

Maria Lewandowicz\*, Marek Kacprzak\*\*

## Poker w świetle ustawy o grach hazardowych i regulacji Unii Europejskiej

### Poker in light of the Gambling Act and European Union regulations

**Abstract.** The authors of the paper undertook an analysis of the regulations on the organization of a poker game under the Gambling Act. The main subject of the analysis revolves around the question to what extent state authorities should monitor and restrict the activity of poker players. The scope of the statutory restrictions on arranging and participating in poker games depends on the culture of perception of gambling in a given country. Assigning poker to the appropriate regulatory category, either as a gambling activity carrying the highest social risks in terms of public health or safety, or as a game primarily for entertainment, is by no means obvious and depends on determining such factors as the purpose of organizing the poker game and the manner in which it is played, i.e. whether players are playing against a casino or against each other. The regulatory differentiation depending on the variety of poker games is the result of years of efforts by national legislators and the jurisprudence to define and categorize the game correctly. The article cites the jurisprudence of the Constitutional Court justifying the formal and material prerequisites of the existing restrictions on the gambling services market. The authors also relied on the extensive body of case law of the Court of Justice of the European Union explicating the permissibility of restrictions on freedom of establishment and freedom to provide services in the sphere of gambling. The conclusions drawn from these reflections confirm that the current provisions of the Polish Gambling Act are part of a consistent and systematic state policy aimed at ensuring the highest possible level of consumer protection, and the introduced restrictions are proportionate and necessary.

**Keywords:** poker – poker tournament – gambling act – freedom of establishment – freedom to provide services

---

\* University of Gdansk, Poland | Uniwersytet Gdański, Poland, <https://orcid.org/0000-0002-0777-5154>, e-mail: [maria.lewandowicz@prawo.ug.edu.pl](mailto:maria.lewandowicz@prawo.ug.edu.pl).

\*\* Law firm, Poland | Kancelaria prawna, Polska, e-mail: [marek.kacprzak@kacprzak.com.pl](mailto:marek.kacprzak@kacprzak.com.pl).

## Wprowadzenie

Współcześnie regulacja rynku usług hazardowych jest wielopłaszczyznowa i opiera się na dążeniach do wyważenia interesów kilku grup interesariuszy: ustawodawców wobec przedsiębiorców, przedsiębiorców wobec konsumentów, ustawodawców wobec konsumentów, ustawodawców krajowych wobec organów regulacyjnych organizacji ponad- i międzynarodowych, w tym w szczególności Unii Europejskiej. W tej mozaice interesów prawdopodobnie żadna inna gra nie wywołuje równie ożywionej dyskusji, co gra w pokera. Dyskusja ta ma wymiar aksjologiczny i koncentruje się wokół pytań: Czy gra w pokera jest w istocie grą hazardową, choć wynik gry zależy w ogromnej mierze od umiejętności gracza? Czy należy ją w związku z tym równie ściśle reglamentować jak pozostałe gry hazardowe? Jeśli pokera należy kwalifikować jako grę hazardową, to czy niesie ona silne, umiarkowane czy nieznaczne ryzyko dla bezpieczeństwa publicznego, a w związku z tym – do jakiego stopnia władze publiczne powinny monitorować i ograniczać aktywność graczy?

Postrzeganie społeczne gier hazardowych jest zakorzenione w tradycjach kulturowych poszczególnych społeczeństw, a normatywne uregulowanie gier jest z reguły wiernym odzwierciedleniem tych tradycji. W kulturze niektórych państw gry karciane uważane są za niewinną formę rozrywki i sposób spędzania wolnego czasu, co eliminuje je z form aktywności niosących zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa publicznego. W tradycjach innych krajów zaś postrzeganie granicy pomiędzy hazardem a przestępczością zorganizowaną, oszustwem i uzależnieniem jest na tyle płynne, że oczekuje się ścisłego monitorowania rynku gier przez władze publiczne.

Naziemne świadczenie usług hazardowych wymagało od krajowych ustawodawców zidentyfikowania społecznego nastawienia do hazardu i wprowadzenia na tej podstawie systemu wolnej konkurencji, systemu opartego na częściowej reglamentacji usług hazardowych lub systemu ścisłej kontroli państwowej realizowanej za pośrednictwem monopolu, który w swym założeniu ma największy potencjał minimalizacji występowania zjawiska negatywnych skutków związanym z uprawianiem tej formy rozrywki. Upowszechnienie Internetu postawiło krajowych ustawodawców przed zupełnie nowymi wyzwaniami. Hazard on-line, stając się częścią światowej gospodarki, przyczynił się do intensyfikacji nawiązywania międzynarodowych stosunków obligacyjnych i ograniczenia

kontroli państwowej na rynku gier i zakładów. Po stronie prawodawców krajowych zainicjowało to wzmożoną aktywność regulacyjną, poprzez którą następuje stopniowe dostosowywanie krajowych przepisów do standardów współczesnej nauki i wiedzy.

Celem rozważań podjętych w artykule jest: (1) zbadanie zgodności obowiązujących przepisów ustawy o grach hazardowych, dotyczących gry w pokera, z Konstytucją i z obowiązującymi normami unijnymi, w szczególności z przepisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (2) wykazanie, że poker nie jest pojęciem jednorodnym i w zależności od jego rodzaju, uzasadnione jest zróżnicowanie reguł postępowania w zakresie zasad dotyczących urządzania i uczestnictwa w grze, a także (3) stworzenie przyczynku do dalszej dyskusji na temat kondycji i przyszłości prawa hazardowego w Polsce.

## 1. Poker: *hard gambling* czy *soft gambling*?

Przyporządkowanie gry w pokera do odpowiedniej kategorii regulacyjnej: jako gry hazardowej niosącej najwyższe ryzyko społeczne w sferze zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego lub jako gry służącej przede wszystkim rozrywce, nie jest wcale oczywiste i zależy od ustalenia takich czynników jak cel urządzania gry w pokera i sposób jej urządzania, tj. czy gracze grają przeciwko kasynu czy przeciwko sobie nawzajem. Rozróżnienie to jest efektem wieloletnich dążeń ustawodawców krajowych i jurysprudencki do prawidłowego zdefiniowania i skategoryzowania tej gry. Same terminy *hard gambling* i *soft gambling* opisują pewien umowny podział gier<sup>1</sup> na takie, które niosą wysokie ryzyko uzależnienia i zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, ze względu na stosunkowo proste sposoby wykorzystania ich do finansowania działalności przestępczej przez wykorzystanie mechanizmu prania brudnych pieniędzy, i takie, których współczynnik ryzyka, w szczególności w zakresie potencjału uzależniającego, jest zdecydowanie niższy. Do drugiej kategorii ustawodawca krajowy zaliczył zakłady wzajemne i loterie promocyjne, wyłączając je jednocześnie z zakresu monopolu państwowego.

---

<sup>1</sup> M. Frańczuk, I. Knurowska, *Poker a zakłady wzajemne – gry hazardowe online po nowelizacji ustawy hazardowej ze szczególnym uwzględnieniem wpływów z opodatkowania*, „Kraakow Review of Economics and Management / Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 919, s. 23–25.

Sam podział na *hard* i *soft gambling* w odniesieniu do pokera nie wyczerpuje jednak problemu kategoryzacji tej gry. W wyroku z 31 października 2012 r., sygn. akt 12 K 1136/11<sup>2</sup>, *Finanzgericht Köln*, sąd finansowy w Kolonii (Niemcy) wyraził pogląd, że w grze w pokera szczególne znaczenie mają zdolności analityczne i psychologiczne graczy porównywalne do wydarzeń sportowych. Sąd przychylił się do stanowiska wyrażonego w decyzji organu podatkowego, że przy ustalaniu obowiązku podatkowego dla graczy nie ma znaczenia, czy w pojedynczym rozdaniu zwycięstwo gracza jest zależne od przypadku. Znaczenie ma jedynie, czy podatnik może brać udział w renomowanych turniejach pokerowych, opierając się na swoich umiejętnościach i czy regularnie osiąga zysk z tego tytułu<sup>3</sup>. Gracze hobbystyczni, których wygrana w grze zależy w głównej mierze od przypadku, są uprawnieni do korzystania z ustawowego zwolnienia od podatku od wygranej, natomiast wygrane graczy zawodowych, którzy realnie wpływają na wynik gry dzięki swoim zdolnościom analitycznym i regularnie osiągają z tego tytułu zyski, podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Wyrok sądu w Kolonii wpisał się w międzynarodowe stanowisko doktryny, że istnieją dwie kategorie gry w pokera: pierwsza, w której wynik gry zależy w większości od przypadku, a gracze uczestniczą w grze hobbystycznie, i druga, w której gracze mają wysokie kwalifikacje pod względem umiejętności i osiągają stały zysk z uczestniczenia w grze<sup>4</sup>.

Podobnie orzekł United States District Court Eastern District of New York (Sąd Okręgowy Wschodniego Dystryktu Nowego Jorku) w wyroku w sprawie *Stany Zjednoczone v. Lawrence Dicristina*<sup>5</sup>. Podstawą postępowania był zarzut nielegalnego urządzania gry w pokera stanowiącego przestępstwo ścigane na podstawie Illegal Gambling Business Act<sup>6</sup> (IGBA). Sąd stanął na stanowisku, że definicja hazardu w treści ustawy IGBA nie obejmuje gry w pokera, jeśli wynik gry zależy w przeważającej

<sup>2</sup> Wyrok dostępny pod adresem: [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/fgs/koeln/j2012/12\\_K\\_1136\\_11\\_Urteil\\_20121031.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/fgs/koeln/j2012/12_K_1136_11_Urteil_20121031.html) (dostęp: 31 V 2024).

<sup>3</sup> Wyrok Bundesfinanzhof (Federalnego Trybunału Skarbowego) z 16 IX 2015 r., sygn. akt XR 43/12, <https://www.bundesfinanzhof.de/de/entscheidung/entscheidungen-online/detail/STRE201510277/> (dostęp: 31 V 2024).

<sup>4</sup> A. Hunter, M.D. Griffiths, *What Differentiates Professional Poker Players from Recreational Poker Players? A Qualitative Interview Study*, „International Journal of Mental Health and Addiction” 2012, nr 10(2), s. 243–257.

<sup>5</sup> Wyrok z 21 X 2012 r., *USA v. Lawrence Dicristina*, 11-CR-414, NYLJ 1202568480608, <https://casetext.com/case/united-states-v-dicristina-3> (dostęp: 31 V 2024).

<sup>6</sup> 18 U.S.C. § 1955.

mierze od umiejętności. Sąd podkreślił jednak, że działanie oskarżonego nosiło znamiona czynu zabranionego na podstawie § 225.00 (1) Prawa Karnego Nowego Jorku, który definiował pokera jako grę hazardową, której wynik zależy w znacznym stopniu od przypadku, choć umiejętność graczy także może mieć wpływ na wynik gry.

Problem prawidłowego zdefiniowania i skategoryzowania pokera jako gry hazardowej było w ostatnich latach udziałem również polskiego ustawodawcy. 1 kwietnia 2017 r. weszła w życie Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup>, która wprowadziła szereg zmian na rynku gier i zakładów w Polsce, m.in. rozszerzając monopol państwa na gry hazardowe zarządzane w Internecie i zasady zarządzania gry w pokera. Celem nowelizacji ustawy o grach hazardowych było zmniejszenie skali występowania tzw. szarej strefy w zakresie gier na automatach do gier oraz gier w sieci Internet, zapewnienie możliwie najwyższego poziomu ochrony obywateli, w tym osób małoletnich, przed szkodliwymi skutkami hazardu związanymi z grą na automatach do gier i grą w sieci Internet, a także zwiększenie udziału w rynku podmiotów posiadających wymagane koncesje i zezwolenia oraz zmniejszenie szarej strefy poprzez rozszerzenia zakresu dopuszczalnej działalności w zakresie gier hazardowych w tym poprzez zmianę zasad organizacji gier w pokera<sup>8</sup>.

## **2. Urządzanie gry w pokera na podstawie polskiej ustawy o grach hazardowych**

Na podstawie art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych<sup>9</sup> pod pojęciem gry hazardowej rozumiemy gry losowe, zakłady wzajemne, gry w karty, gry na automatach. Poker jest definiowany jako gra w karty, jeśli jest rozgrywany o nagrody pieniężne lub rzeczowe (art. 2 ust. 5a u.g.h.). W razie wątpliwości o tym, czy dana gra spełnia warunki gry w karty, orzeka minister właściwy do spraw finansów publicznych w drodze decyzji, wydanej na wniosek lub z urzędu (art. 2 ust. 6 u.g.h.).

<sup>7</sup> Dz.U. 2017, poz. 88, dalej „nowelizacja”.

<sup>8</sup> Uzasadnienie do projektu nowelizacji, s. 3, [https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane\\_pliki/file-rzad-pr-u-o-grach-hazardowych-16567.pdf](https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-rzad-pr-u-o-grach-hazardowych-16567.pdf) (dostęp: 31 V 2024).

<sup>9</sup> Dz.U. 2009 Nr 201, poz. 1540, dalej „u.g.h.”.

Do momentu wejścia w życie nowelizacji z 2016 r. gra w pokera dozwolona była wyłącznie w kasynach gry, przy czym podmiot oferujący możliwość gry działał na podstawie udzielonej koncesji. Choć kwestia organizacji i urządzania gry w pokera za pośrednictwem sieci Internet nie była uregulowana, to w świetle bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) należało już na tamtym etapie uznać poker on-line za nielegalny w Polsce. Obecnie problem dopuszczalności pokera w Internecie został wprost uregulowany treścią art. 5 ust. 1b u.g.h., na mocy którego urządzenie gier hazardowych przez sieć Internet, z wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych, jest objęte monopolem państwa.

Popularność gry w pokera, jego ścisła reglamentacja i ograniczony dostęp do gry sprzyjały rozwojowi szarej strefy, w efekcie czego ustawodawca krajowy zdecydował się zwiększyć dostępność gry przy jednoczesnym zachowaniu możliwie wysokiego poziomu bezpieczeństwa graczy. Z uzasadnienia do ustawy wynika, że ze względu na stosunkowo niewielką liczbę podmiotów posiadających koncesje na prowadzenie kasyna gry (do momentu wejścia w życie nowelizacji) właściwie niemożliwe było zorganizowanie turniejów na mniejszą skalę, zwłaszcza w miejscowościach, w których nie było kasyn gry. Wychodząc naprzeciw tym trudnościom, projekt wprowadził możliwość organizowania turniejów gry w pokera przez podmioty posiadające koncesję na prowadzenie kasyn gry również poza kasynem gry na podstawie zgłoszenia dokonanego właściwemu dyrektorowi izby celnej. Zmiana przepisów w odniesieniu do gry poker polegała na umożliwieniu organizacji gry poza kasynami gry, zarówno przez podmioty posiadające koncesję na prowadzenie kasyna gry, jak i podmioty jej nieposiadające. Celem liberalizacji przepisów było umożliwienie organizacji turniejów gry w pokera o charakterze okazjonalnym (w szczególności w miejscowościach bez kasyn gry), jak również urządzania turniejów pokera sportowego, którego idea jest sportowa rywalizacja prowadzona o symboliczne wygrane rzeczowe<sup>10</sup>.

Na mocy ustawy o grach hazardowych gra w pokera może być organizowana w kasynach gry lub poza kasynem gry przez podmioty zarządzające gry hazardowe na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry, jeżeli regulamin gry w pokera został uprzednio

---

<sup>10</sup> Odpowiedź Podsekretarza Stanu Jana Sarnowskiego z upoważnienia Ministra Finansów z dnia 11 IX 2020 r. na interpelację nr 9891 z 19 VIII 2020 r. posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Pana Jarosława Gonciarza w sprawie zmian w zakresie możliwości organizacji turniejów pokera i nagradzania uczestników, sygn. PS3.054.2.2020, s. 1.

zaakceptowany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, gra jest prowadzona przez uprawnionego pracownika, a gracze grają przeciwko kasynu albo w formie turnieju gry w pokera, jeżeli uczestnicy grają między sobą, a liczba uczestników wynosi co najmniej 10 osób oraz zgłoszono organizację takiego turnieju właściwemu dyrektorowi izby administracji skarbowej (art. 6a ust. 1 pkt 1 u.g.h.).

Podmiot działający na podstawie koncesji na prowadzenie kasyna może zorganizować turniej pokera także poza kasynem, jeżeli uczestnicy turnieju gry w pokera grają między sobą, a liczba uczestników turnieju wynosi co najmniej 10 osób, zgłoszono taki turniej właściwemu dyrektorowi izby administracji skarbowej, a regulamin turnieju gry w pokera został uprzednio zaakceptowany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Organizacja turnieju przez te podmioty musi ponadto spełniać wszystkie warunki bezpieczeństwa, jakie ustawa nakłada na pozostałe gry kasynowe, w tym w szczególności musi zostać spełniony warunek instalacji w miejscu organizacji turnieju audiowizyjnego systemu kontroli służącego sprawdzaniu przebiegu i prowadzenia gry, rozliczania żetonów i pieniądza gotówkowego, wydawania zaświadczeń o uzyskanej wygranej i prowadzenia ewidencji wpłaconych lub wydanych wygranych. System audiowizyjny musi zezwalać dodatkowo na kontrolę rozstrzygania wątpliwości związanych z urządzeniem gier, a także kontrolę i weryfikację osób wchodzących na teren rozgrywek.

Gra w pokera może być urządzana w formie turnieju gry w pokera również poza kasynami gry przez podmiot nieposiadający koncesji na prowadzenie kasyna gry, jeżeli wygraną są nagrody rzeczowe, a wartość nagród rzeczowych nie przekracza 50% kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, w drugim kwartale roku poprzedniego<sup>11</sup>, jeżeli zgłoszono organizację takiego turnieju właściwemu dyrektorowi izby administracji skarbowej. Regulamin turnieju gry w pokera poza kasynem gry musi zostać uprzednio zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Miejsce organizacji takiego turnieju musi spełniać

---

<sup>11</sup> Wysokość tej stawki w 2024 r. wynosi 3682,15 zł. Zob. Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 VII 2023 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w drugim kwartale 2023 r., <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/obwieszczenie-w-sprawie-przecietnego-miesiecznego-wynagrodzenia-w-sektorze-przedsiębiorstw-bez-wypłat-nagrod-z-zysku-w-drugim-kwartale-2023-roku,59,39.html#> (dostęp: 31 V 2024).

także podstawowe wymogi bezpieczeństwa, tj. musi być ono wydzielone i dostępne wyłącznie dla pełnoletnich osób zaproszonych przez organizatora. Tego typu turnieje mogą urządzić osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, pod warunkiem że osoby te lub członkowie władz osób prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej nie zostały skazane prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo skarbowe.

Zgłoszenie organizacji turnieju przez podmioty nieposiadające koncesji na prowadzenia kasyna gry obejmuje: imię, nazwisko i adres zamieszkania osoby zgłaszającej albo nazwę, adres siedziby podmiotu zgłaszającego, nazwę turnieju gry w pokera, określenie czasu, w którym planuje się urządzenie turnieju gry w pokera, oraz miejsca jego urządzenia, przewidywaną liczbę uczestników, a także środki, które organizator przedsięwziął w celu uniemożliwienia dostępu niepełnoletnim uczestnikom.

Przepisy ustawy o grach hazardowych w kontekście uregulowania gry w pokera należy ocenić ze wszech miar pozytywnie. Ustawodawca, zauważwszy potencjał zagrożenia, jakie niesie gra w pokera w sferze indywidualnej (jak ryzyko uzależnienia oddziałującego na sferę psychiczną, często prowadzącego do pogorszenia sytuacji finansowej związanej z ekscesywną grą) czy dla ogółu społeczeństwa (jak ryzyko wykorzystania gier do procederu prania brudnych pieniędzy i finansowania działalności przestępczej), ograniczył swobodę działalności gospodarczej w zakresie urządzania gry w pokera, ustanawiając system monopolu na gry urządzone on-line, system koncesji na gry o wysokie stawki urządzone w kasynach gry i system swobody urządzania rozgrywek turniejowych dla pokera sportowego. Wolność działalności gospodarczej, jak pozostałe prawa podmiotowe, podlega ograniczeniom. Bezpośrednio kwestię tę reguluje art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>12</sup>, wskazujący, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W płaszczyźnie materialnej wymogiem ustanowienia ograniczenia jest ważny interes publiczny, który w kontekście gry w pokera obejmuje obszar ochrony bezpieczeństwa, zdrowia i porządku publicznego, a w płaszczyźnie formalnej przepis ten formułuje zakaz wprowadzenia ograniczeń na innej drodze niż ustawowej<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja”.

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 2 XII 2002 r., sygn. akt SK 20/01, LEX nr 57098; wyrok TK z 29 IV 2003 r., sygn. akt SK 24/02, LEX nr 78053.



Ustawodawca krajowy nie dysponuje pełną swobodą w zakresie wyboru środków, za pomocą których będzie wprowadzał wyjątki od zasady wolności działalności gospodarczej<sup>14</sup>. Ma on obowiązek brać pod uwagę, że wszelkie ograniczenia muszą znaleźć odzwierciedlenie w konstytucyjnej aksjologii, a obrane środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu<sup>15</sup>. Innymi słowy, środki ochrony nadrzędnego interesu społecznego powinny być proporcjonalne do celu i konieczne ze względu na wagę dobra chronionego i rodzaju zagrożeń, które niosłoby za sobą pozostawienie wolności działalności w danym sektorze gospodarki<sup>16</sup>. Wypracowane w praktyce konstytucyjnej mechanizmy badania zgodności z Konstytucją ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej przewidują zatem konieczność uzyskania odpowiedzi na trzy pytania: Czy wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków? Czy jest ona niezbędna do ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana? Czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela<sup>17</sup>?

W odniesieniu do pokera należy udzielić odpowiedzi twierdzącej na trzy powyższe pytania badawcze. Tak, wprowadzenie systemu koncesji jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawę skutków ścisłego nadzoru władz publicznych nad sposobem prowadzenia działalności hazardowej, a przez to zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Urządzanie turnieju pokera na zasadzie rozgrywki sportowej za niewielkie stawki nie niesie za sobą równie wysokiego ryzyka co gra o wysokie wygrane, w związku z czym uzasadnione jest obowiązywanie bardziej liberalnych przepisów w tym zakresie, przy zachowaniu jednak pewnych standardów bezpieczeństwa poprzez chociażby obowiązek zatwierdzenia regulaminu gry przez właściwe organy administracji publicznej lub zakaz urządzania turniejów przez osoby skazane za umyślne przestępstwo skarbowe. Liberalizacja przepisów dotyczących urządzania pokera ma potencjał ograniczenia występowania zjawiska „szarej strefy” poprzez zaspokojenie potrzeb konsumentów

<sup>14</sup> M. Lewandowicz, *E-hazard. Studium z komparatystryki prawniczej*, Warszawa 2013, s. 145

<sup>15</sup> Wyrok TK z 16 IV 1999 r., sygn. akt K 33.98, LEX nr 37316.

<sup>16</sup> Wyroki TK z: 28 I 2003 r., sygn. akt K 2/02, LEX nr 74917; 17 XII 2003 r., sygn. akt SK 15/02, LEX nr 82407; 21 IV 2004 r., sygn. akt K 33/03, LEX nr 107488.

<sup>17</sup> K. Kaleta, M. Wiącek, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, w: *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2008, s. 174.

możliwością wzięcia udziału w legalnej grze. Wprowadzone ograniczenia są niezbędne do ochrony interesu publicznego, a efekty obowiązującej regulacji gry w pokera pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez ustawę na obywatela.

### 3. Monopol na pokera on-line i problem prawa unijnego

Zarówno wejście w życie ustawy o grach hazardowych, jak i jej późniejsza nowelizacja miały miejsce w czasie, gdy Rzeczpospolita Polska była już członkiem europejskiej *acquis communautaire*. Oznaczało to konieczność zapewnienia zgodności krajowego ustawodawstwa z obowiązującymi zasadami wspólnotowymi. Jako że rynek usług hazardowych nie został zharmonizowany na poziomie unijnym<sup>18</sup>, szczególne znaczenie dla interpretacji zgodności przepisów krajowych z prawem wspólnotowym mają przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>19</sup> dotyczące swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu usług<sup>20</sup>. Art. 49 TFUE zakazuje ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego, w tym poprzez ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli danego państwa członkowskiego, ustanowionych na terytorium innego państwa członkowskiego. Z kolei art. 56 TFUE zakazuje stosowania ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia.

W orzeczeniu w sprawie *Van Gent en Loos*<sup>21</sup> Trybunał orzekł, że prawo unijne znajduje bezpośrednie zastosowanie przy kreowaniu sytuacji prawnej obywateli państw członkowskich. „Wprowadzenie do TFUE art. 267 byłoby bezcelowe, gdyby obywatele państw członkowskich nie mogli powoływać się na przepisy traktatów europejskich

<sup>18</sup> M. Taborowski, *Od redaktora*, w: *Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. idem, Warszawa 2016, s. 15.

<sup>19</sup> Dz. Urz. UE C 202/1, dalej „TFUE”.

<sup>20</sup> J. Grusza, *Znowelizowana ustawa o grach hazardowych w świetle prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2018, nr 23(102), s. 135–138.

<sup>21</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 5 II 1965 r., sprawa 26/62, *NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gent & Loos v. Tariefcommissie*.

w postępowaniach przed sądem krajowym. Nie bez znaczenia jest także odwołanie się w preambule Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do Narodów państw członkowskich. To stwierdzenie implikuje, że Traktat reguluje prawa i obowiązki zarówno państw członkowskich, jak i ich obywateli<sup>22</sup>. Decyja o tym, czy dana norma będzie mogła znaleźć bezpośrednie zastosowanie w prawie krajowym, należy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>23</sup>.

Pozostaje zatem pytanie, czy stosowane w Polsce ograniczenia dotyczące swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu usług na rynku usług hazardowych są zgodne z prawem UE<sup>24</sup>? Jest to pytanie zasadne w szczególności w kontekście rozszerzenia monopolu państwa na prowadzenie kasyn on-line, w tym na możliwość organizacji gry w pokera w sieci.

Państwa członkowskie UE mają pełnię władzy w zakresie decydowania o sposobie regulacji rynku gier i zakładów wzajemnych, włącznie z prawem ustanowienia monopolu<sup>25</sup>. Wprawdzie każde ustawodawstwo, które bezpośrednio lub pośrednio uniemożliwia oferowanie usług hazardowych na terytorium danego państwa członkowskiego zarówno krajowym, jak i zagranicznym przedsiębiorcom, stanowi ograniczenie w swobodzie świadczenia usług, to ograniczenia te mogą być uzasadnione potrzebą ochrony nadrzędnego interesu społecznego, jak ochrona konsumenta, i potrzebą zachowania porządku publicznego. To ustawodawcy krajowi decydują, czy w kontekście założonych celów właściwe jest całkowite lub częściowe zakazanie świadczenia określonych usług i jakie mechanizmy kontroli należy wprowadzić. Fakt, że państwo członkowskie przyjęło odmienny system ochrony od innego państwa członkowskiego, np. poprzez ustanowienie monopolu państwowego, nie może stanowić podstawy oceny proporcjonalności przyjętych środków ochrony na potrzeby osiągnięcia celów ochrony nadrzędnego interesu społecznego. Stwierdzenie zgodności ustawodawstwa z celami prowadzonej polityki, a także zbadanie, czy przestrzegana jest zasada proporcjonalności, należy do sądów krajowych.

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007, s. 291.

<sup>24</sup> Szerzej o tym: M. Lewandowicz, *Wybrane aspekty nowelizacji ustawy o grach hazardowych w świetle prawa unijnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 8, s. 14–21.

<sup>25</sup> M. Lewandowicz, *E-hazard...*, s. 67.

W sytuacji, w której udział społeczeństwa w niezalegalizowanych formach hazardu stanowi poważny problem społeczny, rozszerzenie usług świadczonych w ramach monopolu może być uzasadnione dążeniem państwa do skierowania skłonności społeczeństwa na kontrolowane tory<sup>26</sup>. Podobnie TSUE orzekł w sprawie *Santa Casa*<sup>27</sup> – podkreślił, że powierzenie zarządzania gier i zakładów podmiotowi podlegającemu najwyższym władzom państwowym daje gwarancję stałego nadzoru nad działalnością tego podmiotu i uzasadnia domniemanie, że organizacja gier hazardowych będzie przebiegała z poszanowaniem zasad uczciwości. Przyznanie spółce skarbu państwa, wykonującej zadania monopolu państwowego, wyłącznego prawa do zarządzania gier hazardowych w Internecie może stanowić odpowiedni środek do skierowania aktywności hazardowej społeczeństwa na kontrolowane tory i zapewnienia konsumentom bezpieczeństwa w obliczu oszukańczej działalności operatorów hazardowych.

Przyjęte przez państwa członkowskie ograniczenia w swobodach traktatowych należy uznać za uzasadnione względami nadrzędnego interesu społecznego, jeśli przyjęte środki ochrony są: (1) proporcjonalne<sup>28</sup>, co oznacza, że przyjęte środki nie wykraczają poza to, co jest konieczne ze względu na założone cele ustawy, a badanie prowadzone jest zarówno w kontekście całego ustawodawstwa dotyczącego hazardu, jak i w kontekście prowadzonej polityki; (2) niedyskryminacyjne<sup>29</sup>, a zatem stosowane są te same zasady ograniczeń lub dostępu do rynku wobec krajowych i zagranicznych operatorów hazardowych; a (3) podjęte przez państwo działania stanowią element spójnej i systematycznej polityki bezpieczeństwa<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Wyrok TSUE z 6 III 2007 r., połączone sprawy C-338/04, C-359/04 i C 360/04, postępowanie karne przeciwko Massimiliano Placanica (C-338/04), Christiano Palazzese (C-359/04) i Angelo Sorricchio (C-360/04), EU:C:2007:133.

<sup>27</sup> Wyrok TSUE z 8 IX 2009 r., sprawa C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional and Bwin International Ltd v. Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, EU:C:2009:519.

<sup>28</sup> Wyrok TSUE z 6 XI 2003 r., sprawa C-243/01, *Włochy v. Piergiorgio Gambelli i inni*, EU:C:2003:597.

<sup>29</sup> J. Łacny, *Gry hazardowe w Internecie – ustępstwo wobec swobód rynku wewnętrznego?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 1, s. 17–18.

<sup>30</sup> G. Skowronek, *Prawne aspekty hazardu*, Wrocław 2012, s. 99; E. Skrzydło-Tefelska, *Nowe wyroki TS w sprawie organizacji gier hazardowych (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 2, s. 42; A. Zawidzka-Łojek, *Zróżnicowanie obszarów wrażliwych. Test proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym*

W świetle przywołanego orzecznictwa TSUE objęcie gier kasynowych oferowanych w Internecie wpisuje się w dotychczasową narrację ustawodawcy krajowego dotyczącą potrzeby reglamentacji dostępu do usług hazardowych, z uwagi na konieczność ochrony nadrzędnego interesu społecznego, jakim jest przeciwdziałanie uzależnieniu i zapewnienie możliwie wysokiego poziomu bezpieczeństwa graczy przez stały i bezpośredni nadzór sprawowany przez najwyższe władze państwowe.

## Podsumowanie

Przepisy ustawy o grach hazardowych dotyczące zasad urządzania gry w pokera w Polsce stanowią uzasadnione względami ochrony nadrzędnego interesu społecznego ograniczenia zasady wolności gospodarczej, o której mowa w art. 22 Konstytucji, a także swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, o których mowa odpowiednio w art. 49 i art. 56 TFUE. Ograniczenia te można uznać za proporcjonalne i konieczne. Stanowią one element spójnej i systematycznej polityki państwa polegającej na zapobieganiu ryzyku wystąpienia negatywnych skutków społecznych poprzez ścisłą reglamentację usług hazardowych. Jak słusznie wskazał TSUE (*vide*: wyroki w sprawie *Placanica i inni*, wyrok ws. *Gambelli*, wyrok ws. *Santa Casa*), fakt, że inne państwa, jak np. Republika Czeska, prowadzą inną, bardziej liberalną politykę urządzania turniejów pokera, nie może stanowić podstawy oceny proporcjonalności ograniczeń wprowadzonych na podstawie prawa innego państwa członkowskiego.

Nowelizacja z 2016 r. zezwalająca na organizację turniejów pokera sportowego przez podmioty nieposiadające koncesji na prowadzenie kasyna gry stanowi element spójnej polityki zmierzającej do skanalizowania zainteresowania społecznego grą w pokera na kontrolowane tory. Zliberalizowanie przepisów dotyczących turniejów pokerowych za niewielkie stawki jest ponadto wyrazem pełnego zrozumienia przez ustawodawcę krajowego, że ryzyka związane z grą za niewielkie stawki i z grą o wysokie stawki nie wykazują tożsamości pod względem poziomu ryzyka w odniesieniu do bezpieczeństwa i porządku publicznego, chociażby w zakresie potencjału wykorzystania ich do procederu prania brudnych pieniędzy. Z tych też przyczyn ustawodawca krajowy

---

*hazardu, w: Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej, pod red. M. Taborowskiego, s. 470–471.*

zdecydował się rozszerzyć udział w rynku pokerowym podmiotów nieposiadającym koncesji, rozszerzając w ten sposób ofertę legalnej rozrywki, przy zachowaniu uprawnień nadzorczych i kontrolnych państwa. Rozwiązanie to ma wysoki potencjał zminimalizowania występowania zjawiska „szarej strefy”. Konsumenci grający w pokera hobbystycznie uzyskali bowiem możliwość skorzystania z zalegalizowanej formy tej gry. Kary przewidziane w Kodeksie karnym skarbowym<sup>31</sup> za udział w nielegalnie urządzanych grach hazardowych dodatkowo skłonią konsumentów do skorzystania z oferty legalnej gry, szczególnie że obecnie jest ona o wiele bardziej dostępna.

Urządzenie gry w pokera on-line w ramach monopolu państwowego również należy uznać za element spójnej i systematycznej polityki dążenia państwa do zapewnienia najwyższego poziomu ochrony konsumenta przed uzależnieniem i oszustwem. Ponownie należy się tu odnieść do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazującego przesłanki oceny zgodności ograniczeń praw i wolności z aksjologią konstytucyjną, czy do orzecznictwa TSUE, które wprost podkreśla, że władze państwowe nie są w stanie zapewnić równie wysokiego poziomu ochrony konsumenta przed oszustwem w kasynach internetowych prowadzonych przez podmioty prywatne, jak wtedy, gdy gry te są urządzone bezpośrednio przez podmiot publiczno-prawny wykonujący zadania monopolu państwowego.

Mając na uwadze powyższe, należy krytycznie odnieść się do uwag przedstawionych przez M. Stawowego w artykule pt. *Organizacja turnieju gry w pokera. Uwagi po nowelizacji przepisów ustawy o grach hazardowych*. Autor stara się dowieść, że „[p]ozbawienie prawa organizacji turnieju gry w pokera przez podmioty nieposiadające koncesji na prowadzenie kasyna gry do organizacji tychże turniejów za pomocą sieci Internet nie znajduje uzasadnienia w podstawowych zasadach zawartych w Konstytucji RP”<sup>32</sup>. Z uwagi także na konieczność spełnienia szeregu wymogów przez organizatorów turnieju pokerowego, autor zastanawia się, „[c]zy taka propozycja ustawodawcy znajdzie chętnych. [...] Biorąc jednakże pod uwagę dotychczasowe postulaty podnoszone przez środowiska graczy pokerowych, wydaje się, że nowo wprowadzone przepisy odnoszące się do organizacji turnieju gry w pokera przez podmioty nieposiadające

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 10 IX 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 628).

<sup>32</sup> M. Stawowy, *Organizacja turnieju gry w pokera. Uwagi po nowelizacji przepisów ustawy o grach hazardowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7–8, s. 157.

koncesji na prowadzenie kasyna gry są nieatrakcyjne i nie będą cieszyć się dużym zainteresowaniem ze strony potencjalnych organizatorów tychże turniejów<sup>33</sup>.

Przywołane w niniejszej pracy wyroki TK i TSUE wyraźnie potwierdzają, że ograniczenia dotyczące zasad urządzania gry w pokera w Polsce są uzasadnione na podstawie zarówno Konstytucji, jak i prawa unijnego. Wnioski M. Stawowego z przytoczonego wyżej artykułu można zatem ocenić wyłącznie w kontekście politycznych postulatów liberalizacji rynku usług hazardowych, a nie w kontekście analizy prawnej. Przede wszystkim celem przepisów ustawy o grach hazardowych jest dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa konsumentów i zminimalizowanie występowania zjawiska szarej strefy poprzez skanalizowanie gry w pokera na kontrolowane tory, a nie zwiększenie atrakcyjności polskiego rynku hazardowego dla podmiotów urządzających turnieje pokera. Oceniając całokształt prowadzonej polityki hazardowej w Polsce, trudno oczekiwać rozszerzenia swobody działalności hazardowej w sferze *e-commerce*. Dalsza liberalizacja rynku wymagałaby przewartościowania polityki państwa z polityki ścisłego nadzoru do polityki zwiększenia korzyści fiskalnych Skarbu Państwa. Na razie się na to nie zanoszą, ale kto wie, może przepisy dotyczące turniejów gry w pokera stanowią pierwszą jaskółkę zmian?

## BIBLIOGRAFIA

- Frańczuk M., Knurowska I., *Poker a zakłady wzajemne – gry hazardowe online po nowelizacji ustawy hazardowej ze szczególnym uwzględnieniem wpływów z opodatkowania*, „Krakow Review of Economics and Management / Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 919, s. 19–32.
- Grusza J., *Znowelizowana ustawa o grach hazardowych w świetle prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2018, nr 23(102), s. 132–146.
- Hunter A., Griffiths M.D., *What Differentiates Professional Poker Players from Recreational Poker Players? A Qualitative Interview Study*, „International Journal of Mental Health and Addiction” 2012, nr 10(2), s. 243–257.
- Kaleta K., Wiącek M., *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, w: *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2008, s. 79–266.
- Lewandowicz M., *E-hazard. Studium z komparatystyki prawniczej*, Warszawa 2013.

<sup>33</sup> Ibidem.

- Lewandowicz M., *Wybrane aspekty nowelizacji ustawy o grach hazardowych w świetle prawa unijnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 8, s. 14–21.
- Łacny J., *Gry hazardowe w Internecie – ustępstwo wobec swobód rynku wewnętrznego?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 1, s. 15–21.
- Scheuring K., *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007.
- Skowronek G., *Prawne aspekty hazardu*, Wrocław 2012.
- Skrzydło-Tefelska E., *Nowe wyroki TS w sprawie organizacji gier hazardowych (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 2, s. 36–42.
- Stawowy M., *Organizacja turnieju gry w pokera. Uwagi po nowelizacji przepisów ustawy o grach hazardowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7–8, s. 151–158.
- Taborowski M., *Od Redaktora*, w: *Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Taborowskiego, Warszawa 2016, s. 15.
- Zawidzka-Łojek A., *Zróżnicowanie obszarów wrażliwych. Test proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym hazardu*, w: *Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Taborowskiego, s. 470–471.