

ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW

---



## RYNEK HAZARDOWY W POLSCE

---

WARSZAWA, GRUDZIEŃ 2021

---

# WSTĘP

---

Rynek hazardowy jest złożonym zjawiskiem, obejmującym z jednej strony elementy rynkowe, z drugiej zaś priorytety ustawodawcy dotyczące m.in. ochrony gracza (odpowiedzialnej gry), wpływów na rzecz Skarbu Państwa oraz ograniczania i eliminacji szarej strefy w grach hazardowych.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, iż nie istnieje jeden model funkcjonowania rynku gier hazardowych. Istnieją rozwiązania, w których regulacje w stopniu minimalnym określają ramy funkcjonowania tego rynku, jak również modele, w których ochrona gracza jest wyznacznikiem tworzonych regulacji. Warto jednak w tym miejscu zaznaczyć, że cechą wspólną zdecydowanej większości rynków gier hazardowych jest monopol państwa w wybranych obszarach gier hazardowych.

W Polsce monopol państwa obejmuje gry liczbowe (zarówno w salonach naziemnych, jak i online), loterie pieniężne (tzw. zdraпки czy Gierki i Kaskada), salony gier na automatach oraz Total Casino – jedyne legalne kasyno internetowe. Oznacza to, iż wyżej wymienione gry organizowane są przez podmiot wykonujący monopol państwa w obszarze gier hazardowych, którym jest Totalizator Sportowy Sp. z o.o.

Oprócz gier hazardowych w ramach monopolu państwa, na rynku funkcjonują prywatne podmioty oferujące kasyna gry (tylko w punktach naziemnych) oraz zakłady wzajemne – tak w punktach naziemnych, jak i online.





Z uwagi na fakt, iż – oprócz podmiotów legalnych – na rynku funkcjonują podmioty nie posiadające stosownych uprawnień do oferowania gier hazardowych – w szczególności online – na stronie internetowej Ministerstwa Finansów istnieje wykaz podmiotów posiadających zezwolenie ministra właściwego do spraw finansów publicznych na urządzenie zakładów wzajemnych, jak również posiadających koncesję na prowadzenie kasyna gry [1].

Nowelizacja Ustawy o grach hazardowych dokonana Ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 88) wprowadziła znaczące zmiany w funkcjonowaniu rynku gier hazardowych. Istotne zmiany dotyczyły zmniejszenia skali występowania tzw. „szarej strefy” w zakresie gier na automatach, zakładów wzajemnych oraz gier w internecie.

Założone cele nowelizacji ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. zostały osiągnięte bardzo szybko. W latach 2016-2020 udział nielegalnych operatorów w całych przychodach z hazardu online zmniejszył się z 79,7% w 2016 r. do 25,6% w 2020 r. [2]. Zaledwie w rok po wejściu w życie ustawy z 2016 r. odnotowano spadek wartości rynku nielegalnych gier hazardowych [3] o 31%. Pomiedzy 2020 r. a 2021 r. nastąpił wzrost nielegalnej aktywności, który można przypisać ograniczeniom związanym z pandemią koronawirusa.

Innowacje w technologiach informacyjnych oraz postępujący wzrost społecznych kompetencji cyfrowych sprawia, iż kanał online gier hazardowych wymaga szczególnej uwagi, tak ze strony graczy, jak i organów państwa. Taka sytuacja uzasadnia potrzebę wprowadzenia kolejnych zmian regulacyjnych w odpowiedzi na pojawiające się i rosnące zagrożenia. Dalsza ochrona gracza, jak również zabezpieczenie wpływów podatkowych, wydają się być kluczowe.

[1] <https://www.podatki.gov.pl/pozostale-podatki/gry-hazardowe/zaklady-wzajemne-i-gry-hazardowe-przez-internet/> (dostęp: 09.08.2021), jak również <https://www.podatki.gov.pl/media/6053/wykaz-obowi%C4%85zuj%C4%85cych-koncesji-na-kasyna-gry-wed%C5%82ug-stanu-na-02-06-2021-r.pdf> (dostęp: 09.08.2021).  
[2] [https://www.totalizator.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0017/141038/Szara-strefa-gier-hazardowych-online-w-Polsce.pdf](https://www.totalizator.pl/_data/assets/pdf_file/0017/141038/Szara-strefa-gier-hazardowych-online-w-Polsce.pdf) (dostęp 23.09.2021).  
[3] Ibid.



---

# EUROPEJSKIE RYNKI GIER HAZARDOWYCH

---

Należy zauważyć, że prawo regulujące gry hazardowe nie zostało poddane harmonizacji na poziomie Unii Europejskiej (UE). Z tego też powodu, państwa członkowskie UE posiadają niemal nieograniczone kompetencje w zakresie kształtowania własnej polityki wobec gier hazardowych.

Przyjmowane przez państwa ograniczenia, bądź zakazy organizowania gier hazardowych zwykle są motywowane przez ustawodawców koniecznością ochrony interesu publicznego, w szczególności ochrony zdrowia i konsumenta.

Na przytoczone powyżej aspekty zwróciła uwagę Komisja Europejska (KE), która w swoim zaleceniu z dnia 14 lipca 2014 r. w sprawie zasad ochrony konsumentów i graczy korzystających z usług hazardowych online i w sprawie ochrony nieletnich przed grami hazardowymi online (Dz. Urz. UE L 214 z 19.07.2014) wskazała, iż: „ochrona konsumentów i zdrowia to główne cele państw członkowskich w zakresie interesu publicznego w kontekście ich krajowych ram dotyczących gier hazardowych, w których porusza się kwestie zapobiegania problematycznym zachowaniom hazardowym i ochrony nieletnich”.



Powyższe zalecenie to jedno z niewielu działań na poziomie UE, które ingeruje w problematykę regulacji gier hazardowych.

Jednakże, jako iż zalecenie KE to tzw. *soft law*, co w praktyce oznacza, że nie nakłada ono na państwa członkowskie żadnych bezpośrednich obowiązków prawnych, ani też nie przewiduje sankcji za niezastosowanie się do zalecenia.

Analiza poszczególnych porządków prawnych państw członkowskich w zakresie regulacji gier hazardowych pokazuje, że kraje w różnym stopniu dążą do zachowania zgodności z zaleceniem KE. Pewne jurysdykcje ustanawiają monopol państwa, przyjmując za cel ograniczenie negatywnych skutków gier hazardowych. Inne natomiast skupiają się na maksymalizacji przychodów do budżetu państwa z tytułu tego rodzaju działalności gospodarczej.

**Komisja Europejska wskazała, iż: „ochrona konsumentów i zdrowia to główne cele państw członkowskich w zakresie interesu publicznego w kontekście ich krajowych ram dotyczących gier hazardowych, w których porusza się kwestie zapobiegania problematycznym zachowaniom hazardowym i ochrony nieletnich”.**



# NORWEGIA

Cały norweski rynek gier hazardowych jest de facto objęty monopolem państwa. Państwowe podmioty: Norsk Tipping i Norsk Rikstoto są jedynymi posiadaczami zezwoleń na oferowanie gier hazardowych w Norwegii. Norsk Tipping oferuje takie gry jak loterie, zakłady bukmacherskie, Keno i kilka innych. Z kolei Norsk Rikstoto jest firmą upoważnioną do organizowania zakładów wzajemnych na wyścigi konne. Tymczasem prywatne podmioty mogą uzyskać zezwolenie na organizację niektórych loterii, ale tylko wtedy, gdy promują one cele humanitarne lub cele społecznie korzystne.

Co ciekawe, w czerwcu 2010 r. rząd norweski uchwalił ustawę, która zmusiła wszystkie banki w Norwegii do odmowy klientom korzystania z kart kredytowych i debetowych w kasynach naziemnych i internetowych na całym świecie. Obywatele norwescy zostali również zobowiązani do deklarowania wygranych uzyskanych w innych krajach [4].

W kraju nie funkcjonuje podatek od gier analogiczny do tego, który płacony jest np. przez podmioty polskie i polski monopol gdyż wszystkie zyski monopolisty stanowią dochód państwa.





# FINLANDIA

Fiński rynek gier hazardowych jest w pełni objęty monopolem państwa. Operatorem wszystkich gier stacjonarnych, jak i online, jest Veikkaus Oy – państwowa spółka, która powstała w 2017 roku w wyniku fuzji trzech wcześniej istniejących firm hazardowych: Veikkaus, Fintoto i Finland's Slot Machine Association. Przed 2017 rokiem wszyscy trzej dostawcy wspólnie wykonywali monopol państwa w zakresie organizacji gier hazardowych [5].

Podatek od gier wynosi 12% GGR (ang. Gross Gaming Revenue - jest to wskaźnik przychodowy stanowiący różnicę między wartością stawek wpłacanych przez graczy i wygranych uzyskanych przez nich w grach). Główną korzyścią budżetu państwa z działalności Veikkaus jest jednak zysk monopolisty. Podział zysku Veikkaus został określony w ustawie. Zysk jest rozdzielany między poszczególne ministerstwa w następujący sposób:

- 53% do Ministerstwa Edukacji i Kultury, z przeznaczeniem na finansowanie sportu i wychowania fizycznego, nauki, sztuki i pracy z młodzieżą;
- 43% dla Ministerstwa Spraw Społecznych i Zdrowia, na realizację zadań w zakresie zdrowia i opieki społecznej;
- 4% dla Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa, na finansowanie wyścigów konnych.



# GRECJA

Głównym aktem prawnym regulującym gry hazardowe w Grecji jest ustawa 4002/2011. Zgodnie z ww. ustawą, kompetentnym organem w zakresie gier hazardowych jest specjalnie utworzony niezależny organ administracyjny o nazwie Hellenic Gaming Commission (HGC). Składa się ona z dziewięciu członków, którzy są bezpośrednio mianowani przez Ministra Finansów [6].

Na rynku greckim obowiązuje mieszany model regulacji hazardowych – niektóre segmenty rynku objęte są monopolem państwa (gry liczbowe, loterie pieniężne, automaty do gier w postaci videoloterii), a inne systemem licencyjnym (kasyna gier, niektóre gry hazardowe online). Na szczególną uwagę w kontekście porównania z rynkiem polskim, zasługują regulacje związane z automatami do gier.

Zgodnie z systematyką branży hazardowej, funkcjonujące w Grecji „automaty” są de facto maszynami do urządzania videoloterii. Oznacza to, że wszystkie urządzenia są połączone ze sobą jednym systemem centralnym, natomiast urządzenie losujące wyniki nie znajduje się na konkretnym automacie tylko w centrum przetwarzania danych, z którym łączy się „automat” (terminal) gier. Ponadto videoloterie różnią się od automatów do gier bardziej „namacalnymi” z punktu widzenia klienta cechami, takimi jak możliwość funkcjonowania wspólnego jackpota – czyli bardzo wysokiej, głównej wygranej – dla wszystkich terminali znajdujących się w sieci.



[6] <https://www.casinonewsdaily.com/greece> (dostęp 24.09.2021).



Grecki regulator w 2011 r. przyznał monopol na prowadzenie videloloterii lokalnemu monopolistcie – państwowej firmie OPAP (następnie sprywatyzowanej) – uchwalając jednocześnie, że w kraju może funkcjonować 35 tys. maszyn VLT (ang. Video Lottery Terminals) , z których 18.500 mogło działać w modelu agencyjnym zbliżonym do franczyzy (właścicielem maszyn miał być OPAP, ale właścicielem punktu gier mógł być podmiot trzeci, który za prowadzenie punktu gier otrzymywałby wynagrodzenie prowizyjne). Pierwsze automaty marki PLAY OPAP zaczęły działać na rynku dopiero 6 lat po przyznaniu monopolu OPAP z uwagi na zawirowania polityczne i operacyjne. Dziś jednak, rynek videoloterii w Grecji jest w pełni nasycony, głównie dzięki funkcjonowaniu modelu agencyjnego. W modelu tym, agent / franczyzobiorca pokrywa część kosztów inwestycji w punkt (minimalna inwestycja agenta to 100 tys. EUR) i urządza w nim gry poprzez maszyny VLT należące do OPAP przestrzegając wszelkich warunków gry ustalonych przez monopolistę.

Obecnie w kraju funkcjonuje ponad 2600 punktów gier, z czego ponad 2100 to punkty agencyjne. Ekspresowa ekspansja sieci videloloterii możliwa była właśnie dzięki zezwoleniu monopolowi na działanie w modelu agencyjnym. W 2019 r. – ostatnim przed pandemią COVID-19 – średni GGR na automat w Grecji wyniósł ok. 14 tys. EUR rocznie.

Podatek od gier na automatach, płacony przez monopolistę wynosi 35% GGR. Innym ciekawym rozwiązaniem wprowadzonym przez greckiego regulatora jest licencjonowanie dostawców na rynku hazardowym (np. dostawców technologii).



---

# 2. RYNEK HAZARDOWY W POLSCE

## – REGULACJE PRAWNE

---

Rynek hazardowy jest złożonym zjawiskiem o wymiarze społeczno-gospodarczym. Ustawodawca dąży do jednoczesnego zapewnienia ochrony konsumentom (graczom), zabezpieczenia wpływów do budżetu państwa, a także ograniczania ryzyka nielegalnego hazardu i szarej strefy gier hazardowych. Struktura rynku gier hazardowych nie jest więc zależna jedynie od mechanizmów wolnorynkowych, gdyż duże znaczenie odnośnie tej branży, jako specyficznego rodzaju działalności gospodarczej, odgrywa całokształt uwarunkowań wpływających na kształt przepisów regulujących gry hazardowe.



# USTAWA HAZARDOWA Z ROKU 2009

Obecnie obowiązującym w Polsce aktem prawnym, który reguluje branżę hazardową jest Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. 2009 nr 201 poz. 1540) oraz rozporządzenia do tej ustawy. Akt ten zastąpił wcześniejszą Ustawę o grach i zakładach wzajemnych z 1992 r. (Dz. U. 1992 Nr 68 poz. 341).

Ustawa o grach hazardowych (dalej: ustawa hazardowa) została opracowana w związku z koniecznością kompleksowej zmiany przepisów regulujących obszar gier i zakładów wzajemnych. Potrzebę nowelizacji przepisów ustawodawca argumentował dynamicznie zmieniającym się i rozwijającym rynkiem gier i zakładów wzajemnych, nowymi technologiami stosowanymi w tym sektorze gospodarki, a także występującymi na tym rynku nieprawidłowościami. Ustawa miała zatem wychodzić naprzeciw potrzebom całościowego uregulowania rynku gier i zakładów wzajemnych, na którym pojawiały się coraz to nowe rodzaje gier [7].

Ustawa hazardowa określa m.in.:

- warunki urządzania gier hazardowych;
- zakres dozwolonych działań reklamowych;
- podstawowe zasady opodatkowania gier hazardowych;
- sankcje, które grożą za organizację gier bez wymaganego zezwolenia, a także za uczestnictwo w tych grach.

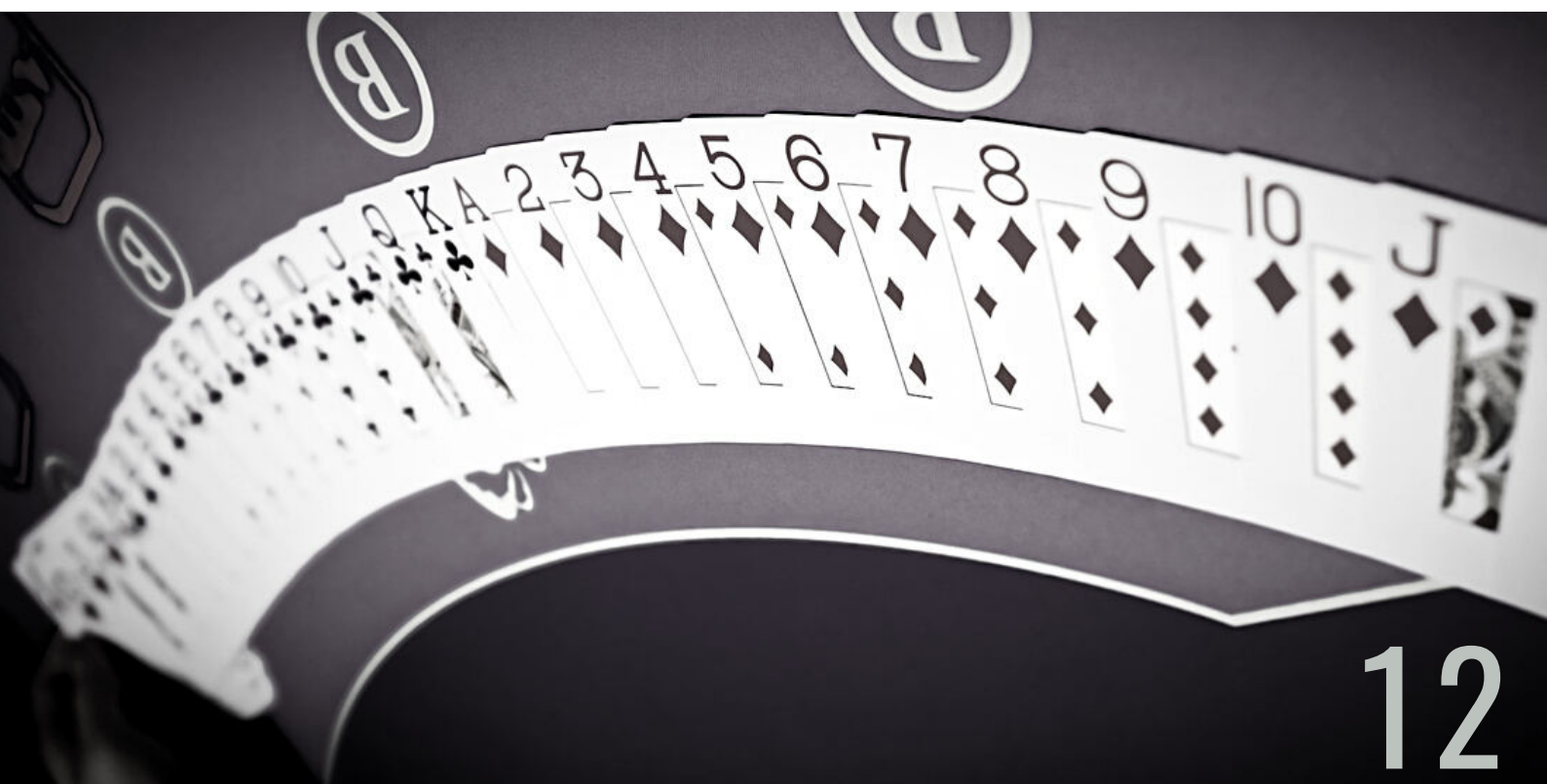




# NOWELIZACJA USTAWY HAZARDOWEJ Z 2016 R.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 88) dokonała znaczącej nowelizacji ustawy hazardowej, wprowadzając nowe zmiany w życie częściowo od 1 kwietnia, a także od 1 lipca 2017 r.

Jednym z najważniejszych celów nowelizacji, obok ochrony graczy, było zmniejszenie skali występowania tzw. „szarej strefy” w zakresie gier na automatach, zakładów wzajemnych oraz gier w Internecie. Niewątpliwym jest, że ogromna skala szarej strefy była spowodowana brakiem skutecznych instrumentów po stronie organów państwa, sprawujących nadzór prawny i podatkowy nad rynkiem gier losowych i zakładów. Z tego też powodu, ustawodawca postawił sobie za zadanie wyposażenie instytucji publicznych w skuteczne narzędzia walki z podmiotami naruszającymi przepisy prawa. Wraz z nowelizacją, miało także nastąpić podniesienie świadomości społecznej odnośnie legalnego hazardu oraz zagrożeń wynikających z korzystania z usług nielegalnych operatorów.



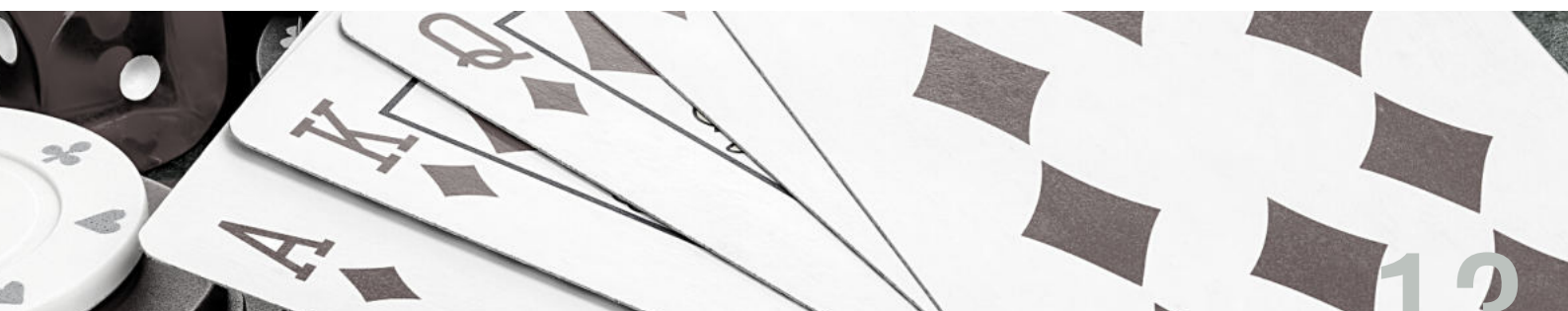
Aby zrealizować założone cele, ustawodawca wprowadził do ustawy szereg nowych rozwiązań, w tym:

- objęcie urządzania gier losowych przez Internet monopolem państwa;
- objęcie urządzania gier na automatach poza kasynami gry monopolem państwa;
- restrykcje w zakresie reklamy i informowania o zakładach bukmacherskich;
- zaostrzenie sankcji pieniężnych za urządzanie nielegalnych gier hazardowych;
- aktualizacja zasad odpowiedzialności podmiotów oferujących gry hazardowe w sposób niezgodny z ustawą;
- doprecyzowanie obowiązków informacyjnych podmiotów prowadzących działalność w obszarze gier hazardowych;
- wprowadzenie mechanizmu blokowania stron internetowych oferujących nielegalne gry hazardowe oraz wprowadzenie blokad płatności na rzecz nielegalnych operatorów [8].

Poza wprowadzeniem obostrzeń prawnych, zdecydowano się także na działania o charakterze pozytywnym, tj. skłaniających graczy do rezygnacji z usług oferowanych przez nielegalnych operatorów i skierowanie ich popytu na ofertę legalnie działających podmiotów. W ten sposób na rynku gier i zakładów pojawiły się:

- zakłady na zdarzenia wirtualne w ofercie bukmacherów;
- możliwości uczestnictwa w multijurysdykcyjnej grze liczbowej oferowanej przez Totalizator Sportowy;
- możliwości legalnej gry w salonach gier na automatach w lokalach naziemnych prowadzonych przez Totalizator Sportowy;
- możliwości legalnej gry w kasynie internetowym należącym do Totalizatora Sportowego (operującego w Internecie pod marką Total Casino);
- możliwości udostępniania gier liczbowych i loterii pieniężnych przez Internet przez Totalizator Sportowy, oferujący gry pod marką LOTTO [9].

Nowelizacja z 2017 r. była ostatnią tak znaczącą i kompleksową zmianą prawa dotyczącego rynku gier hazardowych w Polsce. Mimo to, od 2017 roku wprowadzono wiele mniejszych zmian oddziałujących pozytywnie na całokształt rynku hazardowego w Polsce.



[8] Raport "Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19", UN Global Compact Network Poland, 2019.

[9] Ibid.

---

## 2.1. RYNEK HAZARDOWY W ŚWIECIE OBOWIĄZUJĄCEJ USTAWY

### ANALIZA PRAWNO-EKONOMICZNA

---

Ustawa hazardowa w swoim obecnym kształcie wprowadza daleko idące korekty w kontekście regulacji poszczególnych gier hazardowych, dlatego też reżim prawny dotyczący każdej poszczególniej formy hazardu należy analizować odrębnie.

#### STACJONARNE KASYNA GRY

W świetle obowiązujących przepisów ustawy hazardowej, kasyna gry mogą być prowadzone przez podmioty prywatne – działalność kasyn jest jednak koncesjonowana. O koncesję, przyznaną na 6 lat, mogą starać się jedynie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, które dysponują kapitałem zakładowym wynoszącym co najmniej 4 miliony złotych. Ponadto podmioty chcące prowadzić kasyno – o ile spełnią warunki ustawowe – muszą jeszcze wziąć udział w przetargu ogłoszonym przez Ministra Finansów, jeśli o koncesję w danym miejscu stara się więcej niż tylko jeden podmiot.





Zgodnie z brzmieniem art. 15 ustawy hazardowej, liczba kasyn stacjonarnych ustalana jest w zależności od liczby mieszkańców – na obszar, w którym mieszka mniej niż 250 tysięcy osób przypada jedno kasyno, a na każde kolejne 250 tysięcy liczba kasyn może być zwiększona odpowiednio o jedno.

Ponadto dodatkowe obostrzenie w zakresie lokalizacji kasyn gry stanowi zasada, zgodnie z którą liczba kasyn w województwie nie może być jednak wyższa niż 1 kasyno na każde pełne 650 tys. mieszkańców województwa.

## INTERNETOWE KASYNA GRY

Na polskim rynku hazardu funkcjonuje jedno legalne kasyno online, zarządzane przez Totalizator Sportowy, które od momentu powstania w grudniu 2018 r. organizuje gry hazardowe pod marką Total Casino. Total Casino oferuje gry z kategorii: automaty do gry, ruletka, gry karciane, kasyno na żywo. Platforma obejmuje ponad 400 tytułów gier wielu różnych producentów, a oferta wciąż jest poszerzana. Część gier z oferty polskiego organizatora oparta jest o progresywny jackpot, umożliwiający graczom osiągnięcie wygranych z dodatkowej puli, przy spełnieniu określonych warunków. Ponadto internetowe kasyno zapewnia udogodnienia dla klientów, takie jak możliwość gry przez aplikację mobilną czy też różnorodne metody płatności.

# GRY NA AUTOMATACH



Nowelizacją ustawy o grach hazardowych obowiązującą od 1 kwietnia 2017 r. wprowadzono możliwość urządzania gier na automatach jedynie w salonach gier na automatach (dalej: salony). Prowadzenie salonów zostało powierzone Totalizatorowi Sportowemu.

Sieć salonów gier należąca do Totalizatora Sportowego jest rozlokowana na terenie największych miast Polski i liczy ponad 800 punktów, stale rozwijając się pod względem ilości placówek [10]. Salony mogą znacząco się różnić pod względem wielkości lokalu, gdyż jak stanowi art. 4 ust. 1 pkt. 1 lit. c Ustawy hazardowej, liczba zainstalowanych automatów w salonach gier wynosi od 3 do maksymalnie 50 sztuk.

Ponadto kluczowymi restrykcjami, jakimi są objęte salony gier na automatach, są:

- wymóg rejestracji graczy;
- wymogi lokalizacyjne salonów gier - nie więcej niż 1 salon na 1000 mieszkańców powiatu, zakaz otwierania salonów przez określony czas w miejscach, w których wcześniej urządzano gry w sposób nielegalny, 100 m od placówek oświatowych i religijnych;
- limity czasowe i kwotowe dotyczące gry na automatach;
- wymóg prowadzenia systemu centralnego rejestrującego zdarzenia w czasie rzeczywistym;
- wymóg prowadzenia systemu audiowizyjnego;
- system certyfikacji automatów;
- zakaz jackpotów.

[10] <https://www.totalcasino.pl/salony-gier> (dostęp 24.05.2021).

# ZAKŁADY WZAJEMNE

Podobnie jak w przypadku stacjonarnych kasyn gry, zakłady wzajemne mogą być organizowane przez podmioty prywatne działające w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej. Ustanowiony jest także wymóg minimalnej wysokości kapitału zakładowego spółki, który dla podmiotów z branży bukmacherskiej został przewidziany na poziomie 2 000 000 zł, czyli o połowę mniej, aniżeli w przypadku spółek prowadzących kasyna gry.

Do prowadzenia legalnego biznesu bukmacherskiego niezbędne jest zezwolenie Ministra Finansów na urządzenie zakładów wzajemnych, które odrębnie podmiot uzyskuje w stosunku do urządzania zakładów wzajemnych w punktach naziemnych, a osobno do urządzania i prowadzenia działalności w zakresie zakładów wzajemnych przez Internet. Lista podmiotów posiadających zezwolenia Ministra Finansów jest publikowana na rządowej stronie podatki.gov.pl [11].

W stosunku do nielegalnych zakładów wzajemnych oferowanych kanałami online, a także pozostałych gier hazardowych urządzanych za pośrednictwem Internetu, funkcjonuje Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą, prowadzony przez Ministra Finansów. Rejestr jest jednym z narzędzi mających na celu ograniczanie szarej strefy hazardu w Internecie. Obecnie do rejestru wpisano 16 272 domen [12], które oferowały polskim graczom uczestnictwo w nielegalnych, internetowych grach hazardowych.



[11] <https://www.podatki.gov.pl/pozostale-podatki/gry-hazardowe/zaklady-wzajemne-i-gry-hazardowe-przez-internet/> (dostęp 24.05.2021).

[12] Stan na dzień 26.10.2021.





# DZIAŁANIA KRAJOWEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ



Krajowa Administracja Skarbowa podejmuje działania nakierowane na redukcję szarej strefy. Dla przykładu, statystyki prowadzone przez Ministerstwo Finansów wskazują, że od 1 kwietnia 2017 r. do 31 grudnia 2020 r. przeprowadzono kontrole urządzania gier na automatach bez wymaganego zezwolenia w 10 799 lokalizacjach w całej Polsce [13].

Należy jednak zauważyć, że w dalszym ciągu istnieją obszary rynku hazardowego, w których szara strefa ma istotny udział, przy czym same działania kontrolne nie przynoszą satysfakcjonujących rezultatów. Okazuje się tym samym, iż niezbędne jest podjęcie rozważań na temat nowych systemowych rozwiązań, które będą skutkowały wzrostem legalnego biznesu hazardowego kosztem nielegalnych operatorów.

[13] <https://www.rp.pl/Prawo-karne/304089997-Raport-o-nielegalnej-branzy-hazardowej-monopol-panstwa-na-automaty-sie-nie-sprawdza.html> (dostęp 12.05.2021).

---

# 3. SZARA STREFA

## W BRANŻY GIER HAZARDOWYCH

---

Szarą strefę w branży hazardowej należy odrębnie rozpatrywać w zależności od kanału świadczenia usług gier hazardowych. Nielegalny hazard można zatem podzielić na ten, występujący za pośrednictwem kanałów stacjonarnych oraz internetowych.

Pierwszy rodzaj nielegalnej działalności hazardowej odnosi się w szczególności do zjawiska, jakim jest urządzenie gier hazardowych w naziemnych salonach gier (np. gry na automatach), których prowadzenie objęte jest monopolem państwa. Tym samym, jakkolwiek inny podmiot prowadzący punkt gier, jest uznawany za nielegalnego operatora. Incydentalnym elementem szarej strefy w kanałach stacjonarnych jest także urządzenie gier pokera nie-turniejowego.

Za szarą strefę hazardu online odpowiadają zarówno zakłady wzajemne urządzone przez nielegalnych bukmacherów, tj. podmioty urządzające zakłady bez pozwoleń, jak również internetowe kasyna.



## 3.1. SZARA STREFA W LICZBACH

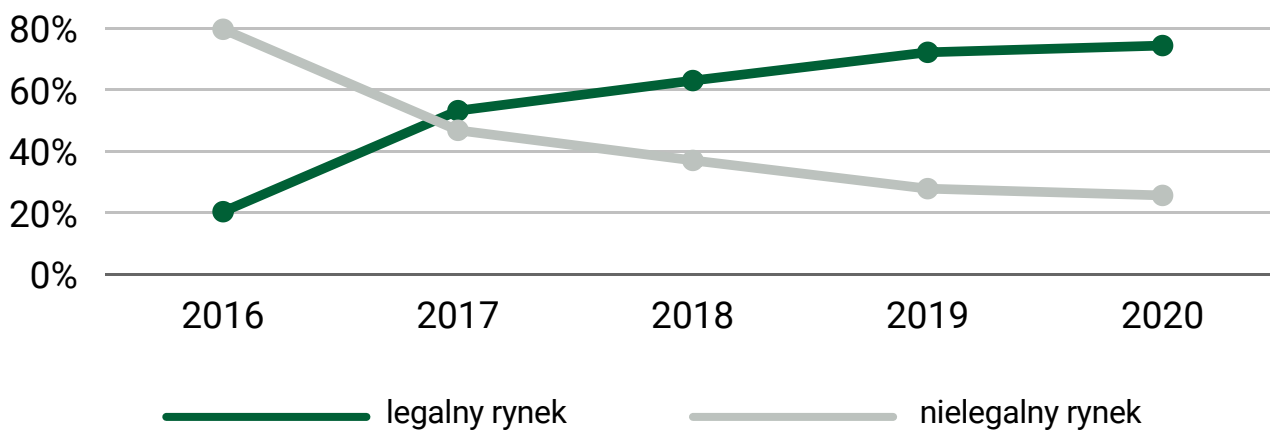
Po wejściu w życie ustawy z 2016 r. nastąpił dynamiczny spadek wartości szarej strefy. Początkowo, w roku 2016, udział szarej strefy w rynku wynosił 79,7%.

W analizowanym okresie średnioroczne tempo wzrostu całego rynku wyniosło 26,2%, przy czym tempo wzrost legalnego rynku wyniosło aż 74,6%. Jednocześnie nielegalny rynek zmniejszał się w tempie -5%. W efekcie, w 2020 udział nielegalnego rynku wyniósł zaledwie 25,6%, a legalnego

aż 74,4% [14]. Wpływy do budżetu państwa z tytułu działalności hazardowej wzrosły z 2,4 mld zł w 2016 r. do prawie 3,5 mld zł w 2020 r. [15].

Do najważniejszych czynników, które miały wpływ na tę tendencję, możemy zaliczyć: ograniczenia regulacyjne nałożone na nielegalnych operatorów, dobre warunki regulacyjne stworzone dla legalnych bukmacherów oraz uruchomienie pierwszego legalnego kasyna internetowego [16].

**Wykres 1. Zmiana udziałów nielegalnego oraz legalnego rynku online w latach 2016-2020 [17]**



Warto jednocześnie zauważyć, że zgodnie z komunikatem opublikowanym przez Ministerstwo Finansów w marcu 2021 r., rok 2020 był pierwszym rokiem,

w którym zjawisko nielegalnego hazardu w Internecie było mniejsze od średniej w całej Unii Europejskiej [18].

[14] [https://www.totalizator.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0017/141038/Szara-strefa-gier-hazardowych-online-w-Polsce.pdf](https://www.totalizator.pl/_data/assets/pdf_file/0017/141038/Szara-strefa-gier-hazardowych-online-w-Polsce.pdf) (dostęp: 24.09.2021).

[15] [https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/Raport\\_Przeciwdzialanie\\_szarej\\_strefie\\_w\\_Polsce\\_2020\\_2021.pdf](https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/Raport_Przeciwdzialanie_szarej_strefie_w_Polsce_2020_2021.pdf) (dostęp: 24.09.2021).

[16] [https://www.totalizator.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0017/141038/Szara-strefa-gier-hazardowych-online-w-Polsce.pdf](https://www.totalizator.pl/_data/assets/pdf_file/0017/141038/Szara-strefa-gier-hazardowych-online-w-Polsce.pdf) (dostęp: 24.09.2021).

[17] Ibid.

[18] <https://www.gov.pl/web/finanse/komunikat-nt-sytuacji-na-rynku-gier-hazardowych-online> (dostęp: 27.05.2021).

## 3.2 PRZYCZYNY WYSTĘPOWANIA SZAREJ STREFY

Wśród prawno-społecznych przyczyn występowania szarej strefy w branży hazardowej wskazuje się przede wszystkim na:

- niewystarczające mechanizmy efektywnej kontroli przestrzegania regulacji;
- obciążenia fiskalne skłaniające do ucieczki do szarej strefy zarówno klientów, jak i operatorów gier;
- wątpliwości interpretacyjne regulacji prowadzące do obchodzenia prawa;
- dynamiczny rozwój technologiczny, wprowadzający nowe sposoby prowadzenia nielegalnej działalności;
- niska społeczna świadomość zagrożeń związanych z uczestnictwem w nielegalnych grach hazardowych [19];
- nadmierna produkcja prawa, pomijanie pogłębionych konsultacji branżowych i społecznych – szybkie procedowanie nowych regulacji prowadzi do tworzenia luk w prawie, które mogą być następnie wykorzystywane przez nieuczciwych przedsiębiorców [20];
- zdarzenia losowe – restrykcje nałożone w związku z pandemią koronawirusa ograniczyły możliwości legalnej działalności gospodarczej i doprowadziły do zwiększenia szarej strefy [21].

[19] Raport „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19”, UN Global Compact Network Poland, 2019.

[20] [https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/Raport\\_Przeciwdzialanie\\_szarej\\_strefie\\_w\\_Polsce\\_2020\\_2021.pdf](https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/Raport_Przeciwdzialanie_szarej_strefie_w_Polsce_2020_2021.pdf) (dostęp 24.09.2021).

[21] Ibid.



## 3.3 PRAKTYKI NIELEGALNYCH OPERATORÓW

Z uwagi na duży popyt ze strony konsumentów, organizowanie nielegalnych gier hazardowych pozostaje dla operatorów tych gier atrakcyjnym zajęciem, pomimo potencjalnych sankcji karnych oraz karno-skarbowych. Dlatego też szara strefa wypracowuje coraz to nowsze metody funkcjonowania na rynku hazardu, gdyż jest to wciąż dochodowy biznes.

Co do działań internetowych operatorów, powszechną praktyką jest tworzenie tzw. „domen klonów”, czyli domen, których treść, wygląd i zasady funkcjonowania są tożsame z innymi zidentyfikowanymi przez państwo domenami o podobnej nazwie do serwisów już wpisanych do Rejestru, różniące się tylko nazwą (a czasem nawet tylko jednym znakiem). Częstym sposobem jest rozszerzenie adresu domeny o kolejną liczbę. Nawet jeśli kolejna witryna zostanie zablokowana, uruchamiana jest kolejna, z następną liczbą porządkową w adresie internetowym. Dzięki odpowiedniemu pozycjonowaniu strony, każda kolejna

witryna wyświetla się graczowi na najwyższej pozycji w przeglądarce internetowej, przez co ma on wrażenie, że jest to wciąż ta sama strona internetowa.

Mówiąc o nielegalnych praktykach, nie sposób nie wspomnieć o wydarzeniach roku 2020. Pandemia spowodowała szereg perturbacji na całym świecie oraz doprowadziła do wprowadzenia licznych ograniczeń w życiu społeczno-gospodarczym. Bardzo znacząco została ograniczona działalność kasyn, restauracji czy hoteli. Część przedsiębiorców kontynuowała działalność wbrew zakazom oraz w trosce o przetrwanie swojej firmy.

Taka sytuacja sprzyja nasileniu się zjawiska szarej strefy. Zgodnie z szacunkami Global Compact, szara strefa w Polsce uległa znacznemu zwiększeniu. Niestety dokładne oszacowanie wzrostu szarej strefy gier hazardowych w roku 2020 pozostaje bardzo złożone [22].

## 3.4 NEGATYWNE SKUTKI DLA UCZESTNIKÓW NIELEGALNYCH GIER HAZARDOWYCH

Niektórzy gracze nie przywiązują wagi do tego, czy uczestniczą w grach hazardowych za pośrednictwem operatorów regulowanych polskim prawem, czy też organizatorów działających nielegalnie, gdyż nie dostrzegają w tej materii potencjalnych, ujemnych konsekwencji dokonywanych wyborów.

Wybór organizatora gier jest najczęściej podyktowany rekomendacją danego bukmachera internetowego przez kogoś znajomego, oferowanym atrakcyjnym bonusem „na start”, bliską odległością do obiektu z automatami czy też przypadkowym zbiegiem okoliczności, bez dokonywania przy tym jakichkolwiek rozważań na temat podmiotu oferującego gry hazardowe.

Jednakże fakt korzystania z usług legalnego bądź nielegalnego organizatora gier hazardowych nie pozostaje bez wpływu na gracza, korzystającego z tych usług. Bowiem wybierając operatora urządzającego gry hazardowe w sprzeczności z obowiązującym prawem, uczestnik gry hazardowej naraża się na ryzyko utraty środków, wrażliwych danych osobowych, a nawet na odpowiedzialność karno-skarbową.



---

# PODSUMOWANIE

---

Odpowiednia regulacja rynku hazardowego to wyzwanie, które polega na jednoczesnej ochronie użytkowników oraz społeczeństwa, zapewnieniu odpowiednich wpływów do budżetu i walki z nielegalną działalnością poprzez eliminację szarej strefy. Doświadczenia innych państw europejskich pokazują, że wypełnienie tego zadania zazwyczaj powierza się pewnej formie monopolu państwa. W Polsce monopol państwa obejmuje również gry liczbowe, loterie pieniężne, salony gier na automatach, jak również kasyno internetowe.

Występowanie szarej strefy w przypadku gier hazardowych jest wyjątkowo poważnym zjawiskiem, które może prowadzić do negatywnych społecznych i gospodarczych konsekwencji. Szybki postęp technologiczny, jak również rozwój kompetencji cyfrowych, tworzy duże możliwości rozrostu kanału gier hazardowych online – a wraz z nim nielegalnej działalności. Znamienna w tym kontekście jest praktyka tworzenia domen-klonów, które sprawiają, że gracz nie posiada świadomości korzystania z nielegalnej gry hazardowej online.

Największym osiągnięciem walki z szarą strefą w Polsce jest niewątpliwie nowelizacja ustawy hazardowej z roku 2016. Liczne zmiany w zakresie gier na automatach, zakładów wzajemnych oraz gier w internecie doprowadziły do szybkiego spadku nielegalnej działalności hazardowej.







W roku 2016 udział nielegalnych operatorów w całkowitych przychodach z gier hazardowych wynosił prawie 80%. Zaledwie cztery lata później współczynnik ten spadł do zaledwie 25%. Co ciekawe, w rok po wejściu w życie nowelizacji przychody z nielegalnych gier hazardowych zostały ograniczone aż o 30%.

W ostatnim roku szara strefa jednak wzrosła. Na skutek pandemii koronawirusa i licznych ograniczeń dla życia gospodarczo-społecznego nastąpił wzrost nielegalnej działalności hazardowej. Dokładne oszacowanie wzrostu pozostaje na tym etapie trudne, natomiast pewnym jest, że konieczne są środki, które pozwolą zahamować ten trend.

Szeroko zakrojona komunikacja społeczna, ukazująca różnice między legalnym i nielegalnym operatorem gier, może stanowić najważniejszy instrument do walki z szarą strefą. Obecnie istotnym problemem jest to, iż gracze nawet nie mają świadomości, że uczestniczą w nielegalnie organizowanych grach hazardowych. Nie wiedzą też, w jaki sposób znaleźć legalnego operatora, skoro nie ma o nim wystarczających informacji w przestrzeni publicznej. Dlatego też w interesie publicznym jest zapewnienie graczowi możliwie szerokiego dostępu do informacji o legalnych organizatorach gier hazardowych, zarówno w kanale on-line, jak również radio i telewizji.

Na skutek pandemii koronawirusa i licznych ograniczeń dla życia gospodarczo-społecznego nastąpił wzrost nielegalnej działalności hazardowej. Gracze nie mają świadomości, że uczestniczą w nielegalnie organizowanych grach hazardowych. Nie wiedzą też, w jaki sposób znaleźć legalnego operatora, skoro nie ma o nim wystarczających informacji w przestrzeni publicznej.





**51 900**

zrzeszonych firm



**580 000**

pracowników  
w firmach  
członkowskich



**15**

organizacji  
regionalnych



**20**

organizacji  
branżowych



**ZPP**

ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW  
I PRACODAWCÓW

**SKONTAKTUJ  
SIĘ Z NAMI**

**WWW.ZPP.NET.PL**



**13 500**

cytowań w mediach  
rocznie



**80 000**

followers – profile na  
Twitter



**128 000**

fanów  
na Facebook



**740 000**

minimalny zasięg  
miesięczny  
na Facebook



[WWW.ZPP.NET.PL](http://WWW.ZPP.NET.PL)

ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW