

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 372

## Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej

Redaktorzy naukow  
Tadeusz Kocowski  
Jan Gola



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Barbara Szłapka

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192  
ISBN 978-83-7695-470-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Przedmowa Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.....	9
Przedmowa Dziekana Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego .....	11
Słowo wstępne .....	15
<b>Sebastian Bobowski:</b> Uwarunkowania prawne społecznej odpowiedzialności biznesu w Indiach w kontekście wyzwań XXI wieku .....	17
<b>Andrzej Borkowski:</b> Specjalna strefa ekonomiczna jako instrument realizacji regionalnej pomocy publicznej w gospodarce rynkowej.....	30
<b>Ewa Chmielarzyk:</b> Działalność gospodarcza o charakterze zależnym (wtórnym) prowadzona w ramach przedmiotu działalności spółki zagranicznej .....	48
<b>Agnieszka Chrisidu-Budnik, Jerzy Korczak:</b> <i>Crowdsourcing</i> – aktywizacja społeczności lokalnej do wspólnego działania.....	60
<b>Waldemar Dotkuś:</b> Rachunkowość jako dyscyplina naukowa oraz jej służebna rola, jaką pełni w życiu gospodarczym.....	73
<b>Bogusława Drelich-Skulska:</b> Zmiana uwarunkowań prawnych działalności przedsiębiorców w Polsce w procesie akcesji do Unii Europejskiej na przykładzie ułatwień w unijnym systemie celnym .....	82
<b>Józef Frąckowiak:</b> Rola nowelizacji prawa w społecznej gospodarce rynkowej na przykładzie prawa spółek .....	92
<b>Jan Gola:</b> Obowiązek użyteczności publicznej a działalność przedsiębiorcy sektora lotniczego w społecznej gospodarce rynkowej .....	101
<b>Maciej Guziński:</b> Zamówienia publiczne jako instrument gospodarki rynkowej .....	113
<b>Beata Hałakuć, Artur Łysoń:</b> Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej a status przedsiębiorcy i komercyjne udzielanie świadczeń zdrowotnych .....	126
<b>Krzysztof Horubski:</b> Nieuczciwość praktyki rynkowej w świetle ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym .....	135
<b>Krzysztof Jajuga:</b> Rynek finansowy – standardy etyczne i regulacje prawne .....	150
<b>Karol Kiczka:</b> Europeizacja społecznej gospodarki rynkowej w Polsce .....	160
<b>Leon Kieres:</b> Społeczna gospodarka rynkowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego .....	180
<b>Tadeusz Kocowski:</b> Gmina jako przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej .....	193
<b>Emilia Kuczma:</b> Ochrona danych osobowych przez przedsiębiorcę .....	210
<b>Paweł Kuczma:</b> Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej ...	225
<b>Zbigniew Luty:</b> Profesjonalne relacje prawa i rachunkowości .....	238

<b>Karolina Łagowska:</b> Regulowana działalność gospodarcza a poszerzanie sfery wolności działalności gospodarczej.....	247
<b>Andrzej Matysiak:</b> Atrofia czy ewolucja społecznej gospodarki rynkowej...	257
<b>Piotr Ochman:</b> Karnoprawna ochrona reglamentacji działalności na rynku finansowym na przykładzie sektora bankowego.....	270
<b>Katarzyna Poroś:</b> Reprezentowanie przedsiębiorcy w sposób łączny – prokura łączna a reprezentacja łączna mieszana (wybrane zagadnienia) .....	285
<b>Monika Przybylska:</b> Administracyjnoprawna ochrona przedsiębiorcy w zakresie wykonywania praw własności przemysłowej .....	301
<b>Michał Raduła:</b> Gminny podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej a gospodarka komunalna .....	314
<b>Piotr Soroka:</b> Koncesja na prowadzenie kasyna gry jako ograniczenie wolności gospodarczej.....	327
<b>Ewa Stańczyk-Hugiet:</b> Koewolucja i kooperacja. Podążając za kontekstem .	342
<b>Michał Stępień:</b> Nowe rozporządzenie Bruksela I z punktu widzenia przedsiębiorców.....	356
<b>Zdzisław Szalbierz, Joanna Kott:</b> Regulacje instytucjonalne w sektorach infrastrukturalnych.....	367
<b>Tomasz M. Szczurowski:</b> Informacje poufne spółki w ramach inwestorskiego badania due diligence .....	376
<b>Andrzej Śmieja:</b> Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez ruch przedsiębiorstwa (art. 435 k.c.) .....	390
<b>Magdalena Wilejczyk:</b> Zakaz nadużywania praw podmiotowych w społecznej gospodarce rynkowej na przykładzie prawa rzeczowego.....	403
<b>Bartosz Ziemblicki:</b> Zagrożenia umowy pośrednictwa w obrocie nieruchomościami z punktu widzenia pośrednika – wybrane zagadnienia .....	414

## Summaries

<b>Sebastian Bobowski:</b> Legal determinants of corporate social responsibility in India in the context of challenges of the XXI century.....	29
<b>Andrzej Borkowski:</b> Special economic zone as an instrument of regional aid implementation in market economy .....	47
<b>Ewa Chmielarczyk:</b> Secondary (ancillary) business activity conducted as part of a foreign company's business.....	59
<b>Agnieszka Chrisidu-Budnik, Jerzy Korczak:</b> Crowdsourcing – activation of local community to joint action.....	72
<b>Waldemar Dotkuś:</b> Accounting as a scientific discipline and its ancillary role within the economic life .....	81
<b>Bogusława Drelich-Skulska:</b> Changes in the legal environment of business in Poland following the EU accession – a case study of new customs and trade facilitations resulting from the Community Customs Code .....	91

<b>Józef Frąckowiak:</b> The role of law amendment in social market economy on the example of company law .....	100
<b>Jan Gola:</b> Public Service Obligations vs. an activity of an entrepreneur of aviation sector in social market economy.....	112
<b>Maciej Guziński:</b> Public procurement as an instrument of market economy .	125
<b>Beata Hałakuć, Artur Łysoń:</b> Independent public health care facilities vs. entrepreneurial status and commercial provision of health care services...	133
<b>Krzysztof Horubski:</b> Unfair market practices in the light of act on prevention of unfair market practices .....	149
<b>Krzysztof Jajuga:</b> Financial market – ethical standards and legal regulations	159
<b>Karol Kiczka:</b> Europeanization of social market economy in Poland .....	179
<b>Leon Kieres:</b> Social market economy in the judicial decision of the Constitutional Tribunal.....	192
<b>Tadeusz Kocowski:</b> Municipality as an entrepreneur in social market economy	209
<b>Emilia Kuczma:</b> Protection of personal data by an entrepreneur.....	224
<b>Paweł Kuczma:</b> Constitutional perspective of freedom of business activity...	237
<b>Zbigniew Luty:</b> Professional relationships of law and accounting .....	246
<b>Karolina Łagowska:</b> Regulated economic activity vs. an expansion of the sphere of economic activity freedom.....	256
<b>Andrzej Matysiak:</b> Atrophy or evolution of social market economy? .....	269
<b>Piotr Ochman:</b> Penal and legal protection of activity rationing on the financial market on the example of banking sector .....	284
<b>Katarzyna Poroś:</b> Representation of an entrepreneur in a joint way – joint commercial proxy vs. mixed joint representation (chosen aspects) .....	300
<b>Monika Przybylska:</b> Administrative and legal protection of entrepreneur in the scope of industrial property rights exercising.....	313
<b>Michał Raduła:</b> District medical subject in a form of limited liability company vs. municipal economy .....	326
<b>Piotr Soroka:</b> Casino concession as a restriction of economic freedom .....	341
<b>Ewa Stańczyk-Hugiet:</b> Coevolution and cooperation. Following the context.	355
<b>Michał Stępień:</b> New Brussels I Regulation from entrepreneurs' perspective	366
<b>Zdzisław Szalbierz, Joanna Kott:</b> Institutional regulations in infrastructure sectors .....	375
<b>Tomasz M. Szczurowski:</b> Confidential information of a company during due diligence examination conducted by a potential investor.....	389
<b>Andrzej Śmieja:</b> Liability for damages resulting from company movement, under art. 435 of Polish Civil Code .....	402
<b>Magdalena Wilejczyk:</b> Prohibition of the abuse of subject rights in the social market economy on the example of the property law.....	412
<b>Bartosz Ziemblicki:</b> Threats of a real estate brokerage agreement from the point of view of a real estate broker – selected issues.....	424

**Piotr Soroka**

Uniwersytet Wrocławski

---

## KONCESJA NA PROWADZENIE KASYNA GRY JAKO OGRANICZENIE WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ

---

**Streszczenie:** W artykule poruszono problematykę koncesji na prowadzenie kasyna gry. Autor starał się zarysować czytelnikowi szerszą perspektywę tejże, odnosząc ją do pojęcia reglamentacji jako ograniczania wolności działalności gospodarczej. Z tego powodu krótko opisano także inne jej formy, takie jak działalność regulowana czy działalność prowadzona na podstawie zezwoleń, co ma na celu umiejscowienie koncesji w strukturze instrumentów służących ograniczaniu wolności gospodarczej. Choć uwzględniono regulacje przewidziane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, to skupiono się przede wszystkim na specyficznych regulacjach wynikających z ustawy o grach hazardowych, który to akt prawny w sposób kompleksowy reguluje problematykę koncesji na prowadzenie kasyna gry.

**Słowa kluczowe:** kasyna gry, koncesje, reglamentacja, gry hazardowe, ograniczenia wolności gospodarczej.

DOI: 10.15611/pn.2014.372.25

### 1. Wprowadzenie – kilka uwag o ograniczaniu wolności gospodarczej

Wolność gospodarcza jest jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej, którą ustawodawca konstytucyjny ustanowił systemem społeczno-gospodarczym w Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika to z art. 20 Konstytucji RP<sup>1</sup>. Umiejscowienie wolności gospodarczej w akcie tak doniosłym nie przesądza jednak o jej absolutnym charakterze. Już w art. 22 Konstytucji przewidziano bowiem możliwość ograniczania wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z tymże przepisem niezbędne jest przy tym spełnienie dwóch przesłanek – formalnej i materialnej. Ta pierwsza odnosi się do formy, jaka musi być stosowana przez organy państwa przy wprowadzaniu ograniczeń<sup>2</sup>. Art. 22 Konstytucji jednoznacznie wskazuje na ustawę jako jedyną dopuszczalną formę prawną dla ograniczania wolności gospodarczej. Trybunał Konstytucyjny stoi jednocześnie na stanowisku, że subdelegacja, rozumiana jako

---

<sup>1</sup> Konstytucja RP.

<sup>2</sup> K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 176.

przekazywanie kompetencji normodawczych innemu organowi, jest w tej materii wykluczona<sup>3</sup>. Implikuje to twierdzenie, że nie jest dopuszczalne ingerowanie w prawa i wolności człowieka za pomocą aktów rangi podustawowej czy aktów prawa miejscowego. Przesłanką materialną jest natomiast ważny interes publiczny. Jest to pojęcie niezwykle pojemne, pod którym mogą się kryć różne sytuacje, takie jak na przykład zagrożenie bezpieczeństwa państwa, konieczność ochrony porządku publicznego czy też moralności publicznej<sup>4</sup>. Chodzi zatem o takie wartości, które są wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Problematiczne może być samo ustalenie treści tychże pojęć, może być bowiem uzależnione od bieżącej sytuacji politycznej, międzynarodowej czy społecznej. Istotna jest tu rola orzecznictwa, które doprecyzowuje te pojęcia w określonych stanach faktycznych. Pomocne mogą być także regulacje ustawowe odnoszące się do takich pojęć, jak nadrzędny interes publiczny, który został wskazany w art. 5 ust. 7 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>5</sup> (dalej USDG). Przepis ten odsyła do ustawy o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup>, konkretnie zaś do art. 2 ust. 1 pkt 7, który tenże interes definiuje jako określone wartości podlegające ochronie. Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „w szczególności” wskazuje na otwarty charakter tegoż katalogu wartości.

## 2. Inne, oprócz koncesji, rodzaje ograniczeń działalności gospodarczej na gruncie USDG

Ingerencja w wolność działalności gospodarczej może przybierać różnorakie formy. Sytuacja przedsiębiorcy może być określana bezpośrednio przez przepisy rangi ustawowej, nakładające na niego określone obowiązki lub nakazujące określone zachowania. Możliwe jest także pozostawienie pewnych konkretnych rozstrzygnięć właściwym organom, które w odpowiedniej formie dokonają konkretyzacji uprawnień i obowiązków przedsiębiorcy w danym stanie faktycznym. Duże znaczenie mają tu przepisy USDG.

Istnieją takie rodzaje działalności, które, jak wspomniano, są sankcjonowane jedynie przepisami ustawowymi, bez konieczności ingerencji właściwych organów. Zgodnie z art. 6 ust. 1 USDG podejmowanie, wykonywanie i zakańczanie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego z zachowaniem warunków przewidzianych przez prawo. Zasadą jest zatem wolna działalność gospodarcza. Jedynym ogranicze-

<sup>3</sup> Wyrok TK sygn. akt U 5/97.

<sup>4</sup> B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 136–137.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013, nr 672 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 47, poz. 278 z późn. zm.).

niem w tej materii jest konieczność uzyskania wpisu do odpowiedniego rejestru lub ewidencji<sup>7</sup>, czyli *de facto* warunki niezbędne do podjęcia jakiejkolwiek działalności gospodarczej. Oczywiście nie są to jedyne obowiązki nakładane na każdego przedsiębiorcę. Wskazać należy, na przykład, na przepisy art. 17–19 USDG, czyli te odnoszące się do poszanowania zasad uczciwej konkurencji, wymogów policyjnych związanych z ochroną życia, zdrowia, moralności publicznej i środowiska oraz konieczności wykonywania czynności przez osoby legitymujące się odpowiednimi uprawnieniami.

Dalej idącym ograniczeniem działalności gospodarczej jest działalność regulowana. Pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 5 ust. 5 USDG. Chodzi o takie rodzaje ekonomicznej aktywności podmiotów gospodarczych, która, oprócz spełnienia wymogów ogólnych, o których mowa była powyżej, wymaga także spełnienia innych, przewidzianych przez prawo, warunków szczególnych. W przypadku działalności regulowanej nie jest konieczne uzyskanie przez przedsiębiorcę decyzji administracyjnej, zezwalającej mu na podjęcie tejże działalności, lecz wymagane jest spełnienie określonych przez prawo warunków ustawowych, o różnym charakterze i zakresie, przy czym zawsze niezbędne jest zgłoszenie działalności odpowiedniemu organowi<sup>8</sup>. Warunki te mogą mieć charakter przedmiotowy lub podmiotowy, tzn. odnosić się do konieczności ochrony określonych dóbr (na przykład poprzez posiadanie odpowiednich urządzeń technicznych) lub też do osoby przedsiębiorcy (rozumiane jako jego pewne przymioty, takie jak odpowiednia forma organizacyjno-prawna czy też posiadanie odpowiednich uprawnień zawodowych)<sup>9</sup>. Niezbędne jest także uzyskanie wpisu do rejestru działalności regulowanej, prowadzonego przez odpowiednie organy administracji<sup>10</sup>. Jeżeli przedsiębiorca spełni wszystkie powyższe warunki, to uzyskuje prawo do prowadzenia działalności regulowanej, co wynika z art. 64 ust. 1 USDG. Jeśli chodzi o możliwość odmowy wpisu do rejestru działalności regulowanej, to organ właściwy musi wydać decyzję administracyjną, przy czym podstawy do takiego działania są dwie. Po pierwsze, gdy zostało wydane prawomocne orzeczenie zakazujące prowadzenia przedsiębiorcy danego rodzaju działalności. Po drugie, gdy przedsiębiorca został wykreślony z rejestru w okresie 3 lat poprzedzających wpis z powodów określonych w art. 71 ust. 1 USDG, tj. w sytuacji złożenia oświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym, nieusunięcia naruszeń w wyznaczonym przez organ terminie czy naruszenia w sposób rażący warunków wykonywania działalności regulowanej.

Art. 75 USDG reguluje sytuacje, w których niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej jest uzyskanie licencji, zezwolenia lub zgody. Pomimo dystynkcji pojęciowej, uznać należy, że chodzi tu o decyzje administracyjne, które są wydawane na wniosek zainteresowanego podmiotu, przez właściwy organ, które uprawniają do

<sup>7</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 232.

<sup>8</sup> M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 278.

<sup>9</sup> M. Szydło, *Działalność gospodarcza regulowana*, „Prawo Spółek” 2005, nr 1, s. 42–43.

<sup>10</sup> A. Powałowski, *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 241–243.



podjęcia określonego rodzaju działalności gospodarczej. Często stosuje się zbiorcze określenie „zezwolenia” dla tychże aktów administracyjnych, co wydaje się słuszne<sup>11</sup>. Konieczność uzyskania zezwolenia wiązała się i nadal się wiąże z takimi dziedzinami działalności gospodarczej, których podejmowanie i prowadzenie wymusza zachowanie pewnych środków ostrożności, co wymaga ich sprawdzenia przez organy administracji gospodarczej działające w ramach nadzoru zapobiegawczego<sup>12</sup>. Warto zaznaczyć, że brak jest jakichkolwiek wspólnych przepisów co do działalności wymagających zezwoleń. Oznacza to, że w zasadzie katalog wskazany w USDG ma jedynie charakter porządkujący. Za każdym razem trzeba będzie sięgnąć do przepisów konkretnej ustawy w celu pozyskania informacji o zakresie takiej decyzji, wymogach wiążących się z jej uzyskaniem czy procedurze jej wydawania. Odnośnie do tego ostatniego zagadnienia, tj. procedury uzyskiwania zezwoleń, zauważyć trzeba, że postępowanie takie ma najczęściej charakter postępowania administracyjnego toczącego się zwykle według przepisów KPA, aczkolwiek z koniecznością uwzględnienia pierwszeństwa stosowania przepisów ustaw szczególnych<sup>13</sup>. Jak pisze M. Szydło, decyzje zezwalające na podejmowanie danego rodzaju działalności gospodarczej są najczęściej decyzjami o charakterze związanym, co oznacza, że w sytuacji, gdy podmiot spełnia wymogi przewidziane prawem, to przysługuje mu roszczenie o wydanie stosownego aktu administracyjnego, choć są od tej zasady wyjątki<sup>14</sup>.

### 3. Koncesja jako instrument ingerencji w wolność działalności gospodarczej

Najdalej idącym środkiem ingerencji w wolność działalności gospodarczej, przewidzianym w USDG, jest koncesja. Słusznie zatem przypisuje się tego typu aktom administracyjnym reglamentacyjny charakter. Jest to typowy przykład decyzji administracyjnej uprawniającej, czyli takiej, która umożliwia podjęcie określonej działalności<sup>15</sup>. Jednocześnie zauważyć trzeba, że koncesja ma charakter osobisty, co wiąże się także z niemożliwością przenoszenia wynikających z niej uprawnień na osoby trzecie<sup>16</sup>. W swojej istocie koncesja uregulowana w USDG zbliżona jest do omawianych wcześniej zezwoleń. Przymus koncesyjny wiąże się z istnieniem pewnych sfer

<sup>11</sup> M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 526.

<sup>12</sup> A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 401.

<sup>13</sup> L. Kieres (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 12.

<sup>14</sup> M. Szydło, *Swoboda...*, s. 274.

<sup>15</sup> J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 8B. *Publiczne prawo gospodarcze*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 464–465.

<sup>16</sup> Wyrok NSA sygn. akt II SA 1835/93, tezy 2 i 3.

działalności gospodarczej niedostępnych powszechnie dla wszystkich przedsiębiorców, przy jednoczesnym istnieniu możliwości uchylenia ogólnego zakazu poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Jest to nieco inne ujęcie niż klasyczne ujęcie koncesji, które wiązało tego typu akty z odstępowaniem od monopolu państwa na rzecz podmiotów prywatnych, co łączyło się także z wykonywaniem zadań publicznych<sup>17</sup>.

Koncesja jest uregulowana w USDG w przepisach art. 46 i n. Kluczowe znaczenie ma art. 46 USDG, określa on bowiem te rodzaje działalności gospodarczej, których wykonywanie jest obciążone przymusem koncesyjnym. Katalog tamże wskazany ma charakter zamknięty, co więcej – jego poszerzenie jest możliwe wyłącznie w drodze zmiany USDG. Jednocześnie ustawodawca podkreśla, że objęcie koncesjonowaniem innych rodzajów działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny taka działalność nie mogłaby być wykonywana jako regulowana lub gdy istnieje konieczność uzyskania zezwolenia. Od razu zatem można zauważyć, że chodzić będzie o takie sfery działalności gospodarczej, które z różnych względów mają istotne znaczenie dla państwa. Dużą rolę odgrywają ustawy szczególne, które regulują zakres i warunki wykonywania działalności koncesjonowanej. Jednym z przykładów działalności objętej przymusem koncesyjnym jest prowadzenie kasyna gry.

#### **4. Gry hazardowe jako przedmiot regulacji prawnej – zarys problematyki**

Sam problem hazardu jest bardzo stary. Wiadomo, że aktywność taka była prowadzona już w starożytnych Chinach i Egipcie<sup>18</sup>. Oczywiście stosunek państwa do tego typu działalności uległ znacznym przeobrażeniom. Już na przełomie XIX i XX w. dostrzeżono w USA negatywne skutki, jakie niesie ze sobą hazard, i zaczęto go ograniczać, a nawet całkowicie delegalizować<sup>19</sup>. Dziś podejścia prawne do regulowania hazardu są różnorakie. W USA w dużej mierze pozostawiono tego typu regulacje władzom stanowym, na przykład w Nevadzie od 1931 r. funkcjonuje bardzo liberalne prawo dotyczące gier hazardowych<sup>20</sup>, podczas gdy w Utah jest to działalność całkowicie zabroniona<sup>21</sup>. W tym pierwszym przypadku istnieje, pomimo liberalnego

---

<sup>17</sup> M. Szydło, *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 12, s. 3.

<sup>18</sup> M. Zdyb, M. Sieradzka, wyd. cyt., s. 411.

<sup>19</sup> R. Dunstan, *Gambling in California*, Sacramento (USA) 1997, rozdział II. Dostępne w internecie: <https://www.library.ca.gov/CRB/97/03/crb97003.html>

<sup>20</sup> [http://gaming.unlv.edu/abstract/nv\\_main.html](http://gaming.unlv.edu/abstract/nv_main.html).

<sup>21</sup> Art. 1102 Kodeksu karnego Stanu Utah (Utah Criminal Code), który to artykuł znajduje się w rozdziale dotyczącym przestępstw przeciwko zdrowiu publicznemu, bezpieczeństwu, dobrobytowi i moralności, [http://le.utah.gov/~code/TITLE76/pdf/76\\_10\\_110200.pdf](http://le.utah.gov/~code/TITLE76/pdf/76_10_110200.pdf).

charakteru, wiele aktów prawnych regulujących materię prowadzenia działalności w zakresie gier hazardowych<sup>22</sup>. Zawsze zatem istnieje pewna sfera ingerencji państwa, na szerszą lub węższą skalę, która umożliwia władzy państwowej kontrolowania zjawisk związanych z grami hazardowymi.

W Polsce po roku 1989 pierwszym aktem prawnym dotyczącym problematyki hazardu była ustawa o grach losowych i zakładach wzajemnych z 1992 r.<sup>23</sup> Obowiązywała ona do roku 2009 r., gdy uchwalono nowy akt prawny regulujący tę sferę, tj. ustawę o grach hazardowych (dalej UGH)<sup>24</sup>. Ustawa ta w sposób wyczerpujący określa warunki i zasady prowadzenia gier hazardowych. Grami takimi, zgodnie z art. 4 ust. 2 UGH, są gry losowe, zakłady wzajemne oraz gry na automatach. Precyzyjne określenie poszczególnych rodzajów gier znajduje się w art. 2 UGH. Reglamentacyjny charakter omawianego aktu prawnego został wyrażony w art. 3 UGH. Zgodnie z tym przepisem urządzenie i prowadzenie gier hazardowych jest dozwolone jedynie na zasadach określonych w ustawie. Ustawodawca wkracza tu zatem w sferę wolności gospodarczej, uniemożliwiając prowadzenie działalności gospodarczej o charakterze wolnym w zakresie wskazanym w ustawie. Niezbędne do prowadzenia działalności będzie zatem spełnienie dodatkowych wymogów przewidzianych przez UGH.

## 5. Pojęcie kasyna gry

Definiowanie pojęcia kasyna jest typowe dla regulacji odnoszących się do gier hazardowych<sup>25</sup>. Także poprzednia ustawa w art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. regulowała pojęcie kasyna gry. W obecnej regulacji, w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a, ustawodawca zdefiniował kasyno gry jako wydzielone miejsce, w którym prowadzi się gry cylindryczne, gry w karty, gry w kości lub gry na automatach. Prowadzenie tychże gier jest dopuszczalne, z uwagi na regulację art. 14 ust. 1 UGH, tylko w kasynach. Gry te muszą być prowadzone w oparciu o zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw finansów regulamin, co wynika z art. 60 ust. 2 UGH. Zatwierdzenie tegoż regulami-

---

<sup>22</sup> <http://gaming.nv.gov/index.aspx?page=51> są to akty prawne dotyczące m.in. opodatkowania, udzielania licencji, kontroli działalności hazardowej czy też przestępstw związanych z grami; są to zarówno akty prawne wydane przez legislaturę stanową, jak i akty Komisji Stanowej ds. Gier oraz Stanowej Rady Kontroli nad Grami.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych (Dz.U. nr 68, poz. 341 z późn. zm.).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. nr 201, poz. 1540 z późn. zm.).

<sup>25</sup> Przykładem może być ustawodawstwo Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii, gdzie w Gambling Act kasyno jest definiowane jako przedsięwzięcie gdzie umożliwia się wzięcie udziału w grach kasynowych (art. 7 ust. 1 Gambling Act 2005), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19>; to pojęcie jest też definiowane przez ustawodawstwa stanowe w USA, <http://gaming.nv.gov/modules/showdocument.aspx?documentid=2954>, zob. pkt 1.065.

nu następuje w drodze aktu administracyjnego<sup>26</sup>. Ustawodawca przewidział, że minimalna łączna liczba gier w karty i gier cylindrycznych musi wynosić co najmniej 4, natomiast liczba zainstalowanych automatów wynosi minimum 5, przy czym określono także maksymalną liczbę tychże automatów, która wynosi 70. Nie budzi wątpliwości, że kasyno jest miejscem, a zatem budynkiem lub lokalem, a nie podmiotem prawa<sup>27</sup>. Liczba kasyn gry w danej miejscowości jest zależna od liczby jej mieszkańców. Zgodnie z art. 15 ust. 1 UGH w miastach do 250 tys. mieszkańców można prowadzić 1 kasyno gry, natomiast ich dopuszczalna liczba zwiększa się o 1 na każde rozpoczęte kolejne 250 tys. mieszkańców. Łączna liczba kasyn w danym województwie nie może być wyższa niż 1 na 650 tys. mieszkańców. Art. 15 ust. 4 UGH przewiduje możliwość prowadzenia kasyn na statkach i promach pasażerskich o polskiej przynależności. W takich sytuacjach gra może się odbywać tylko w czasie rejsu i dopiero po 30 minutach od wypłynięcia z portu i musi być zakończona na 30 minut przed wypłynięciem do portu przeznaczenia. Warto zauważyć, że ustawodawca nie uzależnia rozpoczęcia gry od tego, czy statek opuścił polskie wody terytorialne ani od tego, czy port przeznaczenia znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej czy też za granicą.

## 6. Podmiot prowadzący kasyno gry lub ubiegający się o koncesję

Zgodnie z art. 6 ust. 4 UGH koncesja na prowadzenie kasyna gry może być udzielona wyłącznie spółkom akcyjnym lub spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością. Wymogiem jest, aby taki podmiot miał siedzibę na terytorium RP. Ustawa nakłada także obostrzenia co do składu akcjonariatu (wspólników) tychże spółek. Mogą to być tylko podmioty, zarówno jednostki organizacyjne, jak i osoby fizyczne, które mają siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium Unii Europejskiej lub państw EFTA, będących stronami umowy EOG. Warto zauważyć, że nie byłoby dopuszczalne ograniczenie partycypacji obywateli UE w akcjonariacie, gdyż stanowiłoby to ograniczenie swobody przedsiębiorczości<sup>28</sup>. Jednak art. 6 nie jest jedynym obciążeniem nałożonym na podmiot chcący prowadzić kasyno gry. Art. 10 ust. 1 pkt 1 wskazuje na minimalny kapitał zakładowy w wysokości 4 mln zł. Zakazane jest także istnienie akcji (udziałów) uprzywilejowanych. Konieczne jest, aby kapitał był rozproszony, co znajduje wyraz w tym, że żaden z akcjonariuszy (wspólników) nie może posiadać jednostek uczestnictwa przekraczających jednej trzeciej

<sup>26</sup> Zob. Wyrok NSA sygn. akt II GSK 548/10.

<sup>27</sup> M. Bik i in., *Gry hazardowe. Komentarz do ustawy o grach hazardowych*, Difin, Warszawa 2013, s. 19.

<sup>28</sup> Wyrok TSUE sygn. akt C-64/08, Postępowanie karne przeciwko Ernstowi Engelmanowi.

wartości kapitału zakładowego. Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa nie muszą stosować się jednak do ograniczeń odnoszących się do akcji uprzywilejowanych i wartości posiadanych akcji (udziałów). Ustawa w art. 10 ust. 4 przewiduje także obowiązek powołania rady nadzorczej niezależnie od tego, czy przewidują to przepisy KSH, czy nie. O ile w przypadku spółek akcyjnych istnienie tego organu jest obligatoryjne zawsze, o tyle spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, na gruncie przepisu art. 213§2 KSH, mają taki obowiązek tylko w określonych sytuacjach. Z uwagi na to, że art. 10 ust. 4 UGH stanowi tu *lex specialis* w stosunku do przepisów KSH, to powołanie rady nadzorczej będzie dla podmiotów prowadzących kasyno konieczne. UGH nakłada na spółki akcyjne obowiązek wydawania wyłącznie akcji imiennych. Jest to jeden z dwóch typów jednostek uczestnictwa przewidzianych w art. 334§1 KSH. Dokument akcyjny w przypadku akcji imiennej wskazuje osobę akcjonariusza<sup>29</sup>. *A contrario* ustawodawca nie przewiduje możliwości wydawania w spółkach akcyjnych prowadzących kasyna gry akcji na okaziciela. Regulacja powyższa oznacza, że z uwagi na art. 341§1 KSH oraz art. 343§1 KSH niezbędne jest prowadzenie księgi akcji imiennych, w której będą ujawniane istotne dane dotyczące akcjonariusza. Uregulowania UGH w tym zakresie dają pewność co do składu akcjonariatu oraz ułatwiają organom administracji kontrolowanie podmiotów prowadzących kasyna.

Ustawa stawia także określone wymogi w stosunku do akcjonariatu oraz członków organów zarządzających i nadzorczych. W przypadku akcjonariuszy (wspólników), których udziały lub akcje przekraczają wysokość jednej setnej kapitału zakładowego, nie może być uzasadnionych zastrzeżeń z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego lub bezpieczeństwa interesów ekonomicznych państwa. Nie może być ich także co do członków zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej. Nadto osoby zasiadające w tych organach muszą mieć obywatelstwo polskie, państwa UE lub państwa EFTA – strony umowy o EOG. Zarówno w stosunku do nich, jak i w stosunku do wspomnianych wcześniej akcjonariuszy (wspólników) nie może się toczyć postępowanie o czyny określone w art. 299 KK, tj. o tzw. pranie brudnych pieniędzy. Akcjonariusze (wspólnicy), którzy posiadają akcje o wartości co najmniej jednej setnej wartości kapitału zakładowego, muszą się cieszyć nienaganną opinią, w szczególności ma się to przejawiać niekaralnością za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe. Chodzi tu jednak tylko o przestępstwa popełnione umyślnie. Ustawodawca odnosi ten wymóg także do członków zarządu, rady nadzorczej i komisji rewizyjnej.

Przepisy UGH regulują także sytuacje zmian w strukturze kapitału zakładowego. Wniosek o zgodę, wydawaną przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, składa podmiot prowadzący kasyno. Treść wniosku oraz załączniki do niego są uregulowane w art. 52 ust. 2 i 3 UGH. W przypadku, gdy zmiany w strukturze

---

<sup>29</sup> S. Sołtysiński i in., *Kodeks spółek handlowych. Tom III. Spółka akcyjna*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 269; zob. także cyt. tamże literaturę dotyczącą poglądu odmiennego.

kapitałowej podmiotu dotyczą wspólnika lub akcjonariusza, którego wartość udziałów lub akcji nie przekracza jednej setnej wartości kapitału zakładowego, wniosek o wyrażenie zgody przez ministra nie jest wymagany. Art. 53 ust. 1 UGH odnosi się do sytuacji zmian w organach zarządzających lub nadzorczych podmiotu. Podmiot prowadzący kasyno musi wystąpić do ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wyrażenie stosownej zgody. Wymogi formalne wniosku regulują przepisy art. 53 ust. 2 i 3 UGH. W ciągu 7 dni od zarejestrowania zmian w strukturze kapitałowej lub organach spółki, podmiot ma obowiązek poinformowania o tym organu koncesyjnego. Organ dokonuje stosownych zmian w koncesji w ciągu 14 dni od uzyskania informacji.

Od podmiotów ubiegających się o koncesję na prowadzenie kasyna gry wymaga się także, na podstawie art. 34 UGH, udokumentowania legalności pochodzenia kapitału. Regulacja ta ma oczywiście zapobiec sytuacji, gdy kasyno miałyby się stać miejscem popełniania przestępstw o charakterze gospodarczym. Nadto od tychże podmiotów wymaga się niezalegania z należnościami podatkowymi, celnymi oraz składkami na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Wymogi o charakterze fiskalnym są zabezpieczeniem interesów finansowych państwa. Interes finansowy państwa jest także zabezpieczony na podstawie art. 63 ust. 1 pkt 1 UGH. Przepis ten nakłada na podmiot prowadzący kasyno gry obowiązek złożenia zabezpieczenia finansowego w wysokości 1 mln 200 tys. zł. Liczba zabezpieczeń jest uzależniona od liczby prowadzonych kasyn gry. W określonych sytuacjach zabezpieczenie może być przedmiotem zaspokojenia roszczeń.

Zauważyć trzeba, że art. 28 ust. 1 UGH stanowi zakaz powierzania prowadzenia gier hazardowych innym podmiotom. Wyjątki wskazane w ust. 2 tegoż przepisu nie obejmują prowadzenia kasyna gry, a co za tym idzie – niedopuszczalne będzie ustanawianie, na podstawie stosownej umowy cywilnoprawnej, agentów mających taki obiekt prowadzić. Regulacja powyższa ma na celu zapobieganie tworzeniu podmiotów, których jedynym zadaniem będzie spełnienie wymogów do prowadzenia kasyna tylko po to, aby uprawnienia te cedować na inne podmioty, które z różnych przyczyn kryteriów określonych w art. 10–12 UGH nie spełniają.

Sformułowania ustawy co do wymogów stawianych podmiotom prowadzącym kasyna gry zaliczyć należy do ograniczeń działalności gospodarczej o charakterze podmiotowym. Ograniczają swobodę w zakresie wyboru przez przedsiębiorcę formy organizacyjno-prawnej, która to swoboda mieści się w zakresie wolności gospodarczej<sup>30</sup>. Warunki te są przejawem reglamentacyjnej działalności państwa, gdyż właśnie z uwagi na interes państwa są one wprowadzone. Sformułowania, jakimi ustawodawca posłużył się w art. 11 pkt 1 UGH, są tego najlepszym przykładem. Dostrzeżone bowiem zostały nie tylko wartości chronione typowo przez policję gospodarczą, takie jak porządek publiczny, lecz także wartości, które jednoznacznie wskazują na reglamentacyjny charakter regulacji. Pojęcie bezpieczeństwa interesów

<sup>30</sup> K. Klecha, wyd. cyt., s. 151–152.

ekonomicznych państwa jest tu najlepszym przykładem. Jest to wartość niedookreślona, która może być interpretowana na różne sposoby w zależności od preferencji organów stosujących prawo. Nie oznacza to jednak zupełnej dowolności i zawsze będzie podlegało weryfikacji w drodze kontroli instancyjnej.

## 7. Zagadnienia związane z uzyskiwaniem koncesji oraz prowadzeniem działalności na jej podstawie

Zgodnie z art. 8 UGH w postępowaniu w sprawach wynikających z ustawy stosuje się odpowiednio przepisy ordynacji podatkowej (dalej OrdP). Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że w razie regulacji szczegółowej zawartej w UGH przepisy tejsze ustawy będą miały pierwszeństwo stosowania jako *lex specialis*. Odnośnie zaś do przepisów OrdP, to w szczególności zastosowanie znajdują przepisy działu IV regulujące sposób procedowania przed organami.

Art. 32 UGH jako organ właściwy dla wydania koncesji na prowadzenie kasyna gry ustanawia ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na ust. 6 cytowanego przepisu, który wyłącza stosowanie przepisów USDG dotyczących koncesji w zakresie udzielenia i odmowy jej udzielenia, a także jej zmiany i cofnięcia. Jest to, zdaniem autora, podyktowane chęcią pełniejszego i bardziej szczegółowego uregulowania problematyki koncesji na prowadzenie kasyna gry. Regulacje w USDG mają jednak charakter ogólnikowy, a co za tym idzie – mogą nie uwzględniać w pełni specyfiki danego rodzaju działalności koncesjonowanej.

Gwarancją przejrzystości postępowania o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna jest art. 33 ust. 1 UGH, który to przepis nakłada obowiązek obwieszczenia na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów informacji o złożeniu wniosku o udzielenie koncesji. Jednocześnie wskazuje się podmiot ubiegający się o nią, przedmiot wniosku oraz miejscowość, w której działalność miałyby być prowadzona. Ust. 2 i nast. powołanego przepisu regulują sytuacje, w których o koncesję ubiega się więcej niż jeden podmiot. Niezbędne jest przeprowadzenie przetargu przez komisję powołaną przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Procedura przetargowa została uregulowana w rozporządzeniu ministra finansów z dnia 27 sierpnia 2010 r.<sup>31</sup> Przedmiotowe rozporządzenie ustanawia m.in. sposób ogłoszenia przetargu, sposób składania ofert, kryteria ich oceny oraz terminy. Przetarg jest pisemny i składa się z części jawnej i niejawnej. Załącznikiem do rozporządzenia jest punktacja w ramach kryteriów oceny ofert

---

<sup>31</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia przetargu dla podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry lub zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne z dnia 27 sierpnia 2010 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1156 t.j.).

przetargowych. Warto zauważyć, że w ramach jednego postępowania dopuszczalne jest złożenie kilku ofert, co nie jest rzadkim zjawiskiem<sup>32</sup>. Z przepisów UGH ani z cytowanego rozporządzenia nie wynika wprost, że taka praktyka jest zakazana. Natomiast redakcja przepisów rozporządzenia, jeśli wziąć pod uwagę jej literalne brzmienie §3, który mówi o ofercie, a nie o ofertach, powinna wykluczać możliwość składania więcej niż jednej oferty przez jeden podmiot. Na podstawie art. 33 ust. 4 UGH minister właściwy do spraw finansów może przetarg unieważnić w sytuacji rażącego naruszenia przepisów prawa lub interesu publicznego. Unieważnienie następuje w drodze decyzji. Brakuje jednak chociażby przykładowego katalogu okoliczności, które uzasadniałyby zastosowanie tejsz sankcji. Pozostawiono zatem znaczną uznaniowość w tym zakresie ministrowi. Nie ulega natomiast wątpliwości, że od takiej decyzji będzie przysługiwało stronom przetargu odwołanie na podstawie art. 220 § 1 OrdP w zw. z art. 221 OrdP.

Treść wniosku o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry jest uregulowana w art. 35 UGH. Muszą być w nim zawarte zarówno informacje odnośnie do podmiotu ubiegającego się o kasyno, jak i te dotyczące już samego kasyna oraz kwestii związanych z jego prowadzeniem. Sposób sformułowania omawianego przepisu nie budzi wątpliwości, że każda ze wskazanych informacji musi być obligatoryjnie zawarta we wniosku. Samo złożenie wniosku inicjuje postępowanie w zakresie udzielenia koncesji na prowadzenie kasyna.

Istotnym elementem wniosku jest uzyskanie pozytywnej opinii rady gminy o lokalizacji kasyna gry. Pojęcie lokalizacji nie jest pojęciem ustawowym i podlega swobodnej interpretacji organu gminnego, jednak odnosi się ono jedynie do usytuowania kasyna, a nie innych elementów niezbędnych do wydania koncesji<sup>33</sup>. Rada gminy jest zatem ograniczona do badania tylko i wyłącznie kwestii związanych z ewentualnym umiejscowieniem kasyna i na tej podstawie wydaje swoją opinię. Problematyczny jest charakter prawny tejsz opinii. Trafnie wskazuje się w doktrynie, że nie jest to opinia w rozumieniu art. 209 OrdP, gdyż wnioskodawcą nie jest tu inny organ, lecz sam podmiot ubiegający się o koncesję<sup>34</sup>. Opinia rady gminy nie jest też zagadnieniem wstępnym<sup>35</sup>. Na gruncie poprzedniej ustawy konieczne było jej uzyskanie w ogóle. W UGH wymagana jest opinia pozytywna. Uznać zatem należy, że będzie to uchwała rady gminy podejmowana większością zwykłą w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady w głosowaniu jawnym<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1567750/Komunikat++przetarg+na+kasyno+gry+we+Wroc%C5%82awiu.pdf>, zarówno ZPR S.A., jak i Estrada Polska sp. z o.o. złożyły po dwie oferty.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Gliwicach sygn. akt III SA/GI 2234/10.

<sup>34</sup> J. Korczak, A. Ostapski, *Opinia rady gminy w sprawie lokalizacji ośrodka gier*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 3, s. 64.

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Gdańsku III SA/Gd 422/08; por. uzasadnienie. Pogląd wyrażony w wyroku zachował, zdaniem autora, aktualność na gruncie przepisów UGH.

<sup>36</sup> J. Korczak, A. Ostapski, wyd. cyt., s. 64.



Zgodnie z art. 41 ust. 1 UGH na prowadzenie jednego kasyna gry udzielana jest jedna koncesja. Nie wyklucza to oczywiście posiadania przez jeden podmiot kilku koncesji na prowadzenie kilku kasyn. Należy pamiętać, że koncesja jest decyzją, a co za tym idzie – jej treść musi być zgodna i zawierać elementy wskazane w art. 210 OrdP. Poza nimi niezbędne jest też wskazanie w niej informacji określonych w art. 42 UGH. Nadto do koncesji dołącza się zatwierdzone przez ministra regulaminy. W koncesji organ wskazuje termin, w którym winna być podjęta działalność kasyna. Może być on przedłużony na wniosek podmiotu, któremu została udzielona koncesja, jednokrotnie na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Niepodjęcie działalności w określonym terminie, zarówno pierwotnym, jak i przedłużonym, skutkuje wygaśnięciem uprawnień nadanych w decyzji. Jest to rozwiązanie ze wszech miar słuszne z uwagi na ograniczoną liczbę koncesji. Gwarantuje bowiem, że podmiot, który koncesję uzyskał, podejmie działalność, a w przeciwnym wypadku koncesja wygaśnie i zostanie udzielona innemu przedsiębiorcy.

Koncesja na prowadzenie kasyna gry jest udzielana na 6 lat. Nie później niż na 9 miesięcy przed jej wygaśnięciem na stronie internetowej ministra właściwego do spraw finansów publicznych jest publikowana informacja o wygaśnięciu koncesji. Art. 49 UGH nie przewidział możliwości złożenia wniosku o przedłużenie koncesji, dlatego niezbędne jest w takiej sytuacji ponowne przeprowadzenie postępowania koncesyjnego. Jest natomiast dopuszczalne złożenie wniosku o zmianę koncesji. Art. 51 ust. 1 UGH określa dopuszczalny zakres zmian. Za uzyskaną koncesję podmiot jest obowiązany uiścić stosowną opłatę w wysokości 32% kwoty bazowej, co wynika z art. 68 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 69 ust. 1 pkt 1 UGH. Opłata jest pobierana przez organ koncesyjny.

W przypadku uchybień przy prowadzeniu działalności koncesjonowanej organ koncesyjny może wezwać podmiot prowadzący kasyno do ich usunięcia w określonym terminie. Sankcją za niedokonanie stosownych zmian w prowadzonej działalności jest obligatoryjne cofnięcie w całości lub w części koncesji. O całościowym lub częściowym cofnięciu koncesji decydują okoliczności konkretnej sprawy<sup>37</sup>. Formą właściwą dla cofnięcia koncesji jest decyzja. Organ koncesyjny może także cofnąć koncesję także wtedy, gdy doszło do rażącego naruszenia warunków wynikających z koncesji lub innych warunków przewidzianych przez prawo. Organ ma zatem uprawnienie do cofnięcia koncesji bez wzywania do usunięcia uchybień, pod warunkiem że mają one charakter rażący. Pojęcie „rażące naruszenie” winno być rozpatrywane wielopłaszczyznowo i z uwzględnieniem wszelkich okoliczności sprawy<sup>38</sup>. Wymagane w tym zakresie jest przeprowadzenie postępowania dowodowego, które pozwoli na określenie, czy uchybienia były rażące czy też nie<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Gdańsku III SA/Gd 53/12.

<sup>38</sup> W. Czyżowicz, *Poważne naruszenie prawa w teorii i praktyce koncesyjnej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2012, nr 4, s. 2 i n.

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. II SA/Go 18/12.

Organ powinien zatem nie tylko wykazać ostrożność, aby nie interpretować tego pojęcia zbyt szeroko, ale także wykazać, poprzez przeprowadzenie odpowiednich dowodów, że uchybienia w rzeczywistości miały miejsce oraz że miały poważny charakter.

Oprócz powyższych sytuacji koncesja może być cofnięta także wtedy, gdy doszło do obniżenia kapitału zakładowego spółki poniżej progów wyznaczonych przez art. 10 ust. 1 UGH, tj. w przypadku podmiotów prowadzących kasyna gry – 4 mln zł. Zaprzestanie lub niewykonywanie działalności koncesjonowanej przez okres 6 miesięcy także jest obarczone sankcją cofnięcia koncesji. Ustawodawca wskazał jednak, że nie dotyczy to sytuacji, gdy jest to spowodowane siłą wyższą. Z pewnością chodzi tu o sytuacje wyjątkowe i losowe, takie jak klęski żywiołowe. Sam czas trwania siły wyższej może być krótszy niż 6 miesięcy, lecz jego skutki mogą z pewnością rozciągać się na dłuższy okres.

Skazanie wspólników lub akcjonariuszy, a także członków organów zarządzających za przestępstwo z art. 299 kk, także powoduje cofnięcie koncesji w całości lub w części. Ustawa co prawda nie precyzuje tego, lecz z pewnością chodzi tu o skazanie prawomocne. Nie jest wystarczające, aby osoba taka była podejrzana lub oskarżona. Wykładnia językowa art. 59 pkt 5 UGH wskazuje, że nie ma znaczenia, czy przestępstwo zostało popełnione w związku z prowadzoną działalnością czy też nie. Jest to w przekonaniu autora błąd legislacyjny. Ustawodawca powinien bowiem posłużyć się sformułowaniem „w związku z prowadzoną działalnością prowadzoną na podstawie koncesji lub zezwolenia”, co nie powodowałoby niejasności i jednocześnie nie doprowadziłoby do sytuacji, gdy osoba pełniąca funkcje wskazane w przepisie popełniłaby rzeczony przestępstwa w oderwaniu od działalności związanej z prowadzeniem kasyna.

Zgodnie z art. 59 pkt 6 UGH cofnięcie koncesji następuje także w razie dwukrotnego stwierdzenia uczestnictwa osób poniżej 18. roku życia w grach hazardowych w tym samym ośrodku gier. Jest to przejaw chęci zapobieżenia negatywnym skutkom hazardu w stosunku do młodzieży. Sankcja taka jest jednak zbyt surowa i równie dotkliwe byłoby stosowanie wysokich kar pieniężnych o charakterze administracyjnym.

Osoba prowadząca kasyno gry bez wymaganej koncesji podlega karze pieniężnej w wysokości 100% przychodu uzyskanego z gry. Urządzanie gry na automatach poza kasynem gry podlega natomiast karze w wysokości 12 000 zł od każdego automatu. Do kar stosuje się odpowiednio przepisy OrdP i są one nakładane w drodze decyzji przez naczelnika urzędu celnego, właściwego ze względu na miejsce prowadzenia gry. Kara winna być uiszczona w ciągu 7 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Prowadzenie kasyna gry bez wymaganej koncesji jest także, zgodnie z art. 60<sup>1</sup>§1 kw, zagrożone karą ograniczenia wolności lub grzywny.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja RP. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Bik M., Kamionowski R., Obrepalski D., Ryszard K., *Gry hazardowe. Komentarz do ustawy o grach hazardowych*, Difin, Warszawa 2013.
- Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., Szydło M., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
- Czyżowicz W., *Poważne naruszenie prawa w teorii i praktyce koncesyjnej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2012, nr 4.
- Dunstan R., *Gambling in California*, California State Library, Sacramento (USA) 1997.
- Grabowski J., Kieres L., Walaszek-Pyziół A. (red.), *System prawa administracyjnego*, T. 8B. *Publiczne prawo gospodarcze*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Kieres L. (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Klecha K., *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Korczak J., Ostapski A., *Opinia rady gminy w sprawie lokalizacji ośrodka gier*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 3.
- Powałowski A., *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Sołtysiński S., Szajkowski A., Szumański A., Szwaja J., *Kodeks spółek handlowych. Tom III. Spółka akcyjna*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Szydło M., *Działalność gospodarcza regulowana*, „Prawo Spółek” 2005, nr 1.
- Szydło M., *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 12.
- Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Zdyb M., Sieradzka M., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

## Orzecznictwo (chronologicznie wg sygnatur)

- Wyrok NSA sygn. akt II SA 1835/93.
- Wyrok TK sygn. akt U 5/97.
- Wyrok TSUE sygn. akt C-64/08.
- Wyrok WSA w Gdańsku III SA/Gd 422/08.
- Wyrok NSA sygn. akt II GSK 548/10.
- Wyrok WSA w Gliwicach sygn. akt III SA/Gl 2234/10.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. II SA/Go 18/12.
- Wyrok WSA w Gdańsku III SA/Gd 53/12.

## Akty prawne (chronologicznie)

- Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych (Dz.U. nr 68, poz. 341 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013, nr 672 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. nr 201, poz. 1540 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 4 marca 2010 o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 47, poz. 278 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia przetargu dla podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry lub zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne z dnia 27 sierpnia 2010 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1156 t.j.).

## CASINO CONCESSION AS A RESTRICTION OF ECONOMIC FREEDOM

**Summary:** The article is focused on concession (special type of administrative decision) to conduct business in the area of casinos. The aim of the author is to show a wider perspective of this problem in the context of regulations which are limiting the freedom of economic activity. Because of that the article also shortly describes other forms, such as regulated economic activity or licensed economic activity. Thanks to that the position of concession in the structure of instruments used to limit economic activity is shown. The article mentions the regulations provided by Business Activities Freedom Act, but is mainly focused on the regulations of Gambling Act, which regulates casino's concession.

**Keywords:** casinos, concession, regulation, gambling, limits of economic freedom.