i zdatności do gry, zorganizowania ewentualnych przeglądów i napraw, dbania, by zapewnione były środki na ewentualne wygrane, odbierania pieniędzy wpłacanych przez graczy i innych czynności, które okażą się niezbędne, by gry na automatach mogły być prowadzone, a czynności te mogą być wykonywane przez różne podmioty (wyrok WSA we Wrocławiu z 4.10.2017, III SA/Wr 439/17). W orzecznictwie wskazuje się, że za urządzającego grę, należy więc uznać także podmiot, który aktywnie uczestniczy w procesie urządzania gier hazardowych: podejmuje czynności związane z procesem udostępniania automatów, ich obsługą oraz stwarzaniem technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych warunków umożliwiających sprawne i niezakłócone funkcjonowanie samego urządzania oraz jego używanie do celów związanych z komercyjnym procesem organizowania gier (Wyrok WSA w Lublinie z 22.11.2016, III SA/Lu 317/16). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że najemca, którego rola nie sprowadza się wyłącznie do wynajęcia powierzchni użytkowej lokalu, może być uznany za urządzającego gry, gdyż do jego kompetencji należało m.in. przechowywanie kluczy do zainstalowanych w lokalu urządzeń, porozumiewanie się z podmiotem serwisującym, reprezentowanie właściciela automatu w przypadku ingerencji osób trzecich czy organów nadzorczych, włączanie i wyłączanie automatów z prądu (wyrok NSA z 27.02.2019, II GSK 5666/16).

Jednym z kryteriów, na jakie powołują się sądy w tym zakresie, jest również uzależnienie czynszu od przychodu z automatów. W jednej ze spraw, z uwagi na fakt, że w umowie najmu znalazło się postanowienie, iż czynsz stanowi stały miesięczny procent od przychodów w wysokości 60%, NSA nie miał wątpliwości, że współpraca między podmiotami (wynajmującym i urządzającym) miała na celu rozpoczęcie i prowadzenie działalności hazardowej w zakresie urządzania gier na automatach (wyrok NSA z 27.02.2019, II GSK

---

---

5666/16). W przypadkach określania, czy wynajmujący lokal jest również *urządzającym* gry w rozumieniu art. 89 u.g.h., duże znaczenie mają postanowienia umowy dzierżawy (najmu) części powierzchni lokalu oraz okoliczności realizacji tej umowy. Możliwe jest bowiem uznanie wydzierżawiającego za podmiot *urządzający* gry, o ile okoliczności towarzyszące wykonaniu umowy wskazują na zaangażowanie wydzierżawiającego w nielegalne urządzenie gier hazardowych (wyrok NSA 3 z 17.09.2019 r., II GSK 2192/17).

## 5. Podsumowanie

Jak wynika z powyższych rozważań, i jak słusznie zauważa T. Majer, *urządzającym* gry w rozumieniu art. 89 u.g.h. nie jest każdy podmiot, który użytkuje automat w celu przeprowadzenia gry hazardowej. Urządzanie gier obejmuje podejmowanie aktywnych działań, czynności dotyczących zorganizowania i prowadzenia gier hazardowych, a *urządzający* gry w rozumieniu art. 89 u.g.h. to każdy podmiot realizujący te działania, czynności (wyrok WSA w Poznaniu z 22.01.2016, III SA/Po 837/17). Karze administracyjnej podlegają podmioty, które *urządzają* gry, a więc czerpią z tego tytułu zyski i korzyści związane bezpośrednio z grą aktywnie uczestniczą w organizowaniu gier, a w przypadku wynajmujących, kiedy ich obowiązki wykraczają poza sam najem (Majer, 2017; wyrok NSA z 27.02.2019, II GSK 5666/16). W celu prawidłowego ustalenia odpowiedzialności konkretnego podmiotu niezwykle istotne jest dokonanie szczegółowej analizy konkretnych czynności, które wykonywał dany podmiot i udowodnienie, że czynności te pozwalają na przypisanie cech *urządzającego* gry na automatach, na co wskazuje również NSA (wyrok NSA z 10.04.2019 r., II GSK 489/17).

W obliczu nieprecyzyjnych i niejasnych przepisów oraz ich wielu, różnych interpretacji konieczne jest, aby zarówno organy administracji podatkowej, jak i sądy wnikliwie i dokładnie analizowały stan faktyczny sprawy, wykorzystując do tego celu wszystkie przewidziane prawem środki dowodowe (wyrok NSA z 14.12.2014, II GSK 4791/16). Każdorazowo należy dokonać oceny, która uwzględni złożoność sytuacji i rzeczywiste powiązania między poszczególnymi podmiotami, tak aby nie rozszerzać sankcji wynikających z przepisów na podmioty niezaangażowane w prowadzenie działalności hazardowej. Takie działania organów administracji publicznej i sądów będzie zgodne z zasadami praworządności oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa.

## Bibliografia

### Literatura

Babiarz, S. i Aromiński, K. (2018). *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

---

---

Bogucka, K. (2019). *TK: ustawa hazardowa zgodna z Konstytucją*. Publikacje Elektroniczne ABC.

Duszka-Jakimko, H. i Kozicka, B. (2019). Jasność prawa a (nie)przejrzystość języka prawnego. *Przegląd Prawa Publicznego*, 1, –20.

Filipczyk, H. (2013). Normatywne źródła postulatu pewności (stosowania) prawa podatkowego. W: *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*.

Majer, T. (2017). Urządzający gry na automatach poza kasynem gry – kwalifikacja podmiotów podlegających karze na podstawie przepisów ustawy o grach hazardowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. *Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje*, 26, 198–211.

Musolf, G. (2013). Kontrole Służby Celnej w podmiotach branży hazardowej od 31 października 2009 roku W: P. Malinowski i T. Nowak, A. Sędkowska (red.), *Kontrola podatkowa, skarbowa i celna*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Wilk, L. (2019). O zakazach w sferze hazardu. W: *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, tom II. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Wincenciak, M. (2008). *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

#### Akty prawne

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

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93).

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114).

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 1999 r. Nr 83, poz. 930).

Ustawa o grach hazardowych z dnia 19 listopada 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 201, poz. 1540)

#### Orzecznictwo

##### Wyroki Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok TK z dnia 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, LEX nr 25136.

##### Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2016 r., sygn. II GPS 1/16.

##### Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego

---

---

Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2014 r., sygn. II GSK 4791/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. IIGSK 2737/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2016 r., sygn. II GSK 2736/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok NSA z dnia 10 października 2017 r., sygn. II GSK 1552/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok NSA z dnia 29 maja 2018 r., sygn. II GSK 3627/16, LEX nr 2511221.

Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. II GSK 2509/16, LEX nr 2524275.

Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. II GSK 14/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. II GSK 5666/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok NSA z dnia 10 maja 2019 r., sygn. II GSK 976/17, LEX nr 2682752.

Wyrok NSA z dnia 17 września 2019 r., sygn. II GSK 2192/17, LEX nr 2727732.

Wyrok NSA z dnia 10 października 2019 r., sygn. II GSK 1499/18, LEX nr 2740365.

#### Wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 marca 2012 r., sygn. II SA/Bk 871/II, LEX nr 1138371.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 marca 2012 r., sygn. III SA/Kr 365/11, LEX nr 1129252.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. III SA/Wr 37/12, LEX nr 1231999.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. I SA/Gd 846/12, LEX nr 1239134.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. III SA/Gl 305/14, LEX nr 1513666.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 czerwca 2016, sygn. II SA/Ke 316/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. II SA/Sz 213/16, LEX nr 2098469.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. III SA/Lu 317/16, LEX nr 2173779.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. III SA/Lu 687/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. III SA/Kr 1089/17, LEX nr 2440663.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 stycznia 2018 r., sygn. III SA/Po 837/17, LEX nr 2437757.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 lutego 2018r., sygn. III SA/Gl 964/17, LEX nr 2467984.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Rz 178/18, LEX nr 2482307.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2019 r., sygn. III SA/GI 1284/18, LEX nr 2718564.

Strony internetowe

Druk nr 2481, Druki sejmowe VI kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2481> (dostęp: 4.01.2020).

Kubacki, R. (2019, czerwiec). *Automaty do gier w lokalu przedsiębiorcy – ryzykowny interes*, [https://rachunkowosc.com.pl/automaty\\_do\\_gier\\_w\\_lokalu\\_przedsiębiorcy\\_ryzykowny\\_interes](https://rachunkowosc.com.pl/automaty_do_gier_w_lokalu_przedsiębiorcy_ryzykowny_interes) (dostęp: 22.12.2019).

Naczelny Sąd Administracyjny (2019, maj). *Informacja o działalności Sądów Administracyjnych w 2018 roku*, <http://www.nsa.gov.pl/download.php?plik=1880> (dostęp: 19.01.2019).

Żaczekiewicz-Zborska K. (2016, maj). *NSA: można ukarać właścicieli jednorekich bandytów*, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/nsa-mozna-ukarac-wlascicieli-jednorekich-bandytow> (dostęp: 22.12.2019).