

**PAULINA PIETKUN**

---

Członkini Koła Naukowego Europejskiej Kultury Prawnej  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski  
<https://orcid.org/0000-0002-2967-0935>

---

## **Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 maja 2019 r. (sygn. III SA/Łd 219/19)**

### **Wprowadzenie**

Głosowany wyrok dotyczy oceny przesłanek wymierzenia podmiotowi posiadającemu zezwolenie na urządzanie zakładów wzajemnych-bukmacherskich kary pieniężnej z tytułu urządzania gier hazardowych z naruszeniem warunków udzielonego zezwolenia i zatwierdzonego regulaminu. Nie ulega wątpliwości, że zapadłe orzeczenie w sposób prawidłowy wiąże możliwość wymierzenia sankcji administracyjnej, w postaci kary pieniężnej, zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach

hazardowych<sup>1</sup>, z okolicznością zaniechania wystąpienia przez operatora o zmianę zatwierdzonego regulaminu przyjmowania zakładów, skutkującą czasową niezgodnością prowadzonej działalności z warunkami zezwolenia. Zastrzeżenia budzi jednak przytoczona w uzasadnieniu prawnym wyroku argumentacja sądu administracyjnego oraz wskazane podstawy zapadłego rozstrzygnięcia.

## 1. Stan faktyczny sprawy

W kwietniu 2017 r. w punkcie przyjmowania zakładów wzajemnych-bukmacherskich została przeprowadzona przez funkcjonariuszy Urzędu Celno-Skarbowego kontrola w zakresie zgodności działalności operatora gier hazardowych z udzielonym zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem, dostępności regulaminu gry oraz dokumentacji związanej z prowadzoną działalnością hazardową, zamieszczenia w widocznym miejscu informacji o zakazie uczestnictwa w grach (zakładach) osób, które nie ukończyły 18. roku życia, a także przestrzegania zakazu reklamy i promocji oraz informowania o sponsorowaniu<sup>2</sup>. Należy wskazać, że kontrolowany operator gier hazardowych prowadził działalność na podstawie udzielonego mu odrębnego zezwolenia na urządzanie zakładów wzajemnych-bukmacherskich w stacjonarnych punktach przyjmowania zakładów oraz przez sieć Internet.

Przeprowadzona kontrola ujawniła nieprawidłowości mniejszej wagi, m.in. w zakresie nieposiadania przez operatora zgody krajowych organizatorów sportowego współzawodnictwa na wykorzystanie wyników konkretnych wydarzeń<sup>3</sup>, nieprowadzenia dziennych raportów transakcji wpłat i wypłat czy braku publikacji w formie

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2094, dalej: u.g.h.

<sup>2</sup> Zakres kontroli celno-skarbowej został określony w art. 54 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2020 r., poz. 505), który doprecyzowano w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie kontroli celno-skarbowej wykonywanej w zakresie urządzania i prowadzenia gier hazardowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 438).

<sup>3</sup> Naruszenie art. 31 ust. 2 u.g.h.

drukowanej oferty, kursu oraz wyników zakładów przyjmowanych w punkcie. Główne naruszenia, będące jednocześnie podstawą wymierzenia operatorowi kary pieniężnej, dotyczyły natomiast przyjmowania zakładów wzajemnych i wypłaty wygranych za pośrednictwem terminali elektronicznych powiązanych z bankomatem PAYMENTICON, udostępnionych w punktach naziemnych, a także ingerencji w zatwierdzony adres strony internetowej, poprzez dodanie przedrostka „terminal”.

Wobec wskazanych powyżej okoliczności organ wymierzył operatorowi karę pieniężną w wysokości 3000 zł z tytułu urządzania gier hazardowych z naruszeniem warunków udzielonego zezwolenia i zatwierzonego regulaminu<sup>4</sup>. Od decyzji Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego wniesione zostało odwołanie.

## **2. Rozstrzygnięcie organu odwoławczego i niektóre aspekty jego kontroli przez sąd administracyjny**

Organ odwoławczy utrzymał w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego w przedmiocie wymierzenia operatorowi kary pieniężnej. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Dyrektor Izby Administracji Skarbowej podkreślił, że zatwierdzony regulamin zakładów wzajemnych-bukmacherskich organizowanych w punktach naziemnych, obowiązujący w trakcie prowadzenia kontroli, nie przewidywał wprost możliwości samodzielnego zawierania przez graczy zakładów za pośrednictwem terminali. Organ odwoławczy wyjaśnił jednocześnie, że chociaż terminale i bankomat PAYMENTICON nie mogą zostać uznane za urządzenia nielegalne, to jednak przed ich wprowadzeniem operator powinien wnioskować o dokonanie stosowanych zmian

---

<sup>4</sup> Stosownie do art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. karze pieniężnej podlega podmiot urządzający gry hazardowe na podstawie udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia, który narusza warunki zatwierzonego regulaminu, udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia lub prowadzi gry na automatach do gier, urządzeniu losującym lub urządzeniach do gier bez wymaganej rejestracji automatu do gier, urządzenia losującego lub urządzenia do gry.

w regulaminie urządzania zakładów wzajemnych-bukmacherskich<sup>5</sup>. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej potwierdził również, że dodanie przedrostka „terminal” przed zatwierdzoną nazwą domeny znacząco ingeruje w adres strony internetowej, gdyż w sposób nieuprawniony kreuje nową subdomenę służącą do przyjmowania zakładów wzajemnych. Decyzję organu odwoławczego operator zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

Sąd uznał skargę za niezasadną. Przyjął w tym zakresie stwierdzone przez organy obu instancji okoliczności wymierzenia operatorowi kary pieniężnej, dzieląc przytoczoną argumentację. Sąd słusznie wskazał, że zgodnie z art. 6 ust. 4 u.g.h. działalność w zakresie urządzania gier hazardowych jest prowadzona na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonym zezwoleniu, a także na zasadach i warunkach wynikających z przepisów ustawy. Ponadto zasadnie uznał, że możliwość wykorzystania terminali i bankomatu PAYMENTICON w prowadzonej działalności oraz dodanie przedrostka „terminal” przed zatwierdzoną nazwą domeny powinny zostać poprzedzone zmianą regulaminu przyjmowania zakładów.

W tym kontekście budzące uzasadnione wątpliwości pozostają sposób argumentacji oraz uzasadnienie rozstrzygnięcia, które zostały przyjęte w wyroku z dnia 21 maja 2019 r.<sup>6</sup> Należy podkreślić, że w uzasadnieniu wydanego orzeczenia aż dwukrotnie przywołano stanowisko Ministerstwa Finansów wyrażone w piśmie nr PS4.6890.122.2017 z dnia 2 listopada 2017 r.<sup>7</sup>, czyniąc to w następujący sposób: „Godzi się w tym miejscu podkreślić, co pomija całkowicie strona skarżąca, że zarówno stronie, jak i organom znane jest pismo Ministerstwa

---

<sup>5</sup> Wszelkie zmiany stanu faktycznego odnośnie do przyjmowania zakładów wzajemnych powinny być zgłaszane Ministrowi Finansów we wniosku o zmianę regulaminu, który jest dokumentem określającym szczegółowe zasady i warunki prowadzenia zakładów wzajemnych.

<sup>6</sup> Na dzień sporządzania niniejszego opracowania glosowany wyrok pozostaje nieprawomocny.

<sup>7</sup> Pismo skierowane przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier w Ministerstwie Finansów do wszystkich operatorów gier hazardowych prowadzących legalną działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Finansów nr PS4.6890.122.2017 z dnia 2 listopada 2017 r. wystosowane do wszystkich podmiotów zarządzających w Polsce zakłady wzajemne-bukmacherskie, w którym informowano, że ewentualne wykorzystanie terminali do obstawiania zakładów wzajemnych w naziemnych punktach przyjmowania zakładów jest uzależnione od wcześniejszej akceptacji przez regulatora rynku gier hazardowych regulaminu zawierającego zapisy dotyczące ich użytkowania” oraz „w tym kontekście, bez znaczenia są bardzo obszerne wywody skarżącej uzasadniające stanowisko, że terminal.(...).pl to w istocie wersja strony (...).pl, tylko dedykowana urządzeniom/terminalom do obstawiania zakładów wzajemnych m.in. w naziemnych punktach przyjmowania zakładów. Jeszcze raz należy podkreślić, co potwierdza pismo Ministerstwa Finansów nr PS4.6890.122.2017 z dnia 2 listopada 2017 r., że ewentualne wykorzystanie terminali do obstawiania zakładów wzajemnych w naziemnych punktach przyjmowania zakładów jest uzależnione od wcześniejszej akceptacji przez regulatora rynku gier hazardowych regulaminu zawierającego zapisy dotyczące ich użytkowania”. Wątpliwości budzi również, wskazany w dalszej części uzasadnienia, obowiązek wystąpienia do regulatora z wnioskiem o zmianę zezwolenia, w celu dodania możliwości zarządzania zakładów wzajemnych przy wykorzystaniu strony internetowej z przedrostkiem „terminal”. Z tak przeprowadzonym przez sąd administracyjny wywoodem prawnym nie można się w pełni zgodzić.

### **3. Kontekst aksjologiczny i związane z nim uwarunkowania systemowe**

Nie sposób kwestionować okoliczności, że omawiane orzeczenie dotyczy szczególnego rodzaju stosunków gospodarczych, jakim niewątpliwie jest prowadzenie działalności gospodarczej w branży hazardowej<sup>8</sup>. Sama już możliwość uzyskania koncesji lub zezwolenia

---

<sup>8</sup> Przykładowo w art. 32 ust. 6 u.g.h. wprost wykluczono możliwość stosowania Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292) w sprawach dotyczących udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany i cofnięcia koncesji.

stanowi wyjątek od tzw. zakazu represyjnego, odnoszącego się do działań zasadniczo społecznie szkodliwych i z tego powodu właśnie zakazanych<sup>9</sup>. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w sektorze gier hazardowych jest motywowane ochroną obywateli przed ryzykiem uzależnienia od hazardu oraz innymi jego negatywnymi skutkami<sup>10</sup>. Zdrowie publiczne niewątpliwie przejawia wyższą wartość niż interes ekonomiczny poszczególnych przedsiębiorców działających w branży hazardowej<sup>11</sup>. Słusznie więc Sąd wskazał, że możliwość prowadzenia działalności hazardowej wyłącznie na zasadach określonych przez ustawodawcę jest całkowicie zrozumiała, biorąc pod uwagę ważny interes publiczny (ewentualne łączenie się ze specyfiką tej działalności także zjawisk patologicznych), toteż wykładnia przepisów prawa regulujących przedmiotową działalność powinna mieć charakter ścisły.

#### **4. Podstawy prawne ingerencji władzy publicznej w działalność przedsiębiorców hazardowych**

W praktyce obrotu gospodarczego regulator z różną częstotliwością kieruje do przedsiębiorców prowadzących działalność w branży hazardowej pisma podobne do tego, które zostało przywołane w uzasadnieniu omawianego orzeczenia<sup>12</sup>. Pisma takie nie są skierowane do konkretnie oznaczonego adresata, nie służą załatwieniu danej

---

<sup>9</sup> D. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 193.

<sup>10</sup> Ochrona obywateli z punktu widzenia interesów państwa jest tym bardziej znacząca, że w aktualnym stanie prawnym wykluczone jest również swobodne świadczenie usług w sektorze hazardowym w myśl art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864).

<sup>11</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o grach hazardowych, druk sejmowy nr 2481/VI kadencja <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/2481>> [dostęp: 25.02.2021].

<sup>12</sup> Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca Milenium Zakłady Bukmacherskie Sp. z o.o.* <<https://www.podatki.gov.pl/pozostale-podatki/gry-hazardowe/informacje-ogolne/>> [dostęp: 25.02.2021].

sprawy administracyjnej i z reguły mają charakter głównie informacyjny<sup>13</sup>. Najczęściej prezentują aktualne stanowisko regulatora co do nowych rozwiązań wprowadzanych przez operatorów gier hazardowych lub dotyczą dostrzeżonych wątpliwości w stosowaniu przepisów ustawy o grach hazardowych. Tego rodzaju stanowisko nie może zostać uznane za bezwzględnie wiążące, daje jednak przedsiębiorcom jasne wskazówki co do tego, jak w przyszłości regulator będzie odnosił się do danych zagadnień, np. w trakcie oceny wyników przeprowadzonej kontroli.

W omawianym przypadku trudności dodatkowo dostarcza jednoznaczne określenie formy prawnej działania administracji<sup>14</sup>. Zważywszy, że posiadacze koncesji lub zezwolenia, pomimo nadania im szczególnych uprawnień, nadal pozostają niepodporządkowanymi hierarchicznie regulatorowi, odrębnymi od administracji podmiotami, wszelkie czynności regulatora należy kwalifikować jako działania podejmowane w sferze zewnętrznej<sup>15</sup>. W piśmiennictwie akty o charakterze wytycznych, pism okólnych, wyjaśniające treść aktów normatywnych są określane mianem aktów pomocniczych. Dlatego też przedstawiciele doktryny wskazują, że ich naruszenie nie może być równoznaczne z naruszeniem przepisów prawa, ponieważ akty takie nie mają charakteru wiążącego w sensie prawnym<sup>16</sup>.

Niezależnie od szczególnego stosunku prawnego istniejącego między koncedentem i adresatem decyzji uprawniającej, wszelkie

---

<sup>13</sup> A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 321.

<sup>14</sup> Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z informacjami zamieszczonymi w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli – Nadzór nad rynkiem gier hazardowych, pismo Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych i Podatku od Gier Ministerstwa Finansów nr PS4.6890.122.2017 zostało oznaczone jako „wytyczne dla podległych jednostek KAS dotyczące kontroli zakładów wzajemnych w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych w kontekście wskazanych ryzyk wystąpienia nieprawidłowości, dotyczące przyjmowania zakładów wzajemnych na zdarzenia wirtualne oraz terminali do obstawiania zakładów wzajemnych w punktach przyjmowania tych zakładów, w tym w kontekście zdarzeń wirtualnych”.

<sup>15</sup> K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2015, s. 60.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 24.

działania regulatora powinny być podejmowane na podstawie i w granicach prawa. „Zasada związania administracji publicznej prawem, wiążąca się z koncepcją demokratycznego państwa prawnego, znajduje swoją podstawę w konstytucjach wielu współczesnych państw, w tym w art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także w aktach prawa międzynarodowego i unijnego. Wyznacza ona istotną różnicę między pozycją jednostki a pozycją organu administracji publicznej. Jednostka nie musi bowiem wskazywać podstaw prawnych swoich działań. Zasada jest jej wolność, czyli to, co czyni ona aktem swojej woli. W przypadku organów administracji publicznej obowiązuje natomiast reguła przeciwna. Mogą one działać tylko w tych sferach i tymi środkami, do których upoważnia je prawo. Zawsze więc powinny mieć podstawę prawną do swojego działania i na tę podstawę powinny się powoływać. W tym też znaczeniu przyjmują dalej zasadę związania administracji publicznej prawem”<sup>17</sup>. Jak słusznie wskazuje M. Jaśkowska, podstawą władczego działania administracji w sferze zewnętrznej może być tylko wyraźna norma prawna, dopuszczająca określone działania władcze. „Zgodnie z przyjętym w Konstytucji RP systemem źródeł prawa, norma ta musi wynikać z aktu powszechnie obowiązującego, z uwzględnieniem nie tylko źródeł prawa międzynarodowego, lecz także i prawa unijnego. W przypadku rozporządzeń musi ona dodatkowo spełniać warunki odpowiedniej relacji między ustawą a rozporządzeniem, wynikające z wykonawczego charakteru tego ostatniego aktu”<sup>18</sup>. W świetle wskazanych zapatrywań doktryny trudno wyjaśnić, dlaczego sąd administracyjny, dla potwierdzenia słuszności zajmowanego stanowiska, przywołał akt o charakterze pomocniczym, ignorując wskazane powyżej bezspornie istotne uwarunkowania.

---

<sup>17</sup> M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 229.

<sup>18</sup> Ibidem.



## 5. Legalność źródła obowiązku administracyjnoprawnego

Z omawianego orzeczenia wynika, że regulator, a pośrednio również sąd administracyjny wymagają od przedsiębiorców prowadzących działalność w branży hazardowej znajomości i ogólnego przestrzegania stanowisk prezentowanych przez regulatora w pismach informacyjnych. W tym kontekście trudności przysparza ustalenie, czy takie pisma mogą stanowić źródło egzekwowalnych obowiązków, nakładanych przez regulatora na podmioty prowadzące działalność w branży hazardowej. Trudno bowiem wskazać odpowiednią podstawę prawną upoważniającą regulatora do wydawania takich pism, a następnie egzekwowania przestrzegania przez przedsiębiorców zaleceń i wytycznych w nich wyrażonych.

Pism tych z pewnością nie można traktować jako odpowiedników interpretacji przepisów prawa podatkowego (interpretacji indywidualnych) wydawanych przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej zgodnie z art. 14b § 1 Ordynacji podatkowej<sup>19</sup>. Ich charakter jest poniekąd zbliżony do pisemnych interpretacji ogólnych, przewidzianych w art. 14a o.p., które wydaje minister właściwy do spraw finansów publicznych w celu zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego. Jak to trafnie określa J. Kondratowska-Muszyńska: „Zasadniczy problem prawny interpretacji polega na tym właśnie, że ustawodawca puszcza oko do podatników, usiłując w przepisach powiedzieć, że: 1) to nie do Was (w domyśle: ponieważ nie pozwala mi na to Konstytucja RP); 2) możecie się stosować albo nie; 3) jeśli się zastosujecie, to skutki będą X, a jeśli nie – to skutki będą Y. Ustawodawca prowadzi więc z adresatami pośrednimi swoisty, pozakonstytucyjny dialog normatywny”<sup>20</sup>.

Przyjąć można, że mimo braku wyraźnej podstawy prawnej – ogólnej normy kompetencyjnej lub wyraźnego upoważnienia ustawowego –

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1325), dalej: o.p.

<sup>20</sup> J. Kondratowska-Muszyńska, *Komentarz do art. 14a Ordynacji podatkowej*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 146.

stanowią one próbę wprowadzenia, czy raczej wskazania na wiążącą interpretację danych przepisów prawa przez regulatora. Pisma takie, chociaż nie mają bezpośredniej mocy wiążącej, pośrednio określają ewentualne konsekwencje niezastosowania się do wyrażonych w nich wytycznych. Wydaje się, że pisma regulatora nie będą mogły stanowić przedmiotu bezpośredniej kontroli sądowej<sup>21</sup>, przy jednoczesnym uznaniu za dopuszczalną pośredniej kontroli sądowej.

## 6. Możliwość zmiany udzielonego zezwolenia

W omawianej sprawie WSA w Łodzi przyjął, że w przypadku woli dalszego urządzania zakładów wzajemnych przy wykorzystaniu strony internetowej z dodanym przedrostkiem „terminal” obowiązkiem strony skarżącej jest zwrócenie się do Ministra Finansów z wnioskiem o ewentualną zmianę udzielonego zezwolenia. Mimo że aktualnie obowiązująca ustawa o grach hazardowych dopuszcza zmianę koncesji lub zezwolenia<sup>22</sup>, wskazanie Sądu nie może zostać uznane za trafne.

W odniesieniu do powyższego należy wskazać, że przewidziana w art. 51 u.g.h. możliwość zmiany koncesji lub zezwolenia, co słusznie zdaje się zauważać organ I instancji oraz organ odwoławczy, dotyczy wyłącznie ściśle określonych elementów decyzji uprawniającej<sup>23</sup>. Zmiana taka nie może zakładać rozszerzenia zakresu udzielonej

---

<sup>21</sup> Artykuł 3 § 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325) stanowi, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Z kolei w art. 3 § 2 tego aktu wymieniono podstawowy katalog form działania organów administracji publicznej podlegających bezpośredniej kontroli sądu administracyjnego, a w art. 3 § 3 wskazano możliwość poszerzenia tego zestawu przez przepisy ustaw szczególnych, co w tym przypadku nie znalazło zastosowania.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (t.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 4, poz. 27 ze zm.) zakładała jednorazowość zezwolenia.

<sup>23</sup> Zgodnie z u.g.h. zmiana może dotyczyć: miejsca urządzania gier lub zakładów, z tym że wskutek zmiany zezwolenia nie może nastąpić zwiększenie pierwotnej liczby punktów przyjmowania zakładów wzajemnych; rodzaju i minimalnej oraz maksymalnej liczby gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, a także minimalnej oraz maksymalnej liczby gier na automatach oraz rodzaju zakładów wzajemnych; warunków,

koncesji lub zezwolenia, co w konsekwencji stanowiłoby wykroczenie poza granice pierwotnej sprawy administracyjnej określonej i wyznaczonej zakresem zezwolenia. Przy założeniu, że strona internetowa zawierająca przedrostek „terminal” stanowi zupełnie odrębną domenę wykorzystywaną do oferowania zakładów wzajemnych, można zasadnie uznać, że operator powinien wystąpić raczej o udzielenie kolejnego zezwolenia.

## Podsumowanie

O ile należy zgodzić się z wyrażonym w uzasadnieniu orzeczenia WSA w Łodzi poglądem, że sankcjonowanie rozszerzenia możliwości w zakresie urządzania i prowadzenia tej działalności może być tylko efektem decyzji ustawodawcy, nie zaś efektem prowadzonych za wszelką cenę poszukiwań w obszarze interpretacji przepisów, to konieczne jest również stwierdzenie, że Sąd nie przeprowadził pogłębionej analizy prawnej zagadnienia, niejako za pewnik przyjmując stanowisko wyrażone przez regulatora. Jak zaś wykazano, status tej formy prawnej działania organów administracji publicznej – szczególnie weryfikowany w perspektywie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (i związanych z tym wymogów legitymowania ingerencji organów władzy publicznej) – dość istotnie utrudnia jej legalne stosowanie względem administrowanych. Jedynie na marginesie należy zasygnalizować, że w orzeczeniach zapadłych w podobnych stanach faktycznych WSA w Łodzi, w celu wzmocnienia argumentacji przytoczonej w uzasadnieniu prawnym, konsekwentnie powieliła odwołanie do treści pisma Ministerstwa Finansów z dnia 2 listopada 2017 r.<sup>24</sup> Uzasadnienie prawne słuszności nałożenia kary pieniężnej

---

które powinna spełniać spółka, w szczególności warunków dotyczących zabezpieczeń finansowych; zatwierdzonych warunków technicznych prowadzenia rejestracji gości; adresów stron internetowych wykorzystywanych do urządzania zakładów wzajemnych, z tym że wskutek zmiany zezwolenia nie może nastąpić zwiększenie pierwotnej liczby takich stron internetowych.

<sup>24</sup> Por. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 17 kwietnia 2019 r., III SA/Łd 122/19, LEX nr 2687338; z dnia 24 kwietnia 2019 r., III SA/Łd 131/19, LEX nr 2685689; z dnia

powinno się sprowadzać raczej do wykazania naruszenia przez operatora regulaminu przyjmowania zakładów, który to regulamin, po jego zatwierdzeniu, stanowi integralny element decyzji uprawniającej.

Tego rodzaju bezrefleksyjne stosowanie i uznawanie pism – w zasadzie bardziej zbliżonych do wytycznych niż do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, mogących stanowić podstawę prawną nakładania obowiązków administracyjnoprawnych w warunkach respektujących standardy państwa prawnego oraz sporządzanie na ich podstawie uzasadnienia prawnego orzeczenia – jest działaniem dyskusyjnym. Organy powołane do stosowania przepisów prawa nie powinny być uprawnione do dokonywania wiążącej i powszechnej interpretacji norm prawnych, tym bardziej że pośrednia sądowa kontrola takich aktów stanowi wyłączną możliwość oficjalnego kwestionowania stanowiska regulatora. Należy brać pod uwagę, że właściwe rozpoznanie sprawy administracyjnej każdorazowo wymaga wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności danego przypadku, z jednoczesnym przestrzeganiem standardów państwa prawnego.

### **Commentary to the judgment of the Provincial Administrative Court in Łódź dated 21 May 2019 (case no. III SA/Łd 219/19)**

#### **Summary**

This paper discusses the issue of determining the legal basis that authorizes public administration to impose enforceable obligations on parties. The author contests the grounds for the judgment of the Provincial Administrative Court in Łódź of 21 May 2019, which was handed down in connection with the financial penalty imposed on a gambling operator for organizing betting-bookmaking in breach of the terms of the granted license and the approved rules of procedure. The PAC in Łódź considered the information letter addressed by the Ministry of Finance, Department of Sectoral, Local and Gaming Taxes to all gambling operators as one of the reasons for its ruling.