

Białystok, dnia 29 maja 2019 r.

„Wpływ kontroli branży hazardowej przez państwo na karnoprawne i kryminologiczne aspekty zjawiska hazardu”

Hazard jest bardzo złożonym zjawiskiem. Z jednej strony, postrzegany jest jako rozrywka, która zaspokaja potrzebę relaksu. Z drugiej strony, niesie za sobą tak bardzo negatywne skutki społeczne, że plasuje się w kategoriach zjawisk społecznie patologicznych. Nadmierne angażowanie się w hazard może przybrać postać uzależnienia. Hazard jest jednym z rodzajów uzależnień behawioralnych, a patologiczny hazard jest zaliczany do kategorii jednostek chorobowych. Uprawianie hazardu rodzi swoje konsekwencje, godzi w majątek osoby biorącej udział w grach hazardowych, rozbija rodziny i zagraża zdrowiu publicznemu. Jest to zjawisko niezwykle kryminogenne. Dotyczy nie tylko przestępczości gospodarczej, ale też innych rodzajów przestępczości.

Bezpośrednim bodźcem dla polskiego ustawodawcy, który niejako "wymusił" zmiany w przepisach prawnych, było natężenie przestępczości w branży hazardowej i negatywnych zjawisk z tym związanych w 2009 roku. W bardzo szybkim tempie wprowadzono ustawę z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r. W polskim ustawodawstwie można dostrzec dość wyraźny przejaw polityki anty-hazardowej, poddającej hazard daleko idącym ograniczeniom i restrykcjom.

Projektodawca zdecydował się na reglamentację działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych i objęcie znacznej części hazardu monopolem państwa głównie z dwóch względów:

- działalność w zakresie hazardu przynosi ogromne dochody i w ten sposób może zostać zasilony budżet państwa,
- jest to zjawisko szkodliwe, więc trzeba je stale kontrolować, zaś kontroli ma służyć system odpowiednio ukształtowanych sankcji, znajdujący się przede wszystkim w ustawie z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy.

System sankcji, które mają zapewnić kontrolę i porządek w branży hazardowej, obejmuje wiele dziedzin prawa: prawo administracyjne, prawo podatkowe, prawo karne i prawo karne skarbowe. Autorka przedmiotowej dysertacji szczególną uwagę poświęca karnoprawnym i kryminologicznym aspektom hazardu. Przestępstwa przeciwko grom hazardowym uregulowano głównie w Kodeksie karnym skarbowym, ale są to przepisy z reguły blankietowe, co wymaga posiłkowania się ustawą o grach hazardowych przy

interpretacji każdego przestępstwa skarbowego czy wykroczenia skarbowego. W Kodeksie karnym spenalizowane są przestępstwa, które dotyczą hazardu pośrednio: oszustwo, pranie pieniędzy, udział w zorganizowanej grupie przestępczej. W tym akcie prawnym umieszczono także środek karny w postaci zakazu wstępu do ośrodków gier hazardowych i uczestniczenia w tych grach. Ponieważ hazard nierzadko służy grupom przestępczym do prania pieniędzy, jako instytucję obowiązującą w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wskazano między innymi podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier w karty i gier na automatach w rozumieniu ustawy o grach hazardowych. Wśród przestępstw, za które skazanie osoby fizycznej pociąga za sobą odpowiedzialność podmiotu zbiorowego wymieniono m.in. przestępstwa skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych, zatem do podmiotów trudniących się organizacją gier hazardowych zastosowanie będzie miała ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych.

Ustawa o grach hazardowych była wielokrotnie nowelizowana. Z każdą nowelizacją ustawodawca wprowadza silniejszą kontrolę państwa nad branżą hazardową. Zrodziło to wiele głosów krytycznych, sprowadzających się do zarzucania polskiemu ustawodawcy ograniczania swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, co jest sprzeczne z prawem Unii Europejskiej. Hazard nie jest dziedziną zharmonizowaną na poziomie prawa Unii Europejskiej. Przepisy dotyczące gier hazardowych mają szczególny charakter. Stanowią one obszar, w którym pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne rozbieżności w zakresie wartości moralnych, religijnych i kulturalnych. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że każde państwo członkowskie musi z osobna ocenić, według własnej skali wartości, jakie wymogi ochrony konsumenta i porządku społecznego muszą zostać ustanowione, aby osiągnąć cel realizowany przez ustawodawstwo krajowe. Stąd w każdym państwie może być inna polityka zapobiegania negatywnym konsekwencjom hazardu. W uzasadnieniu każdego projektu ustawy o grach hazardowych, ustawodawca uzasadniał coraz większą kontrolę państwa w branży hazardowej, jako niezbędną w celu ograniczenia przestępczości i szarej strefy hazardu.

Były dwa punkty zwrotne jeżeli chodzi o zarządzanie nielegalnych gier hazardowych. Pierwszym punktem było wprowadzenie ustawy o grach hazardowych z 19 listopada 2009 r. Wówczas wszyscy przedsiębiorcy musieli dostosować się do nowego otoczenia prawnego i część z nich musiała zlikwidować swoją działalność gospodarczą. W praktyce, przeniosła się do „podziemia”. Powstała tzw. „szara strefa”. Drugim punktem była nowelizacja ustawy o grach hazardowych z ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach

hazardowych oraz niektórych innych ustaw. Wówczas zastrzeniu uległy kary, co skutecznie odstrasza potencjalnych organizatorów nielegalnych gier hazardowych. Zaraz po wprowadzeniu ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. kary były na tyle niskie, że opłacało się wstawić taki automat do gry do lokalu powszechnie dostępnego nawet pomimo świadomości, że w ciągu miesiąca odbędzie się kontrola i automat do gry może ulec przypadkowi. Aktualnie kary są tak wysokie, że jest to praktycznie niemożliwe, aby zyski były większe niż potencjalne koszty – w tym konsekwencje prawne. W związku z tym ciemna liczba przestępczości hazardowej uległa zmniejszeniu.

Przeprowadzone badania pozwoliły na wyciągnięcie wniosku, że wprowadzone restrykcje wcale nie służyły poprawieniu wpływów z działalności gospodarczych w zakresie gier hazardowych do budżetu państwa. Wprowadzone restrykcje wręcz spowodowały pojawienie się „szarej strefy” i przestępczości hazardowej z nią związanej. Wolność gospodarcza w zakresie gier hazardowych mogłaby przynieść lepsze rezultaty. Wszyscy prowadziliby legalne działalności gospodarcze i odprowadzali podatki do Skarbu Państwa. Państwo nie jest w stanie wygenerować takich zysków ze swojego monopolu, jaki byłby generowany przez profesjonalne podmioty, zajmujące się działalnością hazardową od wielu lat, które bardzo dobrze znają się na tej branży.

Ostatnia nowelizacja z pewnością spowodowała ograniczenie przestępczości w zakresie hazardu. Ciemna liczba przestępczości hazardowej wciąż maleje. Podjęcie dalszych działań wymierzonych w nielegalnie działające podmioty może spowodować, że szara strefa zostanie ograniczona do 10-15 % udziału w rynku. Jednakże nie sposób nie dostrzec, że rozrost „szarej strefy” spowodowany był głównie poprzez nieudolne regulacje, wprowadzone w pośpiechu w pierwotnej wersji ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych.

Justyna Grusza



