

# GŁOSA

## Administracyjnoprawne zatwierdzenie wzorca umownego a dopuszczalność kontroli abuzywności jego treści — uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z 9.08.2018 r. (V CSK 413/17)

The public approval of the "term of use" and the admissibility of checking the abusiveness of its content — remarks on the judgment of the Supreme Court of 9 August 2018 (V CSK 413/17)

*dr Szymon Słotwiński*

Adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego i Handlowego na Wydziale Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Szczecińskiego

E-mail: [szymon.slotwinski@usz.edu.pl](mailto:szymon.slotwinski@usz.edu.pl); nr ORCID 0000-0002-9763-6747

### Streszczenie

W glosie poruszono problematykę wpływu zatwierdzenia regulaminu gry hazardowej przez właściwy organ administracji publicznej na możliwość kontroli abuzywności treści tego regulaminu. Rozważania rozpoczęto od kwestii kluczowej dla podjętego zagadnienia, a zatem przedstawiono definicję wzorca umownego oraz jego kwalifikacji prawnej. Na tej podstawie uznano regulamin gry hazardowej za szczególny typ wzorca umownego, który nadaje aktualności — pomijanemu obecnie — podziałowi na wzorce normatywne oraz nienormatywne, w tym na wzorce kwalifikowane i niekwalifikowane. Ponadto w prowadzonych rozważaniach posłużono się porównaniem regulacji o grach hazardowych z rozwiązaniami przyjętymi w prawie energetycznym i prawie telekomunikacyjnym w zakresie kontroli wstępnej treści stosowanych na tych rynkach wzorców umownych dla wykazania niedoskonałego stanu normatywnego przy grach hazardowych. Ostatecznie prowadzone analizy pozwoliły wykluczyć uznanie przepisów o grach hazardowych za *lex specialis* względem regulacji art. 384–385<sup>4</sup> k.c.

**Słowa kluczowe:** decyzja administracyjna, wzorce umowne, regulamin, klauzule niedozwolone

### Summary

The article approaches the issue of the impact of the approval of gambling terms of use by a competent public administration body for the ability to control the content of this terms against unlawful clauses. The considerations began with a key issue for proper research on this issue, and hence a definition of the model form of a contract and its legal qualification. On this basis, the gambling terms of use were considered as the standard contract, which gives the news of the currently neglected division into normative and non-normative model forms, including qualified and non-qualified ones. Finally, a comparative analysis of the regulation of gambling games with solutions adopted in the energy and telecommunications law was used in the scope of approval of contract models used on both markets was made in order to demonstrate imperfect regulation of the gambling law, which excludes the recognition of it as a *lex specialis* to the regulation of art. 384–385<sup>4</sup> polish Civil Code.

**Key words:** unlawful clauses, model form of a contract, term of use, administrative decision

**JEL:** K15

### Teza wyroku

Zatwierdzenie regulaminu gry hazardowej (art. 60 ust. 3 ustawy z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 165) nie wyłącza go spod kontroli przewidzianej w art. 385 i 3851 kodeksu cywilnego.

### Wprowadzenie

Wyrok, będący inspiracją do napisania poniższej glosy, zapadł w stanie faktycznym, który nie może być zrekonstruowany w całości jedynie w oparciu o treść uzasadnienia, a przede wszystkim z takim stopniem dokładności, jaki po-

zwałaby na teoretycznoprawne rozważenie każdej poruszanej w tym wyroku kwestii. W stanie faktycznym pojawia się kilka wątków nieustalonych wyczerpująco przez sądy niższych instancji, czemu wprost dał wyraz Sąd Najwyższy w uzasadnieniu. Z tego względu ten złożony stan faktyczny zostanie przedstawiony z pominięciem niektórych zaznaczonych w uzasadnieniu kwestii (np. kwestia przyczyn pozostawania jednej ze stron w błędzie i jego skutków oraz ustalenia momentu złożenia oświadczenia woli), które nie miały wpływu na zajęcie przez Sąd Najwyższy jednoznacznego stanowiska w sprawie charakteru prawnego regulaminu gry hazardowej i dopuszczalności badania jego abuzywności.

W niniejszym stanie faktycznym powód zawarł z pozwanym — prowadzącym zakład bukmacherski — umowę zakładu wzajemnego dotyczącą typowania wyników zawodów sportowych. Treść umowy była uzupełniona postanowieniami elektronicznego regulaminu zakładów bukmacherskich wydanego przez pozwanego i zatwierdzonego przez Ministra Finansów. W treści tego regulaminu — zaakceptowanego przez powoda, lecz bez zapoznania się z jego treścią — ustalono limity maksymalnych wypłat dla poszczególnych gier sportowych, w tym dla zakładu objętego sporem sądowym. Zawarcie umowy zostało potwierdzone odpowiednim kuponem, który powód wydrukował. Po wygranej pozwany rozliczył się z powodem, wypłacając kwotę odpowiadającą regulaminowym ograniczeniom, co stanowiło jedynie ułamek kwoty oczekiwanej przez powoda. Sąd I instancji, w szczególności uwzględniając fakt zatwierdzenia treści regulaminu przez Ministra Finansów, nie dopatrywał się naruszenia przepisów o klauzulach niedozwolonych. Dodatkowo sąd II instancji uznał, że przepisy o wzorcach umownych z ustawy z 23.04.1964 r. — Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.), dalej k.c., nie mają zastosowania wobec regulaminu zakładów bukmacherskich, gdyż w opinii sądu regulamin wiązał strony na mocy przepisów o grach hazardowych. Po rozpoznaniu sprawy Sąd Najwyższy uznał, że „umowa przyjęcia zakładu wzajemnego zawarta między stronami miała podstawę w ustawie o grach hazardowych, była więc umową, w której przyjmujący zakład (pозwany) był przedsiębiorcą a uczestnik zakładu (powód) — osoba fizyczna — konsumentem. Miały więc zastosowanie przepisy dotyczące wzorców umownych i klauzul niedozwolonych w umowach konsumenckich (art. 384 i nast. k.c.). W tym przypadku był to regulamin i obowiązujący pozwanego obowiązek sformułowania postanowień jednoznacznie oraz w sposób zrozumiały (art. 385 § 2 k.c.), a także zakaz umieszczenia w nim postanowień niedozwolonych (art. 385<sup>1</sup> i nast. k.c.). [...] Zatwierdzenie regulaminu (wzorca umownego) nie zwalniało więc sądu od zbadania go pod kątem jednoznaczności i zrozumiałości sformułowań oraz niezawierania niedozwolonych klauzul w umowie z konsumentem”. Takie stanowisko Sądu Najwyższego należy w pełni poprzeć. Zatem celem glosy jest teoretycznoprawne rozwinięcie powyższego poglądu.

### Pojęcie wzorca umownego i jego charakteru prawnego

We współczesnym obrocie gospodarczym świadczenie usług albo dostarczanie określonych towarów może odbywać

się na złożonych zasadach, które wymagają bardziej szczegółowego uregulowania wzajemnych praw i obowiązków w nawiązywanym stosunku prawnym. Niekiedy wystarczający jest sam pragmatyzm prowadzącego przedsiębiorstwo, który zamiast pozostawać w niepewności co do sposobu stosowania i wykładni przepisów prawa uzupełniających niekompletną treść stosunku prawnego, woli jednostronnie opracować klauzule umowne w przeważającej mierze określające treść nawiązywanych relacji prawnych. Czasami jednak specyfika określonego sektora gospodarczego, podbudowana odpowiednimi regulacjami prawnymi (zob. art. 5 ust. 5 ustawy z 10.04.1997 r. — Prawo energetyczne, Dz.U. z 2019 r. poz. 755 ze zm., oraz art. 59 ustawy z 16.07.2004 r. — Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. z 2018 r. poz. 1954 ze zm.), wymusza posługiwanie się przez przedsiębiorcę wystandaryzowanymi klauzulami umownymi, których celem jest nie tylko ochrona interesów drugiej strony umowy, ale przede wszystkim zagwarantowanie świadczenia usług bądź dostarczania produktów na przejrzystych, jednolitych oraz wspólnych dla danej kategorii kontrahentów zasadach. Bez względu na przyjętą nazwę (m.in. ogólne warunki umów, regulaminy, taryfy, projekty umów, cenniki), przygotowana przez jedną stronę klauzula umowna (lub ich zespół) regulująca wzajemne prawa i obowiązki, przeznaczona do wielokrotnego użytku, jest kwalifikowana jako wzorzec umowny, o którym mowa w art. 384 k.c. W doktrynie prawa cywilnego powszechnie akceptuje się definicję tego pojęcia, zgodnie z którą przez wzorce umów należy rozumieć „wszelkie klauzule umowne, które zostały przygotowane z góry na użytek przyszłych umów. Są one opracowane jednostronnie przez podmioty (lub na ich zlecenie), które zamierzają zawrzeć wiele umów na identycznych warunkach kontraktowych” (Bednarek, 2005, s. 1; Bednarek, 2013, s. 596; por. Łętowska, 2002, s. 292–293; Rejda, 2005, s. 127; wyrok TK z 8.12.2003 r., K 3/02, OTK-A 2003/9, poz. 99). Obecnie bez problemów uznaje się, że proponentem (proferentem) jest podmiot, który sam opracował wzorzec umowy albo zlecił opracowanie tego wzorca innej osobie (Popiołek, 2018a, nb 10). Z kolei adresat wzorca określany jest mianem adherenta. Warte podkreślenia jest również to, że analiza przepisów art. 384–385 k.c. regulujących problematykę wzorców umownych wskazuje na wysoce zróżnicowany zakres podmiotowy tej regulacji. Odnosi się ona bowiem do każdego podmiotu prawa cywilnego, przyznając mu kompetencję do tworzenia i posługiwania się wzorcami umownymi (Olejniczak, 2010, s. 197; Bednarek, 2013, s. 650; przeciwnie Rejda, 2005, s. 124). Oczywiście dalsza kwalifikacja podmiotowa związana z rodzajem obrotu gospodarczego niesie za sobą bardziej szczegółowo określone obowiązki, tak przy ustalaniu mocy wiążącej wzorca umownego, jak i sposobu kształtowania jego treści (zwłaszcza w obrocie konsumenckim — por. art. 384 § 2 i 385<sup>1</sup> § 1 k.c.). Mechanizm posługiwania się wzorcem umownym zakłada, że w zasadzie występuje on obok nawiązanej relacji umownej, której zakres treściowy uzupełnia. W tym też sensie charakter prawny wzorca nie jawi się jako zagadnienie oczywiste. Obecnie przeważająca część wzorców umów ma charakter nienormatywny, czyli ich postanowieniom nie można przypisać rangi norm prawnych lub wysoce do nich zbliżonych (o aspektach historycz-

nych i współczesnym wykorzystaniu wzorców normatywnych i ich odróżnieniu od wzorców nienormatywnych zob. Leśniak, 2017, s. 7; Bednarek, 2013, s. 640). W doktrynie starano się uzasadnić charakter prawny wzorca umownego, posługując się różnymi teoriami, niekiedy ze sobą przeciwstawnymi (przegląd stanowisk w tym względzie z bogatą literaturą zob. Bednarek, 2013, s. 675; Łętowska, 2002, s. 318). Obecnie poglądem dominującym, który wpłynie na dalszy tok rozważań, jest koncepcja stworzona przez E. Łętowską (Łętowska, 1975, s. 199; Łętowska, 2002, s. 319–321; Łętowska, 2001, s. 80–81, pogląd ten popierają w szczególności Radwański, 1977, s. 207; Popiołek, 2018a, nb 28; Olejniczak, 2010, s. 197, Bednarek, 2013, s. 678). Zgodnie z nią wzorzec umowny stanowi kwalifikowane oświadczenie woli, które mając szczególny reżim prawny i przy spełnieniu przesłanek tego reżimu, kształtuje poza konsensem treść stosunku prawnego wynikającego z umowy, tak jak zwyczaj, zasady współżycia społecznego i przepisy prawa. W rezultacie wzorzec umowny jest kolejnym czynnikiem doprecyzowującym następstwa czynności prawnej obok tych wymienionych w art. 56 k.c.

### **Regulamin gry hazardowej jako przykład wzorca umownego o szczególnym charakterze prawnym**

Przywołane wyżej stanowisko doktryny prawa cywilnego co do istoty i charakteru prawnego wzorców umownych pozwala przyjąć, że regulamin gry hazardowej jest szczególnym typem wzorca umownego, mimo że taką kwalifikację wyklucza A. Pyrżyńska (Pyrżyńska, 2019a, nb 16), która wskazuje, że „celem wskazanych regulaminów jest doprecyzowanie przepisów ustawy, jednak przy zapewnieniu dla każdego uczestnika jednakowych warunków uczestnictwa w grze, bez możliwości odmiennej regulacji umownej”. Taki pogląd wydaje się jednak zbyt rygorystyczny. Głównie z tego powodu, że obowiązująca regulacja o grach hazardowych nie zawiera, oprócz definicji gier i zakładów, treści kształtujących prawa i obowiązki stron takiego stosunku prawnego, które mogą uzupełniać relacje umowne *ex lege*. W rezultacie konieczne jest stworzenie aktu w całości określającego te kwestie i odpowiadającego określonej grze hazardowej. Poza tym proponentem jest nadal podmiot prawa cywilnego, który ze względu na występującą w sektorze gier hazardowych reglamentację działalności gospodarczej nie może korzystać z takiej samej autonomii woli, jak pozostali uczestnicy obrotu gospodarczego i musi w swojej działalności posługiwać się omawianym wzorcem umownym. Wynikający, nawet pośrednio, z przepisów prawa obowiązek posługiwania się wzorcem umownym nie powinien przekreślać jego istoty.

Szczególny charakter tego wzorca umownego wyraża się właśnie w występowaniu pierwiastka administracyjnoprawnego, który ten wzorzec obligatoryjnie musi dopełniać. Jednak nie jest to jedyne źródło specyfiki tego wzorca umownego. Jak już wspomniano, każdy podmiot prawa cywilnego ma swobodę w posługiwaniu się wzorcami umownymi. Oznacza to, że z istniejącym uprawnieniem nie łączy się w zasadzie za-

den obowiązek prawny czynienia z niego użytku. Zatem w większości przypadków to jedynie okoliczności faktyczne związane z masowością świadczonych usług czy też ze zwiększeniem operatywności w zawieraniu umów i zmniejszeniem związanych z tą procedurą kosztów decydują o posługiwaniu się wzorcem umownym w obrocie gospodarczym. Jednak inaczej kwestia rysuje się właśnie przy regulaminach gier hazardowych. Treść art. 60 ustawy z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 847 ze zm.), dalej u.g.h., nie pozostawia wątpliwości, że przedsiębiorca ubiegający się o koncesję lub zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w sektorze gier hazardowych musi posługiwać się wzorcem umownym w postaci regulaminu urzędzanej gry hazardowej i to jeszcze takim, którego projekt został zatwierdzony przez wskazany w ust. 2 i 3 tego przepisu właściwy organ administracji publicznej. W tym też sensie nie wywoła większych konsternacji wnioski, że akt administracyjny zatwierdzający projekt regulaminu gry hazardowej stanowi *conditio sine qua non* dla sprostania wszelkim wymogom formalnym w procedurze udzielenia koncesji albo zezwolenia na prowadzenie działalności w omawianym sektorze. Jednakże ustalenie relacji zachodzącej między tym aktem administracyjnym a samym regulaminem gry hazardowej, a także wpływu tej procedury na charakter prawny tego wzorca umownego i ustalenie właściwego reżimu prawnego dla oceny jego skuteczności jest już wysoce problematyczne.

### **Zatwierdzenie regulaminu gry hazardowej a regulamin gry hazardowej**

Nie ulega wątpliwości, że rynek gier hazardowych oferuje usługi, które w skrajnych przypadkach są szkodliwe społecznie i ekonomicznie (zob. Bublitzky, Alpers, Pitting, 2017, 46). Z tego też względu wysoce usprawiedliwiona jest reglamentacja swobody działalności gospodarczej przez potrzebę ochrony nadrzędnego interesu społecznego (Lewandowicz, 2017, s. 15 wraz z przywołanym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości). Stąd też zatwierdzenie projektu regulaminu urzędzanej gry hazardowej przyjmuje postać jednego z instrumentów prewencyjnej ochrony przed takimi grami hazardowymi, które potęgowałyby uzależnienie od hazardu z jednej strony, zaś z drugiej strony — gwarantuje uczestnictwo w grach hazardowych na uczciwych i przejrzystych warunkach. Ponadto, zwracając także uwagę na relacje między treścią art. 60 ust. 1a, 2 i 3 u.g.h., zgodnie z którymi oprócz samego regulaminu gry hazardowej określającego zasady gry oraz sposób spełniania warunków ustawowych związanych z jej urzędzaniem, zatwierdzana ma być także jego zmiana, nie sposób przyjąć, że omawiany akt administracyjny zatwierdzający projekt regulaminu gry hazardowej będzie mieć charakter czynności materialno-technicznej. Rolą tego aktu administracyjnego nie może być wyłącznie uznanie, że wszystkie elementy treściowe wynikające z art. 61 u.g.h. znajdują się w projekcie regulaminu. W przeciwnym razie nie tylko nie spełniałby on swojej roli, ale również niemożliwe byłoby zatwierdzenie zmian regulaminu, które z natury rzeczy dotyczą

konkretnych fragmentów już zatwierdzonego regulaminu, a w tym przypadku ustawodawca milczy co do minimum treści takiej zmiany. Biorąc powyższe pod uwagę, właściwy organ musi skoncentrować się nie tylko na formalnym aspekcie regulaminu, ale także merytorycznie przeanalizować jego treść. Dlatego też w tych sprawach powinna zapadać indywidualnie rozstrzygająca sprawę decyzja administracyjna, która w sposób władczy „stosuje normę prawa materialnego, przyznając lub odmawiając przyznania uprawnień i nałożenia obowiązków zaproponowanych przez przedsiębiorcę” (tak wyrok NSA z 18.05.2011 r., II GSK 548/10, LEX nr 992411, w którym stwierdzono, że zatwierdzenie zmian regulaminu zakładów wzajemnych następuje w sprawie administracyjnej w drodze kończącego ją aktu, niestanowiącego czynności materialno-technicznej, który odpowiada wymienionym w doktrynie cechom decyzji administracyjnej; Babiarz, Aromiński, 2018, nb 2; zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 26.10.2012 r., VI ACa 613/12, LEX nr 1281155; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 1.08.2013 r., VI ACa 63/13, LEX nr 1422522, w którym uznano, że zatwierdzenie regulaminu loterii promocyjnej stanowi zatem władczą czynność prawną będącą wyrazem woli organu administracji publicznej wywołującą bezpośredni skutek w sferze praw i obowiązków przedsiębiorcy).

Wskazane argumenty prowadzą do jednej konkluzji. Otóż regulamin gry hazardowej tylko wtedy będzie rozpoznawany na kanwie prawa cywilnego jako wzorzec umowy i podstawa do kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorcy i jego kontrahenta, gdy poprzedzony zostanie stosowną decyzją administracyjną. Bez tego aktu administracyjnego, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 60 ust. 1 u.g.h., mamy do czynienia jedynie z projektem, czyli zapowiedzią przyszłego uregulowania wzajemnych praw i obowiązków pomiędzy urządzającym daną grę hazardową a jej uczestnikiem, a więc z aktem niekompletnym. W tym ujęciu w żadnym razie akt ten nie może być uznany za czynnik regulujący pozycje stron obok kryteriów z art. 56 k.c., zgodnie z przyjętą wcześniej koncepcją.

Na tej podstawie należy uznać szczególnie charakter regulaminów gier hazardowych, które dla swojej cywilnoprawnej skuteczności wymagają ponadto czynnika administracyjnoprawnego.

Doświadczenie uczy jednak, że może wystąpić sytuacja, gdy przedsiębiorca wbrew literze prawa będzie posługiwać się niezatwierdzonym projektem regulaminu gry hazardowej (sytuacja mało prawdopodobna) albo niezatwierdzonym projektem zmiany regulaminu gry hazardowej (sytuacja bardziej prawdopodobna). W pierwszej sytuacji podczas sporu prawnego między organizatorem gry lub zakładem a jej uczestnikiem podstawową kwestią będzie ustalenie, czy roszczenia uczestnika o wypłatę/wydanie nagrody są w ogóle zaskarżalne w myśl art. 413 k.c. Jak zostało wskazane, zatwierdzenie projektu regulaminu jest jednym z warunków uzyskania stosownego zezwolenia lub koncesji. Niewykluczone więc, że dana gra lub zakład w takim wypadku są zakazane w rozumieniu tego przepisu jako sprzeczne z prawem. Z kolei w drugiej sytuacji mielibyśmy do czynienia z grą lub zakładem legalnym, ale odbywającym się na sprzecznych z prawem zasadach, ponieważ niezatwierdzonych przez właściwy organ. W tym znaczeniu

dla stron wiążąca jest treść dotychczasowego regulaminu. Można zatem wyobrazić sobie sytuację, w której różnica w wysokości należnej wygranej między niższą dotychczasową stawką a nową — niezatwierdzoną — będzie stanowić, w myśl art. 361 k.c., szkodę w postaci utraconej korzyści na skutek bezprawnego zachowania się urządzającego grę.

Należy również stwierdzić, że wzorzec umowy, który dla swojej skuteczności wymaga akceptacji organu administracyjnego, w pewnym sensie stopniowo przywraca blask stosowanemu na przełomie XX i XXI w. podziałowi wzorców umownych na normatywne i nienormatywne, a tych z kolei — na kwalifikowane i niekwalifikowane (chodzi w szczególności o lata 1965–1990; szerzej Bednarek, 2013, s. 644–648; o tym, że wzorce normatywne nie straciły obecnie swojej przydatności funkcjonalnej, zob. Leśniak, 2017, s. 13, który pisze tak o wprowadzonym 1.01.2012 r. normatywnym wzorcu umowy spółki z o.o. oraz wprowadzonych 15.01.2015 r. normatywnych wzorcach umów spółek jawnej i komandytowej; należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Pyrzyńska, 2019a, nb 16, że w sytuacji, w której organ administracji publicznej uzyskuje kompetencję do wpływania na kształt wzorca umowy oraz na jego stosowanie, wzorzec przybiera postać szczególną, która może być ujmowana jako postać wzorca kwalifikowanego).

### **Znaczenie aktów administracyjnych dla uznania wzorca umownego za transparentny, a jego treści za zgodnej z przepisami prawa**

Ze względu na to, że wzorce umowne są przygotowywane wyłącznie przez jedną stronę, na które druga strona może przystać lub odmówić nawiązania stosownego stosunku prawnego, posłużenie się nimi rodzi ryzyko. Proponent, kształtując treść wzorca umownego, zwłaszcza gdy ma uprzywilejowaną pozycję na rynku, może kosztem swojego kontrahenta, w szczególności będącego konsumentem, chronić wyłącznie swój interes prawny i ekonomiczny. W celu zniwelowania tego niebezpieczeństwa ustawodawca uregulował kwestię posługiwania się tą instytucją prawa cywilnego, przesądzając już o samym momencie związania stron treścią wzorca umownego, a więc zasad jego inkorporacji (art. 384 k.c.), a także wymogu transparentności odnoszącej się do sformułowania wzorca umownego jednoznacznie i w sposób zrozumiały (art. 385 k.c.). Natomiast w przypadku obrotu konsumenckiego zastrzeżono wskazane rygory o ukształtowanie praw i obowiązków z zachowaniem równowagi kontraktowej, a więc poprzez zakaz stosowania postanowień sprzecznych z dobrymi obyczajami i rażąco naruszających interes konsumenta (art. 385<sup>1</sup> k.c.). W rezultacie niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z obrotem powszechnym albo konsumenckim, dla oceny prawidłowości oraz skuteczności wzorca umownego konieczne jest przeanalizowanie zarówno kwestii formalnych (technicznych), jak i merytorycznych (Łętowska, 2001, s. 98; Bednarek, 2013, s. 702; Pyrzyńska, 2019b, nb 10; Popiołek, 2018b, nb 5; Mikłaszewicz, 2008, s. 227). Aspekt formalny dotyczy nie tylko sposobu udostępnienia wzorca, ale także jego czytel-

ności uwarunkowanej techniką jego sporządzenia (wielkość czcionki, długość zdań, używany język; chodzi tu o wszystkie poziomy rozumienia tekstu pisanego, zob. Mikłaszewicz, 2008, s. 227; Mikłaszewicz, 2018, nb 5). Aspekt merytoryczny odnosi się do treści wzorca, która nie powinna budzić wątpliwości (za wielu — Bednarek, 2013, s. 702).

Biorąc pod uwagę wielowątkowość kontroli wzorców umownych, trudno jest uznać, że zatwierdzenie regulaminu gry hazardowej daje należyta rękojmię prawidłowości wzorca umownego w ujęciu cywilnoprawnym. Oczywiście należy się zgodzić z tym, że nadrzędną funkcją zatwierdzenia regulaminu gry hazardowej oraz wszelkich jego zmian z art. 60 u.g.h. jest zagwarantowanie rzetelności oraz legalności gier hazardowych (zob. Janiak, 2011, s. 957). Dlatego też zatwierdzenie regulaminu może być rozpoznawane jako jeden z instrumentów tworzenia bezpiecznego oraz zapewniającego prawidłowy przebieg gier hazardowych środowiska prawnego. Jednak zakres kompetencji właściwych organów uprawnionych do zatwierdzania regulaminów gier hazardowych jest w tej materii niesatisfakcjonujący. Wystarczy już tylko porównać regulacje z sektorów gospodarczych, w których również dostrzega się ryzyko naruszeń interesów podmiotów strukturalnie słabszych przez podmiot wyłącznie świadczący określoną usługę albo dysponujący niezbędną strukturą techniczną, a więc sektor energetyczny oraz telekomunikacyjny.

Na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy z 10.04.1997 r. — Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.), dalej p.e., Prezes URE zatwierdza taryfę bądź odmawia jej zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia niezgodności taryfy z zasadami i przepisami prawa energetycznego (co do charakteru prawnego taryfy i jej zmiany w prawie energetycznym zob. Słotwiński, 2017, s. 165). Dokonując kontroli stosowanych taryf na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 2 p.e., Prezes URE analizuje i weryfikuje ich treść zgodnie z zasadami szczegółowo określonymi w art. 44–46 p.e., a w tym może kontrolować koszty przyjmowane przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach. Inaczej ta kwestia wygląda w prawie telekomunikacyjnym. Chociaż nie wprowadzono tutaj mechanizmu zatwierdzania wzorców umownych, to jednak umożliwiono Prezesowi UKE na podstawie art. 48 ustawy z 16.07.2004 r. — Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2018 r. poz. 1954 ze zm.), dalej p.t., sprawowanie prewencyjnej kontroli treści regulaminów świadczenia

usług i cenników stosowanych przez przedsiębiorców o znaczącej pozycji rynkowej na danym rynku detalicznym. W przypadku stwierdzenia w ich treści sprzeczności z kryteriami wskazanymi w art. 48 ust. 2 p.t., Prezes UKE może zgłosić sprzeciw. Objęte sprzeciwem postanowienia cenników i regulaminów świadczenia usług, a także ich zmiany — nie wchodzą w życie.

W przeciwieństwie do dwóch wskazanych regulacji, w ustawie o grach hazardowych nie ma tak szczegółowych rozwiązań, głównie co do kryteriów kontroli, pozwalających na merytoryczną ingerencję organu administracji publicznej w treść sporządzonego przez przedsiębiorcę wzorca umownego. Na tej podstawie należy dojść do wniosku, że analizowane przepisy w obecnym brzmieniu nie mogą stanowić *lex specialis* wobec regulacji z art. 384–3854 k.c. Bardziej uzasadnione jest stanowisko, które wyrażono w przywołanym wyroku Sądu Najwyższego, że *de lege lata* brak odpowiednich przepisów dających podstawę do merytorycznej oceny treści wzorców umownych uzasadnia potrzebę stosowania przepisów Kodeksu cywilnego w tym zakresie.

Dotychczasowa regulacja o grach hazardowych pozwala jednak przyjąć, że zatwierdzenie regulaminu urządzanej gry hazardowej oznacza, iż jest ona przeprowadzana jak najbardziej legalnie, a jej zasady są rzetelne. Zatem odnosi się to wyłącznie do potwierdzenia prawidłowości samej konstrukcji gry hazardowej, nie zaś przyjęcia domniemania, iż z tym momentem skutecznie zapobieżono ewentualnemu naruszeniu interesów adherentów, w szczególności konsumentów. Konieczne jest w tym miejscu odróżnienie zasad rządzących daną grą hazardową od treści stosunku prawnego, na podstawie którego dochodzi do wzajemnych rozliczeń na skutek przeprowadzenia tej gry. Z rzetelności mechanizmu urządzanej gry hazardowej nie wynika przyzwoitość rozliczeń między przegrywającym urządzającym grę a uczestnikiem. Dopuszczenie zatem kontroli abuzywności regulaminów gier hazardowych pozwoli na bardziej realistyczną oraz zindywidualizowaną ocenę treści wzorca umownego na zupełnie innej płaszczyźnie, która siłą rzeczy nie jest możliwa do przeanalizowania w postępowaniu administracyjnym ukierunkowanym na udzielenie koncesji lub zezwolenia na prowadzenie określonej gry albo zakładu.

## Bibliografia

- Babiarz, S., Aromiński, K. (2018). Komentarz do art. 60. W: S. Babiarz (red.), *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bednarek, M. (2005). *Wzorce umów w prawie polskim*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bednarek, M. (2013). *Wzorce umów*. W: E. Łętowska (red.) *System Prawa Prywatnego* (t. 5). *Prawo zobowiązań — część ogólna*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bublitzky, F., Alpers, G. W., Pitting, A. (2017). From avoidance to approach: The influence of threat-of-shock on reward-based decision making. *Behaviour Research and Therapy*, (96), 47–56.
- Janiak, A. (2011). Gra i zakład. W: J. Panowicz-Lipska (red.), *System Prawa Prywatnego* (t. 8). *Prawo zobowiązań — część szczegółowa*. Warszawa: C.H. Beck.

- Leśniak, M. (2017). *Normatywne wzorce umów spółek handlowych w prawie polskim*. Warszawa: C.H. Beck.
- Lewandowicz, M. (2017). Wybrane aspekty nowelizacji ustawy o grach hazardowych w świetle prawa unijnego. *Europejski Przegląd Sądowy*, (8), 14–21.
- Łętowska, E. (1975). *Wzorce umowne. Ogólne warunki, wzory, regulaminy*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Łętowska, E. (2001). *Ochrona niektórych praw konsumentów. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Łętowska, E. (2002). *Prawo umów konsumenckich*. Warszawa: C.H. Beck.
- Mikłaszewicz, P. (2008). *Obowiązki informacyjne w umowach z udziałem konsumentów na tle prawa Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Mikłaszewicz, P. (2018). Komentarz do art. 385. W: K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz (t. 3A). Zobowiązania. Część ogólna*. Warszawa: C.H. Beck.
- Olejniczak, A. (2010). W: A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz (t. 3). Zobowiązania część ogólna*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Popiołek, W. (2018a). Komentarz do art. 384. W: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny (t. 1). Komentarz. Art. 1–44910*. Warszawa: C.H. Beck.
- Popiołek, W. (2018b). Komentarz do art. 385. W: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny (t. 1). Komentarz. Art. 1–44910*. Warszawa: C.H. Beck.
- Przyńska, A. (2019a). Komentarz do art. 384. W: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny (t. 2). Komentarz. Art. 353–626*. Warszawa: C.H. Beck.
- Przyńska, A. (2019b). Komentarz do art. 385. W: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny (t. 2). Komentarz. Art. 353–626*. Warszawa: C.H. Beck.
- Radwański, Z. (1977). *Teoria umów*. Warszawa: PWN.
- Rejda, M. (2005). Definicja terminu „wzorzec umowy konsumenckiej”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (3), 113–127.
- Słotwiński, Sz. (2017). *Status prawny energii elektrycznej jako wyznacznik stosunków umownych*. Warszawa: C.H. Beck.

## Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

Business Law Journal

**ZNAJDZIESZ NAS TU**

**www.pug.pl**  
**tel. 795 155 583**  
**00-252 Warszawa**  
**ul. Podwale 17**