

**ZGŁOSZENIE ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM**

Ustawa o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw

**A. OZNACZENIE PODMIOTU ZAINTERESOWANEGO PRACAMI NAD PROJEKTEM**

1. Nazwa

Stowarzyszenie Wolny Poker

2. Adres siedziby

ul. Jana Pawła II 48, 05-500 Piaseczno

3. Adres do korespondencji i adres e-mail

ul. Jana Pawła II 48

05-500 Piaseczno; [media@wolnypoker.org](mailto:media@wolnypoker.org); [pawel@wolnypoker.org](mailto:pawel@wolnypoker.org)

**B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMIONIONEGO W CZĘŚCI A W PRACACH NAD PROJEKTEM**

Lp.	Imię i nazwisko	Adres
1	Marcin Horecki	
2	Paweł Purski	
3		
4		
5		

**C. OPIS POSTULOWANEGO ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, ZE WSKAZANIEM INTERESU BĘDĄCEGO PRZEDMIOTEM OCHRONY**

W związku z przedstawieniem opinii publicznej projektu nowej Ustawy hazardowej, chciałem uprzejmie zwrócić Pańską uwagę na szereg kwestii prawnych oraz technicznych, które wywołują uzasadnione obawy środowiska pokerzystów i stawiają pod znakiem zapytania sens tej nowelizacji.

Zaprezentowany projekt Ustawy jest, z punktu widzenia pokera, krokiem wstecz, co trudno sobie wyobrazić po siedmiu latach obowiązywania niezwykle restrykcyjnego prawa hazardowego. Nie jest dla nas zrozumiałe, jakie cele, poza szykanami wobec całej branży hazardu online, w tym pokera przyświecały autorom projektu. Zaskakuje, że cel zwiększenia dochodów budżetu państwa nie jest wyrażony, choć jest w pełni osiągalny. Podstawowe założenie, jakie możemy wyczytać z Ustawy opiera się na blokowaniu stron operatorów, co nie tylko nie przynosi dochodów fiskusowi, ale faktycznie nie działa w żadnym państwie i w praktyce zmniejsza ochronę graczy.

Poważne wątpliwości wywołuje również tryb, w jakim projekt jest procedowany. Uważamy, że w tak istotnej materii jak uregulowanie hazardu potrzebne są przejrzyste, odpowiednio długie konsultacje publiczne, z udziałem wszystkich zainteresowanych stron. Te konsultacje były obiecane przez Ministerstwo Finansów w oficjalnych komunikatach i zapowiedziane w Ocenie Skutków Regulacji. Przekazanie projektu od razu pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów, bez przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych oraz rozpatrzenia projektu przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji i Komitet do Spraw Europejskich jest złamaniem regulaminu Rady Ministrów i naruszeniem dobrych praktyk prawodawczych. Powstaje wrażenie, że Ministerstwo Finansów boi się przejrzystej rozmowy na temat rynku gier hazardowych w Polsce. Tymczasem nie ma innej możliwości niż wysłuchanie wszystkich stron, żeby poznać jak funkcjonuje rynek gier hazardowych w Polsce i na świecie. Taką wiedzę można uzyskać tylko dzięki konsultacjom publicznym z udziałem szerokiego grona uczestników, w tym polskich i międzynarodowych stowarzyszeń zrzeszających największych i wiarygodnych operatorów na rynku hazardowym.

Przedstawiony projekt Ustawy hazardowej dobitnie pokazuje, że w Ministerstwie Finansów brakuje podstawowej wiedzy na temat funkcjonowania rynku gier hazardowych w Polsce. Państwo tego nie wie, bo w 2009 r. praktycznie zablokowało rynek gier hazardowych w Polsce, a od tego czasu, jak we wszystkich branżach gospodarki cyfrowej dokonał się przewrót kopernikański.

Poniżej przekazujemy nasze główne zastrzeżenia względem projektu Ustawy.

## **I. Uwagi ogólne**

### **a. Legalizacja pokera online. W praktyce ustawa nie pozwala na grę w pokera w Internecie.**

W Ustawie próżno szukać wytycznych dotyczących regulacji gry w pokera w Internecie. Nie ma nic na temat skomplikowanej specyfiki organizowania gier w pokera w sieci: rejestracji, uczestniczenia w turniejach i grach stolikowych, depozytów online, limitów depozytów, podatków od gry online (i ich dystrybucji), ochronie przez uzależnieniami w sieci. U największych operatorów pokerowych turnieje online startują co sekundę. Jak w takiej sytuacji organizator i gracz mieliby zgodnie z prawem brać udział w takich grach? Nie jest możliwe każdorazowo występowanie o zezwolenie do Urzędu Celnego o możliwość zorganizowania turnieju online. Poza tym, trzeba mieć na uwadze, że dzisiejszy poker online to gra stolikowa (tzw. poker „cashowy”, który polega na grze pieniędzmi na stole, gdzie żetony są odpowiednikami prawdziwych nominałów pieniężnych) oraz poker turniejowy (płaci się za wpisowe do turnieju i dostaje na start określoną liczbę żetonów, pełniącą funkcje punktów turniejowych). Ustawa nie legalizuje pokera stolikowego nie tylko w Internecie, ale również na żywo.

### **b. Legalizacja pokera poza kasynem. W praktyce ustawa nie legalizuje pokera poza kasynem.**

Ustawa legalizuje poza kasynem tylko pokera bez pieniędzy o drobne nagrody rzeczowe do 50% kwoty bazowej. Natomiast nieodzownym elementem pokera jest określona stawka pieniędzy. W pokerze turniejowym wpłacamy wpisowe w zamian za otrzymanie żetonów/punktów turniejowych. W pokerze stolikowym/cashowym gramy pieniędzmi na stole. Model gry w pokera, tylko przy zaangażowaniu środków pieniężnych ma sens. Zatem mówiąc o „legalizacji” pokera ustawodawca nadinterpretuje tę grę.

### **c. Opodatkowanie pokera. Niesprawiedliwie wysoki podatek nałożony na graczy.**

Zdefiniowana w projekcie ustawy podstawa opodatkowania („suma wpłat gotówkowych z tytułu wymiany żetonów w kasie służących do gry w turnieju gry pokera”) jest rozwiązaniem niespotykanym na skalę światową. Dla przykładu, jeśli gracz chce zagrać za 100 zł, to 12 zł z tego musi oddać państwu. Doliczając do tego opłatę za usługę urządzenia gry (krupiera, karty itp.) gracz w praktyce gra za ok. 72 zł, co jest jedną z najwyższych stawek podatku w Europie. Do tego obowiązek podatkowy jest po stronie gracza, co wywołuje wiele komplikacji dla zwykłego, chcącego zagrać w pokera obywatela oraz jest nieintuicyjne i mylące z punktu widzenia korzystającego z usługi oferowanej przez operatora gier hazardowych.

Najsukuteczniejszym sposobem opodatkowania pokera jest objęcie go jednolitą stawką podatku od przychodu operatora brutto. Ciężar uiszczenia podatku spada wówczas na operatora, co jest prostym i przejrzystym rozwiązaniem, stosowanym w krajach o największym stopniu ściągłości podatków od gier. Przeniesienie obowiązku uiszczenia podatku gier na operatorów upraszcza i uszczelnia system podatkowy oraz zmniejsza ilość obowiązków po stronie graczy i państwa. Dla przykładu, jeśli gracz chce zagrać za 100 zł, to operator pobiera 10 zł za usługę urządzenia gry. Od tej kwoty następnie operator odprowadza 1,5 zł (przy stawce podatku 15 proc.) do budżetu państwa. Państwo osiąga większy dochód za pomocą efektu skali oraz dzięki prostemu mechanizmowi i pewności, że operator ten podatek zawsze odprowadzi. Tak w praktyce wygląda zasada „less is more”.

### **d. Monopol państwa na pokera w Internecie.**

Projekt przewiduje dopuszczalność organizowania gier w sieci Internet innych niż zakłady wzajemne (co przewiduje już obecnie obowiązująca Ustawa) oraz loterii promocyjnych. Dodatkowo, projektodawca wskazuje na konieczność potraktowania gry w pokera w sposób bardziej liberalny, niż dzieje się to w odniesieniu do innych gier karcianych (uzasadnienie do zmiany wynikającej z art. 6a Ustawy po zmianach). Jednocześnie, uprawnienie do zarządzania pokera w sieci Internet przyznano na zasadzie wyłączności spółce wykonującej monopol państwa w zakresie gier hazardowych wskazując, że ma to zapewnić odpowiednio wysoki poziom ochrony graczy. Co więcej, autorzy Projektu, uzasadniając proponowane zmiany, odwołują się do liberalnych przepisów dotyczących pokera obowiązujących w większości państw UE. Pomiedzy uzasadnieniem a samą treścią Projektu pojawia się zatem wyraźna sprzeczność: trudno uznać zmianę w zakresie zarządzania pokera w sieci Internet, która dopuszcza możliwość zarządzania takiej gry wyłącznie przez państwowego monopolistę, za liberalizację zgodną z trendami unijnymi i postulatami zgłaszanymi przez środowisko pokerowe.

Nie można też uznać proponowanej zmiany za spójną i uzasadnioną celami przedstawionymi w uzasadnieniu Projektu. Projektodawca nie podjął nawet próby uzasadnienia dorozumianego stanowiska, że podmioty prywatne podlegające nadzorowi polskiego regulatora nie zapewniłyby odpowiednio wysokiego poziomu ochrony graczy. Doświadczenia państw unijnych, które w ostatnich latach dokonały zmian dotyczących regulacji gry w pokera wskazują niezbicie, że przyjęte przez autorów Projektu stanowisko jest pozbawione podstaw (dla przykładu, można tutaj wskazać przepisy przyjęte przez ustawodawstwa

Francji, Danii czy też Wielkiej Brytanii). Nawet przyjmując założenie, że celem projektodawcy jest wyłącznie ochrona konsumentów, rozwiązania przyjęte w Projekcie mają nieproporcjonalny charakter i nie można ich uznać za niezbędne do osiągnięcia tego celu. Oznacza to, że te rozwiązania nie spełniają warunków wynikających z praktyki orzeczniczej TSUE.

Monopol państwa nie chroni skutecznie graczy, ponieważ najwięksi operatorzy od lat stosują reguły odpowiedzialnej gry. Samoregulacje, jakimi obejmowani są operatorzy zrzeszani w międzynarodowych stowarzyszeniach są bardziej restrykcyjne niż te stosowane przez niektórych państwowych monopolistów. Ponadto to właśnie operatorzy dysponują unikatowym doświadczeniem w zabezpieczeniu i prowadzeniu gier hazardowych, a nie państwowy monopolista, który nigdy nie prowadził w tym zakresie działalności.

Monopol na pokera online łączyłby się z zamknięciem gry tylko w środowisku polskich graczy. Spowodowałoby to zabicie gry, bowiem w pokerze potrzebna jest tzw. „płynność” czyli duża liczba graczy dostępnych do gry w danym momencie. Sytuację taką zapewnia tylko otwarcie ekosystemu na wiele krajów (efekt skali). Monopolizowanie gry i zamykanie płynności w przypadku Polski skończyłoby się brakiem gier i w efekcie ucieczką graczy do szarej strefy – tam gdzie jest więcej gier. Nawet jeżeli monopol na pokera online zostałby wprowadzony, to bez uregulowania pokera stolikowego nie byłby on w stanie funkcjonować.

#### e. Preregulowanie turniejów pokera poza kasynami

Uregulowanie turniejów pokerowych poza kasynami za pomocą rozporządzenia to kolejne unikatowe na skalę światową rozwiązanie. Urządzenie turnieju pokerowego poza kasynem gry nie jest na tyle skomplikowane, aby regulować je rozporządzeniem. Przepisy dotyczące kontroli turnieju pokera i ogólnych zasad jego organizacji można z powodzeniem zawrzeć w ustawie hazardowej. Szczegółowe kwestie mogą być bez większych problemów pozostawione organizatorom, którzy i tak podlegają pod wiele innych przepisów. Preregulowanie materii pokera może prowadzić do faktycznego zniechęcenia organizatorów turniejów pokerowych do ich legalnego organizowania i przez to zwiększenia szarej strefy, w której uczestnicy gry w pokera nie podlegają odpowiedniemu poziomowi bezpieczeństwa.

#### f. Blokowanie stron. Środek, który zmniejsza bezpieczeństwo graczy

Nie jest spójna filozofia prawodawcy, który planuje zwiększać dochody państwa za pomocą blokowania stron operatorów. Nie przyniesie to również dodatkowych funduszy dla polskiego sportu, w szczególności drużynowego. Stworzenie tak restrykcyjnych przepisów ustawy hazardowej spowoduje w naszej ocenie odwrotny skutek. Szara strefa ulegnie zwiększeniu a gracze zostaną pozbawieni odpowiedniej ochrony. Poważni, szanowani i sprawdzeni operatorzy odejść z polskiego rynku, a w ich miejsce będą pojawiać się krótkotrwałe, nierejestrowane i nieprzestrzegające reguł podmioty, oferujące swoje usługi i działające do momentu zablokowania. Będzie to wojna nie do wygrania, generująca dodatkowe koszty dla państwa, które znacznie przekroczą przychody z tytułu podatku od gier.

#### II) Uwagi szczegółowe

Projekt zawiera szereg rozwiązań szczegółowych, które budzą istotne wątpliwości natury legislacyjnej i celowościowej. Poniżej wskazane są niektóre z proponowanych przepisów, które wywołują największe zastrzeżenia (numeracja artykułów odnosi się do Ustawy, z uwzględnieniem zmian proponowanych w Projekcie):

- a) Art. 5 ust. 1a: proponowany przepis z jednej strony dopuszcza udział w tzw. grach multijurysdykcyjnych, z drugiej uznaje taki udział za formę działalności w zakresie gier.

Przepis jest wewnętrznie sprzeczny, a jego niejasna treść nie pozwala sprecyzować normy prawnej, jaka miałyby z niego wynikać;

- b) Art. 7a ust. 2 pkt 1a: proponuje się, aby przedstawiciel spółki zagranicznej obowiązkowo posiadał pełnomocnictwo do zawierania umów cywilno-prawnych.

Trudno jest znaleźć racjonalne uzasadnienie takiego wymogu, zważywszy na to, że rola przedstawiciela jest reprezentowanie spółki wobec polskich organów nadzoru i zapewnienie im dostępu do dokumentacji spółki związanej z prowadzoną działalnością w zakresie gier. Udzielenie przedstawicielowi pełnomocnictwa nie wpłynie w żadnym stopniu na wypełnianie obowiązków ustawowych, ani też nie wyłączy jej prawa do zawierania umów samodzielnie (takie rozwiązanie byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami swobody prowadzenia działalności i ogólnymi regułami reprezentowania osób prawnych przez ich zarząd);

- c) Art. 15e: poważne wątpliwości budzi zobowiązanie unijnych instytucji płatniczych do respektowania rejestru i uniemożliwienia klientom tych instytucji wykonywania transakcji z podmiotami wskazanymi w rejestrze.

Niezależnie od przedstawionych poniżej uwag dotyczących kar administracyjnych związanych z naruszeniem powyższego obowiązku przez takie instytucje, potencjalną skuteczność proponowanego rozwiązania należy ocenić jako niską;

- d) Art. 15f: blokowanie adresów stron internetowych wpisanych do rejestru, również należy ocenić jako rozwiązanie o potencjalnie niskiej skuteczności, które nie przyczyni się do zwiększenia poziomu ochrony konsumentów.

Proponowane rozwiązania będą skutkować przede wszystkim zwiększeniem obciążeń po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych i koniecznością ponoszenia przez nich kosztów nieustannego uaktualniania listy blokowanych strony (taki przedsiębiorca będzie zobowiązany do wprowadzenia blokady zaledwie dwa dni po opublikowaniu danego adresu w rejestrze prowadzonym przez Ministra Finansów). Ponadto wprowadzenie blokowania stron, według zgodnej opinii prawników, wymaga wprowadzenia daleko idących zmian w ustawie z dnia 16 lipca 2014 r. Prawo telekomunikacyjne;

- e) Art. 15i: jakkolwiek wprowadzenie obowiązku posiadania polityki odpowiedzialnej gry należy uznać za rozwiązanie zasługujące na poparcie i faktycznie służące ochronie graczy, niektóre proponowane rozwiązania w tym zakresie budzą wątpliwości.

Ustawowy zakres regulaminu odpowiedzialnej gry, pokrywa się z treścią regulaminów samych gier - np. w zakresie procedury weryfikacji wieku gracza, czy też procedury rejestracji, które są zawierane w regulaminach, o których mowa w art. 61 Ustawy;

- f) Art. 18 ust. 4: przepis odnosi się do wymogu „średniej zaprogramowanej wartości wygranych” w zakładach na zdarzenia wirtualne.

Proponowany przepis jest sprzeczny z ustawową formułą zakładu wzajemnego wynikająca z art. 2 ust 2 pkt 2 Ustawy, zgodnie z którą wysokość wygranych zależy wyłącznie od umówionego stosunku wpłaty do wygranej. Sformułowanie pozostałej części przepisu należy ocenić jako naruszające podstawowe zasady techniki legislacyjnej: wartość wygranej miałaby wynosić nie mniej niż 5% średniej wygrawalności we wskazanym okresie - nie sposób określić, co projektodawca miał na myśli, używając słowa „wygrawalność”. Nie wiadomo też w odniesieniu do jakich okresów i do jakich wartości miałyby się odnosić podmiot zarządzający wyłącznie zakłady na zdarzenia wirtualne;

- g) Art. 35 pkt 21a: banki nie prowadzą działalności w zakresie weryfikowania sytuacji ekonomiczno-finansowej swoich klientów (poza dokonywaniem takiej weryfikacji na potrzeby udzielanego kredytu) ani też sprawdzania, czy ich klienci prowadzą działalność w sposób pozbawiony nieprawidłowości.

(Na marginesie, sformułowanie to jest tak szerokie, że nie daje możliwości ustalenia, jakiego rodzaju nieprawidłowości - w metodach zarządzania, naruszania prawa, czy innych - projektodawca miał na myśli). Należy spodziewać się, że banki, na których nie spoczywa żaden obowiązek sporządzania opinii, o których mowa w tym przepisie, będą odmawiać udzielania takich opinii lub wiązać je z koniecznością poniesienia przez wnioskodawcę potencjalnie dużych opłat za ich wydanie. Dodatkowo, wobec faktu, że podmioty prowadzące działalność w zakresie gier hazardowych są zobowiązane do złożenia zabezpieczenia, wymóg przewidziany w tym przepisie Projektu jest zbędny;

- h) Art. 59 ust. 1 pkt 4a) - 4c): zakres nowododanych punktów pokrywa się.

W szczególności, zwraca uwagę identyczność znaczeniowa pkt. 4b) i 4c), które odróżnia jedynie odmienne ujęcie w sferze werbalnej i wskazanie innych terminów;

- i) Art. 89: przewidziane obecnie kary administracyjne budzą liczne wątpliwości praktyków prawa, z racji na ich faktycznie karny charakter i obiektywne trudności z umiejscowieniem ich w systemie prawa.

(Por. L. Wilk, Hazard. Studium kryminologiczne i prawne, CH Beck 2012). Zaproponowane przez autora Projektu zmiany w tym zakresie muszą jednakże budzić już nie wątpliwości, ale zdecydowany sprzeciw;

- i) Po pierwsze, rażąca jest nieprecyzyjność przepisów w zakresie, w jakim określają potencjalne podmioty podlegające karom lub okoliczności skutkujące ich nałożeniem. Dla przykładu: karze podlegałyby „podmiot posiadający tytuł prawny do strony” (internetowej?), na której zamieszczona jest reklama podmiotu wpisanego do rejestru. Prawo cywilne, ani też prawo własności intelektualnej nie znają instytucji „tytułu prawnego do strony internetowej”. Przepis można interpretować jako odnoszący się do podmiotu dysponującego prawami autorskimi do treści prezentowanych na stronie - ale możliwych interpretacji jest co najmniej kilka;
  - ii) Po drugie, wysokość kar i tryb ich orzekania, a także pozostawienie naczelnikom urzędu celnego nieograniczonej wręcz swobody decyzyjnej w zakresie określenia kwoty kary w danym przypadku, budzą wątpliwości natury konstytucyjnej;
  - iii) Po trzecie, przepisy przewidują dublowanie się uprawnień kompetencyjnych organów uprawnionych do nałożenia kary - może być nim naczelnik urzędu celnego, a w przypadkach określonych w ust. 1a), także Minister Finansów. Szczególnie w tym kontekście razi wyjątkowa niechlujność z jaką sformułowano proponowane przepisy, np.: „[Karę nakłada] Minister Finansów, w drodze decyzji, kierując się, liczbą klientów indywidualnych, którym pośrednio lub bezpośrednio świadczy on swoje usługi [...]”;
  - iv) Wreszcie, propozycję ponoszenia przez członków rodziny osoby podlegającej karze odpowiedzialności za zapłatę kary należy uznać za kuriozalną i urągającą elementarnym zasadom państwa prawa. I w tym przypadku, językowa wykładnia proponowanych przepisów sprawia znaczne trudności: karze podlega „podmiot” (pkt 3 - 5), zaś odpowiedzialność miałaby być ponoszona przez „członków rodziny podatnika”;
- j) Większość proponowanych zmian odnosi się do funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego.

Zakres tych zmian i ich treść wpłyną znacząco na funkcjonowanie podmiotów działających w strefie usług świadczonych drogą elektroniczną. Utrudnią one działalność nie tylko podmiotom świadczącym takie usługi w zakresie gier hazardowych, ale również przedsiębiorców, których działalność nie jest związana z hazardem. Dla przykładu, projektodawca zaproponował szereg przepisów, które de facto przeniosłyby na takich przedsiębiorców obowiązek aktywnego zwalczania działalności hazardowej uznanej za organy państwa za nielegalną. Z jednej strony podlegałyby one karom administracyjnym, których podstawy wymierzenia są w wielu przypadkach niejasne. Z drugiej, byłyby zobowiązane do prowadzenia takich działań, które - wydaje się - powinny być domeną organów państwa, na własny koszt. W szczególności, przepisy dotyczące blokowania płatności i stron internetowych odnoszą się wprost tylko i wyłącznie do usług świadczonych w sieci.

- k) Zgodnie z proponowanym art. 15e ust. 2, Minister będzie prowadził rejestr podmiotów oferujących w sieci Internet osobom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej gry hazardowe niezgodnie z przepisami ustawy.

Jednocześnie, proponuje się nałożenie na krajowe i unijne instytucje płatnicze obowiązku monitorowania rejestru (w tym miejscu pojawia się kolejne legislacyjne niedociągnięcie; przepis nakładający ten obowiązek odwołuje się do monitorowania „listy”). Instytucje te mają obowiązek „dołożyć należytej staranności w celu uniemożliwienia swoim klientom wykonywanie transakcji płatniczych na rzecz podmiotów objętych rejestrem.” Dodatkowo, zgodnie ze zmienionym art. 89, w przypadku niedochowania staranności, instytucja płatnicza podlegałaby karze administracyjnej wynoszącej do 500.000 złotych. Powyższe przepisy, odczytane zgodnie z stanowiącą podstawę wykładni interpretacją językową, wzbudzają szereg wątpliwości:

- i) instytucja płatnicza podlegałaby obowiązkowi nieustannego śledzenia rejestru prowadzonego przez Ministra Finansów. Oznaczałoby to konieczność poniesienia kosztów zatrudnienia osób odpowiedzialnych za taką kontrolę rejestru i zapewnienie wdrożenia odpowiednich wewnętrznych instrumentów kontroli w odniesieniu do płatności na rzecz konkretnych podmiotów. Pojawia się też poważna wątpliwość co do możliwości nałożenia takiego obowiązku na unijne instytucje płatnicze prowadzące działalność transgranicznie - instytucje te nie mają oddziałów w Polsce i prowadzą działalność pod nadzorem regulatora państwa pochodzenia, który zawiadamia polską KNF o działalności transgranicznej instytucji. Istnieją również poważne wątpliwości, co do zgodności takiego rozwiązania z prawem unijnym;

ii) proponowany przepis umożliwiałby Ministrowi zablokowanie płatności także na rzecz podmiotu posiadającego zezwolenie, który (choćby nieumyślnie) naruszył przepis Ustawy w procesie świadczenia usług hazardowych na rzecz swoich klientów. Projekt nie precyzuje jaką formę w ujęciu administracyjno-prawnym miałyby mieć dokonanie wpisu do rejestru - proponowane przepisy nie wskazują czy byłaby to decyzja administracyjna. Podmioty wpisane do rejestru bezpodstawnie, mogłyby napotkać trudności w działaniach mających na celu podważenie nieuzasadnionego wpisu;

iii) instytucja płatnicza musiałaby podjąć działania mające na celu blokadę wszystkich płatności dokonywanych przez jakichkolwiek klientów na rzecz podmiotu wpisanego do rejestru bez względu na ich tytuł prawny - proponowane przepisy nie ograniczają tego obowiązku do płatności dokonywanych przez polskich rezydentów w związku z uczestnictwem w grach. Nieracjonalność i nieproporcjonalność takiego rozwiązania są oczywiste;

iv) organ w zakresie swobodnego uznania miałby możliwość oceny czy instytucja dochowała należytej staranności i decydowania o wysokości kary kierując się (w przypadku decyzji wydawanej przez Ministra Finansów) przesłankami liczby klientów, czasem niewykonania obowiązku i szkodliwością społeczną (ta interpretacja przepisu opiera się na własnej spekulacji co do tego, jaka była rzeczywista intencja autora Projektu - osobny komentarz dotyczący jakości techniki legislacyjnej znajduje się w punkcie (n) poniżej). Organ administracyjny zostałby zatem wyposażony w uprawnienia, jakie powinny stanowić wyłączną domenę władzy sądowniczej. Oczywiście, decyzje organu podlegałyby kontroli sądowno-administracyjnej. Jednakże, instytucja byłaby zobowiązana do zapłaty kary przed wszczęciem tego etapu postępowania;

- 1) Podobne zarzuty można podnieść w odniesieniu do obowiązków nakładanych na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, wynikających z proponowanego art. 15f Ustawy po zmianach.

Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie są odmienne (np. przedsiębiorca taki miałby 2 dni robocze na dokonanie blokady strony), niemniej w podobnie drastyczny sposób ingerowałyby one w działalność przedsiębiorców, która nie obejmuje urządzania gier. Natomiast, za wręcz szokujące należy uznać rozwiązanie przewidziane w projektowanym art. 15g Ustawy: projektodawca przewiduje możliwość zwolnienia z obowiązku blokowania dostępu do stron objętych rejestrem niektórych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy świadczą usługi w mniejszym rozmiarze (tak należy odczytać przesłankę "rozmiaru działalności telekomunikacyjnej i wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych", ponownie sformułowaną w niejasny sposób). Oznacza to, że zaproponowane rozwiązanie z definicji przewiduje utworzenie luki w systemie blokady stron. W przypadku tych przepisów, jakość zastosowanej techniki legislacyjnej jest wątpliwa, np. obowiązek przedsiębiorców telekomunikacyjnych sformułowano jako "utrudnianie dostępu do niedozwolonych stron i usług poprzez blokadę dostępu". Dodatkowo, zaproponowana przez projektodawcę kontrola nad rejestrem, którą prowadziłby Sąd Okręgowy w Warszawie jest, z przyczyn, które nie wymagają głębszego uzasadnienia, czysto iluzoryczna.

- m) W odniesieniu do nowego wymogu nakładanego na przedstawiciela spółki, która zgodnie z art. 7a Ustawy może wystąpić o zezwolenie, pojawia się wątpliwość, co do rzeczywistej motywacji projektodawcy.

Nalożenie obowiązku posiadania pełnomocnictwa przez przedstawiciela w żaden sposób nie rozszerza nadzoru polskiego regulatora nad taką spółką, ani też nie wpływa na poziom ochrony konsumentów uczestniczących w grach organizowanych przez taką spółkę. Jeśli intencją projektodawcy jest zapewnienie, że umowy zawierane przez spółkę w odniesieniu do jej działalności na terytorium Polski są zawierane tylko i wyłącznie przez takiego przedstawiciela (jest to próba odczytania intencji projektodawcy; takiego obowiązku nie da się wyprowadzić bezpośrednio z brzmienia przepisu), oznaczałoby to zobowiązanie spółki zagranicznej do prowadzenia działalności w Polsce za pośrednictwem zakładu. Zgodnie z modelową umową OECD w zakresie unikania podwójnego opodatkowania, powyższa okoliczność mogłaby przesądzić bowiem o tym, że spółka ma w Polsce taki zakład. Takie rozwiązanie w sposób oczywisty naruszałoby przepisy TFUE i prawdopodobnie skutkowałoby ponownym wszczęciem procedury naruszeniowej przeciwko Polsce przez Komisję Europejską. Rozwiązanie to dotyczyłoby właściwie wyłącznie podmiotów świadczących usługi hazardowe w sieci Internet, gdyż przewidzianą w Ustawie możliwość np. prowadzenia kasyna gry za pośrednictwem przedstawiciela należy uznać za teoretyczną.

- n) W punkcie (i) dotyczącym kar administracyjnych zasygnalizowany został problem niespójności i

niestaranności, któremu należy poświęcić osobny komentarz.

Trudno jest wskazać proponowany przepis, który nie zostałby obciążony błędami lub sformułowany w niejasny znaczeniowo sposób. Projekt zawiera znaczną liczbę błędów gramatycznych, nieścisłości językowych, przypadków błędnego posługiwania się terminami ustawowymi (np. art. 15i ust. 1 pkt 1) lit. b) odnosi się do „pozwolenia na urządzenie gier”, zamiast „zezwolenia lub koncesji”) czy choćby błędów interpunkcyjnych. W efekcie, proponowaną ustawę należy ocenić jako niespełniająca podstawowych standardów techniki ustawodawczej i naruszająca zasady poprawnej legislacji.

#### Wnioski

Zgodnie z jednolitym i nie budzącym wątpliwości orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”) przepisy wprowadzające ograniczenia w zakresie organizowania gier hazardowych w sieci Internet stanowią jednocześnie ograniczenie swobód traktatowych wynikających z obecnie obowiązujących art. 49 i 56 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (np. sprawa C-275/92, Schindler). Wprowadzanie wyjątków od powołanych przepisów statuujących fundamentalną zasadę swobody przepływu usług i swobody przedsiębiorczości, jest możliwe wyłącznie ze względów moralnych, religijnych lub kulturowych o ile spełniają one ustalone w orzecznictwie TSUE przesłanki proporcjonalności. Wyjątki takie muszą trzymać się uzasadnionych celów określonych przez państwo członkowskie, a wprowadzane restrykcje nie mogą wykraczać poza to co jest niezbędne dla ich osiągnięcia (np. połączone sprawy C-338/04, C-359/04 i C-360/04, Placanica). Przewidziane w Projekcie rozwiązania nie spełniają wskazanych powyżej wymogów i ich wprowadzenie będzie prowadziło - w świetle dotychczasowego orzecznictwa TSUE - do podważenia skuteczności tych przepisów.

Dotychczasowa polityka hazardowa państwa (niezależnie od oceny jej skuteczności i celowości) opierała się na spójnie realizowanym założeniu, że część wpiat pochodzących od graczy uczestniczących w grach objętych monopolem państwa jest przeznaczana na państwowe fundusze związane z rozwojem kultury fizycznej, promocji kultury i rozwiązywaniem problemów hazardowych (tj. dopłaty przewidziane w art. 80 obecnej Ustawy). Przepisy Projektu burzą podstawowe założenia tej polityki. Po pierwsze, projektodawca nie objął systemem dopłat, żadnego z rodzajów gier, których urządzenie zostało obecnie przyznane monopoliście - tj. ani gier organizowanych w sieci Internet, ani też gier na automatach. Po drugie, przewidywany art. 88a Ustawy zakłada, że kwota stanowiąca nadwyżkę ponad 110% waloryzowanej rokrocznie kwoty środków wpłaconych na przedmiotowe fundusze, stanowić będzie dochód budżetu państwa. Projektodawca nie ukrywa, że rozwiązanie to ma na celu zmaksymalizowanie wpływów budżetowych pochodzących z gier podlegających monopolowi państwa (uzasadnienie do art. 88a). Jest to kolejny znaczący argument, potwierdzający, że polityka państwa w zakresie gier hazardowych wynikająca z Projektu jest niespójna.

Sprzeczność pomiędzy przyjętymi przez autorów Projektu założeniami i celami regulacji, a skutkami wprowadzenia Projektu w życie stanowi kolejną przesłankę do stwierdzenia, że prowadzona przez państwo polityka w zakresie gier hazardowych jest niesystematyczna i niespójna, a co za tym idzie nie spełnia standardów unijnych wypracowanych w praktyce TSUE.

#### Rekomendacje

Rozwiązaniem jest liberalizacja rynku gier hazardowych i objęcie operatorów systemem licencji, wraz z odpowiednim modelem opodatkowania. Dobre regulacje, a nie niezgodny z regułami unijnymi monopol państwa najskuteczniej ochronią graczy przed nieodpowiedzialnym hazardem i zwiększą wpływy z tytułu podatku od gier do budżetu państwa. Zyski z samego tylko rozsądnego opodatkowania pokera szacujemy na 400 milionów złotych rocznie. Gdyby ujednolicić opodatkowanie całego hazardu online do modelu duńskiego, udałoby się zlikwidować szarą strefę i zwiększyć przychody Państwa z tytułu podatku od gier do 3-4 miliardów złotych rocznie. Do tego dochodzą środki, jakie firmy hazardowe mogą przeznaczać na sponsorowanie polskiego sportu, którego przedstawiciele narzekają obecnie na niedostateczne finansowanie ze spółek Skarbu Państwa. Na zlikwidowaniu szarej strefy w hazardzie zyskać może także kultura, bowiem część wpływów budżetowych z tytułu podatku od gier można przeznaczyć na stymulowanie rozwoju polskiej kultury narodowej. Nasze postulaty niezmiennie obejmują:

##### 1. Prawdziwą legalizację pokera online;

Polega ona na stworzeniu środowiska licencyjnego dla istniejących najlepszych na świecie operatorów pokerowych, oferujących swoje usługi w wielu krajach na świecie. Proces licencyjny musi dawać możliwość realizowania zdrowego modelu biznesowego dla tych firm. Monopol państwa nigdy nie spełni oczekiwań gracza. Jedynie już funkcjonujący operatorzy pokerowi mają wymaganą wiedzę, aby zapewnić jakość gry, ilość graczy i bezpieczeństwo rozrywki;

##### 2. Zmianę systemu podatkowego z podatku obrotowego na podatek od przychodu operatora brutto oraz przeniesienie obowiązku podatkowego z gracza na organizatora;



Uważamy, że należy wprowadzić sprawdzony w Danii podatek od Przychodu Operatora Brutto. Opodatkowanie gracza od stawki wnoszonej przy kasie, czy też od wygranej powoduje, że gra w pokera staje się grą oczekiwaną straty, co traci sens dla gracza pokerowego, które chce wygrywać. Gra w pokera jest grą między graczami i rządzi się swoją specyfiką, której nie ma żadna inna gra regulowana w ustawie. Podatek od przychodu brutto jest jedyną sensowną formą opodatkowania w tej kwestii.

### 3. Legalizację pokera stolikowego/cashowego;

Poker to nie tylko turnieje. Bez uregulowania pokera stolikowego nie może być mowy o właściwym uregulowaniu tej gry.

### 4. Zdefiniowanie w ustawie i rozróżnienie pokera.

Nasza definicja pokera i rozróżnienie na pokera kasynowego i pokera między graczami rozwiązuje w bardzo prosty sposób sprawę regulacji. Poker to strategiczna gra w karty z elementem losowym. Element losowy występuje tylko w pojedynczych rozdaniach. Statystycznie, na przestrzeni wielu rozdań, każdy z graczy będzie miał podobną ilość dobrych i słabych kart, wskutek czego to sposób ich rozegrania decydować będzie, czy gracz na koniec okaże się zwycięzcą, czy przegranym. Według naszej definicji, która jest rezultatem analiz prawniczych i wynika z doświadczenia, „pokerem jest gra w karty o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w której zwycięstwo odnosi ten uczestnik, który zbierze najlepszy układ kart lub wygra rozdanie na etapie licytacji w momencie wycofania się wszystkich pozostałych uczestników oraz pochodne takiej gry, z zastrzeżeniem, że podmiot zarządzający grą w pokera nie bierze udziału w grze w roli gracza. Pokerem kasynowym jest poker, w którym jeden z graczy reprezentuje kasyno”.

Podstawowym założeniem Stowarzyszenia Wolny Poker jest transparentność. Podkreślamy znaczenie przejrzystego procesu legislacyjnego i przeprowadzenia go zgodnie ze wszystkimi procedurami, tak aby w tak wrażliwej społecznie sprawie jak uregulowanie hazardu mogły się wypowiedzieć wszystkie zainteresowane podmioty. Mamy unikalną wiedzę z innych krajów jak wprowadzać regulacje, które ochronią nieletnich i sprawią, że gra w pokera online będzie bezpieczna. Tylko dobre prawo może to zapewnić.

Wyrażamy nadzieję, że procedowany projekt ustawy ulegnie istotnym zmianom w toku konsultacji międzyresortowych. Liczymy również, że strona społeczna będzie miała szansę wypowiedzieć się przejrzystych konsultacjach publicznych, a jej wiedza i postulaty zostaną wzięte pod uwagę w procesie legislacyjnym. Niezmiennie stoimy na stanowisku, że Państwa Polskiego nie stać na błędy w żadnym obszarze polityki. Przedstawiona przez Ministerstwo Finansów ustawa jest dużym błędem, który będzie drogo kosztował polskich podatników i na długo pogrąży rynek gier hazardowych w bezsensownym sporze z instytucjami Unii Europejskiej.

#### D. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY

1	Pełnomocnictwo Paweł Purski
2	Statut Stowarzyszenia Wolny Poker (tekst jednolity)
3	
4	-
5	-
6	-
7	-
8	-

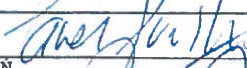

E. Niniejsze zgłoszenie dotyczy uzupełnienia braków formalnych/zmiany danych\*\* zgłoszenia  
dokonanego dnia .....

4 lipca 2016 r.  
(podać datę z częścią F poprzedniego zgłoszenia)

#### F. OSOBA SKŁADAJĄCA ZGŁOSZENIE

Imię i nazwisko	Data	Podpis
-----------------	------	--------



Paweł Purski	4 lipca 2016 r.	
<b>G. KLAUZULA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ ZA SKŁADANIE FAŁSZYWYCH ZEZNAN</b>		
Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia		
		 (podpis)

Pouczenie:

1. Jeżeli zgłoszenie ma na celu uwzględnienie zmian zaistniałych po dacie wniesienia urzędowego formularza zgłoszenia (art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa) lub uzupełnienie braków formalnych poprzedniego zgłoszenia (§ 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw (Dz. U. Nr 181, poz. 1080)), w nowym urzędowym formularzu zgłoszenia należy wypełnić wszystkie rubryki, powtarzając również dane, które zachowały swoją aktualność.

2. Część B formularza wypełnia się w przypadku zgłoszenia dotyczącego jednostki organizacyjnej oraz w sytuacji, gdy osoba fizyczna, która zgłasza zainteresowanie pracami nad projektem założeń projektu ustawy lub projektem aktu normatywnego, nie będzie uczestniczyła osobiście w tych pracach.

3. W części D formularza, stosownie do okoliczności, uwzględnia się dokumenty, o których mowa w art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, a także pełnomocnictwa do wniesienia zgłoszenia lub do reprezentowania podmiotu w pracach nad projektem aktu normatywnego lub projektu założeń projektu ustawy.

4. Część E formularza wypełnia się w przypadku uzupełnienia braków formalnych lub zmiany danych dotyczących wniesionego zgłoszenia.

