

Warszawa 2 marca 2026 r.

Stanowisko ZPP w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych.

(dot. wprowadzenia definicji „gry o wirtualne dobra”)

- Związek Przedsiębiorców i Pracodawców rozumie i popiera intencję zwiększenia ochrony małoletnich przed potencjalnie uzależniającymi mechanizmami monetyzacji w środowisku cyfrowym.
- Ochrona dzieci i młodzieży przed nadmierną presją zakupową czy mechanizmami opartymi na losowości jest celem uzasadnionym społecznie.
- Cel ochrony małoletnich jest zasadny, jednak projekt wykorzystuje nieadekwatny instrument prawny, przenosząc mechanizmy cyfrowe do reżimu klasycznej ustawy hazardowej.
- Nasze wątpliwości dotyczą jednak doboru narzędzia regulacyjnego oraz konstrukcji projektowanych przepisów.
- Definicja „gry o wirtualne dobra” jest zbyt szeroka i może prowadzić do nadregulacji, obejmując także mechanizmy o marginalnym znaczeniu ekonomicznym.
- Projekt niedoszacowuje skutków dla sektora MŚP oraz ryzyka ograniczenia oferty na rynku polskim.
- Kwestie uzależniających mechanizmów cyfrowych będą przedmiotem regulacji unijnej w ramach planowanego Digital Fairness Act, co wymaga zapewnienia spójności krajowych działań z kierunkiem prac UE.

Dobór reżimu prawnego

Projekt przewiduje wprowadzenie do ustawy o grach hazardowych nowej kategorii „gry o wirtualne dobra” oraz objęcie jej systemem zezwoleń i nadzoru właściwym dla gier losowych. Kluczowe pytanie brzmi, czy reżim prawny zaprojektowany dla klasycznego hazardu jest właściwym narzędziem do regulowania mechanizmów funkcjonujących jako elementy produktów cyfrowych.

W przypadku loot boxów i podobnych funkcjonalności użytkownik nie uzyskuje „wygranej” w tradycyjnym rozumieniu prawa hazardowego, lecz nabywa określoną treść lub funkcjonalność w ramach jednej usługi cyfrowej. Konstrukcja ekonomiczna i technologiczna takiego mechanizmu różni się od modelu gier hazardowych, które były punktem odniesienia przy tworzeniu ustawy z 2009 r.

Ustawa hazardowa została zaprojektowana dla modeli o stabilnych parametrach, przewidywalnej strukturze i jasno określonej konstrukcji ekonomicznej. Produkty cyfrowe, szczególnie gry działające w modelu live-ops, są dynamiczne – ich parametry, oferty oraz funkcjonalności mogą być modyfikowane w krótkich cyklach w ramach bieżącego zarządzania produktem.

Wprowadzenie obowiązku uzyskiwania zezwoleń w odniesieniu do mechanizmów stanowiących część takiego produktu powoduje napięcie między logiką administracyjną a realiami technologicznymi. Z tego względu należy rozważyć, czy zastosowany instrument prawny jest adekwatny do charakteru regulowanego zjawiska.

Zakres definicji i zasada proporcjonalności

Definicja „gry o wirtualne dobra” obejmuje każdy mechanizm umożliwiający nabycie losowo wygenerowanego dobra za środki pieniężne. Tak szerokie ujęcie nie różnicuje mechanizmów pod względem skali ryzyka ani znaczenia ekonomicznego. W konsekwencji regulacja może objąć nie tylko rozwiązania generujące istotne ryzyko finansowe, lecz również mechanizmy marketingowe, lojalnościowe czy elementy o niewielkiej wartości ekonomicznej.

Z punktu widzenia zasady proporcjonalności istotne jest rozróżnienie między:

- mechanizmami, które mogą prowadzić do realnego drenażu środków finansowych i wykazują cechy spekulacyjne,
- a rozwiązaniami o ograniczonej wartości ekonomicznej, które nie mają przełożenia na wymierne korzyści majątkowe poza danym środowiskiem cyfrowym.

W naszej ocenie uzasadnione byłoby zawężenie definicji do dóbr posiadających wartość rynkową poza grą lub podlegających wymianie na środki pieniężne. Dopiero w takim przypadku można mówić o konstrukcji zbliżonej do modelu hazardowego i o adekwatności rygorów właściwych dla tej ustawy.

Skutki dla MŚP i konkurencyjności rynku

W uzasadnieniu projektu wskazano, że wpływ regulacji na sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw będzie ograniczony. Z perspektywy rynku cyfrowego wymaga to bardziej pogłębionej analizy. Znaczna część polskich producentów gier oraz podmiotów działających w sektorze cyfrowym to MŚP. Obowiązek uzyskiwania zezwoleń, ponoszenia opłat oraz dostosowywania regulaminów do wymogów administracyjnych generuje koszty stałe i zwiększa ryzyko regulacyjne.

W sytuacji, gdy polski rynek stanowi jedynie część globalnej działalności przedsiębiorcy, część podmiotów może uznać, że bardziej racjonalne jest ograniczenie określonych funkcjonalności na rynku polskim niż dostosowanie całego modelu operacyjnego do dodatkowych wymogów krajowych. Taki efekt nie prowadzi do zwiększenia ochrony małoletnich, natomiast może osłabić konkurencyjność krajowych przedsiębiorców oraz ograniczyć ofertę dostępnych usług.

Jednocześnie nadmierny rygor wobec podmiotów działających zgodnie z prawem w Polsce może sprzyjać przesuwaniu aktywności użytkowników na platformy spoza UE, które nie podlegają porównywalnemu nadzorowi. W efekcie cele regulacyjne mogą nie zostać osiągnięte w zakładanym zakresie.

Wykonalność regulacyjna i spójność proceduralna

Projekt przewiduje 30-dniowy termin zgłoszenia w przypadku przekroczenia określonych progów oraz określone terminy rozpatrywania wniosków o zatwierdzenie regulaminów. W środowisku cyfrowym, w którym oferty i mechanizmy mogą być wprowadzane w krótkich cyklach, 30-dniowy termin zgłoszeniowy może istotnie ograniczyć elastyczność operacyjną. Krótkoterminowe kampanie czy zmienne oferty są standardowym elementem działalności w e-commerce i w branży gier.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na relację między *vacatio legis* a czasem rozpatrywania wniosków. Jeżeli ustawa wejdzie w życie w stosunkowo krótkim terminie, a rozpatrzenie wniosku może trwać kilka miesięcy, powstaje ryzyko, że przedsiębiorca nie będzie w stanie uzyskać wymaganej decyzji przed rozpoczęciem obowiązywania przepisów, mimo dochowania należytej staranności.

Z punktu widzenia pewności prawa oraz stabilności obrotu gospodarczego istotne jest zapewnienie spójności między terminami wejścia w życie przepisów a realną możliwością uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych.

Na marginesie chcielibyśmy wyrazić wątpliwość co do możliwości operacyjnej właściwych organów kontrolnych w zakresie egzekwowania proponowanych zmian w prawie względem milionów aplikacji udostępnianych polskim konsumentom. Na podobny problem natrafiła już Belgia, na której rozwiązania prawne powołują się zresztą pomysłodawcy projektu. Prawo wprowadzające lootboksy w reżim tamtejszej ustawy hazardowej okazało się przez to nieefektywne. Jak wykazują badania, podmioty oferujące lootboksy wbrew regulacjom nie spotkały się w zasadzie z żadnymi konsekwencjami (Xiao, L. Y. (2023). Breaking Ban: Belgium's Ineffective Gambling Law Regulation of Video Game Loot Boxes. Collabra: Psychology, 9(1).

Weryfikacja wieku i zasada minimalizacji danych

Projekt zakłada obowiązek weryfikacji pełnoletności użytkowników. Cel ten jest uzasadniony, jednak sposób jego realizacji powinien być zgodny z zasadą minimalizacji danych oraz kierunkiem rozwoju unijnych standardów tożsamości cyfrowej.

Należy rozważyć dopuszczenie rozwiązań opartych na technologii age assurance, w tym mechanizmów zgodnych z eIDAS oraz krajową infrastrukturą tożsamości cyfrowej, taką jak mObywatel, a także weryfikacji poprzez systemy płatnicze.

Takie podejście pozwoliłoby ograniczyć ryzyko masowego gromadzenia kopii dokumentów tożsamości przez podmioty prywatne, a jednocześnie zapewnić skuteczną realizację celu ochronnego.

Relacja do DSA i ryzyko podwójnego karania

Mechanizmy cyfrowe objęte projektem funkcjonują w środowisku, które już dziś podlega reżimowi Aktu o usługach cyfrowych. DSA przewiduje sankcje sięgające do 6% rocznego obrotu za naruszenie obowiązków związanych z bezpieczeństwem użytkowników.

Wprowadzenie równoległych sankcji skarbowych za brak zezwoleń lub niedochowanie nowych obowiązków może prowadzić do sytuacji, w której ten sam mechanizm będzie oceniany w dwóch odrębnych reżimach sankcyjnych.

Z punktu widzenia zasady pewności prawa oraz proporcjonalności sankcji istotne jest zapewnienie spójności systemowej oraz unikanie ryzyka nakładania sankcji o charakterze podwójnym za to samo zachowanie.

Kontekst unijny i Digital Fairness Act

Problem mechanizmów uznawanych za uzależniające w środowisku cyfrowym jest równolegle przedmiotem prac legislacyjnych na poziomie Unii Europejskiej. Komisja Europejska zapowiedziała projekt Digital Fairness Act, którego celem ma być uregulowanie nieuczciwych i manipulacyjnych praktyk handlowych, w tym mechanizmów zbliżonych do loot boxów.

Oznacza to, że zagadnienie, które projekt próbuje rozwiązać poprzez nowelizację ustawy hazardowej, będzie w najbliższym czasie regulowane w sposób horyzontalny na poziomie UE.

Wprowadzenie obecnie sztywnej regulacji krajowej może prowadzić do konieczności jej ponownej adaptacji po przyjęciu rozwiązań unijnych. Z punktu widzenia stabilności systemu prawnego i przewidywalności regulacyjnej zasadne jest zapewnienie spójności z kierunkiem prac unijnych oraz unikanie podwójnej adaptacji regulacyjnej w krótkim horyzoncie czasowym.

Rekomendacje ZPP

1. Doprecyzowanie definicji „gry o wirtualne dobra” poprzez ograniczenie jej do mechanizmów generujących zysk poza ekosystemem (np. konkretną platformą, grą, aplikacją) i nie podlegających wymianie na gotówkę. Wprowadzenie gradacji obowiązków w zależności od skali ryzyka ekonomicznego i wartości mechanizmu.
2. Skrócenie 30-dniowego terminu zgłoszeniowego w przypadku mechanizmów o niskiej wartości oraz dostosowanie terminów proceduralnych do realiów rynku cyfrowego.
3. Wydłużenie vacatio legis oraz zapewnienie spójności między terminami wejścia w życie ustawy a czasem rozpatrywania wniosków.
4. Dopuszczenie nowoczesnych metod weryfikacji wieku zgodnych z zasadą minimalizacji danych, w tym rozwiązań opartych na eIDAS i krajowej infrastrukturze tożsamości cyfrowej.
5. Zapewnienie spójności sankcji i uniknięcie ryzyka podwójnego karania w relacji do obowiązków wynikających z DSA.
6. Zapewnienie spójności projektowanych przepisów z kierunkiem prac na poziomie Unii Europejskiej, w szczególności z planowanym Digital Fairness Act.

ZPP stoi na stanowisku, że skuteczna ochrona małoletnich wymaga regulacji proporcjonalnej, wykonalnej technologicznie i stabilnej systemowo. Tylko takie podejście pozwoli osiągnąć cel społeczny bez tworzenia nieuzasadnionych barier dla rozwoju polskiego sektora cyfrowego.