

HAZARD I SEKTOR BUKMACHERSKI W POLSCE

Propozycje optymalizacji przepisów
prawnych wraz z prognozami skutków
społeczno-ekonomicznych

Warszawa 2019

STUDIUM PRAWNO-EKONOMICZNE PRZYGOTOWANE
NA UŻYTEK POLSKIEJ IZBY GOSPODARCZEJ BRANŻY
ROZRYWKOWEJ I BUKMACHERSKIEJ

HAZARD I SEKTOR BUKMACHERSKI W POLSCE

Propozycje optymalizacji przepisów
prawnych wraz z prognozami skutków
społeczno-ekonomicznych

Warszawa 2019

Autorzy:

Prof. Witold Modzelewski
Mec. Jacek Pyssa
Adam Lamentowicz
Krzysztof Błeszyński

Warszawa 2019 r.



Polska Izba Gospodarcza Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej składa serdeczne podziękowania wszystkim współtwórcom niniejszego studium za trud włożony w jego opracowanie.

Szczególne wyrazy wdzięczności Izba pragnie przekazać prof. Witoldowi Modzelewskiemu oraz jego współpracownikom z Instytutu Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy Sp. z o.o. za nadzór merytoryczny i koordynację prac.



Spis treści

| | |
|---|----|
| Wprowadzenie | 7 |
| Rozdział I | |
| Krajowe regulacje prawne sektora hazardowego oraz ich wpływ na funkcjonowanie branży bukmacherskiej | 10 |
| 1.1. Branża hazardowa w świetle regulacji ustawowych – lata 2009-2016 | 10 |
| 1.2. Aktualny stan prawny w oparciu o regulacje krajowe | 13 |
| Rozdział II | |
| System prawny sektora hazardowego i bukmacherstwa w wybranych krajach Unii Europejskiej | 18 |
| 2.1. Prawo Unii Europejskiej a branża hazardowa | 18 |
| 2.2. System prawny sektora hazardowego w wybranych krajach Unii Europejskiej | 18 |
| 2.3. Regulacje prawne branży bukmacherskiej na przykładzie Wielkiej Brytanii | 20 |
| Rozdział III | |
| Proponowane kierunki optymalizacji – rozwiązania systemowe | 21 |
| 3.1. Wyzwania stojące przed ustawodawcą – zagadnienia ogólne | 21 |
| 3.2. Praktyczne aspekty funkcjonowania sektora gier hazardowych – kierunki optymalizacji | 23 |
| 3.2.1. Podatek od zakładów wzajemnych | 23 |
| 3.2.2. To już się sprawdziło – większość państw Unii Europejskiej stosuje GGR | 30 |
| 3.2.3. Zakłady o zdarzenia wirtualne | 31 |
| 3.2.4. Stały kontakt przedstawicieli prowadzących działalność w zakresie branży hazardowej z Ministerstwem Finansów | 35 |
| 3.2.5. Regulamin gry hazardowej – skrócenie terminów zatwierdzenia i zmiany | 36 |
| 3.2.6. Lokalizowanie kasyn gry – zmiana kryteriów | 38 |
| 3.2.7. Zgoda organizatora rozgrywek na wykorzystywanie wyników | 40 |
| Rozdział IV | |
| Analiza finansowa rozpatrywanych kierunków optymalizacji | 44 |
| 4.1. Alternatywne rozwiązanie podatkowe w zakresie tradycyjnych zakładów wzajemnych | 44 |
| 4.2. Optymalizacja opodatkowania zakładów na wyniki zdarzeń wirtualnych | 47 |
| 4.3. Dodatkowe wpływy podatkowe z kasyn | 51 |
| Rozdział V | |
| Aspekty społeczne hazardu i zakładów bukmacherskich | 52 |
| 5.1. Emocje – główna motywacja gier losowych | 57 |
| Podsumowanie | 64 |

Wprowadzenie

Uregulowanie rynku zakładów wzajemnych, szczególnie w dobie elektronizacji i ekspansji internetowych form działalności, jest niewątpliwie wyzwaniem dla każdego państwa. Dobrze działający rynek wymaga wyważenia interesów wszystkich podmiotów uczestniczących w jego funkcjonowaniu, tworząc więc system regulacji prawnych ustawodawca musi pogodzić do pewnego stopnia rozbieżne interesy organizatorów gier, graczy oraz interes fiskalny państwa. Stworzenie optymalnego systemu prawnego jest tym trudniejsze, że zakłady wzajemne cechuje ogromna dynamika rozwoju.

Przez wiele lat polskie regulacje prawne nie odpowiadały potrzebom rynku, mnogość nowelizacji nie gwarantowała bowiem osiągnięcia optymalnych rozwiązań, tak dla rynku zakładów wzajemnych, jak i dla budżetu państwa. Natomiast margines niewydolnych regulacji stawał się miejscem rozwoju szarej strefy. Przełomowym punktem w historii prawnych regulacji zakładów wzajemnych była ustawa z dnia 15 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, której przepisy weszły w życie z dniem 1 kwietnia 2017 roku. Przedmiotowa ustawa wprowadziła szereg rozwiązań prawnych, które stanowiły milowy krok, nie tylko w kierunku likwidacji szarej strefy, ale także były odpowiedzią na rzeczywiste potrzeby rynku i rozwiązaniem wielu problemów, z którymi stykali się legalni bukmacherzy.

Ponad dwa lata stosowania przepisów ustawy to okres pozwalający na miarodajną ocenę skutków stosowania przepisów nowelizacji z 2016 roku. W dniu 6 września 2019 roku Najwyższa Izba Kontroli opublikowała Informację o wynikach kontroli. Nadzór nad rynkiem gier hazardowych¹, z której to informacji wynika pozytywna ocena zwiększenia skuteczności nadzoru Ministra Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej nad rynkiem gier hazardowych w Polsce, co było bezpośrednim skutkiem nowelizacji ustawy o grach hazardowych z grudnia 2016 roku. NIK szczegółowo analizuje poszczególne problematyczne aspekty funkcjonowania rynku przez pryzmat stosowania przepisów ustawy. Pozytywnie oceniając realizację ustawy i nadzór nad rynkiem gier hazardowych, Informacja o wynikach kontroli wskazuje także na część instrumentów ustawowych, których skuteczność jest ograniczona i zaleca wprowadzenie dalszych rozwiązań, które zapewnią wyeliminowanie nielegalnych gier hazardowych oraz dalsze ograniczanie szarej strefy.

¹ Informacja o wynikach kontroli. Nadzór nad rynkiem gier hazardowych, KBF.430.001.2019, nr ewid. 28/2019/P/18/012/KBF, dostępny na stronie internetowej: www.nik.gov.pl

Informacja o wynikach kontroli, o której mowa powyżej, stanowi punkt wyjścia dla rozważań nad potencjalnymi kierunkami dalszych działań, mających na celu optymalizację skutków ustawy, tak w odniesieniu do podmiotów działających na rynku, jak i w odniesieniu do dochodów budżetu państwa. Polska Izba Gospodarcza Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej zrzeszająca znaczącą część legalnych bukmacherów, ocenia przepisy nowelizacji ustawy o grach hazardowych z grudnia 2016 roku jako regulację przetomową dla funkcjonowania rynku. Mając jednocześnie na uwadze znajomość branży oraz dynamikę zmian zachodzących na rynku, a także wyniki przeprowadzonych badań, Polska Izba Gospodarcza Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej opracowała przedmiotowe studium, wskazując w nim system potencjalnych rozwiązań, których implementacja do polskiego systemu prawnego mogłaby nie tylko stymulować zdrowy i konkurencyjny rynek zakładów wzajemnych, ale także zmaksymalizować korzyści dla budżetu państwa. U podłoża przedmiotowego studium leży szeroka i wnikliwa analiza prawna, ekonomiczna i społeczna. Zawiera ono uporządkowane analizy stanu dotychczasowego oraz przedstawia propozycje optymalizacji systemu prawnego wraz z wyliczoną akceptacją społeczną tychże zmian oraz ukonkretnionym znaczeniem finansowym dla polskiego budżetu.

Studium składa się z czterech części. W pierwszej, prawnej, zaprezentowano rys historyczny obowiązujących w Polsce rozwiązań prawnych. Naszkicowano historię i rozwój sektora gier hazardowych w Polsce począwszy od 2009 roku wraz z ich wpływem na działanie rynku, a także opis kluczowych instytucji obecnego stanu prawnego. Szczegółowo opisano prawne rozwiązania, składające się na system ścisłego nadzoru państwa nad sektorem, wyszczególniono podsektory rynku oraz zaprezentowano usystematyzowaną analizę sytuacji podmiotów tworzących rynek. Rozdział ten traktuje także o aktualnych strukturach prawnych w wybranych krajach Unii Europejskiej.

Druga część studium to jego meritum, którym jest wskazanie potencjalnego systemu instrumentów prawnych, mogących pozytywnie oddziaływać na rynek oraz zmaksymalizować wpływy budżetowe, działając jednocześnie redukująco na szarą strefę. W części tej wykazano, jak poszczególne instytucje prawne funkcjonują w praktyce oraz jakich skutków można spodziewać się w przypadku zastosowania rozwiązań alternatywnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że regulacje ustawowe w żywy sposób oddziałują na rynek, przy czym mogą mieć wpływ stymulujący albo hamujący, mogą sprzyjać rozwojowi legalnych gier albo rozwojowi szarej strefy.

Część trzecia to konkretna analiza finansowa zaproponowanych rozwiązań. Zaproponowane i przeanalizowane rozwiązania w sektorze dają możliwość jego dalszego rozwoju przy jednoczesnym wzroście zysków budżetowych. Zyski takie czerpią także inne kraje Unii Europejskiej, przy zachowaniu zasad minimalizacji ryzyk społecznych związanych z branżą hazardową.

Część czwarta to analiza społeczna postulowanych rozwiązań. Zawiera ona usystematyzowaną analizę akceptacji branży przez Polaków, opinie na temat hazardu i zakładów bukmacherskich oraz oczekiwania aktywnych uczestników tego sektora gier. Analiza oparta została na zarówno wynikach badań prowadzonych przez szereg lat w pracowniach badań opinii społecznych, jak i badań przeprowadzonych na konkretne potrzeby niniejszego studium.

Studium potwierdza ważną i niezastąpioną rolę państwa w kontroli działalności gospodarczej w sektorze gier hazardowych i zakładów wzajemnych oraz obrazuje ryzyka społeczne związane z tego rodzaju aktywnością rozrywkową. Wskazuje na możliwe nowe rozwiązania ustawowe, korzystne z punktu widzenia funkcjonowania państwa. Pokazuje możliwości zwiększenia dochodów budżetowych poprzez nowe dla polskiego systemu prawnego sposoby opodatkowania usług na rynku zakładów wzajemnych, powołując się na przykłady innych krajów Unii Europejskiej.

Rozdział I

Krajowe regulacje prawne sektora hazardowego oraz ich wpływ na funkcjonowanie branży bukmacherskiej

Przystępując do analizy regulacji prawnych zakładów wzajemnych, należy mieć na uwadze, że system aktualnie obowiązujących przepisów kształtował się stopniowo od 2009 roku. U jego podłoża leży ustawa z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz.U. 2009 Nr 201, poz. 1540), której regulacje w znacznej mierze zostały znowelizowane lub wyeliminowane, część jednak funkcjonuje nadal w niezmienionym kształcie. Niemniej jednak zaznaczenia wymaga okoliczność, że najistotniejsze instytucje dzisiejszego systemu prawnego sektora gier hazardowych i zakładów wzajemnych są skutkiem kompleksowej nowelizacji wprowadzonej przepisami ustawy z dnia 15 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, która zapoczątkowała proces zmiany zasad działania sektora gier hazardowych i stanowiła katalizator walki z szarą strefą.

W ujęciu historycznym można zaznaczyć zasadniczo dwa okresy w kształtowaniu się przepisów regulujących sektor gier hazardowych, w tym także zakłady wzajemne. Pierwszy obejmował czas od końca 2009 roku do końca 2016 roku, drugi natomiast od 1 stycznia 2017 roku do chwili obecnej. Bezsprzecznie pierwszy ze wskazanych okresów oceniany jest negatywnie, tak przez przedstawicieli branży bukmacherskiej, jak i przez doktrynę na płaszczyźnie prawnej i ekonomicznej, natomiast moment wejścia w życie nowelizacji ustawy z 2016 roku zapoczątkował etap rozwoju branży w kierunku konkurencyjnego rynku oraz zwiększenia w nim udziału legalnych bukmacherów.

1.1. Branża hazardowa w świetle regulacji ustawowych – lata 2009-2016

Oceniając materię ustawy z 2009 roku, w szeregu zmian, które szczególnie mocno przełożyły się na funkcjonowanie rynku gier hazardowych, należy wskazać w szczególności: zdelegalizowanie gier na automatach poza kasynami oraz zablokowanie bukmacherskiej działalności internetowej, przy jednoczesnym zwiększeniu obciążeń podatkowych nałożonych na podmioty legalnie na rynku działające. Daleko idący rygoryzm prawny w stosunku do takich podmiotów, przy jednoczesnym braku mechanizmów pozwalających na egzekwowanie tychże rygorystycznych przepisów w stosunku do podmiotów zagranicznych, spowodował, że polski rynek zaczął być atrakcyjny, jednakże jedynie dla przedsiębiorców pozostających w szarej strefie.

Prawo krajowe, w szczególności w odniesieniu do usług świadczonych przez podmioty zagraniczne za pośrednictwem sieci Internet, było kompletnie bezradne. Podmioty zagraniczne, ze swej istoty, nie podlegały jurysdykcji prawa polskiego; bezkarnie mogły więc oferować znacznie bardziej atrakcyjne

zakłady niż legalni bukmacherzy w kraju. Atrakcyjne kursy stanowiły natomiast czynnik stymulujący popyt na usługi oferowane w szarej strefie. Wprawdzie prawo karne skarbowe penalizowało w art. 107 §2 uczestnictwo w zagranicznej grze hazardowej, jednakże adresatem przedmiotowej normy, w stosunku do którego mógłby materializować się jej cel prewencyjny, była tylko jedna strona nielegalnego zakładu, tj. gracz. Niemoc prawa wobec zagranicznych, nielegalnych bukmacherów miała ten skutek, że ich niczym nieograniczana działalność rozwijała się intensywnie, natomiast żadne środki z ich działalności nie zasilaty budżetu. W marginalnym jedynie zakresie udawano się doprowadzić do nałożenia kary na biorących udział w internetowych zakładach oferowanych przez zagranicznych bukmacherów. Przykładowo, w roku 2015 wszczęto w oparciu o art. 107 §2 Kodeksu karnego skarbowego 3554 postępowania (co i tak jest wierzchołkiem góry lodowej), z których jedynie 330 zakończyło się ustaleniem winy². Biorąc pod uwagę wysokość zagrożenia karą grzywny w wysokości 120 stawek dziennych, a także fakt, iż nie każde nałożenie kary kończy się rzeczywistym wyegzekwowaniem środków, trudno w ogóle uznać, że system prawny w tym zakresie spełniał swoją rolę.

Instrumentem prawnym, przewidzianym ustawą w 2009 roku, który w założeniu miał pełnić funkcję ochronną w stosunku do obywateli oraz przeciwdziałać skutkom uzależnień od hazardu, był generalny zakaz prowadzenia reklamy i promocji gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, zakładów wzajemnych lub gier na automatach. Powyższy zakaz został spenalizowany przepisami Kodeksu karnego skarbowego. Wprawdzie w stosunku do poprzedniego stanu prawnego złagodzone zasady prowadzenia reklamy zakładów wzajemnych, jednakże w praktyce stosowanie regulacji w tym zakresie było znacznie utrudnione.

Zdefiniowanie zasad reklamowania hazardu (w tym zakładów wzajemnych) poprzez stworzenie katalogu zakazanych jej sposobów i zakresów, przy jednoczesnym stosowaniu pojęć nieostrych, nie wypełniło postulatu liberalizacji uprawnień w tym zakresie. Promocja natomiast nadal objęta była definitywnym zakazem. Należy też podkreślić, że zakazy reklamy i promocji usług legalnych na rynku, nie jest właściwym środkiem do walki z problemem uzależnień na tle hazardowym. Oczywistym bowiem jest, że do uzależnień prowadzi nadużywanie gier hazardowych oraz korzystanie z możliwości, jakie oferuje ten rynek w sposób nieprawidłowy. Aktywność państwa zorientowana na ochronę społeczeństwa powinna być ukierunkowana raczej na jego edukację, w tym podniesienie świadomości graczy związanej z ryzykiem uzależnienia.

Analizowane przepisy nie doprowadziły do spadku liczby osób uzależnionych od gier hazardowych, z całą jednak pewnością ich skutkiem było wyeliminowanie aspektów pozytywnych, związanych z funkcjonowaniem bukmacherów. Ci ostatni zaczęli stopniowo wycofywać się ze sponsorowania sportu. Trudno bowiem oczekiwać wydatkowania środków przed firmę, która, z jednej strony ponosi wszelkie koszty i podatki właściwe każdemu przedsiębiorcy, a z drugiej strony, na podstawie szczegółowych przepisów branżowych, doznaje dotkliwych obowiązków i ograniczeń.

Zgodnie z ustawą z 2009 roku urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier na automatach i gier na automatach o niskich wygranych dozwolone było wyłącznie na zasadach określonych w ustawie z 29 lipca 1992 roku o grach i zakładach wzajemnych oraz na podstawie przepisów wykonawczych do tej ustawy. Ustawa zawierała enumeratywnie określony katalog gier i zakładów wzajemnych oraz ich definicje. W myśl art. 2 ust. 3 ww. ustawy Minister Finansów miał być

² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw.

podmiotem rozstrzygającym, w drodze decyzji, czy gra lub zakład niewymieniony w ustawowo określonym katalogu jest grą lub zakładem wzajemnym. Taką regulację również trudno uznać za trafioną, tym bardziej, że w jej efekcie o podleganiu lub niepodleganiu definicji ustawowej, decyduje organ administracji publicznej, nie zaś sama ustawa.

Przepisy uchwalonej ustawy przewidywały, że zakłady wzajemne mogły być przyjmowane wyłącznie w punktach stacjonarnych. Działalność w zakresie gier i zakładów wzajemnych podlegała ścisłej reglamentacji ze strony państwa. Podstawowym instrumentem tej reglamentacji było wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w tym zakresie i zatwierdzanie regulaminów gier, jak również ustawowe określenie limitów lokalizacyjnych ośrodków gier – tj. kasyn gry, salonów gier na automatach i salonów gry bingo pieniężne.

Przedmiotowa ustawa określała również formy organizacyjno-prawne podmiotów prowadzących gry i zakłady wzajemne, i tak:

- prowadzenie działalności w zakresie gier liczbowych, loterii pieniężnych, wideoloterii i gry telebingo stanowiło monopol Państwa, wykonywany przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w tym celu tworzył jednoosobowe spółki Skarbu Państwa; ww. spółki, mimo stworzonych prawnych możliwości, nie rozpoczęły działalności we wszystkich segmentach rynku tj. w zakresie wideoloterii i gry telebingo; w roku 2009, tak jak w latach poprzednich, urządzone były wyłącznie loterie pieniężne i gry liczbowe;
- działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, gry bingo pieniężne, zakładów wzajemnych, gier na automatach oraz gier na automatach o niskich wygranych mogła być prowadzona wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; akcjonariuszami (udziałowcami) spółek prowadzących ww. działalność mogły być osoby prawne, spółki niemające osobowości prawnej, których siedziba znajdowała się na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego; ponadto akcje (udziały) w wyżej wymienionych spółkach mogła nabywać lub obejmować osoba fizyczna, będąca obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
- loterie fantowe, gry bingo fantowe, loterie promocyjne i loterie audiotekstowe mogły być urządzone przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej na podstawie udzielonego zezwolenia; stosownie do przepisów ustawy dochód z loterii fantowej i gry bingo fantowe przeznaczany był w całości na realizację określonych w zezwoleniu i regulaminie gry celów społecznie użytecznych, w szczególności dobroczynnych.

Reasumując, analiza treści ustawy z 2009 roku, oraz jej kolejnych nowelizacji (z wyłączeniem nowelizacji z 2016 roku) prowadzi do wniosku, że ustawodawca obrął kierunek wprowadzania kolejnych restrykcji na uczestników rynku hazardowego. Z jednej strony, do pewnego stopnia słusznym było objęcie tej strefy działalności szczególnym nadzorem państwa, jednakże nie można pomijać faktu, że oddanie określonego zakresu tejże sfery podmiotom, działającym na zasadach gospodarki wolnorynkowej, powinno uwzględniać także słuszne interesy podmiotów legalnie na tym rynku działających. Tymczasem ten aspekt prawodawca pominął, godząc się de facto na dalszy dynamiczny rozwój szarej strefy. Jeżeli więc

założeniem i celem Prawodawcy była ochrona społeczeństwa przed negatywnymi skutkami gier hazardowych poprzez zwiększenie kontroli państwa nad tym sektorem, to analiza rynku wskazuje, że osiągnięto skutek przeciwny. Szacuje się, że w okresie od 2009 do 2015 roku ok. 90% rzeczywistej działalności na płaszczyźnie zakładów bukmacherskich miała miejsce w szarej strefie. Co oczywiste, niczym nieskrępowany rozwój rynku nielegalnego, znalazł odzwierciedlenie w nieporównywalnie niskich obrotach na rynku legalnym. Obrazują to wiarygodne dane statystyczne – wydatek roczny konsumentów na legalny hazard spadł o przeszło połowę, z ok. 20,4 mld PLN w 2009 roku, do ok. 10,1 mld PLN w roku 2015³. Poprzez liczne luki w przepisach i nieprecyzyjne brzmienie przepisów, polski budżet potencjalnie stracił setki milionów złotych, które mogłyby zasilić go z branży hazardowej.

1.2. Aktualny stan prawny w oparciu o regulacje krajowe

W dniu 1 kwietnia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw. Na mocy przedmiotowego aktu wprowadzone zostały istotne zmiany w obszarze rynku gier hazardowych, w tym zakładów wzajemnych. Wprowadzenie restrykcji na gruncie znowelizowanej ustawy hazardowej miało na celu zmniejszenie tzw. „szarej strefy” w obszarze gier hazardowych. Według prawodawcy „zwiększenie udziału w rynku podmiotów posiadających wymagane koncesje i zezwolenia oraz zmniejszenie szarej strefy ma również nastąpić w wyniku rozszerzenia zakresu dopuszczalnej działalności w zakresie gier hazardowych. W związku z tym przewiduje się, poza stosowaniem środków o charakterze represyjnym, takich jak blokowanie stron internetowych, utrudnianie płatności i rozszerzenie katalogu kar pieniężnych, umożliwienie legalnego uczestniczenia w dotychczas zakazanych grach urządzanych za pośrednictwem sieci Internet, grach na automatach w salonach gier na automatach i zmianę zasad organizacji gier w pokera. W opinii projektodawcy takie podejście skutkować będzie przeniesieniem się graczy z szarej strefy do operatorów legalnych”⁴.

Tytułem usystematyzowania należy wskazać, że znowelizowana ustawa rozróżnia dwie formy zakładów wzajemnych – totalizatory oraz bukmacherstwo. Definicja ustawowa totalizatora, zawarta w treści dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy, obejmuje zakłady o wygrane pieniężne lub rzeczowe, polegające na odgadywaniu wyników sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt, w których uczestnicy wplacają stawki a wysokość wygranej zależy od łącznej kwoty wplaconych stawek.

Bukmacherstwo zdefiniowano w treści dyspozycji art. 2 ust. 2 pkt. 2 jako zakłady o wygrane pieniężne lub rzeczowe, polegające na odgadywaniu zaistnienia różnych zdarzeń, w tym zdarzeń wirtualnych, w których uczestnicy wplacają stawki, a wysokość wygranych zależy od umówionego, między przyjmującym zakład a wplacającym stawkę, stosunku wplaty do wygranej. Co istotne, definicję bukmacherstwa rozszerzono o odgadywanie zaistnienia zdarzeń wirtualnych, przez które należy rozumieć generowane komputerowo zdarzenia, dotyczące sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt.

Mamy tu zatem do czynienia z wydarzeniami, które są kreowane za pośrednictwem programów komputerowych oraz odpowiednich aplikacji informatycznych. W zakładach tego typu gracze mogą typować zdarzenia, których wyniki generowane są losowo. Podobnie jak w klasycznych zakładach

³ Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2018-2019, Raport opracowany przez Global Network, s. 119.

⁴ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 4.

bukmacherskich, w wydarzeniach będących przedmiotem zakładu mogą uczestniczyć ludzie lub zwierzęta. W sportach wirtualnych to jednak system komputerowy, a nie rzeczywisty zawodnik czy drużyna decyduje o przebiegu danej rozgrywki, zaś finalne wyniki zdarzeń oparte są w całości na losowości zdarzeń. Po wytypowaniu przez graczy ich przewidywań na dane wydarzenie, gracz może obejrzyć jego przebieg w formie wirtualnej transmisji.

Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy hazardowej rozróżniono prowadzenie zakładów wzajemnych w stacjonarnych punktach obsługi albo za pośrednictwem Internetu (art. 6 ust. 3). W obu przypadkach konieczne jest uzyskanie zezwolenia od Ministra Finansów oraz posiadanie przez przedsiębiorcę zatwierdzonego regulaminu, określającego zasady prowadzenia tego typu działalności. Obstawianie wyników wydarzeń bukmacherskich może odbywać się więc wyłącznie w placówkach naziemnych, zajmujących się przyjmowaniem zakładów wzajemnych lub za pośrednictwem zaakceptowanej przez Ministra Finansów strony internetowej operatora bukmacherskiego.

Ustawa statuuje lub precyzuje wiele instrumentów prawnych, które – w odróżnieniu od poprzedniej regulacji – zaopatrują organy władzy państwowej w instrumenty bieżącego nadzoru i kontroli na rynku hazardowym.

Jednym z takich mechanizmów jest obowiązek uzyskania przez podmiot zamierzający rozpocząć działalność bukmacherską zezwolenia od Ministra Finansów, które wydawane jest w trybie wnioskowym. Zakres przedmiotowy zezwolenia obejmuje prowadzenie określonej liczby punktów przyjmowania zakładów wzajemnych lub wykorzystywanie wskazanej liczby stron internetowych do prowadzenia zakładów wzajemnych. Pod względem formalnym nowe regulacje ustawowe stawiają przedsiębiorcom, chcącym podjąć działalność w tej branży, co do zasady, wymagania organizacyjne analogiczne jak wobec podmiotów chcących prowadzić kasyna. Podstawową różnicą występuje w zakresie minimalnej wysokości kapitału zakładowego spółki, który w tym przypadku nie może wynosić mniej niż 2 mln zł. Termin na rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia wynosi 6 miesięcy od złożenia kompletnej dokumentacji.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie zezwolenia wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, zaś samo zezwolenie wydawane jest na okres 6 lat. Najpóźniej w momencie odbioru zezwolenia, podmiot, który się o nie ubiega, jest obowiązany do wniesienia opłaty w wysokości 2000% kwoty bazowej oraz dodatkowo: za każdy punkt przyjmowania zakładów wzajemnych – 50% kwoty bazowej, a za urządzenie zakładów wzajemnych przez Internet – 2000% kwoty bazowej. Natomiast za każdą stronę internetową wykorzystywaną do urządzania zakładów wzajemnych – 5000% kwoty bazowej. Definicja kwoty bazowej w rozumieniu ustawy została związana w samej swej konstrukcji z wysokością przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Głównego Urzędu Statystycznego. Aby zobrazować, jakiego rzędu są to kwoty, należy wskazać, że zgodnie z Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 lutego 2019 r. w sprawie kwoty bazowej w 2018 r. wyniosła ona 4 003,88 zł.

Przykładowo więc, opłata tytułem zezwolenia to kwota przeszło 80 000 zł, a za każdą stronę wykorzystywaną do urządzania zakładów wzajemnych wysokość opłaty przekracza kwotę 200 000 zł. Bezsprzecznie opłaty te należy uznać za wysokie, w szczególności, kiedy porówna się je z opłatami za zezwolenia w innych sektorach i branżach.

O ile powyżej opisane kryteria wymagane do uzyskania zezwolenia mają charakter weryfikowany, o tyle ustawa statuuje też kryterium ocenne, bowiem zezwolenie może być udzielone spółce, wobec której nie istnieją uzasadnione zastrzeżenia z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, bezpieczeństwa interesów ekonomicznych państwa, a także przestrzegania przepisów regulujących przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Należy jednak stanowczo podkreślić, że ustawa nie reguluje nawet wytycznych, jakimi należy się kierować przy ocenie tejże przestanki. Kryterium zostało pozostawione arbitralnej ocenie organu legitymowanego do udzielania zezwoleń, co z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji budzi „uzasadnione zastrzeżenia”.

Na gruncie znowelizowanej ustawy rozszerzeniu uległ monopol państwowy w zakresie sektora gier hazardowych. Zgodnie z jej postanowieniami, urządzenie gier hazardowych przez sieć Internet, z wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych, zostało objęte monopolem państwa. Dotychczas tym monopolem objęte było jedynie prowadzenie działalności w zakresie gier liczbowych, loterii pieniężnych i gry telebingo. Działalność ta była wykonywana przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o., będący spółką Skarbu Państwa.

Kolejną istotną zmianą, którą wprowadziła ustawa na płaszczyźnie walki z szarą strefą internetowych gier hazardowych, było stworzenie mechanizmu blokującego w zakresie dostępu do stron internetowych nielegalnych bukmacherów oraz utrudnianie wypłaty środków pozyskanych na skutek gry u podmiotów działających bez stosownego zezwolenia. Szczegółne obowiązki w tym zakresie nałożono na operatorów telekomunikacyjnych, operatorów płatności oraz banki. Utworzono Rejestr Domen Służących do Oferowania Gier Hazardowych Niezgodnie z Ustawą⁵, chociaż wątpliwości może budzić procedura wpisania do przedmiotowego rejestru. Wpisu, jego zmiany lub wykreślenia dokonuje się z urzędu, po zatwierdzeniu przez Ministra Finansów Publicznych lub upoważnionego przez niego sekretarza stanu lub podsekretarza stanu. Wprawdzie bukmacherowi służy sprzeciw, to jednak jego domena w okresie toczącego się postępowania, obejmującego wydanie decyzji administracyjnej oraz ewentualne postępowanie odwoławcze przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym (przy czym termin oczekiwania na rozprawę częstokroć przekracza rok), pozostaje wpisana do rejestru.

Instrumentem nadzoru nad działalnością w branży bukmacherskiej jest również obowiązek uzyskania przez każdy podmiot mający na celu przyjmowanie zakładów sportowych (przez sieć Internet lub w punktach stacjonarnych) stworzenia regulaminu gry hazardowej, o którym mowa w art. 60 ust. 1 ustawy, oraz przedłożenia jego projektu do zatwierdzenia przez Ministra Finansów. Wymaganie to odnosi się do każdej z gier odrębnie. Na rozpatrzenie wniosku w przedmiotowej sprawie ustawa przewiduje termin 6 miesięcy od dnia jego złożenia. W analogicznym terminie rozpatrywany jest wniosek o zmianę regulaminu.

Celem legislacyjnym regulaminu gry hazardowej jest kompleksowe ustalenie jej zasad. Przykładowo wymagania formalne w odniesieniu do zakładów wzajemnych określa dyspozycja art. 61 ust. 1 ustawy, stosownie do której regulamin powinien określać:

- a) nazwę podmiotu zarządzającego grę;
- b) szczegółowe warunki i zasady gry, w tym określenie wygranych, terminu oraz miejsca gry;
- c) prawa i obowiązki uczestników gry;
- d) tryb i terminy rozpatrywania reklamacji oraz tryb i termin zgłaszania roszczeń zgłaszanych przez uczestników gry;
- e) wysokość kapitału gry, przeznaczonego do natychmiastowej wypłaty wygranych.

⁵ <https://hazard.mf.gov.pl/> [dostęp: 29.09.2019 r.].

Nadto przedmiotowy regulamin powinien zawierać postanowienia, dotyczące zakazu przyjmowania zakładów od osób niepełnoletnich, a także inne ograniczenia, wynikające wprost z ustawy o grach hazardowych. Regulamin podlega rozpowszechnieniu w sposób ogólnodostępny dla graczy – musi być on udostępniony w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych.

Przy okazji omawiania powyższych zagadnień podkreślenia wymaga, że ustawa nałożyła na bukmacherów prowadzących działalność przez sieć Internet obowiązek wdrożenia regulaminu odpowiedzialnej gry, którego projekt również przedkładamy jest do zatwierdzenia Ministrowi Finansów. Regulamin ten ma pełnić funkcję prewencyjną w zakresie ochrony zdrowia społeczeństwa oraz informacyjną, której celem jest podniesienie świadomości społecznej i wiedzy. Przedmiotowy regulamin powinien spełniać co najmniej poniższe wymagania:

1. umieszczenie w sposób widoczny na stronie internetowej wykorzystywanej do urządzania gry hazardowej:
 - a) informacji o firmie bukmacherskiej i sposobie kontaktu z nią,
 - b) informacji o zezwoleniu na urządzanie gier wskazującej jego zakres przedmiotowy, termin ważności oraz nazwę organu, który go udzielił,
 - c) regulaminu gry,
 - d) informacji o zakazie gry osobom poniżej 18. roku życia,
 - e) informacji o ryzyku związanym z hazardem,
 - f) nazw instytucji świadczących pomoc osobom z problemami hazardowymi wraz z linkiem do strony tych instytucji;
2. procedurę weryfikacji ukończenia 18. roku życia przez uczestników gry;
3. procedurę rejestracji gracza na koncie gracza lub tymczasowym koncie gracza jako warunku rozpoczęcia i prowadzenia gry;
4. mechanizmy umożliwiające uczestnikom gry kontrolę swojej aktywności na stronie internetowej wykorzystywanej w grze hazardowej;
5. mechanizmy uniemożliwiające graczom grę po wyczerpaniu środków na koncie gracza;
6. zapewnienie ochrony małoletnich przy sposobie prezentacji informacji handlowych na stronie internetowej.

Tak skonstruowany „regulamin odpowiedzialnej gry” ma, według prawodawcy, ochronić uczestników zakładów wzajemnych przed negatywnymi skutkami hazardu.

Nowa ustawa podtrzymała dotychczasowe rozwiązania w zakresie opodatkowania zakładów wzajemnych. Podstawę opodatkowania podatkiem od gier w odniesieniu do zakładów bukmacherskich stanowi, zgodnie z art. 73. ust. 1 pkt 4 ustawy o grach hazardowych, suma wpłaconych stawek. Stawka podatku jest proporcjonalna i ujęta procentowo w stosunku do podstawy opodatkowania. Podatek od gier oblicza się według skali proporcjonalnej, a stawka nie ulega zmianie w zależności od zmiany podstawy opodatkowania. Obecnie wynosi ona 2,5% dla zakładów wzajemnych na sportowe współzawodnictwo

zwierząt, a także 12% dla innych zakładów wzajemnych. W wielu krajach Europy zakłady wzajemne nie są obłożone ciężarami fiskalnymi albo są one symboliczne, polski system regulacji prawnych przyjął najbardziej restrykcyjną formę opodatkowania dla gracza i jednocześnie najbardziej ryzykowną dla bukmachera. W literaturze przedmiotu określa się ten typ podatku mianem podatku obrotowego, którego istotą jest stała lub procentowa stawka podatku. Opodatkowanie przychodu oznacza, iż może wystąpić sytuacja, w której zaistnieje obowiązek zapłaty podatku, pomimo poniesienia rzeczywistej straty.

Zasygnalizowania wymaga również, że opodatkowanie podatkiem od gier nie wyklucza dodatkowego obciążenia wygranej podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Wolne od tego podatku są wygrane, jeżeli jednorazowa ich wartość nie przekracza 2 280 zł. Wygrane w grach hazardowych, których jednorazowa wartość nie przekracza wskazanej kwoty, korzystają ze zwolnienia podatkowego, jeśli są urządzone przez licencjonowany podmiot, działający zgodnie z prawem obowiązującym na terenie RP lub innego państwa unijnego albo kraju należącego do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (art. 21 ust. 1 pkt 6a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych). Warunkiem skorzystania z tego zwolnienia przy wygranych zagranicznych jest istnienie podstawy prawnej, wynikającej z umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania lub innych umów międzynarodowych ratyfikowanych przez RP (art. 23).

Od wygranych w grach i zakładach wzajemnych, które nie korzystają ze zwolnienia podatkowego, pobiera się zryczałtowany podatek dochodowy w wysokości 10% wygranej lub nagrody, co wynika wprost z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy o PIT. Pobranie i wpłaceniem tego podatku zajmują się przedsiębiorcy organizujący zakłady bukmacherskie.

Kolejnym obowiązkiem spoczywającym na przedstawicielach branży zakładów wzajemnych, podtrzymanym przez obecnie obowiązującą ustawę, jest obowiązek wynikający z art. 31 ust. 2 ustawy o grach hazardowych, którego istota polega na tym, że „podmiot posiadający lub ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie zakładów wzajemnych dotyczących wyników sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt, obowiązany jest uzyskać zgodę krajowych organizatorów takiego współzawodnictwa na wykorzystanie wyników”. Przepis ten zobowiązuje zatem przedstawicieli branży bukmacherskiej do wystąpienia np. do PZPN oraz Ekstraklasy S.A. o udostępnianie wyników rozgrywek przez nich organizowanych. Ustawa w żaden sposób nie precyzuje, w jakim trybie i na jakich warunkach taka zgoda powinna być wydana. Brak zapisu wyjaśniającego tę materię powoduje stan niepewności po stronie bukmachera co do wysokości przedmiotowych opłat oraz konieczność ponoszenia przez spółki bardzo wysokich, niczym nieuzasadnionych opłat, jedynie w oparciu o regulację wewnętrzną, obowiązującą w organizacjach udostępniających wyniki sportowe. W praktyce m.in. wymienione wyżej organizacje pobierają od legalnie działających podmiotów wynagrodzenie w wysokości 0,5% przychodów brutto, ale nie mniej niż 10 000 zł miesięcznie.

Ze względu na nowe wyzwania w zakresie regulacji rynku gier hazardowych, jakie generuje upowszechnienie się dostępu do sieci Internet, również za pośrednictwem urządzeń mobilnych, konieczne było opracowanie rozwiązań w oparciu o możliwości wynikające ze stosowania nowych technologii. Stanowi to również realizację zaleceń Komisji Europejskiej nr 2014/478/UE 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 online⁶.

⁶ Zalecenia Komisji Europejskiej nr 2014/478/UE 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, s. 38].

Rozdział II

System prawny sektora hazardowego i bukmacherstwa w wybranych krajach Unii Europejskiej

W zakresie reklamowania i promocji ustawa złagodziła nieco zasady reklamowania, ograniczając je przedmiotowo do zakresu udzielonego zezwolenia, jednocześnie określając szczegółowe wymagania co do formy tego typu reklam.

Celem przedmiotowego rozdziału jest przedstawienie zarysu regulacji prawnych sektora gier hazardowych oraz bukmacherstwa w wybranych krajach Unii Europejskiej, co pozwoli w dalszej części studium na kompleksowe ujęcie poruszanej w studium problematyki.

2.1. Prawo Unii Europejskiej a branża hazardowa

Unia Europejska nie podjęła próby ujednoczenia systemów podatkowych, regulujących działalność sektora hazardowego, w tym również bukmacherstwa. Każde państwo reguluje tę branżę niezależnie, uwzględniając swoje własne potrzeby i aktualne priorytety. Brak ingerencji unijnego ustawodawcy w krajowe systemy prawne państw członkowskich nie oznacza, że ukształtowanie prawa krajowego bez uwzględnienia warunków regulacji prawnych pozostałych państw Unii Europejskiej będzie dla danego kraju korzystne. W obliczu naczelnych zasad prawnych Unii Europejskiej, do których należy swobodny przepływu towarów i usług, należy poddać w wątpliwość korzystność tworzenia wewnętrznego systemu prawnego, bez uwzględnienia kierunków rozwiązań prawnych innych krajów członkowskich. Nie ulega wątpliwości, że regulacje na poziomie wewnątrzpaństwowym oddziałują na konkurencyjność firm na terenie całej Unii Europejskiej. Zamykanie się ustawodawcy krajowego i uwzględnianie w systemie prawnym wyłącznie własnych wizji rozwoju konkretnej branży można uznać za podejście niezwykle ryzykowne. Tym bardziej że rozwój technologiczny w każdym sektorze gospodarki, nowe usługi i produkty na rynku są częstokroć stymulowane z czynnikami zewnętrznymi, które pozostają poza rzeczywistą kontrolą ustawodawcy.

2.2. System prawny sektora hazardowego w wybranych krajach Unii Europejskiej

Wśród krajów unijnych w zakresie stosowanych regulacji rynku hazardowego kierunkiem, który od kilku lat zdecydowanie dominuje, jest rezygnacja z praktyk monopolistycznych, na rzecz większej swobody działalności gospodarczej. Przeważająca część państw członkowskich przyjęła system reglamentacji, który z jednej strony gwarantuje władzom nadzorowanie działalności na rynku i jakości oferowanych gier, zaś z drugiej umożliwia świadczenie usług hazardowych operatorom na zasadach wolnego rynku.

Z początkiem bieżącego roku całkowity monopol funkcjonował jeszcze w dwóch krajach unijnych, w Finlandii oraz w Szwecji, obecnie pozostała przy nim jedynie Finlandia, jednakże nawet i w tym państwie podejmowane są prace, mające na celu liberalizację rynku hazardowego, a w szczególności zakładów wzajemnych. Wskutek wezwań kierowanych przez Komisję Europejską do rządu szwedzkiego, jak również pod presją procesów gospodarczych zachodzących na rynku hazardowym, regulacjom systemowym sektora hazardowego w Szwecji został nadany kierunek odpowiadający dominującej tendencji opartej na systemie reglamentacji. Pomimo krótkiego czasu obowiązywania zmian systemowych w Szwecji, odnotowano znaczny wzrost wpływów budżetowych pochodzących od legalnych bukmacherów, istotnie także zmniejszyła się działalność w szarej strefie.

W odniesieniu do podatku od gier należy podkreślić, że znakomita większość krajów członkowskich Unii Europejskiej usankcjonowała formę opodatkowania gier hazardowych w postaci podatku od GGR (ang. Gross Gambling Revenue), tj. podatku od przychodów brutto z gier, za który uznaje się sumę wpłaconych przez uczestników gier stawek, pomniejszoną o ewentualne wypłaty wygranych. Dopiero od tak ustalonej podstawy bukmacher nalicza i odprowadza podatek według przyjętej stawki.

Dla przykładu wskazać należy na stawki tego podatku obowiązujące w poszczególnych państwach: Wielka Brytania i Belgia – 15%, Węgry, Dania, Bułgaria – 20%, Hiszpania – 25%, Słowenia, Łotwa i Estonia – 5%, Rumunia – 20,5%, Litwa – 15%, Holandia – 29%, Grecja – 35%, Finlandia – 12%, Czechy – 23%, Cypr – 10%, Chorwacja – 17,5%, Szwecja – 18%. Warto zauważyć, że kolejnym państwem, w którym usankcjonowano podatek GGR jest Słowacja, w której dokonano zmiany obowiązującego podatku obrotowego w stawce 6% na rzecz podatku GGR 22%.

Poza Polską, tylko 5 państw unijnych zdecydowało się na przyjęcie obrotowego podatku od gier, tj. poddania opodatkowaniu stawek wniesionych w ramach gry, bez względu na to, czy ostatecznie w grze zapadną wygrane. Stawki podatku obrotowego w tych państwach kształtują się następująco: Portugalia – 12-16%, Francja – 9,3%, Niemcy (5%), Austria (2%), Malta (0,5%).

W prawie wewnętrznym w poszczególnych krajach członkowskich Unii można zaobserwować tendencję do zmian formy opodatkowania rynku zakładów wzajemnych, polegającą na odejściu od podatku od obrotu na rzecz podatku od GGR, przy czym celem tych działań jest zwiększenie udziału segmentu firm działających na rynku wewnętrznym, podniesienie konkurencyjności na rynku oraz optymalizacja wpływów podatkowych.

W zakresie zaś odpowiedzialnego hazardu przeważające „modelowe” rozwiązania, tj. model duński oraz model francuski przewidują zastosowanie podobnych środków, a mianowicie wdrażają regulaminy odpowiedzialnej gry oraz krajowy system samowykluczenia dla uzależnionych graczy. Wspólną cechą obu tych modeli jest również fakt, iż ustawodawcy w tych Państwach przewidzieli blokowanie dostępu graczy do stron internetowych operatorów nieposiadających lokalnej licencji oraz blokowanie transakcji płatniczych na rzecz operatorów offshore (tj. tych niezarejestrowanych w kraju). Niemniej jednak zbieżne są wyłącznie przewidziane przez ustawodawców środki, natomiast odmienny jest stopień ich wykorzystania oraz skutki ich realizacji przez kraje stosujące poszczególne rozwiązania modelowe.

Polskiemu sektorowi gier hazardowych pozostaje jednak funkcjonowanie w realiach restrykcyjnych ram prawnych. Analiza skutków takiego status quo zostanie poddana analizie w dalszej części studium.

2.3. Regulacje prawne branży bukmacherskiej na przykładzie Wielkiej Brytanii

Wielka Brytania jako kraj, w którym tradycja zakładów bukmacherskich oraz gier losowych jest szczególnie mocno zakorzeniona, tak w systemie prawnym, jak i w świadomości i kulturze społecznej, stworzyła model regulacji bukmacherstwa, który stał się wzorem dla licznych krajów europejskich.

Pomimo systemu, przedmiot działalności hazardowej, w tym także bukmacherskiej, został uregulowany w jednym akcie prawnym, ustawie Gambling and Racing Control Act⁷.

Charakterystycznym rozwiązaniem brytyjskiego prawodawstwa jest dopuszczenie do obrotu na rynku bukmacherskim fixed odds betting terminals (FOBT), na których bukmacherzy mogą oferować różne typy gier. Regulacja dopuściła w zasadzie dowolność w zakresie oferowanych gier, ograniczenia natomiast zostały ukierunkowane na wysokość maksymalnych stawek oraz ewentualnych wypracowanych wygranych. I tak, maksymalna stawka, jaką gracz może wpłacić w ramach jednej gry wynosi 2£. Ratio legis takich ograniczeń jest profilaktyka i przeciwdziałanie uzależnieniom od gier, wygrane bowiem o niskiej wartości w sposób oczywisty kojarzą grę na terminalu bukmacherskim z zabawą, nie niosą bowiem za sobą ryzyka prób czynienia z gry źródła dochodu. Idea szerokiej dostępności do gier w punktach bukmacherskich spotkała się z uznaniem społecznym, a jednocześnie obowiązek informowania o zasadach odpowiedzialnej podniósł poziom świadomego i bezpiecznego korzystania z tego rodzaju produktów. Niewątpliwą natomiast korzyścią jest zmniejszenie zainteresowania graczy ofertą gier na rynku nielegalnym i ukierunkowanie go na rynek kształtowany przez legalnych bukmacherów, a co za tym idzie ograniczenie szarej strefy.

Co istotne, prawodawstwo angielskie kwalifikuje FOBT jako terminal klasy B2, dokonując wyraźnego odróżnienia go od klasycznego automatu do gier. Jakkolwiek wyglądem, oferowanymi grami czy sposobem obsługi, terminal bukmacherski typu FOBT może przypominać klasyczny automat do gier, to jednak istotne jego cechy przesądzają o odmiennym od automatów charakterze. Podstawowa różnica zasadza się na szansie wygranej, określanej współczynnikiem procentowym RTP (return to player). W grach slotowych, tak organizowanych stacjonarnie, jak i internetowo, szansa na wygraną ma charakter stały i jej współczynnik może wynosić, np. 96%, w grach natomiast oferowanych na FOBT szansa jest zależna od wysokości wpłaconej stawki, z tym zastrzeżeniem, że wraz ze wzrostem wysokości stawki, wzrasta szansa wygranej, czyli podobnie jak w tradycyjnych zakładach bukmacherskich.

Na mocy nowelizacji ustawy o grach hazardowych, obowiązującej od 2017 roku umożliwiono bukmacherom w Polsce organizowanie zakładów wzajemnych na zdarzenia wirtualne z wykorzystaniem terminali bukmacherskich. Takie rozwiązanie wydaje się nawiązywać właśnie do systemu brytyjskiego i tenże kierunek, w ocenie Polskiej Izby Gospodarczej Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej, jest właściwym dla uzyskania w Polsce regulacji systemowych, które w sposób optymalny równoważą interesy branży, graczy oraz budżetu państwa. Ponadto implementacja modelu brytyjskiego pozwoliłaby na umożliwienie kontrolowanego dostępu do gier na terminalach w punktach bukmacherskich, których to oferta mogłaby być rozszerzona i ukierunkowana na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa związanego z zainteresowaniem podobną rozrywką oferowaną obecnie w dużej mierze na rynku nielegalnym.

⁷ Tekst aktu dostępny na stronie internetowej: <https://www.legislation.act.gov.au>.

Rozdział III

Proponowane kierunki optymalizacji – rozwiązania systemowe

Stworzenie kompleksowego systemu regulacji prawnych, statuujących ramy działalności gospodarczej w sektorze hazardowym, stanowi szczególnie trudną materię dla każdego ustawodawcy, szczególnie jeżeli dane państwo funkcjonuje w ramach modelu społecznej gospodarki rynkowej. Oparcie polskiej gospodarki o taki właśnie model przewiduje art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3.1. Wyzwania stojące przed ustawodawcą – zagadnienia ogólne

Mając na uwadze cel niniejszego studium, ukierunkowany przede wszystkim na wskazanie praktycznych trudności stosowania obowiązujących przepisów, ich negatywne skutki dla branży i wyartykułowanie najważniejszych postulatów ewentualnych zmian w systemie prawa, zbędnym byłoby zagłębianie się w rozważania podjętej problematyki na płaszczyźnie doktrynalnej. Rozważania w tym zakresie zostaną więc ograniczone do niezbędnego wskazania wartości, jakimi winien kierować się prawodawca przy konstruowaniu ram prawnych sektora hazardowego oraz ukazania trudności z tym związanych.

Podjęcie próby kompleksowej regulacji prawnej sektora hazardowego stawia ustawodawcę przed koniecznością rozważenia problematyki na przynajmniej trzech płaszczyznach, pomiędzy którymi zachodzi rozbieżność interesów. Już bowiem na poziomie ustawy zasadniczej wskazane są trzy obszary, na których uprawnienia obywateli powinny być szczególnie chronione. Z jednej strony naczelna zasada swobody działalności gospodarczej znajduje swoją gwarancję w art. 20 Konstytucji RP, które może podlegać ograniczeniom jedynie z uwagi na ważny interes społeczny.

Z drugiej strony, ustawodawca winien chronić społeczeństwo przed zagrożeniami – w tym przypadku uzależnieniami od gier hazardowych. Interes społeczny winien przy tym zostać rozważony na obydwu płaszczyznach, bowiem w ramach wolnego rynku to popyt na usługi wyznacza górną granicę ilości i jakości usług, które przedsiębiorca legalnie działający powinien mieć możliwość oferowania aż do zaspokojenia popytu. Jednocześnie ustawodawca działający w celu rzeczywistej i adekwatnej ochrony społeczeństwa przed uzależnieniem od gier hazardowych powinien tak skonstruować przepisy prawa, aby postulat ten spełnić bez nadmiernej ingerencji w wolność działalności gospodarczej i zapotrzebowania społecznego na usługi.

Na trzeciej płaszczyźnie natomiast rolą ustawodawcy jest dbałość o interes fiskalny państwa (zasada maksymalizacji zysku), tak aby zapewnić zasilenie budżetu państwa w najwyższym stopniu, bacząc jednak, aby ewentualne obciążenia i zobowiązania nie obciążały przedsiębiorcy ponad konieczność oraz zapewniały społeczeństwu możliwość korzystania z usług legalnie oferowanych na rynku. W tym miejscu warto nadmienić, że obowiązkiem każdego ustawodawcy państwa członkowskiego Unii Europejskiej jest realizacja norm nadrzędnych, wynikających z reżimu unijnego. Jednym z priorytetów regulacji unijnych

jest natomiast takie kształtowanie przepisów krajowych, aby wspierały rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Zadaniem ustawodawcy jest więc zadbanie o interes państwa, dla którego sprawnie rozwijająca się gospodarka stanowi podstawę funkcjonowania oraz społeczeństwa, rozumianego zarówno jako ogół obywateli, jak i każdą jednostkę z osobna, a także działających legalnie przedsiębiorców, niezależnie od formy prowadzonej przez nich działalności.

Szczególnie newralgiczną kwestią jest opodatkowanie działalności w branży hazardowej, w tym opodatkowanie zakładów wzajemnych. Niezależnie bowiem od przyjętych instrumentów podatkowych, każde obciążenie którejkolwiek ze stron, czy będzie to bukmacher, czy też gracz, dotyka bezpośrednio lub pośrednio również drugą stronę, a w konsekwencji znajdzie przełożenie na funkcjonowanie branży.

Przenosząc powyższe rozważania na tematykę podjętą w niniejszym studium, należy przyjąć, że już na etapie konstruowania systemu prawnego w zakresie działalności hazardowej, ustawodawca powinien zmierzyć się z problematyką oraz rozważyć i uwzględnić słuszne interesy na powyżej wskazanych płaszczyznach. Szczególnie istotnym etapem prac nad kompleksowym ujęciem problemu powinna być analiza skutków rozważanych instrumentów prawnych, poczynając od monopolu państwowego i ewentualnego jego zakresu, poprzez zasady świadczenia usług w branży hazardowej, aż do zastosowanych mechanizmów podatkowych i penalizacji czynów naruszających konkretne normy.

Uwzględniając problematykę niniejszego studium, w poprzednim rozdziale szczegółowo opisano i poddano ocenie akty prawne, regulujące rynek hazardowy w okresie od 1992 roku do 2009 roku, a także nowelizacje ostatniej z nich. Przedmiotowe przepisy oceniane są jednogłośnie negatywnie, zarówno przez podmioty działające na rynku hazardowym, jak i doktrynę. Zmiana podejścia ustawodawcy do regulacji prawnej sektora hazardowego zauważalna jest od roku 2016, przyjęte bowiem w tym roku nowelizacje ustawy przyniosły wiele pozytywnych skutków dla budżetu państwa. Ich pozytywne oddziaływanie jest widoczne w pewnych aspektach także na płaszczyźnie świadczonych usług. Zasadniczym celem studium jest zwrócenie uwagi na te punkty systemu regulacji prawnych, które z różnych powodów nie sprzyjają funkcjonowaniu rynku hazardowego, rozważanego na trzech płaszczyznach – z punktu widzenia bukmachera, z punktu widzenia gracza, zainteresowanego udziałem w zakładach wzajemnych, oraz na płaszczyźnie fiskalnego interesu państwa.

Współczesne realia funkcjonowania państwa, w szczególności państwa będącego członkiem Unii Europejskiej, dla której istotną wartością jest swobodny przepływ towarów i usług, stawiają przed władzami ustawodawczymi wysokie wymagania. Stopniowe znoszenie granic wewnętrznych Unii, które jeszcze jakiś czas temu stanowiły istotną przeszkodę dla swobodnej ekspansji usług, wymusza zmianę podejścia w niemal każdej dziedzinie działalności. Rozpowszechnienie Internetu stanowiące doskonały instrument do wyeliminowania uprzednio istniejących barier i stworzenia modelu branży hazardowej uwzględniającego aktualne zdobycze wiedzy oraz technologii, umożliwiające ludziom czerpanie wzorców oraz prowadzenie działalności niezależnie od kraju pochodzenia czy kręgu kulturowego, z którego się wywodzą.

Wszystkie te okoliczności powinien brać pod uwagę racjonalny, dbający o słuszny interes obywateli, gospodarki i budżetu legislator. Obecnie obowiązująca ustawa realizuje część z powołanych postulatów. Jednakże przeszło dwuletni okres jej obowiązywania uwidocznili też niedoskonałości niektórych wprowadzonych lub potrzymanych rozwiązań, co będzie przedmiotem szczegółowej analizy kolejnych części studium.

3.2. Praktyczne aspekty funkcjonowania sektora gier hazardowych – kierunki optymalizacji

3.2.1. Podatek od zakładów wzajemnych

Teza: Forma opodatkowania zakładów wzajemnych przyjmująca za podstawę opodatkowania sumę stawek wniesionych w związku z organizowanym zakładem wzajemnym (podatek obrotowy), według stawki 12% nie jest rozwiązaniem korzystnym dla rozwoju rynku zakładów wzajemnych, a ponadto – w wieloletniej perspektywie – niskoefektywnym fiskalnie. Nadto, przedmiotowa forma opodatkowania sprzyja funkcjonowaniu szarej strefy. Proponowany kierunek optymalizacji zakłada przyjęcie za podstawę opodatkowania przychodu brutto, które stanowią sumę wpłaconych przez uczestników gier stawek, pomniejszoną o wypłaty wygranych (tzw. GGR), jednocześnie wskazuje się na stawkę opodatkowania – 20%.

Ocenia się, że wartość rynku zakładów wzajemnych online w 2018 roku wyniosła 7,9 mld PLN⁸, przy czym wielkość ta obejmuje łącznie rynek legalny oraz szacunkową wartość rynku działającego w szarej strefie. Analiza danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów, obrazujących dotychczasowe wpływy z podatków od gier za rok 2019, pozwalają na oszacowanie rynku zakładów wzajemnych na łączną kwotę 10 mld PLN.

Coraz większe zainteresowanie społeczeństwa tą formą gry wynika z faktu, że w świadomości społecznej mają one bardziej charakter rozrywkowy i rywalizacyjny, a jednocześnie „mniej hazardowy” niż dostępne na rynku pozostałe gry. Nie ulega wątpliwości, że wybór optymalnej formy opodatkowania, w szczególności w zakresie gier internetowych, uwzględniającej dynamikę postępu technologicznego, może skutkować znacznym wzrostem wpływów do budżetu państwa⁹.

Aktualny sposób opodatkowania zakładów wzajemnych nie jest w wieloletniej perspektywie rozwiązaniem korzystnym. Przedmiotem opodatkowania w zakresie zakładów wzajemnych jest urządzenie zakładów wzajemnych przez podmiot legitymujący się stosownym uprawnieniem na podstawie zezwolenia Ministra Finansów. W tym miejscu należy zaznaczyć, że obowiązek podatkowy powstaje z dniem rozpoczęcia urządzenia gier w pierwszym punkcie lub na pierwszej stronie internetowej spośród punktów i stron objętych zezwoleniem. Podstawą opodatkowania jest w zakresie zakładów wzajemnych suma wpłaconych stawek, od której wylicza się należy podatek według stawki 2,5% przy zakładach wzajemnych na sportowe współzawodnictwo zwierząt, natomiast w pozostałych przypadkach zakładów wzajemnych, w wysokości 12%. Analiza niniejszego studium dotyczy drugiego z nich.

Zasady działania na wolnym rynku rządzą się swoimi prawidłowościami, które racjonalnie działający ustawodawca powinien wziąć pod uwagę. Gospodarka wolnorynkowa działa na zasadzie wzajemnego sprzężenia i oddziaływania na siebie poszczególnych jej elementów, i tak popyt kształtuje podaż, a każde obciążenie podatkowe znajdzie odzwierciedlenie w cenach oferowanych produktów i usług. Dla gracza potencjalna możliwa wygrana ma znaczenie istotne, jeśli nie najistotniejsze. W sytuacji, w której legalny bukmacher, z powodu niekorzystnych przepisów podatkowych, nie jest w stanie stworzyć oferty konkurencyjnej wobec rynku nielegalnego, należy założyć, że gracze podejmą wysiłek ukierunkowany na dotarcie do podmiotów działających bez wymaganych licencji, w tym podmiotów zagranicznych.

⁸ Informacja o wynikach kontroli. Nadzór nad rynkiem gier hazardowych, KBF.430.001.2019, nr ewid. 28/2019/P/18/012/KBF, s. 43, dostępny na stronie internetowej: www.nik.gov.pl [dostęp: 29.08.2019 r.].

⁹ A. Rzetecki, Opodatkowanie zakładów bukmacherskich podatkiem od gier – analiza i propozycje zmian, „Internetowy przegląd prawniczy TBSP UJ” 2018, nr 2, s. 165.

Takiej aktywności sprzyja ekspansja gier i zakładów poprzez sieć Internet oraz trudna, a wydaje się nawet, że niemożliwa do wytyczenia i szczelnego zamknięcia granica, do której sięga jurysdykcja prawa polskiego.

Powyższe twierdzenia stają się oczywistymi, jeżeli pod rozagę podda się dwie, następujące kwestie i rozważy motywację działania obydwu stron zakładu wzajemnego, tj. bukmachera i gracza. Po pierwsze, istota zakładu wzajemnego wynika wprost z jego definicji ustawowej, określonej treścią dyspozycji art. 2 ust. 2 ustawy, zgodnie z którą wysokość wygranej zależy od umówionego między bukmacherem a wplacającym stawkę stosunku wplaty do wygranej. Po drugie, fundamentalne znaczenie ma moment ustalenia „stosunku wplaty do wygranej” oraz okoliczności, w jakich to następuje. Legalnie działający na rynku polskim bukmacher jako przedsiębiorca prowadzi działalność w celu uzyskania dochodu. Ponieważ ustala on stosunek wplaty do wygranej przed grą, nie znając jeszcze kwoty stanowiącej podstawę opodatkowania, czyli sumy wplaconych stawek, ani też wyników gry, oczywistym jest, musi uwzględnić swoje ewentualne ryzyko zawodowe już na tym etapie. W praktyce sprowadzi się to do pomniejszenia każdej wplaconej stawki. I tak, przykładowo, każdą wplaconą stawkę w wysokości 100 zł pomniejszy o podatek w wysokości 12%, co z kolei powoduje, że w grze pozostaje jedynie 88 zł. Niezależnie od powyższego, ustalając zasady gry i kalkulując swój ewentualny zysk, musi dodatkowo uwzględnić wszelkie inne obciążenia podatkowe i koszty prowadzonej działalności (w tym np. obowiązkową opłatę na rzecz krajowych organizatorów poszczególnych zawodów sportowych), co dodatkowo utrudnia stworzenie konkurencyjnych ofert w zestawieniu z ofertami podmiotów z szarej strefy.

Oczywistym jest, że w tym miejscu dochodzi do starcia się interesów bukmachera i gracza. Gracz chce wplacić stawkę i rzeczywiście wplaconą stawką uczestniczyć w grze, aby jego ewentualna wygrana była jak największa. Aby utrzymać się na rynku bukmacher na prowadzonej działalności musi w dłuższej perspektywie zarobić, tymczasem wymaga to ustalenia stawek na poziomie konkurencyjnym i stworzenia warunków przyciągających graczy. Sposób opodatkowania, w szczególności na płaszczyźnie internetowych zakładów wzajemnych stawia go na starcie w pozycji przegranej w porównaniu z nielegalnym zagranicznym bukmacherem. Ten drugi bowiem może zaproponować polskiemu graczowi stosunek stawki do wygranej bez potrzeby w kalkulowania 12% podatku.

W typowych krajach europejskich klient wplacając bukmacherowi stawkę w wysokości 100, na wydarzenie o kursie 1,04, w przypadku wygrania oczekiwać może wygranej w wysokości 104.

(Stawka) 100 x (Kurs) 1,04 = (Ewentualna Wygrana) 104 PLN

Takie wyliczenia są poprawne, jednak nie na polskim rynku, na którym, z uwagi na pobierany podatek 12% od każdej stawki zakładu, bukmacherzy postępują się tak zwanym współczynnikiem lub wskaźnikiem. Przykładowy zakład pojedynczy zawierany o kursie 1,04 wygląda jak poniżej:

Stawka x Kurs x Współczynnik = Ewentualna Wygrana

Współczynnik ten u krajowych bukmacherów wynosi najczęściej wartość 88%, wynika bowiem z uwzględnienia podatku od zakładu wzajemnego. Rozliczając więc ten sam zakład w oparciu o przedmiotowy współczynnik, ewentualna wygrana kształtuje się na poziomie 91,52 PLN, co wynika z poniższego działania:

100 x 1,04 x 0,88 = 91,52

Poza oczywistą różnicą, w potencjalnej wygranej u bukmachera, działającego w szarej strefie oraz na legalnym rynku, z powyższych wyliczeń można wyciągnąć również wniosek, że bukmacher działający w szarej strefie może zaoferować polskiemu graczowi realną wygraną przy kursie 1,04, podczas gdy legalny podmiot nie może w ogóle zaoferować kursu na tym poziomie. Ustawowy zakaz zawierania zakładów o wygrane niższe, niż kwota wpłaconej stawki powoduje że legalny bukmacher może oferować kursy począwszy od wartości 1,14 x wpłacona stawka.

Opisane powyżej wnioski obrazuje również analiza kuponów w zakresie konkretnych zakładów wzajemnych online. Pierwszy kupon, pochodzący z jednej z wiodących polskich firm bukmacherskich, wykazuje, że pomimo stawki 100 zł przy kursie 4,25 gracz nie wygra wcale 425 złotych, lecz jedynie 374 złote. Z kolei kupon po prawej stronie, zawierany u jednego z wiodących bukmacherów zagranicznych ukazuje przy stawce 100 i kursie 4,1 potencjalną wygraną w kwocie 410.

Kupon polski:

KUPON E-KUPON

SINGIEL KOMBI SYSTEM

SK Slavia Praha vs Borussia Dortmund ✖
Piłka nożna > Europa > Liga Mistrzów
ZWYCIĘZCA MECZU SK SLAVIA PRAHA (4,25)

POKAŻ LIMITY MAKS

STAWKA CAŁKOWITA: **100.00 PLN**

STAWKA (-12% PODATEK) **88.00 PLN**

POTENCJALNA WYGRANA: **374.00 PLN**

Kupon zagraniczny:

BET SLIP MY BETS

SINGLE COMBI SYSTEM

| Market | Odds | ✖ |
|--|----------------------------------|---|
| SK SLAVIA PRAGUE vs BORUSSIA DORTMUND | | |
| 1X2:1 | 4.10 | ✖ |
| Stake | <input type="text" value="100"/> | |
| Possible Winnings | 410 | |
| <input type="checkbox"/> Accept Odds Changes | | |
| 1 Events | | |
| Possible Winnings | 410 | |

CANCEL PLACE

Na powyższym przykładzie widać doskonale, że nawet przy niższym kursie oferowanym przez zagranicznego bukmachera na to samo zdarzenie, klient w przypadku wygranej uzyska za granicą kwotę o 36 złotych większą niż w Polsce. Łatwo również obliczyć faktyczny kurs oferowany graczowi przez polskiego bukmachera, wynoszący 3,74, zamiast 4,25.

Powyzsza konieczność korygowania kursu przez polskich bukmacherów o współczynnik na podatek 12% od każdej stawki powoduje, iż niektórzy gracze nadal korzystają będą z ofert firm zewnętrznych, nawet jeśli będą one nielegalne. Utrzymanie podatku od obrotu w stawce 12%, może spowodować zahamowanie tendencji spadkowej udziału szarej strefy w polskim rynku bukmacherskim. Doświadczenia innych państw unijnych wskazywały dokładnie na taki skutek. Proponowane rozwiązanie warte jest przynajmniej rozważenia, tym bardziej, że regulacje szwedzkie, na których rozwiązanie podatkowe polskiej ustawy było wzorowane, uległy dezaktualizacji, a rząd szwedzki (ustawodawca szwedzki) przyjął podatek GGR.

Chcąc przykuć zainteresowanie graczy, kilka firm bukmacherskich oferowało zakłady, w odniesieniu do których próbowano nie pomniejszać wpłacanych składek o podatek, jednakże oczywistym stało się, że taka praktyka może mieć charakter incydentalny i promocyjny, żadna bowiem z mniejszych czy średnich firm bukmacherskich nie jest w stanie udźwignąć tak dużego ryzyka. Co istotne i warte podkreślenia w tym miejscu, w realiach prawnych Unii Europejskiej, zadaniem wewnątrz krajowego ustawodawcy jest stworzenie warunków prawnych, wspomagających rozwój sektora średnich i małych przedsiębiorstw oraz wyrównującego ich szanse w relacji do firm posiadających znaczną przewagę ekonomiczną.

W miejsce opodatkowania wpłacanych stawek, proponuje się przyjęcie za podstawę opodatkowania różnicy pomiędzy kwotą wpłaconych stawek, pomniejszonej następnie o wypłacone wygrane, tzw. podatku GGR. Rozwiązanie to spowoduje zwiększenie pewności funkcjonowania po stronie legalnych bukmacherów, których obecnie działalność na polskim rynku obciążona jest ryzykownym podatkiem obrotowym od zakładów wzajemnych. Mechanizm opodatkowania w formie GGR, pozwoliłby na opodatkowanie każdego zakładu w sprawiedliwy i społecznie sposób, uzależniony od wyniku zakładu, a konkretniej jego przetożenia na wynik finansowy. Zauważalną zaletą tej formy opodatkowania gier hazardowych jest to, że jej uwarunkowania pozawalają bukmacherowi oprzeć się na przewidywalności swoich obciążeń podatkowych. W realiach obecnego podatku od gier, nie tylko gracz pozostaje w niepewności co do wygranej, ale także podatkowa sytuacja bukmachera oparta jest na przypadku.

Prześledźmy w tym miejscu, na przykładowej stawce 100 PLN, jak istotnie zmieniają się okoliczności kierujące bukmacherem oraz graczem i jak przetoży się to na fiskalny interes państwa. Ten sam bukmacher, działający w poczuciu bezpieczeństwa obrotu, wynikającego z pewności, że podatek od gry, który będzie musiał uiścić, zostanie ustalony w relacji procentowej do kwoty, którą po zakończonym zakładzie rzeczywiście będzie dysponował, zaoferuje kursy na poziomie konkurencyjnym. Jego oferta wyjdzie naprzeciw oczekiwaniom gracza, który z kolei straci zainteresowanie rynkiem nielegalnym, co istotne, nie z powodu obawy przed karą, ale dlatego, że ten rynek przestanie być bardziej atrakcyjny. Nie można też pominąć faktu, że środki finansowe ulokowane na legalnym rynku są źródłem napędzającym jego rozwój.

Ponadto opodatkowanie na zasadach GGR charakteryzuje się swoistą uniwersalnością, niezależnie bowiem od postępu technologicznego, funkcjonalności pojawiających się na rynku narzędzi, istota zakładu wzajemnego pozostaje taka sama. W każdym zatem przypadku dojdzie do wpłaty stawek i wypłaty ewentualnych wygranych, a co za tym idzie, będzie możliwa do ustalenia wysokość podstawy opodatkowania przychodu brutto danego zakładu.

Uregulowany ustawą szereg działań ustawodawcy, ukierunkowany na blokowanie domen nielegalnych bukmacherów, blokowanie płatności związanych z wpłacaniem im stawek czy utrudnianiem wypłacania wygranych, spowodował, że wielu bukmacherów oferujących poprzez sieć Internet nielegalne zakłady, została objęta wspomnianym już wcześniej rejestrem, a w rezultacie ma utrudniony dostęp do rynku. Ministerstwo Finansów podaje informacje, że szara strefa na rynku hazardowym została zredukowana do 40%, podczas gdy jeszcze w 2015 r. jej wielkość była szacowana na niemalże 90%¹⁰. Przywołana już powyżej informacja z kontroli sporządzona przez NIK, po weryfikacji ustaliła wartość szarej strefy na przeszło 50%¹¹.

¹⁰ Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych, w: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8059,vp,10080.pdf>, 29.11.2017 r. [dostęp: 20.08.2019 r.].

¹¹ Informacja o wynikach kontroli. Nadzór nad rynkiem gier hazardowych, KBF.430.001.2019, nr ewid. 28/2019/P/18/012/KBF, s. 43, dostępny na stronie internetowej: www.nik.gov.pl.

Pamiętać należy jednak, że sektor usług internetowych jest szczególnie dynamiczny, dlatego też analizując powyższe dane, szczególnie w dłuższej perspektywie czasowej, warto zwrócić uwagę na poniższe uwagi:

- funkcjonowanie rynku hazardowego w realiach, tak czterdziestoprocentowej, jak i pięćdziesięcioprocentowej szarej strefy, jest nadal wynikiem bardzo niepokojącym, a uznanie, że skuteczna walka z szarą strefą jest możliwa wyłącznie w oparciu o przepisy prawa karnego skarbowego i innych restrykcji, jest założeniem dalece chybionym;
- doświadczenie innych krajów unijnych na gruncie opodatkowania zakładów wzajemnych, wśród których tendencja do odchodzenia od podatku obrotowego jest wyraźnie dostrzegalna, pokazuje, że w każdym przypadku przejście na podatek GGR, nie tylko zwiększyło dochody budżety państwa, ale zwiększyło także konkurencyjność i przejrzystość działalności rynku.
- wysoka opłata za zezwolenie, a także niekorzystne stawki podatkowe spowodowały spadek zainteresowania bukmacherów zagranicznych legalnym rynkiem hazardowym, w szczególności, jeżeli w kraju jego rejestracji obciążenia podatkowe w zakresie podatku od gier są korzystniejsze lub nie ma ich w ogóle¹².

Powyższe wnioski znajdują pełne potwierdzenie w rzeczywistości. W tym miejscu poprzestać można na konstatacji, że zgodnie z zestawieniem zamieszczonym na stronie internetowej pod adresem: <https://www.top100bookmakers.com/completelist.php>, żaden z wiodących światowych bukmacherów, którego strony internetowe są najczęściej odwiedzane przez potencjalnych graczy, nie posiada stosownego zezwolenia na prowadzenie zakładów bukmacherskich online na rynku polskim¹³.

Z drugiej strony o nieatrakcyjności polskiego legalnego rynku zakładów wzajemnych świadczy fakt, że obecnie działa na nim jedynie 17 podmiotów, podczas gdy np. we Włoszech tylko w tym roku udzielono 66 państwowych licencji na prowadzenie działalności bukmacherskiej¹⁴ a w Szwecji legalnie działa ponad 70 bukmacherów¹⁵. Znacznie większa liczba legalnych bukmacherów działa także w Rumunii, w której system prawny rozróżnia dwie klasy licencjonowania bukmacherów, a łączna liczba autoryzowanych podmiotów sięga kilkuset¹⁶.

Uznanie, że zmniejszenie udziału szarej strefy w sektorze zakładów wzajemnych zawieranych za pośrednictwem Internetu jest wartością stałą, a tym bardziej, że tendencja zmniejszania się szarej strefy jest stała, należałoby uznać wręcz za naiwne. Takie twierdzenie opierałoby się na założeniu, że możliwe jest wytyczenie sztywnych i statycznych granic w sieci Internet, podczas gdy jej ideą przewodnią jest właśnie ich brak. Z całą pewnością można uznać za fakt, że przepisy rangi ustawowej charakteryzuje, co do zasady, pewna statyczność, natomiast rozwój internetowego sektora usługowego w każdej dziedzinie regulowanej przez prawo jest dynamiczny.

Szereg rozwiązań odnoszących się do sfery zakładów wzajemnych online, polegający na blokowaniu dostępu do domen internetowych bukmacherów zagranicznych, utrudnianiu płatności pomiędzy klientami a podmiotami działającymi nielegalnie, prawdopodobnie szybko straci na skuteczności. Przede wszystkim w obliczu dostępności coraz to nowych rozwiązań i instrumentów, ale także wobec doskonałej

¹² Raport Deloitte „Analiza uwarunkowań funkcjonowania rynku gier losowych online i sportowych zakładów wzajemnych w Polsce”, s. 71.

¹³ Dane za: <https://www.top100bookmakers.com/completelist.php> [dostęp: 17.09.2019 r.].

¹⁴ Dane za: <https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/3777549/determina+15911-aggiudicazione-CIG+73435644B8.pdf/3ee64fad-e903-4f74-9b91-55cb0164785d> [dostęp: 17.09.2019 r.].

¹⁵ Dane za: <https://www.spelinspektionen.se/licensansokan/bolag-med-spellicens/#online> [dostęp: 17.09.2019 r.].

¹⁶ Dane za: <http://onjn.gov.ro/lista-licentiati-clasa-a-ii-a/> [dostęp: 17.09.2019 r.].

znajomości przez osoby zawierające zakłady wzajemne możliwości narzędzi internetowych, regulacje opierające się na zasadach restrykcji, szybko tracą na aktualności. Tym bardziej, że zawsze znajdzie się fragment rynku, który wychodzi naprzeciw poszukiwaniu możliwości obejścia restrykcyjnych przepisów.

Twierdzenie, że blokowanie dostępu do usług bukmacherów działających nielegalnie stanowi skuteczną barierę dla szarej strefy, w zderzeniu z aktualnymi wynikami badań rynku przeprowadzonego przez GEMIUS/PBI dla Wirtualnedia.pl, jest pozbawione podstaw. Przykładowo w październiku 2019 roku spośród 10 poddanych analizie, działających serwisów internetowych, aż dwa pochodzą z rynku nielegalnego. Na co warto zwrócić uwagę, serwisy te znalazły się odpowiednio, Unibet.com na piątym miejscu pod względem liczby użytkowników oraz ilości generowanych odstón, natomiast Casino-x1.com na miejscu ósmym. Łącznie te dwie witryny mogą poszczycić się prawie milionem użytkowników. Co istotne, badanie wykazało także spadek liczby użytkowników u kilku bukmacherów legalnych¹⁷.

Aby zobrazować powyższe twierdzenia, na potrzeby niniejszego studium zweryfikowano zawartość kilku portali internetowych, na których gracze wymieniają się wiedzą jak bezpiecznie skorzystać z usług zagranicznych bukmacherów. Ich zawartość zaskoczyła nawet autorów studium. Na dostównie każde restrykcyjne działanie ustawodawcy niemal natychmiast pojawia się reakcja zainteresowanych tematyką użytkowników Internetu, wskazująca jak owe restrykcje ominąć.

W celu dokonania analizy portali internetowych, blogów oraz innych platform elektronicznej wymiany informacji, skorzystano z najpopularniejszej przeglądarki www.google.pl, włączając filtr wyszukiwania najnowszych stron, wpisano hasło „jak grać u zagranicznego buka”. W wynikach wyszukiwania pojawiło się szereg legalnych stron, zawierających „poradniki” w jaki sposób umożliwić grę u zagranicznych bukmacherów, oczywiście szerokim tukiem omijając wszelkie granice postawione przez ramy polskiego prawa¹⁸. Warto zauważyć (a może nawet docenić) znajomość u graczy tak rynku jak i obowiązujących regulacji prawnych, bowiem niemal każdy portal zawiera informację o tym, że autorzy nie namawiają do łamania prawa, przeciwnie zastosowanie proponowanych „rozwiązań” pozostawiają sumieniu i moralności czytelników. Niemniej faktem pozostaje, że zamieszczane informacje obnażają niedoskonałość rozwiązań ustawowych – każdego po kolei – od blokady dostępu po utrudnienia w dokonywaniu płatności.

Prawdopodobieństwo, że polska regulacja podatku od gier idzie w dobrym kierunku, wydaje się raczej znikome. Wykorzystanie przez ustawodawcę formy opodatkowania, która nie nadąża za rozwojem branży, nie uwzględnia dynamiki rynku internetowego, a kolejne działania koncentrują się na szeregu restrykcyjnych rozwiązań podatkowych i zobowiązań karno-skarbowych, a także ograniczenia, dokonywane na rynku telekomunikacyjnym, mogą odnieść skutek odwrotny do zamierzonego. Zbyt daleko posunięte restrykcje jeszcze w żadnym systemie prawnym (a już na pewno nie w realiach otwartych granic Unii Europejskiej i wolnego przepływu towarów i usług), nie odniosły sukcesu, który cechowałby się stabilnością.

Jedną z najważniejszych zasad sprawiedliwego opodatkowania jest zasada zdolności płatniczej podatnika, odnosząca się do mierzalnego kryterium, jakim jest zazwyczaj osiągniany dochód. Podatek powinien cechować się taką samą uciążliwością dla kręgu podatników, co nie oznacza oczywiście opodatkowania wszystkich podmiotów taką samą podstawą czy stawką, ale dostosowanie wysokości obciążeń do możliwości płatniczych każdego z podatników.

¹⁷ Dane za: <https://www.wirtualnedia.pl/artykul/lotto-pl-liderem-serwisow-hazardowych-lvbet-pl-przed-efortuna-pl-w-dol-etoto-pl-i-unibet> [dostęp: 17.09.2019 r.].

¹⁸ Przykładowo: <https://hazardzik.net/obstawianie-dobie-restrykcyjnej-ustawy-hazardowej/> [dostęp: 17.09.2019 r.].

System podatkowy jest jednym z instrumentów oddziaływania na społeczeństwo oraz na funkcjonowanie rynku. Co za tym idzie, zmiany w opodatkowaniu mogą dany segment stymulować, ale mogą również być czynnikiem hamującym. W Polsce rynek bukmacherski funkcjonuje w realiach rzeczywistego oligopolu, tzn. ponad 80% rynku to udziały dwóch z piętnastu podmiotów, niespełna 20% jest udziałem pozostałych trzynastu firm bukmacherskich. Dla potentatów na rynku cechujący się dużym poziomem ryzyka podatek od gier hazardowych w zakresie zakładów wzajemnych nie stanowi zagrożenia dla być albo nie być na rynku, w pozostałą część bukmacherów uderza jednak mocno, większość z nich działa bowiem generując straty, co też obrazuje poniższa tabela dla czterech pierwszych bukmacherów, sklasyfikowanych według kryterium osiągniętego przychodu w 2018 roku. Taki podział trzymający się w obszarze branżowym powoduje, że mali i średni bukmacherzy mają istotny problem w konkurowaniu nie tylko z szarą strefą, ale także z dominującymi na rynku firmami.

Przychody, dochody, straty bukmacherów (dane w zł)

| | Przychód | Dochód | Strata | Zapłacony podatek |
|--------------|------------------|----------------|---------------|-------------------|
| STS | 2 415 552 087,69 | 164 440 432,68 | - | 31 007 759 |
| Fortuna | 1 734 393 392,56 | 78 461 546,81 | - | 14 774 7591 |
| Totolotek SA | 382 232 389,52 | - | 11 770 774,94 | - |
| ForBET | 237 900 056,72 | - | 2 113 174,43 | - |

Źródło: www.mf.gov.pl [dostęp: 20.08.2019r.].

Taki obraz branży powinien być dla ustawodawcy bodźcem do podjęcia działań w kierunku stworzenia warunków wolnej konkurencji i wyrównania szans dla małych i średnich podmiotów. Podatek GGR jest natomiast doskonałym narzędziem, który przedmiotowy postulat realizuje.

Reasumując, proponowane opodatkowanie przychodów brutto, tj. wpłaconych stawek pomniejszonych o wypłacone wygrane, spowoduje szereg korzyści, w szczególności:

- zwiększenie wpływów z uwagi na zwiększenie się rozmiarów rynku, co będzie skutkiem przede wszystkim przeniesienia punktu zainteresowania graczy na atrakcyjny rynek polskich zakładów wzajemnych, co oznacza jednocześnie zmniejszenie szarej strefy;
- rozwój rynku w kierunku kompromisu pomiędzy interesem i dobrem gracza oraz bukmachera, przy spełnieniu maksymalizacji wpływów do budżetu państwa;
- na skutek zwiększenia liczby zakładów zawieranych na rynku legalnym, podniesiona zostanie ochrona graczy.

3.2.2. To już się sprawdziło – większość państw Unii Europejskiej stosuje GGR

Nie może ująć uwadze, że poza środowiskiem bukmacherskim, działającym na rynku, wielu ekspertów i instytucji mających doskonałe rozeznanie w przedmiocie specyfiki rynku hazardowego w Europie i na świecie, wskazuje rekomendowany w niniejszym studium, jako optymalny. Taki sam kierunek wytycza polskie środowisko naukowe i doktryna prawa. Wartą przywołania jest wypowiedź rzeczniczki prasowej European Gaming & Betting Association – Stowarzyszenia Gier Losowych i Zakładów Wzajemnych (EGBA) w wywiadzie dla jednego z branżowych portali internetowych: „[...] istotne jest to w jaki sposób ten podatek będzie naliczany – czy podstawą opodatkowania będzie suma wpłaconych składek jak ma to miejsce obecnie w Polsce, czy podatek będzie obliczany na podstawie GGR, czyli sumie wpłaconych przez uczestników gier środków pomniejszonych o wypłaty wygranych. Przykłady innych krajów Unii Europejskiej takich jak Dania, Wielka Brytania czy Włochy jednoznacznie wskazują opodatkowanie na bazie GGR jako optymalne. W Danii podatek ten wynosi 20%, w Wielkiej Brytanii 15%, natomiast we Włoszech, od 1 stycznia 2016 roku, obowiązuje 22% podatek na zakłady wzajemne. Uważamy, że model duński, który zakłada podatek od GGR oraz dostęp do szerokiego katalogu dozwolonych produktów jest dla Polski optymalny”¹⁹.

W tym samym kierunku wypowiada się firma Roland Berger Group, jako optymalną dla Polskiego rynku bukmacherskiego wskazując stawkę na poziomie 20% GGR²⁰.

Wobec braku unijnych regulacji sektorowych dla branży hazardowej, w tym zakładów wzajemnych, prawodawcy w krajach członkowskich UE ustalają własne reżimy prawno-podatkowe, regulujące funkcjonowanie rynku zakładów wzajemnych. W większości państwa członkowskie UE przystosowują, w zależności od tradycji prawnych, modele polityki kontrolowanej liberalizacji lub restrykcyjnego podejścia wobec branży zakładów wzajemnych. Cele przyświecające lokalnym ustawodawcom oraz decyzje podjęte na ich podstawie mają bezpośredni wpływ na atrakcyjność danego rynku dla graczy i operatorów świadczących usługi na rynku zakładów wzajemnych.

Model kontrolowanej liberalizacji, który został wdrożony m.in. w Danii, charakteryzuje się przyjęciem podatku od GGR oraz, pomocniczo, wykorzystaniem narzędzi blokujących dostęp do stron internetowych i płatności na rzecz nielicencjonowanych operatorów. W ramach tego modelu postuluje się również zrezygnowanie z konieczności pozyskiwania zezwoleń na działalność na rynku lokalnym, z uwagi na nadrzędne regulacje prawa unijnego statuujące zasadę swobodnego przepływu towarów i usług.

Doświadczenia na tle zmian prawnych w systemach prawnych krajów członkowskich, w których dokonano reformy prawa hazardowego skutkującego zmianą podatku od gier z obrotowego na opodatkowanie przychodów brutto, wskazują na znaczny wzrost wpływów do budżetu państwa. Przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki zakładów internetowych, reakcje rynku cechowały się znacznym rozwojem. Przyjęcie modelu kontrolowanej liberalizacji przyniosło w każdym przypadku większe zainteresowanie uzyskaniem lokalnej licencji, a w konsekwencji, większymi wpływami do budżetu państwa oraz niwelowaniem udziału „szarej strefy”.

¹⁹ <https://e-playbet.com/polska-z-najwyzszym-podatkiem-dla-firm-bukmacherskich-w-ue/>, [dostęp: 30.08.2019 r.].

²⁰ Roland Berger Group, Regulacje w zakresie rynku zakładów wzajemnych online w Polsce, Warszawa 2016.

Przeprowadzona w Danii reforma podatkowa pozwoliła na zmniejszenie rynku podmiotów nielicencjonowanych o blisko 80%, w czego konsekwencji udział w rynku szarej strefy jest obecnie marginalny i nie przekracza 5-10%²¹. Jeszcze lepsze efekty uzyskano w Wielkiej Brytanii, w której również funkcjonuje podatek od GGR a udział legalnie działających podmiotów oferujących zakłady wzajemne wynosi 95%. Co więcej, jednocześnie ze zmniejszeniem szarej strefy, już w pierwszym roku funkcjonowania podatku od GGR od zakładów wzajemnych, odnotowano 40% wzrost wpływów budżetowych z tego tytułu.

Podobny efekt przyniosła zapoczątkowana w 2016 r. zmiana sposobu opodatkowania zakładów sportowych online we Włoszech, gdzie szara strefa zmniejszyła się do 10% a wpływy podatkowe z tego tytułu wzrosły o 40%. Analogiczne skutki wprowadzenia opodatkowania od GGR obserwujemy w Holandii i Czechach²².

3.2.3. Zakłady o zdarzenia wirtualne

Teza: Obowiązująca definicja ustawowa zdarzeń wirtualnych, art. 2 ust. 2 pkt. 2a obowiązującej ustawy nie odpowiada potrzebom rynku, nie ma także uzasadnienia prawnego ograniczenia jej do zdarzeń, przez które należy rozumieć wyłącznie generowane komputerowo zdarzenia dotyczące sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt. Proponuje się rozszerzenie definicji o „inne zdarzenia wirtualne”, które obejmowałyby wszelkie inne zdarzenia wirtualne, niedotyczące sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt.

Nowelizacja ustawy o grach hazardowych z 2016 roku umożliwiła bukmacherom organizowanie zakładów wzajemnych o zdarzenia wirtualne, odzwierciedlające w wirtualnej rzeczywistości zdarzenia dotyczące współzawodnictwa ludzi i zwierząt. Przedmiotowe novum ustawowe należy zdecydowanie ocenić jako uregulowanie przelomowe i korzystne. Po tym jak przedmiotowa instytucja znalazła miejsce w ustawie, bukmacherzy przygotowali oferty w tym zakresie, niejednokrotnie dokonując znacznych inwestycji, aby móc oferować nowy produkt, jednak realia rynkowe zweryfikowały ustawową rzeczywistość. Chociaż kierunek zmiany ocenia się pozytywnie, to zakres przedmiotowy zdarzeń wirtualnych w aktualnym brzmieniu okazał się jednak wąski i niewystarczający, aby utrzymać zainteresowanie tego rodzaju aktywnością graczy w punktach stacjonarnych.

Na potrzebę dokonania zmian w proponowanym zakresie, składa się kilka okoliczności. Z jednej strony, obecnie obowiązująca ustawa dopuściła możliwość zakładów bukmacherskich o zdarzenia wirtualne, dopuszczając zawieranie zakładu zarówno poprzez sieć Internet, jak i w punktach stacjonarnych. Ubocznym skutkiem takiego rozwiązania okazało się zmniejszenie rentowności prowadzonych stacjonarnie punktów. Koszty utrzymania lokalu, uwzględniającego wymagania ustawowe w zakresie działalności związanej z bukmacherstwem, są bardzo duże i niezależne od liczby odwiedzających je osób. Ponieważ poza inwestycją w wyposażenie lokalu, dostosowanie do wymagań regulacji prawnych, jego oznakowanie, generują one także stałe, miesięczne koszty związane z eksploatacją, zatrudnianiem personelu itp. W zależności od warunków lokalizacyjnych, tytułu prawnego do lokalu, czy też jego standardu, koszty utrzymania jednego punktu wahają się w granicach od kilkunastu do kilkudziesięciu

²¹ https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/e_version_spm_aarsberetning_dk_gb_2016.pdf, [dostęp: 31.08.2019 r.].

²² <https://ceo.com.pl/podatki-od-gier-i-zakladow-w-krajach-ue-77911>, [dostęp: 31.08.2019 r.].

tysięcy złotych. Dane szacunkowe zgromadzone przez Polską Izbę Gospodarczą Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej wskazują, że ok. 60-70% punktów stacjonarnych generuje straty lub jest na granicy rentowności. Tylko na przestrzeni ostatnich 2 lat bukmacherzy spoza faktycznego oligopolu systematycznie likwidowali stacjonarne punkty, w porównaniu do poprzednich lat zamknięto ok. 15% punktów stacjonarnych. Zaznaczyć należy, że w tym okresie liczba bukmacherów oferujących zakłady wzajemne na zdarzenia wirtualne wzrosła dwukrotnie, co jednak nie przełożyło się na zwiększenie liczby punktów stacjonarnych, w tym bowiem zakresie odnotowano zaledwie dwudziestoprocentowy wzrost. Co istotne, i tak nikły wzrost liczby stacjonarnych punktów nie obrazuje rzeczywistego stanu rzeczy w odniesieniu do firm małych i średnich na rynku, gdyż znaczny udział w tym wzroście był udziałem firm oligopolu. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że połowa firm oferujących zakłady przez sieć Internet nie jest zainteresowana zezwoleniami na urządzenie zakładów na terenie stacjonarnych punktów bukmacherskich. Przyczynę tego stanowią stale rosnące koszty związane z uruchomieniem punktu i jego obsługą wywołane wzrostem płacy minimalnej oraz opłat czynszowych, rosnącymi kosztami energii, papieru do druku kuponów itp. oraz przede wszystkim zaporowe obciążenia 12% podatkiem obliczanym w relacji do wpłaconych stawek. Tendencja spadkowa w zakresie liczby punktów stacjonarnych utrzymuje się pomimo pozytywnie ocenianych przez branżę regulacji wprowadzonych ostatnimi nowelizacjami ustawy o grach hazardowych. Wobec wzrastających kosztów utrzymania punktów stacjonarnych, nie przynoszą także oczekiwanych skutków podejmowane przez bukmacherów ciągłe próby wdrażania w punktach stacjonarnych nowinek technologicznych, które mają na celu ograniczanie kosztów obsługi (np. poprzez stosowanie terminali bukmacherskich służących do przyjmowania zakładów). W stosunku do oczekiwań klientów, organizowanie zakładów na wirtualne sportowe współzawodnictwo ludzi i zwierząt, wydaje się możliwością zbyt wąską, aby mogła na stałe przyciągnąć zainteresowanie graczy.

Implementowanie do ustawy postulowanego rozwiązania wiązałoby się z nałożeniem na bukmacherów obciążeń finansowych, związanych z organizowaniem zakładów wzajemnych na proponowane „inne zdarzenia wirtualne”. Powyższe zakłady byłyby zawierane, wyłącznie w punktach stacjonarnych, z użyciem posiadanych legalnie przez bukmacherów terminali, na których oferują już zakłady na zdarzenia wirtualne w rozumieniu dzisiejszej ustawy.

W celu przeciwdziałania potencjalnemu zagrożeniu uzależnienia od gier, proponowane zakłady na „inne zdarzenia wirtualne” organizowane na terminalach bukmacherskich, mogłyby być limitowane w zakresie wysokości stawek – do maksymalnie 10 PLN, oraz w zakresie górnej granicy wygranej do 10 000 PLN. Tak określone granice kwotowe stanowiłyby bezpieczne ramy funkcjonowania zakładów jako łatwo dostępnej i relatywnie taniej rozrywki. Zdaniem twórców studium regulacją powinna zostać również objęta maksymalna liczba terminali w ramach jednego naziemnego punktu, której ustalenie proponuje się na 10.

Z perspektywy interesu budżetu państwa zmiana ustawy w proponowanym kierunku może stanowić istotne źródło przychodów. W ocenie Polskiej Izby Gospodarczej Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej, optymalnym rozwiązaniem podatkowym byłoby objęcie zakładów wzajemnych na zdarzenia wirtualne w proponowanym kształcie takim samym podatkiem, jaki na podstawie art. 74 pkt 6 ustawy o grach hazardowych obowiązuje w przypadku obecnych zakładów wirtualnych na sportowe współzawodnictwo zwierząt w stawce 2,5%. Przy czym proponuje się objęcie ww. podatkiem wszystkich zakładów na zdarzenia wirtualne – tak prowadzone w punktach stacjonarnych, jak i oferowanych za pośrednictwem sieci Internet.

Niezależnie od powyższego instrumentu podatkowego, proponuje się także objęcie terminali zryczałtowanym podatkiem od gier płatnym za każdy kwartał z góry w wysokości 300 000 PLN, jeżeli bukmacher posiadałby od 1 do 100 terminali, za każdy kolejny terminal płaciłby w wysokości 3.000 PLN wg zadeklarowanej na kolejny kwartał liczby terminali. Co oznacza, że każdy bukmacher zainteresowany tym fragmentem rynku z góry musiałby uiścić na starcie podatek kwartalny w wysokości 300 000 PLN, odpowiadający, co do wysokości podatkowi za 100 terminali, a następnie uiszczając taką lub odpowiednio wyższą za każdy kolejny kwartał. Takie rozwiązanie skutkowałoby odprowadzeniem do budżetu państwa podatku w wysokości średniomiesięcznej 100 000 PLN przez każdego z bukmacherów zainteresowanych prowadzeniem zakładów na zdarzenia wirtualne w punktach stacjonarnych. Przedmiotowe obciążenie byłoby dodatkowym i niezależnym oczywiście od podatku od gier w stawce 2,5%.

Opisane powyżej instrumenty podatkowe w zakresie zakładów wirtualnych są, w ocenie Polskiej Izby Gospodarczej Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej, rozwiązaniem optymalnym i w długiej perspektywie czasowej najbardziej dochodowym dla budżetu państwa, niemniej jednak warto zwrócić uwagę na inny sposób opodatkowania, wprawdzie nie tak korzystny, jak powyższy, ale znacznie bardziej niż funkcjonujący obecnie. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby, mianowicie, objęcie wszystkich zakładów na zdarzenia wirtualne podatkiem od gier w postaci GGR według jednolitej stawki.

Co należy podkreślić, wprowadzenie do ustawy regulacji pozwalającej bukmacherom na organizowanie zakładów wzajemnych na przedmiotowe „inne zdarzenia wirtualne”, nie godziłoby w istotny z perspektywy ustawodawcy element definicji zdarzenia wirtualnego w rozumieniu obecnej ustawy. Generowanie wyniku w zakresie zakładu wzajemnego dotyczącego „innego zdarzenia wirtualnego” od strony technicznej odbywałoby się analogicznie, tj. komputerowo. W tym zakresie więc postulowaną zmianę należy uznać za neutralną. Rozwiązanie to nie stoi także w sprzeczności z motywacją ustawodawcy wynikającą z uzasadnienia do projektu ustawy²³.

Zasadniczą zmianą byłby objęty jedynie zakres zdarzeń, które mogłyby być przedmiotem zakładu, tj. zdarzenia losowe inne niż odzwierciedlenie rywalizacji sportowej ludzi lub zwierząt, nowa regulacja wychodziłaby naprzeciw oczekiwaniom potencjalnych graczy, którzy według danych zgromadzonych przez Polską Izbę Gospodarczą Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej byłiby zainteresowani grą odnoszącą się do zdarzeń abstrakcyjnych, które np. nie mają odpowiedników w realnym świecie, ponieważ mogłoby to być ciekawsze i stanowiłoby urozmaicenie w codziennym ich życiu. Wiele dyscyplin sportowych znajduje już odzwierciedlenie w ofercie bukmacherów, jest jednak atrakcyjna tylko dla fanów sportu. Ograniczenie więc definicji wynikające z dzisiejszej ustawy, ogranicza bukmacherom możliwość wyjścia z ofertą odpowiadającą popytowi.

Co istotne, sam wzrost wpływów do budżetu, wynikający z opłacenia podatków od terminali bukmacherskich, to tylko jeden aspekt korzyści finansowych. Należy mieć na uwadze, że działalność w zakresie zakładów wzajemnych podlega zwolnieniu od podatku VAT, a więc poza faktem, że inwestycje czynione na potrzeby rozwoju punktów stacjonarnych lub tworzenie nowych stanowiłyby element stymulujący rozwój gospodarczy, budżet zyskałby na zapłaconym w nabywanych towarach i usługach podatku VAT, którego bukmacher odliczyć nie może. Szerzej o kwestiach finansowych traktuje rozdział zawierający analizę prognozowanych wpływów do budżetu.

²³ Projekt do ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych. Druk nr 795, Warszawa, 1 sierpnia 2016 r.

Pomimo, że sama idea zakładów o zdarzenia wirtualne była rozwiązaniem trafionym, a oferta o niewzbogacona cieszy się zainteresowaniem, to jednak nastąpiła zauważalna migracja graczy. Wybierają oni często zawarcie zakładu przez Internet, co też jest spowodowane co raz szerszym dostępem do oferty z domowego komputera, laptopa, tabletu czy nawet telefonu komórkowego. Stała, niewzbogacona od dłuższego już czasu oferta przestała przyciągać ludzi. Postulowana zmiana natomiast dałaby pole do oferowania co raz to nowych, bo zależących od dobrego pomysłu zakładów. Zainteresowanie ludzi, wypełnienie swoistego rodzaju niszy w polskiej branży gier hazardowych, dałoby szanse bukmacherom na utrzymanie obecnych punktów i inwestowanie w nowe. Mało tego, pozwoliłoby z czasem dotrzeć z tą rozrywką do małych miasteczek, a nawet na tereny wiejskie.

Taki kierunek obróto wiele innych krajów europejskich i z sukcesem rozwija się tam branża zakładów wzajemnych, pozostając nieustannie pod nadzorem odpowiednich organów władzy. Należy mieć na uwadze, że w polskim systemie prawnym istnieje daleko posunięty formalizm i wysokie wymagania względem bukmacherów, co gwarantuje odpowiedni poziom bezpieczeństwa. Podmioty działające w branży zakładów wzajemnych są podmiotami sprawdzonymi pod każdym względem przez Ministra Finansów, posiadają regulaminy odpowiedzialnej gry, procedury przeciwdziałania praniu pieniędzy, przeszkolony od lat personel z doświadczeniem, wreszcie podlegają stałemu nadzorowi Służby Celnej – dają zatem gwarancję należytego i wykonywania działalności.

W ramach rozważań o zakładach na zdarzenia wirtualne należy zwrócić także uwagę na występujące realnie czynniki hamujące ich rozwój. Jedną z takich barier jest również wymagana przez ustawę minimalna zaprogramowana wygrawalność, która obecnie nie może być niższa niż 5% od średniej wygrawalności innych zakładów danego bukmachera w poprzednim miesiącu, co wprost wynika z art. 18 ust. 3 ustawy.

Z uwagi na fakt, że bardzo często średnia wygrawalność w tradycyjnych zakładach i innych grach opartych o generator liczb losowych, jednakże opodatkowanych według GGR sięga nawet 95%, gdzie jedynie 5% stanowi prowizję (zysk) bukmachera czy organizatora, oparte również o generatory liczb losowych zakłady na zdarzenia wirtualne muszą być zaprogramowane w sposób całkowiec nieakceptowalny z perspektywy klientów, niekonkurencyjny. Przedmiotowe zagadnienie szerzej zostanie opisane w rozdziale IV.

Przy malejącej z powodów finansowych liczbie punktów stacjonarnych, na terenie których zakłady na wyniki zdarzeń wirtualnych są urządzone za pomocą terminali bukmacherskich, wydaje się słusznym wyrównanie szans podmiotom branżowym. Taka zmiana spowodowałaby naturalnie nieznaczny wzrost prowizji bukmachera, który jednak, przy zmianie sposobu opodatkowania zakładów na wyniki zdarzeń wirtualnych, pozwoliłoby odwrócić negatywne tendencje na rynku punktów bukmacherskich.

3.2.4. Stały kontakt przedstawicieli prowadzących działalność w zakresie branży hazardowej z Ministerstwem Finansów

Teza: Z uwagi na specyfikę sektora działalności w obszarze gier hazardowych, istnieje potrzeba dialogu o charakterze branżowym, który dawałby możliwość rozwiązywania bieżących problemów związanych z funkcjonowaniem sektora hazardowego. Taki dialog mógłby przybrać formę stałych zespołów branżowych, uwzględniających także czynnik społeczny.

ponadto, wysokość odprowadzanych przez bukmacherów podatków uzasadnia umożliwienie im stałych i regularnych konsultacji z dedykowanym pracownikiem ministerstwa finansów, mających na celu usprawnienie załatwiania spraw związanych z działalnością, jak również wyjaśnianie wątpliwości w kwestiach problematycznych.

Nie podlega dyskusji, że branża hazardowa stanowi fragment rynku, który od aparatu państwowego wymaga szczególnej uwagi, tak na etapie tworzenia systemu norm prawnych regulujących działalność hazardową, jak również na etapie sprawowania nadzoru. Co istotne, należy podkreślić, że prawidłowe i efektywne działanie rynku hazardowego wymaga wyważenia słuszych interesów każdej ze stron, która jest aktywnym uczestnikiem procesów zachodzących na rynku, ale także czynnika społecznego, na który branża oddziałuje pośrednio. Mając na uwadze również, niezwykłą dynamikę rozwoju branży hazardowej, związanej w szczególności z pojawiającymi się nowymi narzędziami i rozwiązaniami technologicznymi, teleinformatycznymi, istnieje potrzeba wymiany informacji pomiędzy aparatem władzy państwowej a legalnymi uczestnikami rynku.

Proponowane rozwiązanie przyczyni się do podniesienia poziomu wiedzy po stronie administracji państwowej w zakresie funkcjonowania branży, przy czym wiedzy szczególnie istotnej, bowiem pozyskiwanej ze środowiska znającego realia branży najlepiej. Wiedza taka z kolei może ułatwić organom władzy na szybkie i celne reakcje, pozwalające na wyeliminowanie niechcianych zjawisk. Poprzez dopuszczenie czynnika społecznego, umożliwiające wypowiedzenie się przedstawicieli graczy, stowarzyszeń związanych branżą oraz innych zainteresowanych, ale także poprzez dialog i kontakt z przedstawicielami branży będzie możliwe podniesienie wiedzy i świadomości społecznej w zakresie funkcjonowania branży. Praca takich zespołów byłaby przejrzysta, bowiem posiadałyby swoje regulaminy pracy, a z posiedzeń sporządzane byłyby jawne protokoły.

Analogiczne, jak proponowane rozwiązanie funkcjonuje już w systemie prawa polskiego na płaszczyźnie sektora związanego zatrudnieniem. Od 2015 roku na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, minister właściwy do spraw pracy może powoływać Trójstronne Zespoły Branżowe (TZB), które z powodzeniem działają przy ministerstwie właściwym do spraw pracy i polityki społecznej, infrastruktury, gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej, inwestycji i rozwoju, kultury i dziedzictwa narodowego oraz zdrowia.

Przedmiotowy postulat jest tym bardziej uzasadniony, że jako regulator polskiego rynku hazardowego Minister Finansów podpisało deklarację wzywającą do dialogu społecznego, który miałby się toczyć na pograniczu merytoryki gier hazardowych oraz pozostałych form rozrywki w Internecie, szczególnie gier komputerowych. Sygnatariuszami były również: Łotwa, Czechy, Wyspa Man, Francja, Hiszpania, Malta,

Jersey, Gibraltar, Irlandia, Portugalia, Norwegia, Holandia, Wielka Brytania, Austria²⁴. Jeżeli zatem istnieje potrzeba dialogu o podobnym polu działania, to jest ona uzasadniona tym bardziej na płaszczyźnie branży gier hazardowych.

3.2.5. Regulamin gry hazardowej – skrócenie terminów zatwierdzenia i zmiany

Teza: Przewidziany w art. 60 ust. 4 ustawy termin 6 miesięcy na rozpatrzenie wniosku w sprawie zatwierdzenia regulaminu zakładów wzajemnych oraz analogiczny termin dla jego zmiany jest zbyt długi i nie uwzględnia słusznego interesu bukmacherów. Dlatego też proponuje się zmianę polegającą na obowiązku załatwienia sprawy w przedmiocie zatwierdzenia lub zmiany regulaminu w drodze decyzji administracyjnej lub załatwienia milcząco.

Półroczny termin określony przez ustawodawcę na zatwierdzenie lub zmianę regulaminu gry w odniesieniu do zakładów wzajemnych, godzi w słuszny interes bukmacherów.

Regulamin zakładów wzajemnych jest dokumentem o małym stopniu skomplikowania, a sprawę wszczętą z wniosku o jego zatwierdzenie lub zmianę należy uznać za sprawę nieskomplikowaną, dlatego też określenie terminu 6 miesięcy nie znajduje żadnego uzasadnienia, tak faktycznego, jak i prawnego. Ponadto jak większość terminów prawa administracyjnego termin ten ma dla organu charakter instrukcyjny, może więc ulegać wydłużeniu. W branży bukmacherskiej tak długi czas oczekiwania, w szczególności na zmianę regulaminu blokuje działającego legalnie na rynku przedsiębiorcę, aby zgodnie z posiadanym zezwoleniem mógł wykonywać działalność i dopasowywać warunki jej świadczenia do potrzeb zmieniającego się rynku.

Nie można pominąć także okoliczności, że tak długi termin oczekiwania na załatwienie sprawy, może zaburzać konkurencyjność na rynku, którego specyfiką jest niezwykle dynamicznie zmieniający się asortyment. Niemal z dnia na dzień pojawiają się nowe produkty, możliwości technologiczne, co mogłoby przekładać się na ofertę bukmachera, gdyby nie fakt, że na zmianę regulaminu musi oczekiwać pół roku. W tym czasie świadczący nielegalnie usługi na polskim rynku bukmacher bez problemu zdąży zapełnić znaczną część rynku. Nawet na konkurencję pomiędzy legalnymi podmiotami, aktualny stan prawny w poruszonym zakresie może oddziaływać podobnie, gdyż złożenie wniosku w tym samym czasie nie gwarantuje możliwości rozpoczęcia wzbogacenia oferty o zmieniany zakres, ponieważ różnica w momencie uzyskania zatwierdzenia może wynosić kilka miesięcy.

Długi okres związany z załatwieniem sprawy regulaminu jest, poza niekorzystnym opodatkowaniem, jednym z faktycznych powodów braku zainteresowania zagranicznych podmiotów możliwością legalizacji działalności na polskim rynku zakładów wzajemnych.

Postulat zmiany terminu jest tym bardziej uzasadniony, że we wszelkich innych dziedzinach działalności gospodarczej wyraźnie zarysowuje się tendencja do upraszczania postępowań administracyjnych, co można osiągnąć bądź skracając termin, bądź teraz regulując postępowanie w sposób minimalizujący

²⁴ https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/6Wwm/content/deklaracja-regulatorow-rynku-gier?redirect=https%3A%2F%2Fmf-arch2.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fwiadomosci%2Fkomunikaty%3Fp_id%3D101_INSTANCE_6Wwm%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1%26p_r_p_564233524_tag%3Dgry%2Bhazar_dowe%26_101_INSTANCE_6Wwm_changeViewTo%3Dabstracts#p_p_id_101_INSTANCE_6Wwm_ [dostęp: 31.08.2019 r.].

obciążenie dla petenta. Tymczasem w branży hazardowej termin 6 miesięcy w odniesieniu do zatwierdzenia lub zmiany regulaminu jest archaizmem. Jeszcze kilka lat temu termin półroczny mógłby nie nieść dla przedsiębiorcy negatywnych konsekwencji, jednak w realiach dzisiejszego rynku, który musi nadążyć za postępem technologicznym, oddziałuje wręcz destrukcyjnie. W ramach optymalizacji proponuje się także wykorzystanie w toku procedury zatwierdzenia lub zmiany regulaminu wykorzystanie form elektronicznych, w tym załatwienia sprawy z wykorzystaniem podpisu elektronicznego.

Wskazana powyżej teza, obejmująca postulat utworzenia w ramach Ministerstwa Finansów komórki organizacyjnej lub dedykowania pracownika do kontaktów z działającymi na rynku bukmacherami, zakłada, że rozwiązanie takie zoptymalizuje proces komunikacyjny z nadzorującym rynek Ministerstwem Finansów. Specyfika rynku, jego znaczenie gospodarcze, a także wysoce sformalizowany charakter procedur ustawowych uzasadniają podjęcie działań w kierunku optymalizacji czasowej załatwianych spraw. W ocenie Polskiej Izby Gospodarczej Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej takie konsultacje pozwoliłyby na rozwianie wielu wątpliwości i dążyłyby do umożliwienia bukmacherom możliwości szybkiego reagowania na potrzeby rynku. Analogiczne do opisywanego rozwiązanie zostało objęte pilotażowym projektem Ministerstwa Finansów, dotyczącym działania Centrum Obsługi Kluczowych Podatników (COKP), który zakończył się powodzeniem, a instytucja cieszy się dużym zainteresowaniem i dla przedsiębiorców stanowi nieocenioną pomoc w bieżącym funkcjonowaniu. Co istotne, tak jak w przypadku COKP, w ocenie Polskiej Izby Gospodarczej Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej, realizacja przedmiotowego postulatu nie pociągałaby za sobą kosztów, liczba kilkunastu podmiotów składających się na legalny rynek nie wymagałaby znaczącego wzrostu zatrudnienia i związanych z tym kosztów, wpłynęłaby z pewnością jednak na wysokość odprowadzanych podatków.

Działalność legalnych na rynku polskim bukmacherów kształtowana jest zarówno przez ustawę o grach hazardowych, przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie, a także przez przepisy regulujące procedury administracyjne. W dużej mierze na tle styku działalności bukmacherskiej z organami władzy państwowej, sytuacja bukmachera uzależniona jest od uznania urzędników państwowych i ich niejednolitej praktyki. Przykładem takiej uznaniowości i braku ugruntowanej praktyki administracyjnej może być okres ważności zaświadczeń, do których składania zobowiązani są przedsiębiorcy rozpoczynający działalność na rynku bukmacherskim, jak i funkcjonujący bukmacherzy. Zdarza się, że w analogicznych procedurach, wzywa się podmiot do przedłożenia zaświadczenia od właściwego organu wydanego na miesiąc przed złożeniem lub trzy miesiące – w zależności od decyzji prowadzącego sprawę urzędnika. Takie sytuacje nie powinny mieć miejsca, powodują bowiem stan nieprzewidywalności działania władzy i mogą prowadzić do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji bukmacherów.

Kolejną kwestią, która wymaga podkreślenia, jest potrzeba zapewnienia pewności i przewidywalności procedur administracyjnych poprzez wyznaczenie konkretnych terminów załatwiania spraw przez organy władzy publicznej. Obecnie zdarza się, że po stronie urzędniczej sprawa procedowana jest kilka miesięcy, podczas gdy, podmiot gospodarczy jest zobowiązany realizować wezwania ze strony organu niezwłocznie, często w terminach niemalże nierealnych. Zoptymalizowanie czasochłonności obecnych procedur, wyeliminowanie niejasności regulacji prawnych oraz niejednorodnej praktyki urzędniczej przetożyłoby się na większą aktywność bukmacherów i zintensyfikowanie ich działalności na płaszczyźnie oferowanych usług, a to z kolei skutkowałoby zwiększonymi wpływami do budżetu państwa.

3.2.6. Lokalizowanie kasyn gry – zmiana kryteriów

Teza: Zasady lokalizowania kasyn gry, wynikające z art. 15 ust. 1 ustawy, pozwalające na utworzenie 1 kasyna w miejscowościach liczących do 250 000 mieszkańców, przy czym na każde kolejne rozpoczęte 250 000 mieszkańców liczba dozwolonych kasyn gry ulega zwiększeniu o jedno, jednakże łączna liczba kasyn gry w województwie nie może być wyższa niż 1 kasyno na każde pełne 650 tys. mieszkańców województwa, nie posiadają żadnego uzasadnienia faktycznego ani prawnego, naruszają słuszny interes społeczny, a także interes legalnie działających przedsiębiorców. Proponuje się zmianę: pozwalającą na utworzenie 1 kasyna w miejscowościach liczących do 100 000 mieszkańców, przy czym na każde kolejne rozpoczęte 100 000 mieszkańców liczba dozwolonych kasyn gry ulega zwiększeniu o jedno, jednocześnie propozycją objęta jest rezygnacja z kryterium odnoszącego się do liczby mieszkańców województwa.

Pod rozważę poddaje się także zmianę kryteriów oceny mających zastosowanie w procedurze udzielania koncesji.

Tytułem wstępu do studium nad przedmiotowym postulatem należy zwrócić uwagę, że według stanu na dzień 19 lipca 2019 roku²⁵, liczba dozwolonych miejsc, gdzie mogą być lokalizowane kasyna w oparciu o kryteria wynikające z art. 15 ust. 1 ustawy, wynosi 52. Według stanu na tenże dzień, udzielonych zostało 51 koncesji, co powoduje, że według ustawowych kryteriów limit jest niemalże wyczerpany.

Celem wykazania postawionej powyżej tezy, należy zweryfikować rozmieszczenie kasyn gry w oparciu o ww. materiał źródłowy według stanu na dzień 19 lipca 2019 roku, a jako punkt odniesienia obrać uzasadnienie ustawodawcy do ustanowienia kryteriów określonych w art. 15 ust. 1 ustawy²⁶. Nie jest celem przedmiotowego studium bagatelizowanie zagrożenia uzależnienia od hazardu, a jedynie wskazanie, że przyjęte kryteria lokalizacyjne nie pozostają w związku z przywołanym celem regulacji, i nie zostały poddane logicznej analizie. Przez wiele jednak lat wyznaczały takie, a nie inne granice, hamując, w ocenie przedstawicieli branży, bezpieczny rozwój gospodarczy kraju. To z kolei powoduje, że zasadnym jest rozważenie proponowanego rozwiązania.

Analiza lokalizacji poszczególnych kasyn, zgodna z ustawowym limitem lokalizacji, dowodzi, że brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla utrzymywania takich zasad na przyszłość, stwierdza się bowiem szereg niepokojących faktów:

- w 7 województwach ma miejsce sytuacja lokalizacji wielu kasyn gry w jednym lub w dwóch miastach, przy czym jednocześnie wyczerpuje to limit na całe województwo;
- 43 z 51 udzielonych koncesji w zakresie kasyn gry jest skupiona w rękach trzech podmiotów, przy czym dwa z tych podmiotów to spółki powiązane, z którymi powiązane są jeszcze kolejne dwa podmioty, posiadające po jednej koncesji; rezultatem jest prowadzenie przez spółki zależne 45 spośród 51 kasyn.

Co ponadto istotne, zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy ustanowienie konkretnych kryteriów miało na celu realizację interesu społecznego, który można podsumować w kilku następujących punktach:

- istnieje zagrożenie uzależnienia od hazardu;
- wprawdzie nie wyjaśniono czymże hazard jest, ale za fakt uznano, że pojęcie to ma bardzo szerokie znaczenie, a osoby uprawiające hazard mimo braku kontroli, zawierają losowi ich wynik, z nadzieją wygranej;

²⁵ Dane dostępne na stronie Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl [dostęp: 05.09.2019 r.].

²⁶ Uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej kryteria lokalizacyjne kasyn gry, s. 11, druk sejmowy nr 2481, Warszawa, 12 listopada 2009 r., w: www.sejm.gov.pl [dostęp: 31.08.2019 r.].

- patologiczny hazard natomiast oznacza zaburzenie polegające na często powtarzającym się uprawianiu hazardu, który przeważa w życiu człowieka ze szkodą dla wartości i zobowiązań społecznych, zawodowych, materialnych i rodzinnych;
- wydatki polskiego społeczeństwa na gry hazardowe stale rosną;
- praktycznie nieograniczony dostęp do różnorodnych form hazardu skutkuje według specjalistów od uzależnień niepokojącym wzrostem w Polsce liczby osób uzależnionych,
- państwo nie może pozostać obojętne wobec zagrożeń wyływających z dostępności hazardu i ryzyka uzależnienia od niego swoich obywateli;
- zagrożenie to jest na tyle wysokie, że niezbędne jest podjęcie radykalnych działań i zastosowanie ograniczeń dotyczących tej branży²⁷.

Nie sposób prowadzić polemikę, odnosząc się do twierdzeń na powyższym poziomie ogólności. Trudno przypisać im jakąkolwiek konkretną treść, co dodatkowo poddaje w wątpliwość wiarygodność aktualnych nadal limitów lokalizacyjnych kasyn gry.

Dostęp do hazardu niezależnie od jego formy powiązany z niepokojącym wzrostem uzależnień w Polsce, determinującym de facto konieczność podjęcia radykalnych działań, tym bardziej więc ciekawi jakiego rządu wzrost uzależnień był podstawą do takich działań.

W tym miejscu warto przywołać wyniki badania poświęconego wybranym uzależnieniom behawioralnym przeprowadzone na przełomie 2014 i 2015 roku²⁸, wskazujące, że symptomy zagrożenia uzależnieniem od hazardu występują u 5,3% ogółu Polaków w wieku powyżej 15 roku życia (0,7% osób w tej grupie wiekowej zdradza pewne symptomy problemu z hazardem), wśród grających w gry na pieniądze realny problem z hazardem może mieć 2,2% graczy.

Pod rozwagę należałoby poddać, wobec powyższego, wyniki tego samego badania, pod kątem innych uzależnień behawioralnych:

- dla blisko jednej piątej Polaków (19,1%) powyżej 15 roku życia rzeczywisty problem stanowi uzależnienie od pracy, a w przypadku ponad jednej trzeciej (36,2%) istnieje zagrożenie wystąpieniem takiego problemu;
- uzależnienie od zakupów (kompulsywne zakupy, zakupoholizm) powyżej 15 roku życia dotyczy 6,2% kobiet i 1,8% mężczyzn, tj. 8% społeczeństwa,
- dodatkowo, każde z powyższych uzależnień behawioralnych nosi takie same cechy, tj. częsta powtarzalność, przeważająca rola w życiu człowieka ze szkodą dla wartości i zobowiązań społecznych, zawodowych, materialnych i rodzinnych.

W sferze pytań należy odpowiedzieć, skąd konieczność tak radykalnego ograniczenia rynku, jakie jest uzasadnienie dla lokalizacji 1 kasyna limitu 250 000 mieszkańców w odniesieniu do miejscowości, a dla 650 mieszkańców w województwie. Gdyby dostępność do hazardu, rzeczywiście generowała wzrost uzależnień, to z pewnością objęcie monopolem państwa znacznej części rynku i poddane pozostałej części rygorystycznym wymaganiom, przetożyłoby się wprost na spadek liczby zainteresowanych hazardem oraz od niego uzależnionych, jeśli nie na likwidację zjawiska w ogóle. Na przestrzeni lat, od roku 2009, kiedy kształtował się przepis będący przedmiotem rozważania, nowelizacji ustawy, która weszła w życie w 2017 roku, zmalała np. liczba automatów do gier z szacunkowych ilości (zależnie od źródeł) od 45 000 do 80 000 do zaledwie kilku tysięcy, proporcja ta jednak nie znajduje przełożenia w statystykach odnośnie uzależnienia.

²⁷ Tamże, s. 2.

²⁸ https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_076_15.PDF [dostęp: 29.08.2019 r.].

Autorzy studium zwracają również uwagę, że obecnie funkcjonujące regulacje dotyczące zasad rozstrzygnięcia przetargów dotyczących udzielenia koncesji na prowadzenie kasyn wymagają korekty, która wyeliminowałaby ryzyko podejmowania nieuczciwych działań przez podmioty konkurujące w przetargach na prowadzenie kasyn w wolnych lokalizacjach oraz zwiększyła czytelność poszczególnych kryteriów przetargowych.

Regulacje dotyczące organizowania tych przetargów zawarte są w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia przetargu dla podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry lub zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne (Dz.U. 2010 nr 161 poz. 1085). Poszczególne kryteria sposób oceny ofert określone w §2.

Jednym z kryteriów jest deklarowana podstawa opodatkowania podatkiem od gier, jaką podmiot ubiegający się o udzielenie koncesji planuje osiągnąć w działalności prowadzonej na podstawie koncesji w kasynie gry, którego dotyczy złożona oferta. Z analiz przeprowadzonych przetargów wynika, że część przystępujących do przetargu podmiotów nie tyle zawiąza, co deklaruje zupełnie abstrakcyjne (idące w dziesiątki miliardów złotych) kwoty planowanych podstaw opodatkowania, tym samym zyskując nieuzasadnioną przewagę nad podmiotami, które te podstawy szacują realnie w oparciu o rzetelną analizę ekonomiczną.

Na nadużycia na tym polu zwróciła także uwagę NIK, która w powoływanym już w niniejszym studium raporcie opublikowanym we wrześniu 2019 r. sformułowała wniosek do Ministra Finansów o zmianę rozporządzenia w celu wyeliminowania przypadków zawiązania podstaw opodatkowania przez podmioty przystępujące do przetargu.

W obowiązującym bowiem stanie prawnym takie nieuprawnione zawiązanie podstaw opodatkowania nie jest w żaden sposób sankcjonowane.

W ocenie autorów raportu ustawodawca winien także raz jeszcze przeanalizować zasadność pozostałych kryteriów oceny ofert. Praktyka dotychczasowych przetargów wskazuje bowiem, że chcąc uzyskać maksymalną liczbę punktów za kryterium atrakcyjności proponowanej lokalizacji kasyna oraz standard budynku, w którym będzie ono funkcjonowało, kilka firm składało oferty przetargowe (sic!) na ten sam budynek.

3.2.7. Zgoda organizatora rozgrywek na wykorzystywanie wyników

Teza: Postanowienie art. 31 ust. 2 ustawy, nakładające na podmiot posiadający zezwolenie na prowadzenie zakładów wzajemnych, dotyczące wyników sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt, zobowiązanie do uzyskania zgody krajowych organizatorów takiego współzawodnictwa na wykorzystanie jego wyników narusza zasadę wolnej konkurencji i dyskryminuje legalnie działających bukmacherów.

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy, podmiot posiadający zezwolenie na prowadzenie zakładów wzajemnych, dotyczące wyników sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt, obowiązany jest uzyskać zgodę krajowych organizatorów takiego współzawodnictwa na wykorzystanie jego wyników. Przepis taki jest niewystarczający, bowiem wynika z niego jedynie, że wykorzystywanie wyników sportowego

współzawodnictwa możliwe jest pod warunkiem uzyskania zgody. Jednocześnie żaden z przepisów ustawy nie precyzuje, w jakiej formie i na jakich warunkach taka zgoda powinna być udzielana. Przepisy nie regulują również, czy zgoda taka ma mieć charakter odpłatny, a jeśli tak, to w jaki sposób powinna zostać skalkulowana opłata za jej udzielenie i czy istnieją jakiegokolwiek ograniczenie co jej wysokości.

Powyższe uwarunkowania prawne sprowadzają się w realiach rynkowych do tego, że licencjonowani bukmacherzy zmuszeni są ponosić bardzo wysokie i nieuzasadnione rynkowo opłaty, by spełnić ustawowe wymogi. Obecnie organizacje sportowe, wiedząc o ustawowym obowiązku uzyskania zgody, uzależniają jej udzielenie od zapłaty horrendalnie wysokiego wynagrodzenia, odpowiadającego często nawet 0,5% całości przychodów poszczególnych bukmacherów. Kwoty żądane za udzielenie zgody są odgórnie narzucane przez organizatorów poszczególnych zawodów, zaś ich wysokość nie podlega w zasadzie żadnym negocjacom. W większości przypadków wysokość takiej opłaty jest całkowicie oderwana od faktycznych zysków osiąganych przez bukmachera z zakładów, dotyczących zawodów sportowych organizowanych przez dany podmiot. Łączne koszty ponoszone przez poszczególnych bukmacherów z tego tytułu przekraczają często 1% przychodów, od których dodatkowo naliczane są podatki – tak podatek od gier, jak i inne obciążenia podatkowe właściwe dla każdego przedsiębiorcy.

Wobec powyższego uzasadnionym jest rozważenie czy pobieranie przez krajowych organizatorów rozgrywek opłat za udzielenie zgody na wykorzystanie wyników tych rozgrywek nie stanowi czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W świetle przywołanej ustawy czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Wyniki sportowej rywalizacji są informacjami powszechnie dostępnymi, dostępnymi w niemalże wszystkich tradycyjnych mediach oraz w sieci Internet. Już tylko ta okoliczność sprawia, że narzucanie horrendalnie wysokich opłat za możliwość korzystania z wyników nakazuje uznać, że działanie takie jest sprzeczne z dobrymi obyczajami w rozumieniu wskazywanego przepisu i w zakresie w jakim de facto uzależnia prowadzenie legalnej działalności podmiotom prowadzącym działalność bukmacherską, którzy jej nie uzyskali, narusza ich interesy. Okoliczność tę zauważył nawet UOKiK wszczynając w tym przedmiocie postępowanie kontrolne²⁹.

Niezależnie jednak od rozstrzygnięcia wszczętego przez UOKiK postępowania, należy zważyć na kilka dodatkowych okoliczności. Co istotne, obowiązujące przepisy wymagają pozyskania zgody wyłącznie od organizatorów zawodów sportowych z terenu Polski. Obowiązek ten nie dotyczy zatem organizatorów, którzy mają siedzibę za granicą. Uzasadnienie projektu obowiązującej ustawy w żaden sposób tego dualizmu nie tłumaczy. Co więcej, zagraniczne spółki bukmacherskie, które wykorzystują wyniki polskich organizatorów rozgrywek sportowych, nie uzyskują żadnej zgody tych podmiotów, a w szczególności nie uiszczają na ich rzecz jakiegokolwiek opłat. Powyższe również prowadzi do istotnego pokrzywdzenia polskich spółek prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych. W konsekwencji obowiązujące uregulowanie prawne umożliwia wykorzystywanie przez organizacje sportowe ich pozycji „dominującej” w kontaktach z licencjonowanymi podmiotami oferującymi zakłady sportowe, czego najjaskrawszym przykładem jest treść umów narzucanych spółkom bukmacherskim przez związki sportowe. Problematyka ta zostanie omówiona przede wszystkim na przykładzie PZPN oraz Ekstraklasy S.A., ponieważ opłaty dyktowane przez te dwa podmioty są szczególnie dla bukmacherów uciążliwe.

²⁹ Informacja zamieszczona na stronie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dniu 4 kwietnia 2019 r.: https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=15344&print=1, [dostęp: 31.07.2019 r.].

Jednakże problem dotyczy także innych związków sportowych, które niejednokrotnie żądają opłat z góry na kilka lat, na zasadach równie niesprawiedliwych jak dwa ww. podmioty.

Pozostawienie dowolności w kształtowaniu przedmiotowych opłat stanowić może źródło nadużyć przejawiających się także w nierównym traktowaniu poszczególnych bukmacherów. Brak szczegółowych zasad regulujących sposób kształtowania opłat, ich wysokości oraz zasad płatności doprowadzał do sytuacji, w których opłata ustalona na taką samą wartość procentową, na etapie rozliczenia obciążała niektóre podmioty w sposób znacznie bardziej dotkliwy. W niektórych bowiem przypadkach powiększano opłatę o podatek VAT, a w niektórych nie.

Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że PZPN i Ekstraklasa S.A. (w wyniku umowy o zarządzanie ligą zawodową, określającej podział kompetencji w zakresie prowadzenia najwyższej klasy rozgrywek piłki nożnej zawartej pomiędzy PZPN a Ekstraklasą S.A.) są jedynymi podmiotami właściwymi do wydawania zgody na wykorzystywanie wyników rozgrywek piłkarskich Ekstraklasy, I i II Ligi, a także Pucharu Polski oraz wyrażania zgody na wykorzystywanie wyników rozgrywek piłkarskich Reprezentacji Polski (Ekstraklasa S.A. ma w zakresie kompetencji wydawanie zgody na wykorzystywanie wyników najwyższej klasy rozgrywkowej, zaś wydaje zgodę na wykorzystywanie wyników pozostałych rozgrywek piłkarskich).

Organizatorzy zawodów w narzucanych bukmacherom umowach ustalają wysokość opłat za wyrażenie przedmiotowej zgody na wykorzystanie wyników na poziomie 0,5% od całości przychodów brutto podmiotu zwracającego się o zgodę. Taki sposób naliczania opłaty powoduje, że organizatorzy uzyskują kosztem bukmacherów bardzo wysokie świadczenia, które pozostają w całkowitym oderwaniu od poszczególnych rozgrywek. Oferta niemalże wszystkich legalnie działających bukmacherów obejmuje szerokie spektrum dyscyplin i wydarzeń sportowych odbywających się w kraju i za granicą, a ponadto oferują zakłady na zdarzenia wirtualne. Na przychody pochodzące ze wszystkich tych zakładów PZPN i Ekstraklasa S.A. nałożyła swoisty dodatkowy podatek w wysokości 0,5% przychodów brutto.

W konsekwencji organizatorzy czerpią korzyści z całokształtu działalności bukmacherów, nawet jeżeli zwiększenie się przychodu bukmacherów jest wynikiem okoliczności niezwiązanych z rozgrywkami, których dotyczy zgoda. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku „sportów wirtualnych”, których rozgrywki odbywają się poprzez symulowaną rozgrywkę fikcyjnych drużyn na podstawie zaprogramowanego algorytmu. Również z tytułu tych zakładów korzyści osiąga PZPN oraz Ekstraklasa S.A. Dane bukmacherów zrzeszonych w Polskiej Izbie Gospodarczej Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej wskazują, że przychód z rozgrywek, których organizatorem jest Ekstraklasa i PZPN nie przekracza 10% ich przychodu z tytułu prowadzenie wszystkich zakładów.

Dodatkowo, opłaty za wykorzystywanie wyników sportowych uiszczane są za cały rok, a więc także okres przerw między sezonami, w których bukmacherzy nie przyjmują żadnych zakładów, dotyczących rozgrywek organizowanych przez PZPN i Ekstraklasę S.A.). Co więcej, opłata żądana przez ww. podmioty obliczana jest od przychodu brutto, z całkowitym pominięciem faktu, że od sumy postawionych zakładów bukmacherzy odprowadzają 12% podatek od gier.

W kontekście obowiązku ponoszenia przez bukmacherów opłat na rzecz organizatorów poszczególnych zawodów sportowych należy podkreślić, że niemal wszyscy legalnie działający bukmacherzy inwestują znaczne kwoty w rozwój polskiego sportu (a w szczególności piłki nożnej). Zarówno PZPN jak

i poszczególne drużyny występujące w różnych klasach rozgrywkowych są beneficjentami działań sponsorskich poszczególnych firm bukmacherskich. Kwoty przekazywane przez organizatorów zakładów wzajemnych na rzecz drużyn piłkarskich sięgają kilku – kilkunastu milionów złotych.

Ponadto, polskie spółki bukmacherskie prowadzą szereg działań wspierających inne dziedziny sportowe i poszczególnych sportowców np. poprzez współpracę z fundacjami i stowarzyszeniami działającymi na rzecz polskiego sportu oraz angażują się w działalność charytatywną i społeczną z nim związaną.

Biorąc powyższe pod uwagę, zasadna jest zmiana ustawy o grach hazardowych, poprzez wykreślenie przepisu art. 31 ust. 2 ustawy. Znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby np. wprowadzenie dopłat do sportu w wysokości 1% od zysków z zakładów bukmacherskich, które byłyby przeznaczane przez bukmacherów na wsparcie wybranej przez nich organizacji sportowej.

Jeżeli zaś z jakichkolwiek powodów ustawodawca zachowałby dotychczasowe uregulowania, dotyczące wymogu uzyskania zgód od polskich organizatorów zawodów sportowych, koniecznym wydaje się ustalenie górnej granicy takiego wynagrodzenia i powiązanie go z przychodem uzyskiwanym z zakładów dotyczących zawodów organizowanych przez poszczególne podmioty. Stosowana przez spółki z branży bukmacherskiej infrastruktura informatyczna pozwala bowiem na wyróżnienie przychodu osiąganego z poszczególnych zakładów. Opłaty takie powinny także dotyczyć przychodu netto po uwzględnieniu m.in. obciążeń podatkowych.

Rozdział IV

Analiza finansowa rozpatrywanych kierunków optymalizacji

Analiza instrumentów prawnych i podatkowych składająca się na polski system regulacji branży hazardowej dokonana w poprzednich rozdziałach studium wykazała, że zasada maksymalizacji zysku Skarbu Państwa nie jest realizowana. W związku z tym w studium wskazano na możliwe do wprowadzenia nowe rozwiązania prawne i oceniono, jakie będzie ich przewidywane oddziaływanie na rynek hazardowy, w tym szczególnie na płaszczyźnie zakładów wzajemnych. Przedmiotem niniejszego rozdziału będzie zobrazowanie skutków finansowych ewentualnego wprowadzenia rozpatrywanych zmian do obowiązującego prawodawstwa.

4.1. Alternatywne rozwiązanie podatkowe w zakresie tradycyjnych zakładów wzajemnych

Polska znajduje się w ścisłej czołówce krajów unijnych pod kątem wysokości opodatkowania zakładów, choć nie brakuje ekspertów wskazujących na krajowy podatek jako relatywnie najwyższy w Europie. Nie jest to jednak wyłącznie pochodną wysokości obowiązującej stawki podatkowej, lecz przede wszystkim przyjętego sposobu opodatkowania czynności, jaką jest zakład wzajemny.

Podobna wysokość stawki podatku (tj. 12%) i sposób opodatkowania zakładów wzajemnych funkcjonuje jedynie w Portugalii. Porównywalne obciążenie podatkowe występuje jeszcze tylko we Francji ze stawką procentową 9,3. Inne kraje, tj. Niemcy ze stawką procentową 5%, Austria 2% oraz Malta 0,5% trudno uznać za porównywalne w zakresie wysokości należnego podatku, pomimo bowiem niekorzystnego sposobu opodatkowania odnoszącego się do obrotu bukmachera, obciążenia wynikające z zastosowanego systemu są rekompensowane niską stawką procentową.

Eksperti Gambling Compliance, podmiotu zawodowo zajmującego się analizą rynku gier hazardowych, dokonali przeliczenia, którego celem było zobrazowanie, jak podatek od sumy wpłaconych stawek (obrotowy) w wysokości rzeczywiście odprowadzonej, przekłada się na odczuwalny, efektywny podatek GGR (od przychodów pomniejszonych o wypłacone stawki).

Wynik tej symulacji przedstawia wykres na stronie obok.

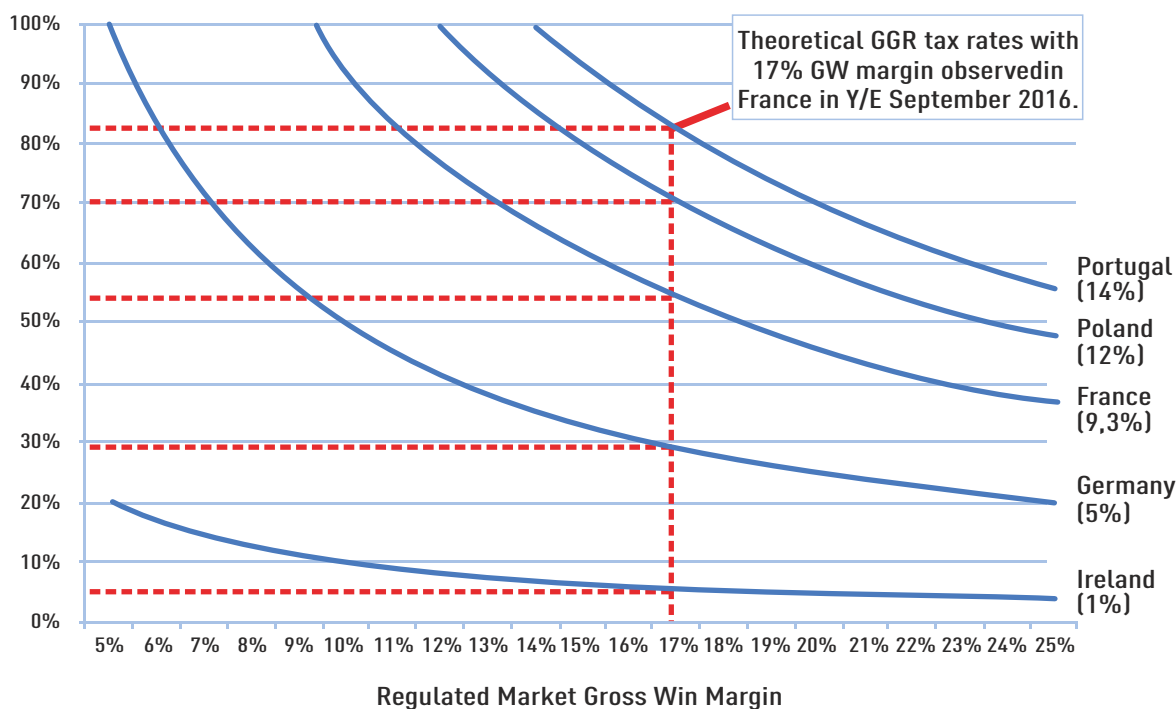
Analiza wykresu wskazuje, że po przeliczeniu, poszczególne stawki podatku obrotowego, odpowiadają:

- w Niemczech – poziomowi około 30% podatku dochodowego;
- we Francji – poziomowi około 54% podatku dochodowego;
- w Polsce – poziomowi około 70% procent podatku dochodowego;
- w Portugalii – poziomowi około 82% podatku dochodowego³⁰.

³⁰ Raport Gambling Compliance 2018.

Effective Sportsbook GGR Tax Rates Under Different T/O Tax Rates

Effective GGR Tax Rate



Nie można przy tym pominąć istotnej okoliczności, że odczuwalność tak przeliczalnego podatku, w przypadku Polski odpowiadającego poziomowi 70% podatku dochodowego, jest wartością uśrednioną, tj. odzwierciedlającą w pełni oligopolistyczny charakter rynku. Dla wielu mniejszych bukmacherów wartość ta oscyluje w granicach nawet 85%. Tak niekorzystny podatek od gier w Polsce powoduje, że legalnie działające podmioty (spoza oligopolu tworzonego przez dwóch największych graczy rynkowych), oferujące zakłady wzajemne, odnotowują często straty, pomimo posiadania i tak stosunkowo istotnej pozycji rynkowej.

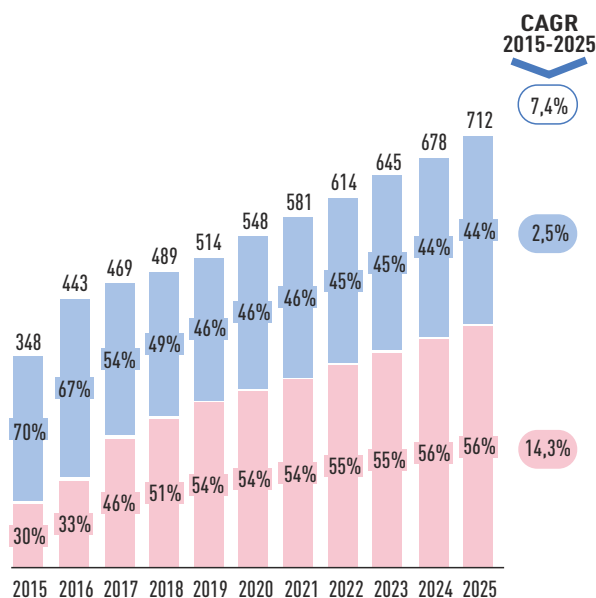
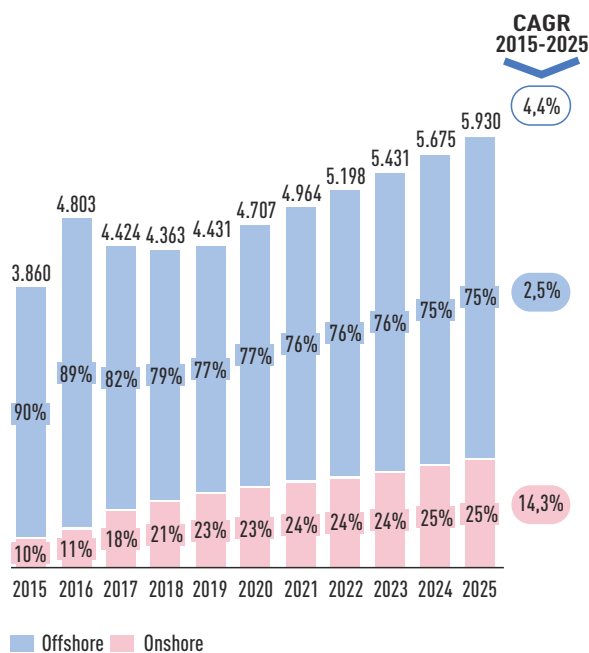
Analiza porównawcza struktury podatku od gier, którego podstawą jest suma wpłaconych stawek oraz podatku GGR, naliczanego od sumy wpłaconych składek, jaka pozostaje po wypłaceniu ewentualnych wygranych, prowadzi do wniosku, że w perspektywie wieloletniej, rynek oparty o opodatkowanie gier według modelu GGR jest dla Polski względniejszy. Szczegółowe analizy polskiego rynku hazardowego³¹, wskazują, że efektem opodatkowania GGR byłoby poszerzenie rynku onshore, wynikające ze wzrostu zainteresowania polskim rynkiem podmiotów zagranicznych. Oczywiście, z uwagi na fakt, że ustawodawca nie zdecydował się na takie rozwiązanie przy kolejnych nowelizacjach ustawy hazardowej, wartości wskazane co do lat minionych należy uznać za niebyłe, jednakże prognozowany trend i reakcja rynkowa pozostają aktualne.

Powyższy wykres obrazuje prognozowany proces wzrostu wartości rynku zakładów wzajemnych online, w przypadku zmiany sposobu opodatkowania na GGR – z lewej, wartość rynku mierzona jest według obrotów, z prawej według wartości podatku. W skali dziesięciu lat prognozowany spadek marży operatorów onshore wynosi około 17%. Marża w wysokości 27% (będąca efektem opodatkowania podatkiem od obrotów) przy

³¹ Roland Berger Group, Regulacje w zakresie rynku zakładów wzajemnych online w Polsce, Warszawa 2016, s. 36-37.

Wartość rynku wg obrotów

Wartość rynku wg GGR



Źródło: Roland Berger

zmianie opodatkowania na przychód brutto obniżyłaby się do 10%. Zwiększona presja konkurencyjna na rynku wynikałaby z faktu, że operatorzy offshore zdecydują się na uzyskanie licencji w Polsce, gdy regulacje zagwarantują równe szanse dla wszystkich uczestników rynku. Zgodnie z symulacją, całkowite obroty i GGR rosną dynamicznie w drugim roku od wprowadzenia GGR, ze względu na fakt, że nowi użytkownicy są przyciągani do gry na zliberalizowanym rynku, przy szerokiej gamie licencjonowanych operatorów. Według prognoz wynikających z przywołanej analizy firmy Roland Berger Group, procent rynku należący do operatorów onshore liczony na podstawie GGR powinien osiągnąć docelowo 90%. Procent rynku należący do operatorów onshore liczony dla obrotu może wzrosnąć do 68% już w pierwszym roku po wprowadzeniu podatku GGR w wyniku przechodzenia na rynek onshore przez graczy i operatorów. Zakłada się również dynamiczny wzrost całkowitego obrotu i całkowitego GGR, co sprawdziło się z rzeczywistości po zmianie systemu podatkowego m.in. w Danii.

Tabela po prawej przedstawia szacunkowe wpływy budżetowe z tytułu podatku od gier w części dotyczącej rynku zakładów w Polsce, po zmianie istniejącego podatku od obrotów na podatek od GGR w zakładanej wysokości 20% i uwzględnia wywołane tymi zmianami przeniesienie bukmacherów z szarej strefy na legalny rynek:

Podatek od GGR od 2020 roku - zakłady wzajemne w Polsce:

| Rok | Szacowane wpływy budżetowe w zł |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| 2018 – faktyczne wpływy | 622 847 000 |
| 2019 – plan wg podatku od obrotów | 1 000 000 000 |
| 2020 | 1 229 000 000 |
| 2021 | 1 433 000 000 |
| 2022 | 1 596 000 000 |
| 2023 | 1 778 000 000 |
| 2024 | 1 884 000 000 |
| 2025 | 1 997 000 000 |

Dane: Roland Berger, Regulacje w zakresie rynku zakładów wzajemnych online w Polsce, Warszawa 2016.

Trudno nie zauważyć, że z uwagi na obecny bardzo wysoki podatek od gier, polskim rynkiem nie są zainteresowane potentaci na rynku zakładów wzajemnych, jak William Hill czy BetAtHome. Taka sytuacja powoduje, że pomimo uchwalenia bardzo dobrze odebranej przez polskie firmy bukmacherskie nowelizacji ustawy o grach hazardowych z 2016 roku, nadal mamy do czynienia z sytuacją, gdy większość rynku stanowią podmioty działające bez wymaganej licencji (dane ze wskazywanego raportu NIK z września 2019 roku szacują rozmiar szarej strefy na ponad 50%). Oczywiście w tym kontekście jest, że bez zmian legislacyjnych, które wdrożyłyby rozwiązania zmieniające obecne opodatkowanie stawek 12% podatkiem od gier na powszechnie obowiązujący w Europie podatek od GGR, w wysokości ok. 20%, tempo kurczenia się szarej strefy, obserwowane od kwietnia 2017 roku, niestety drastycznie spadnie.

4.2. Optymalizacja opodatkowania zakładów na wyniki zdarzeń wirtualnych

Odrębnym problemem branży zakładów wzajemnych jest kwestia stacjonarnych punktów przyjmowania zakładów. Jak wskazano w rozdziale III, widoczna jest na rynku tendencja zamykania stacjonarnych punktów z uwagi na ich nierentowność. Zakłady na komputerowo generowane zdarzenia wirtualne w postaci sportowego współzawodnictwa ludzi i zwierząt obarczone są obecnie identycznym podatkiem, jak pozostałe zakłady, zatem tak jak wszystkie rodzaje zakładów dotyczące zdarzeń realnych. Tymczasem ich specyfika jest zupełnie odmienna, funkcjonowanie tego rodzaju zakładów opiera się bowiem na generatorach liczb pseudolosowych, zaś wynik samego zdarzenia wirtualnego generuje się szybciej, niż następuje wynik realnych zdarzeń. Podobne mechanizmy funkcjonowania odnajdujemy w wielu innych grach hazardowych, które jednak nawet w Polsce opodatkowane są korzystniej od zakładów wzajemnych. Klient korzystający w Polsce z innych gier opartych na generatorze liczb pseudolosowych, lub zawierający zakład na wyniki zdarzeń wirtualnych u zagranicznego bukmachera, gra za całą postawioną stawkę. Parametr wygrywalności (RTP – Return To Player) w takich przypadkach jest korzystna dla gracza i wynosi ok 95%. Średnia zaprogramowana wygrywalność w 174 przykładowo dobranych grach obecnych na rynku europejskim wynosi 96,50%³². Z kolei w należącym do Totalizatora Sportowego „TotalCasino” średnia wygrywalność w pierwszych ośmiu miesiącach działalności wyniosła 95,60%³³, co oznacza, że statystycznie klienci wygrywali 95,6 PLN z każdych postawionych 100 PLN. Tymczasem przy zakładach na wyniki zdarzeń wirtualnych w Polsce już na wstępie od postawionej stawki pobierane jest obecnie 12% podatku od gier. W praktyce bukmacherzy odliczają również ok. 1% opłat dla organizacji sportowych za obliczane w procentach od obrotu zgody na wykorzystywanie wyników zdarzeń sportowych, o czym mowa była we wcześniejszych rozdziałach.

Obstawiając 100 zł, klient w Polsce faktycznie rozgrywa zakład na wyniki zdarzeń wirtualnych jedynie za 87 złotych, więc nawet przy wygrywalności 100 procentowej od faktycznej kwoty zakładu, już pomniejszonej o podatek od gier, nigdy nie otrzymałby więcej niż 87% kwoty wpłaconych pieniędzy. Realnie, zakładając koszt pozyskania wyników generatora takich zakładów na 2% obrotu, oraz minimalną marżę bukmachera w wysokości 3%, wartość ta spada do 82%, zatem o 13-14% niższej, niż przy innych grach. Bez zdziwienia można zatem odnieść się do statystyk, według których udział podatku od zakładów na wyniki zdarzeń wirtualnych w rynku hazardu w Polsce wyniósł zaledwie 2,7%, zaś sam udział tych zakładów w polskim rynku zakładów nie przekroczył 10%³⁴.

³² <http://www.netentstalker.com>, artykuł z dnia 18.07.2019

³³ Dane: Totalizator Sportowy

³⁴ Dane Ministerstwa Finansów za I kw. 2018.

Polska Izba Gospodarcza Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej jest przekonana, że niewielkie zmiany legislacyjne umożliwiające poszerzenie oferty bukmacherów w zakresie zakładów na wyniki zdarzeń wirtualnych i zrównanie ich opodatkowania z poziomem zakładów zawieranych wyłącznie na sportowe współzawodnictwo zwierząt stanowiłyby rozwiązanie problemów branży bukmacherskiej działającej na rynku naziemnym, jak i zwiększyłyby atrakcyjność i konkurencyjność również w zakresie oferty online. Przyjęcie takiego rozwiązania przyniosłoby znaczący przyrost dochodów budżetowych, przy jednoczesnym zapewnieniu obywatelom, nawet z niewielkich miasteczek czy wsi, dostępu do tego rodzaju rozrywki, która dziś jest dla nich nieosiągalna. Tego rodzaju zakłady, z ograniczonymi stawkami, prowadzone w punktach naziemnych, jak wskazywano w niniejszym studium, nie są szczególnie uzależniające, stanowiąc w głównej mierze jedynie rodzaj rozrywki.

Odpowiednio dobrany podatek, oparty na metodzie podatku od przychodu brutto, w stawce podatkowej jak przy zakładach zawieranych wyłącznie na współzawodnictwo zwierząt, połączonego z miesięcznym ryczałtem od każdego urządzenia – terminala bukmacherskiego, przyniosłoby wymierne wpływy budżetowe i pozwolił firmom bukmacherskim na zapewnienie chociażby minimalnej rentowności prowadzonych lokali.

Zauważyć należy, iż podatek obrotowy od przychodu brutto w przykładowej stawce 2,5% od wpłacanych stawek, przy średniej wygrzalności zakładów na wyniki zdarzeń wirtualnych ustalonej rynkowo na ok. 95%, wynosiłoby w takim przypadku, w przeliczeniu na podatek od GGR ok. 50% zysku bukmachera, co stanowi stawkę zbieżną z obowiązującą w kasynach i salonach gier na automatach.

Zakładając, że stawka podatku dla zakładów na zdarzenia wirtualne wynosiłaby, poza podatkiem od stawek, kwotę 1 000 złotych miesięcznie od jednego terminala bukmacherskiego, a w jednym punkcie bukmacherskim mogłoby być umiejscowione 3-10 terminali, całkowity podatek od zakładów na wyniki zdarzeń wirtualnych wyniósłoby ok. 60% zysku z takich zakładów, zapewniając znaczący przyrost wpływów budżetowych, przekraczający w krótkim czasie 1 miliard złotych. Pod rozważę poddaje się wprowadzenie obowiązku płatności podatku od liczby sztuk terminali z góry za dany kwartał, jak i ustalenie limitu liczbowego nie mniejszego niż 100 sztuk dla jednej firmy bukmacherskiej. Takie rozwiązanie przyczyniłoby się z jednej strony do prowadzenia takiej działalności jedynie przez firmy rzetelne, dające rękojmię należytego prowadzenia zakładów na wyniki zdarzeń wirtualnych z wykorzystaniem terminali, zaś z drugiej strony pozwoliłoby na osiągnięcie wpływów budżetowych bezpośrednio po wprowadzeniu zmian.

Przy obecnych planowanych wpływach z podatku od gier (ok. 2 miliardy złotych rocznie) proponowane rozwiązanie w sposób znaczący zwiększy wpływy budżetowe i jednocześnie zapewni przetrwanie firm bukmacherskich na rynku „naziemnym”. Suma szacowanych wpływów do budżetu z tytułu podatku od terminali bukmacherskich za 4 kolejne lata to według różnych założeń od 477 milionów złotych w wariantcie minimalnym do 3,18 miliarda złotych w wariantcie optymistycznym.

Zakładana w poniższych obliczeniach kwota wpłacanych stawek w wysokości 15 000 złotych miesięcznie z zakładów na wyniki zdarzeń wirtualnych na pojedynczym terminalu została oszacowana ostrożnie i w sposób prawdopodobny, w oparciu o dane historyczne firm bukmacherskich, z uwzględnieniem poszerzenia oferty zakładów na wyniki zdarzeń wirtualnych, o której mowa była w uprzednich rozdziałach.

Prognozowane warianty wpływów z terminali bukmacherskich (przy założeniach obrotu na 1 szt. terminala na poziomie 15 000 zł miesięcznie i stawce podatku od zakładów w wys. 2,5% od wpłacanych stawek):

Wariant 1

3 terminale w punkcie przyjmowania zakładów, terminale jedynie w części punktów naziemnych

| Rok | Liczba punktów przyjmowania zakładów na rynku z terminalami | Liczba terminali bukmacherskich | Podatek od terminali w zł | Podatek od zakładów na zdarzenia wirtualne w zł |
|------|---|---------------------------------|---------------------------|---|
| 2020 | 1250 | 3750 | 45 000 000 | 16 875 000 |
| 2021 | 1750 | 5250 | 63 000 000 | 23 625 000 |
| 2022 | 2400 | 7200 | 86 400 000 | 32 400 000 |
| 2023 | 4250 | 12750 | 153 000 000 | 57 375 000 |
| | | Razem: | 347 400 000 | 130 275 000 |
| | | | 477 675 000 | |

Wariant 2

5 terminali w punkcie przyjmowania zakładów, terminale jedynie w części punktów naziemnych

| Rok | Liczba punktów przyjmowania zakładów na rynku z terminalami | Liczba terminali bukmacherskich | Podatek od terminali w zł | Podatek od zakładów na zdarzenia wirtualne w zł |
|------|---|---------------------------------|---------------------------|---|
| 2020 | 1250 | 8750 | 105 000 000 | 39 375 000 |
| 2021 | 1750 | 12250 | 147 000 000 | 55 125 000 |
| 2022 | 2400 | 16800 | 201 600 000 | 75 600 000 |
| 2023 | 4250 | 29750 | 357 000 000 | 133 875 000 |
| | | Razem: | 810 600 000 | 303 975 000 |
| | | | 1 114 575 000 | |

Wariant 3

10 terminali w punkcie przyjmowania zakładów, terminale we wszystkich punktach

| Rok | Liczba punktów przyjmowania zakładów na rynku z terminalami | Liczba terminali bukmacherskich | Podatek od terminali w zł | Podatek od zakładów na zdarzenia wirtualne w zł |
|------|---|---------------------------------|---------------------------|---|
| 2020 | 2500 | 25000 | 300 000 000 | 112 500 000 |
| 2021 | 3500 | 35000 | 420 000 000 | 157 500 000 |
| 2022 | 4800 | 48000 | 576 000 000 | 216 000 000 |
| 2023 | 8500 | 85000 | 1 020 000 000 | 382 500 000 |
| | | Razem: | 2 316 000 000 | 868 500 000 |
| | | | 3 184 500 000 | |

Na uwagę zasługuje również fakt, iż działalność hazardowa nie jest objęta podatkiem od towarów i usług (VAT). Poczynione przez bukmacherów inwestycje przyniosą zatem kolejne korzyści budżetowe, sięgające w ciągu kilku zaledwie lat kwoty ok. 0,5 miliarda złotych – w postaci nieodliczonego przez bukmacherów podatku VAT od zakupionych terminali, od inwestycji w tworzenie nowych punktów przyjmowania zakładów oraz z tytułu opłat za zezwolenia związane z otwarciem nowych punktów przyjmowania zakładów.

Prognozowane wpływy budżetowe z poszczególnych tytułów (dane w zł)

| Rok | Liczba punktów przyjmowania zakładów na rynku | Liczba terminali bukmacherskich | Nieodliczony VAT od zakupu terminali | Nieodliczony VAT od inwestycji na nowe punkty przyjmowania zakładów | Dochody budżetowe z opłat za zwolnienia |
|--------------|---|---------------------------------|--------------------------------------|---|---|
| 2020 | 2050 | 12300 | 41 250 000 | | 0 |
| 2021 | 3500 | 17500 | 57 750 000 | 23 000 000 | 2 000 000 |
| 2022 | 4800 | 24000 | 79 200 000 | 29 900 000 | 2 600 000 |
| 2023 | 8500 | 42300 | 140 250 000 | 85 100 000 | 7 400 000 |
| Suma: | | | 318 450 000 | 138 000 000 | 12 000 000 |
| | | | | Razem: | 468 450 000 |

Tabela ukazuje potencjalne wpływy do budżetu z opisanych wyżej tytułów. Szacunku dokonano przy założeniu, że koszt terminala wynosi 15 000 zł netto, zaś koszt inwestycji w nowy punkt przyjmowania zakładów wyniesie 100 000 zł netto.

Powyższe zestawienie tabelaryczne nie obejmuje jednak wszystkich korzyści, wynikających ze zwiększenia liczby punktów bukmacherskich: nie uwzględniono w nim znaczącego zwiększenia zatrudnienia, podatków i składek od wynagrodzeń czy też od wynajmu lokali, w których funkcjonowałyby punkty bukmacherskie.

Opisane w niniejszym studium potencjalne wpływy do budżetu są realne, opierają się jednak na podstawowym założeniu zmiany sposobu opodatkowania z podatku obrotowego na podatek od GGR w wysokości 20% odnośnie zakładów na zdarzenia rzeczywiste, jak i koniecznego rozszerzenia obecnych możliwości ustawowych co do zakładów na wyniki zdarzeń wirtualnych i zmiany ich opodatkowania, tak, aby firmy z branży zakładów wzajemnych nie były ograniczone jedynie zakładami dotyczącymi wirtualnego współzawodnictwa ludzi i zwierząt, lecz miały możliwość przyjmowania takich zakładów na wyniki innych wirtualnych zdarzeń czy gier.

4.3. Dodatkowe wpływy podatkowe z kasyn

Jedną z opisywanych potencjalnych zmian zawartych w niniejszym opracowaniu jest zmniejszenie limitów w relacji liczba ludności – liczba kasyn.

Z dużym prawdopodobieństwem można oszacować dodatkowe wpływy budżetowe z podatku od gier w kasynach, biorąc pod uwagę wprowadzenie zmian, o których mowa wyżej w niniejszej publikacji:

Podatek od gier w kasynach gry na lata 2018-2024

(dane za 2018 rzeczywiste)

| Rok | Liczba kasyn | Kwota podatku od gier w zł |
|------|--------------|----------------------------|
| 2018 | 50 | 383 557 000 |
| 2019 | 51 | 440 000 000 |
| 2020 | 75 | 645 000 000 |
| 2021 | 100 | 860 000 000 |
| 2022 | 125 | 1 075 000 000 |

Z powyższej symulacji wynika, że w okresie zaledwie 3 lat od wdrożenia zmian związanych z limitowaniem liczby kasyn gry, wpływy podatkowe z takiej działalności wzrosłyby docelowo, w porównaniu do wpływów aktualnych, o ponad 500 000 złotych rocznie.

Podsumowując, opisywane w niniejszym opracowaniu zmiany w zakresie funkcjonowania zakładów wzajemnych oraz kasyn mogą przynosić stałe dochody budżetowe z podatku od gier. Ich wysokość w stosunku do wysokości dochodów budżetowych, nawet przy zachowaniu obecnych regulacji, wzrosłyby o ok. 1,5 miliarda złotych rocznie na początku zmian, zaś o ok. 2,5 miliarda złotych w skali roku w 3 lata po ich wdrożeniu.

Rozdział IV

Aspekty społeczne hazardu i zakładów bukmacherskich

Hazard i zakłady bukmacherskie to konkretne zjawiska społeczne. Dla jednych to ważny element stylu życia, zogniskowania i komercjalizacji swych zainteresowań sportowych, dla innych to element zagrożenia, swoistego lęku, a nawet ryzyko uzależnienia. Dla jednych to sport, rozrywka i dobra energia, dla innych – synonim zła i obawa kształtująca niedookreślone postulaty likwidacji lub ograniczenia „tego” przez państwo.

Zakłady bukmacherskie i hazard, z uwagi na sposób postrzegania społecznego, można badać jako dwa rozdzielne zjawiska. Ich odmienne postrzeganie nie jest oczywiste a granica między nimi nie należy do szerokich, tak pod względem społecznym, jak i dla ustawodawcy. Jednocześnie nie można tej granicy lekceważyć. Dla części społeczeństwa, szczególnie tej znającej rynek i ofertę bukmacherską, zakłady to nie hazard, a raczej zabawa i trochę emocji. Dla ustawodawcy, wspólny mianownik gry hazardowej jest wygodnym narzędziem fiskalnym. Jak jednak wskazano w części prawnej studium, termin gier hazardowych ma szerokie rozumienie i znaczną pojemność znaczeniową. Mylenie tych pojęć, przemienność ich znaczeń oraz przypisywanie poszczególnym terminom nietrafnych konotacji emocjonalnych, rodzi wiele niezrozumienia, uprzedzenia oraz utrudnia zarządzanie niniejszymi zjawiskami.

Badania społeczne wykazują, że gry losowe są wpisane w styl życia Polaków. Wedle badań CBOS z 2009 roku, ponad połowa Polaków (56%) deklaruje, że w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy co najmniej raz zagrała w którąś z gier lub loterię firmowaną przez tę instytucję. W 2011 roku wskaźnik ten wyniósł 50%, zaś w 2017 – 49%.

Wedle badań z 2009 roku co dwudziestego Polaka (5%) można określić jako namiętnego gracza (najpewniej w Lotto – najpopularniejszą grę Totalizatora), ponieważ – według własnych deklaracji – grał w którąś z gier przynajmniej kilkadziesiąt razy, a zatem – zakładając mniej więcej systematyczny rozkład częstości grania – więcej niż kilka razy w miesiącu. Dalsze 12% respondentów grało – przyjmując nadal to samo założenie – mniej więcej raz lub co najwyżej dwa razy w miesiącu. Ponad jedna czwarta Polaków (28%) to najpewniej tzw. gracze kumulacyjni, którzy licząc na uśmiech fortuny pozwalają sobie na trochę nadziei na zmianę swojego statusu materialnego tylko raz na jakiś czas, najczęściej przy okazji skumulowania się dużych wygranych w Lotto. Według pomiarów z 2009 roku co dziewiąty Polak (11%) w ciągu ostatniego roku korzystał z oferty Totalizatora Sportowego tylko sporadycznie – raz czy dwa razy. Ponad dwie piąte badanych (45%) nie grało w ostatnich dwunastu miesiącach w żadną grę firmowaną przez Totalizatora³⁵.

Kolejne badania CBOS z 2011 roku wykazały równie wysokie zaangażowanie Polaków w gry losowe. Jako grający w ciągu ostatnich 12 miesięcy deklaruje się połowa dorosłych Polaków (50%). Nastąpił jednak

³⁵ Polacy o hazardzie. Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2009, s. 1-2.

drobne przesunięcia w jakości gier: udział w grach Totalizatora Sportowego spadł z 55 na 42% (spadek o 13%); udział w konkursach lub grach organizowanych przez gazety, telewizję, operatorów telefonicznych lub inne instytucje, w których trzeba dzwonić lub wysłać płatne SMS-y wzrósł z 16 do 18% (wzrost o 2%); udział w grach lub loteriach organizowanych przez Państwowy Monopol Loteryjny lub inne firmy zmalał z 6 do 4% (spadek o 1/3, o 2%); udział w grach na automatach do gry o niskiej wygranej (do 45 złotych zmalał z 5 do 4%); gry prywatnie, np. w pokera na pieniądze wzrósł z 2 do 3%; obstawianie w zakładach bukmacherskich odnotował spadek i 1/3 z 3 na 2%; gry w salonach gier, gry w kasynie oraz udział w jakiegokolwiek grze online utrzymały się w przeciągu badań na poziomie 1%³⁶.

Zarówno pomiary CBOS z 2009, z 2011, jak i z 2017 roku wykazały, że gry losowe są wpisane w styl życia Polaków. Badania z 2017 roku wykazały pewną zmianę na rynku gier. Wedle danych w 2017 roku 40% ogółu dorosłych Polaków w ostatnich 12 miesiącach grało w Lotto, 23% – w zdraпки, 8% – w inne gry liczbowe (Multi Multi, Keno), 8% – w konkursy SMS-owe, 2% – w zakłady bukmacherskie (poza Internetem), 1% – w automatach do gier, 1% – gry w kasynie (poza Internetem), 0,3% – gry na pieniądze w Internecie, 1% – inne gry. Znacząco spadła popularność konkursów SMS-owych (z 18% w 2011 roku do 8% obecnie), natomiast zauważalny jest wzrost zainteresowania ofertą Totalizatora Sportowego. Można natomiast zauważyć, że o połowę zmniejszył się też w tym czasie odsetek osób deklarujących grę na automatach (z 4% do 2%), a znikomy odsetek badanych przyznał się do grania na pieniądze w Internecie (0,3%). Trudno ocenić, czy dane te odzwierciedlają rzeczywistość, czy raczej są symptomem obaw przed przyznaniem się do udziału w tego typu rozrywce, która w okresie badań może być nielegalna. Z dniem 1 kwietnia 2017 roku weszła bowiem w życie nowelizacja ustawy o grach hazardowych, zgodnie z którą wyłącznym organizatorem gier na automatach poza kasynami oraz gier kasynowych w Internecie jest jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, wykonująca monopol państwa w zakresie gier hazardowych, a złamanie ustawy poprzez urządzenie gier bez wymaganej koncesji wiąże się z dotkliwymi karami finansowymi dla ich organizatora.

Polacy najczęściej grają w jedną lub dwie ulubione gry (odpowiednio: 24% i 16% ogółu badanych). Analiza preferencji w populacji graczy (499 osób w próbie) wskazuje jednoznacznie, że tytuł niekwestionowanej królowej gier liczbowych w Polsce należy do Lotto. Największą grupę wśród grających stanowią preferujący grę wyłącznie w Lotto (38%) lub łączący Lotto ze zdrapkami (21%) bądź z innymi grami liczbowymi z oferty Totalizatora Sportowego (10%). Posiadaniem relatywnie liczniejszego grona zadeklarowanych zwolenników wyróżniają się też zdraпки, będące jedyną uprawianą formą gier losowych dla 7% graczy. Tylko 2% grających uczestniczy wyłącznie w konkursach SMS-owych, a dalsze 3% łączy konkursy SMS-owe ze zdrapkami. Pozostałe uwzględnione w pytaniu rodzaje gier mają charakter aktywności raczej towarzyszących innej ulubionej grze. W przeważającej większości forma gry losowej współwystępuje z jedną z ofert gier liczbowych Totalizatora Sportowego³⁷.

Kogo pociągają gry losowe? Uczestnikami tych rodzajów aktywności w większym stopniu są mężczyźni niż kobiety. W ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających badanie w 2017 roku grało 55% mężczyzn i 44% kobiet. Grające kobiety chętniej wybierają takie specyficzne formy gier losowych, jak zdraпки czy SMS-y. To jedyne typy gier, w przypadku których odsetki deklaracji udziału są wśród obu płci zbliżone.

³⁶ Polak w szponach hazardu. Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2011, s. 1.

³⁷ Hazardziści. Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2017, s. 1-2.

Najistotniejszym czynnikiem różnicującym udział w grach na pieniądze jest jednak wiek. Najwyższe odsetki grających (po 59%) notujemy wśród osób mających od 35 do 44 lat oraz w grupie najmłodszych respondentów (18–24 lata). W tych grupach wiekowych do gier losowych przyznaje się niemal 2/3 badanych dorosłych Polaków. Wysoki wskaźnik procentowy istnieje także w kategorii 25–34 lat (54%), zaś spada w pozostałych: 55–64 – 48%, 45–54 – 46%, poniżej 65 lat – 33%.

Gry w Lotto są, wedle pomiarów CBOS z 2017 roku, powszechne w każdej kategorii wiekowej, choć relatywnie najmniej popularne w najmłodszej i najstarszej grupie. W grupie najmłodszych graczy (18–24 lata) wyraźnie popularniejsze są inne formy gier: automaty, zakłady bukmacherskie, gry kasynowe.

Omawiając charakterystykę graczy warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną prawidłowość: w przypadku wszystkich uwzględnionych w pytaniu gier – poza Lotto – fakt uczestnictwa w grze nie jest powiązany z rzeczywistym poziomem zamożności rodziny. Podjęciu gry w Lotto sprzyja natomiast negatywna ocena własnych warunków materialnych. Wynik ten można interpretować w ten sposób, że o ile dla grających w Lotto główną motywacją jest chęć poprawy materialnych warunków życia, a zachętą do zawarcia zakładu – posiadanie wolnych środków finansowych na ten cel, o tyle w przypadku pozostałych gier większe znaczenie motywujące mogą mieć czynniki niematerialne. Są to głównie emocje towarzyszące grze³⁸.

W ciągu ostatnich dwunastu miesięcy Polak grający w gry o charakterze hazardowym wydał na ten cel średnio 223 zł, wygrywając w tym czasie przeciętnie około 103 zł. W przeliczeniu na poszczególne miesiące, dorosły Polak wydaje na gry losowe ok. 19 zł miesięcznie, zaś wygrana z tej „inwestycji” wynosi ok. 9 zł. Jak wspomniano wcześniej, gry na pieniądze w większym stopniu absorbują mężczyzn niż kobiety. W konsekwencji mężczyźni wydają na nie w rozliczeniu rocznym zdecydowanie więcej i deklarują wyższe wygrane – przeciętnie jest to odpowiednio 342 zł i 152 zł, podczas gry średnie wydatki kobiet to 86 zł, a wygrane – 48 zł. Czynnikiem istotnie różnicującym wartość średnich wydatków na grę jest również

Średnie roczne wydatki Polaków w grach losowych (dane w zł)

| Rodzaj gier | Średnie wydatki i wygrane w rozliczeniu rocznym według rodzaju gry (na podstawie deklaracji graczy) | |
|--|--|----------------------|
| | średnie wydatki w zł | średnie wygrane w zł |
| Zakłady bukmacherskie (poza internetem) | 139,92 | 525,90 |
| Konkursy SMS-owe | 156,53 | 77,43 |
| Lotto | 157,86 | 103,74 |
| Zdrapki | 340,18 | 116,34 |
| Inne gry liczbowe (np. Multi Milti, Keno) | 586,73 | 243,55 |
| Gry na pieniądze w intersecie (kasyna internetowe) | 1691,57 | 602,80 |
| Automaty do gier (tzw. jednoręki bandyta) | 3611,26 | 1007,48 |
| Gry w kasynie (poza internetem) np. ruletka, poker | 4680,95 | 440,85 |

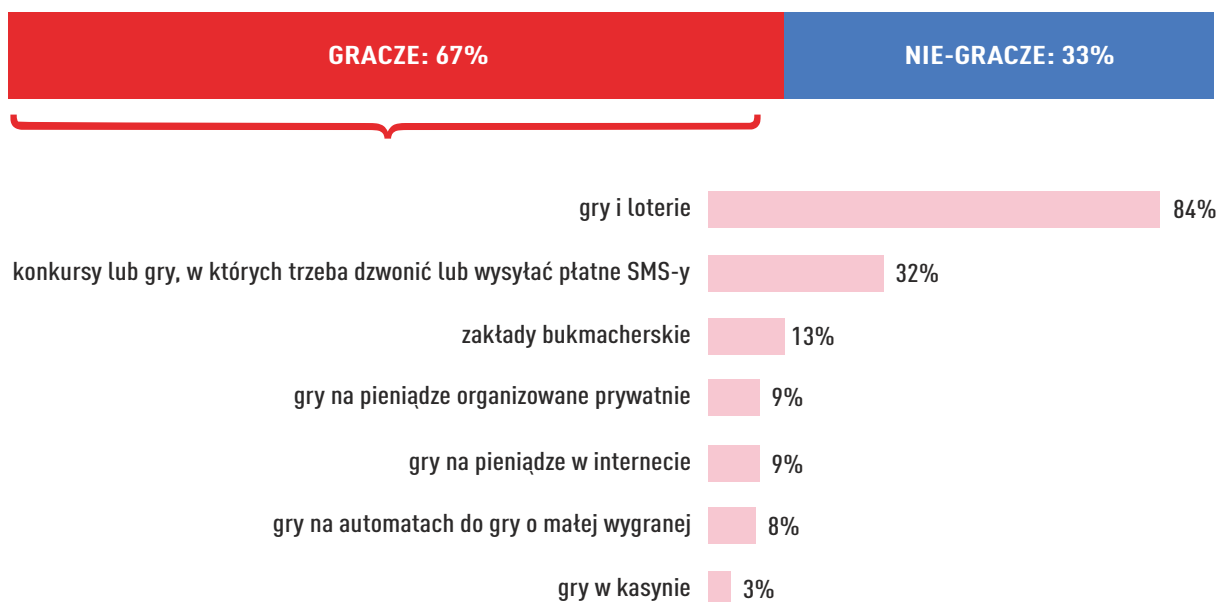
³⁸ Hazardziści. Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2017, s. 3.

samoocena materialnych warunków życia – wraz z jej wzrostem zwiększają się przeciętne wydatki na grę. Subiektywna ocena poziomu nakładów na grę związana jest z typem uprawianej gry. Do gier, które kosztują przeciętnego gracza relatywnie niewiele (średnia wartość w stosunku rocznym), należą gry liczbowe Totalizatora Sportowego, zdrapki, konkursy SMS-owe i zakłady bukmacherskie. Zdecydowanie kosztowniejsze są automaty do gier oraz kasyna (zarówno internetowe, jak i naziemne), w przypadku których przeciętne roczne wydatki gracza sięgać mogą kilku tysięcy złotych.

Analizę wydatków na gry losowe warto uzupełnić o porównanie jednostkowych deklaracji każdego z grających w odniesieniu do osobiście wydawanych przez niego i wygrywanych kwot. Spośród ogółu badanych deklarujących uczestnictwo w grach na pieniądze tylko 15% deklaruje dodatni bilans kosztów i zysków, 8% wskazuje zaś na przewagę wygranej nad inwestycją. Natomiast ponad trzy czwarte (77%) więcej wydaje na ten cel, niż wygrywa. Oznacza to, że większość graczy ma subiektywne poczucie finansowej „nieoptymalności” gry losowej, zaś czynnikiem motywującym są emocje i adrenalina gracza³⁹.

Dane o tym, że gry liczbowe stanowią niewielki promil wydatków Polaków oraz że głównym ich motywem są emocje, potwierdzają badania przeprowadzone przez IQS na zlecenie firmy Totolotek SA w październiku 2017 r., na ogólnopolskiej próbie osób w wieku 18+, N=2200.

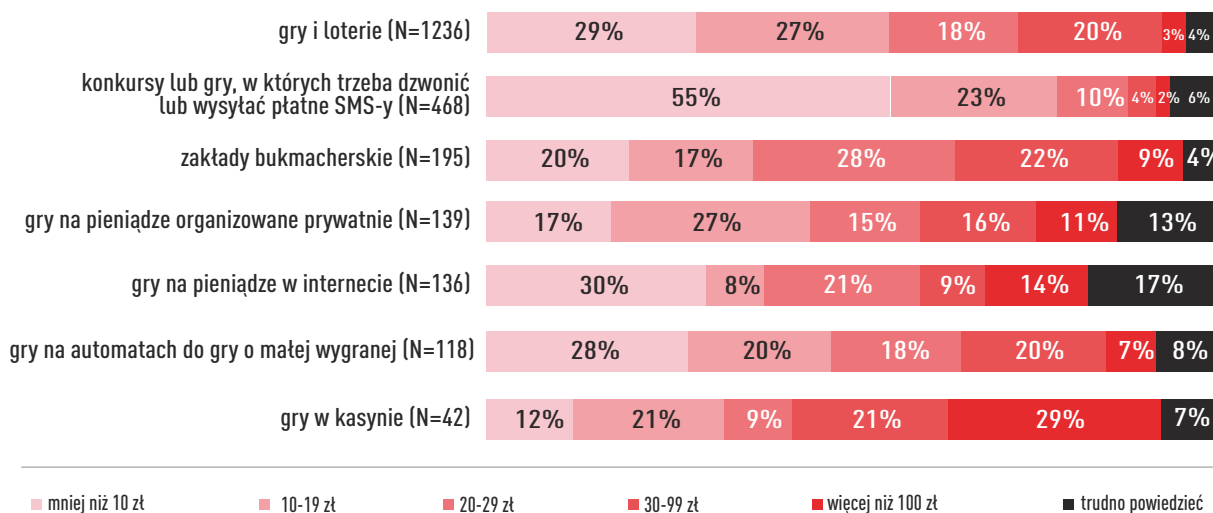
W jakie gry grają Polacy?



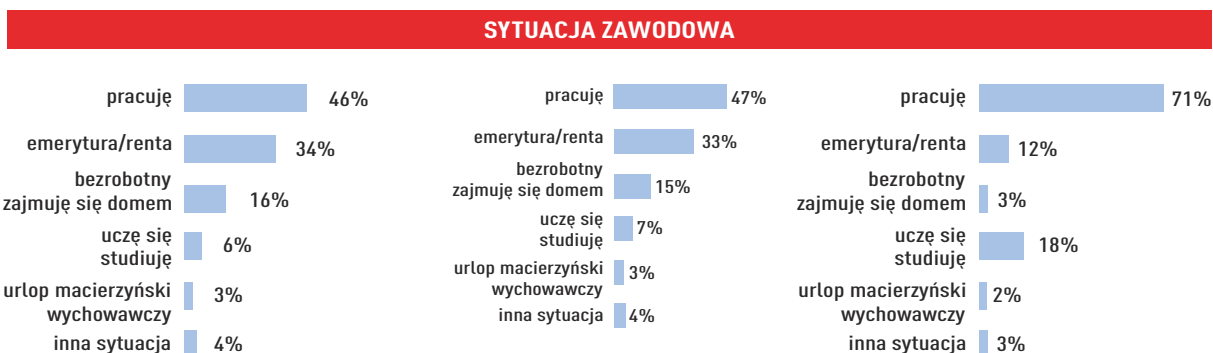
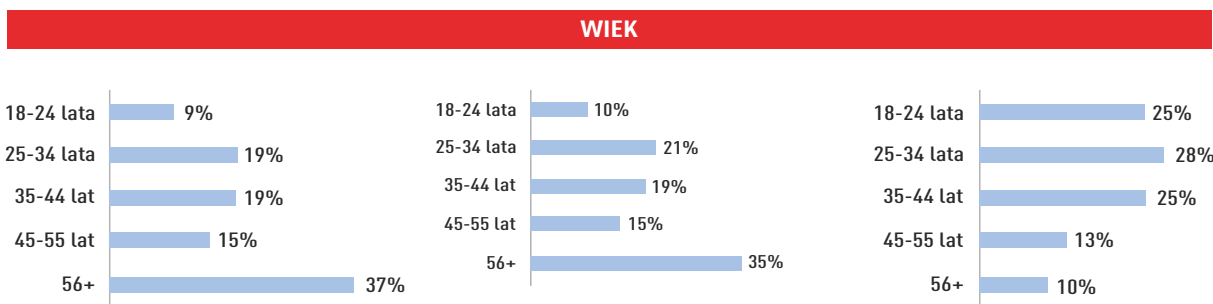
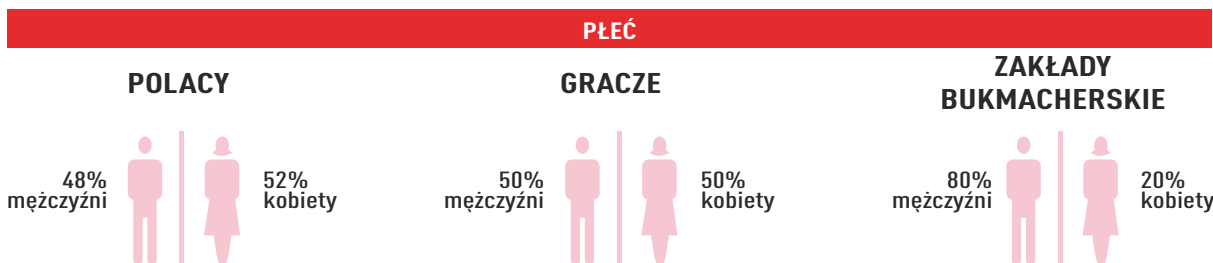
Wedle tych pomiarów 67% dorosłych Polaków akceptuje i korzysta z gier losowych. Największą popularność wśród grających mają gry liczbowe i loterie, w tym te będące w ofercie Totalizatora Sportowego (84%), konkursy i gry w których wysyła się SMS-y – 32%, zakłady bukmacherskie – 13%, gry na pieniądze organizowane prywatnie – 9%, gry na pieniądze w Internecie – 9%, gry w automatach do gry o małej wygranej – 7%, gry w kasynie – 3%.

³⁹ Hazardziści. Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2017, s. 5.

Ile wydają gracze na granie?



Profil demograficzny



Grami interesują się zarówno kobiety, jak i mężczyźni. Wśród nich dominują osoby starsze – niemal co trzeci gracz to osoba, która ukończyła 56 lat. Zupełnie inaczej sytuacja wygląda, jeśli chodzi o klientów firm bukmacherskich – zdecydowanie przeważają tu mężczyźni (80 proc.) w wieku 25-34 lata, z których ponad 70 proc. pracuje. Osób bezrobotnych w tej grupie jest tylko 3 proc., podczas gdy w całej grupie osób grających – 15 proc.

5.1. Emocje – główna motywacja gier losowych

Wedle tych pomiarów w zdecydowanej większości miesięczne wydatki nie przekraczają 30 zł. Jedynie grający w kasynie wykazują znacznie wyższe inwestycje w gry losowe. Choć uczestnicy gier w większości zaprzeczają, że ich hobby wpływa negatywnie na ich sytuację finansową, to wśród części z nich pojawiają się problemy z kontrolowaniem budżetu: 45% przyznaje bowiem, że w ostatnim roku zdarzyło im się wydać na grę więcej niż początkowo zakładali. Główną wygraną są natomiast emocje.

W jakie gry grają Polacy?

| | (średnia) | |
|--|-----------|-----------------------|
| zakłady bukmacherskie | 8,11 | 11 - bardzo pozytywne |
| gry i loterie | 7,94 | |
| gry w kasynie | 7,91 | |
| gry na pieniądze organizowane prywatnie | 7,82 | |
| gry na automatach do gry o małej wygranej | 7,57 | |
| gry na pieniądze w internecie | 7,39 | |
| konkursy lub gry, w których trzeba dzwonić lub wysłać płatne SMS-y | 7,11 | |

Najwyższy wskaźnik emocji i motywację chęcią uzyskania pozytywnych emocji wykazują klienci zakładów bukmacherskich (średnia 8,11 – czyli wysoce pozytywne emocje, gdzie 1 oznacza bardzo negatywne emocje, zaś 11 – bardzo pozytywne). Emocje są wskazywane jako profit z gier także w innych segmentach: gry i loterie – 7,94, gry w kasynie – 7,91, gry na pieniądze w Internecie – 7,91⁴⁰.

Na podstawie ogólnopolskich badań można zatem wyciągnąć następujące wnioski:

1. Gry losowe są wpisane w styl życia Polaków.
2. Uczestniczy w nich około 50-80% dorosłych Polaków.
3. Gry losowe nie stanowią zagrożenia dla budżetu polskich rodzin.
4. Główną motywacją gier są emocje.
5. O ile grami losowanymi interesują się zarówno kobiety i mężczyźni, o tyle w sektorze zakładów bukmacherskich widoczna jest bardzo wyraźna przewaga mężczyzn.

⁴⁰ <https://www.wirtualnemedi.pl/artykul/polacy-lubia-hazard-ale-nie-za-wielkie-kwoty> [dostęp: 15.08.2019 r.].

Szara strefa jest terminem określającym prowadzenie działalności gospodarczej prowadzonej poza oficjalnym obiegiem podlegającym kontroli państwa. Zamiennie używa się też terminu gospodarka nieformalna, gospodarka w cieniu, szara gospodarka czy też gospodarka ukryta. W potocznym języku często używa się zwrotów takich jak „pod stołem”, „po cichu”, „na lewo”, „na czarno”, „na dziko”, „w ukryciu”, mając na myśli właśnie aktywność gospodarczą prowadzoną bez wiedzy państwa.

W nomenklaturze rachunków narodowych, zgodnie z zaleceniami ESA 20102, używa się nazwy gospodarka nieobserwowana. Takim terminem postępuje się również Główny Urząd Statystyczny w swoich publikacjach. Na gospodarkę nieobserwowaną składają się trzy podstawowe elementy:

- działalność nielegalna, w przypadku której obie strony są dobrowolnymi partnerami transakcji gospodarczej;
- działalność ukryta, w przypadku której transakcje same w sobie nie są sprzeczne z prawem, ale nie są zgłaszane w celu uniknięcia procedur administracyjnych;
- działalność określana jako „nieformalna”, zazwyczaj w sytuacji, gdy nie prowadzi się żadnych rejestrów.

Można, jednakże zauważyć, że sposób postrzegania szarej strefy jest w Polsce zróżnicowany. Szara strefa nielegalna ma w Polsce dość wysokie wskaźniki nieakceptacji. Badania własne z 2019 roku przeprowadzone przez PIGBRiB⁴¹ wykazują, że ok. 98% badanych nie akceptuje produkcji i sprzedaży narkotyków, przemytu papierosów oraz działalności sutenerskiej. Stosunkowe wskaźniki tolerancji wykazują Polacy co do akceptacji szarej strefy jako ukryte działalności prowadzona przez oficjalnie zarejestrowane przedsiębiorstwa: zaniżanie oficjalnych zarobków w celu płacenia niższych składek i podatków (44%). Najwyższe wskaźniki tolerancji odnoszą się do szarej strefy w działalności nieformalnej: ukrywanie dochodów i niepłacenie składek (68%). Można jednak zauważyć, że w ostatnich latach następuje zmiana spojrzenia Polaków na szarą strefę. Wraz z uświadomieniem, że rozrost szarej strefy obniża dochody państwa, a przez to zubaża wszystkich Polaków, znaczna część badanych przez PIGBRiB stwierdza, że państwo powinno ograniczać szarą strefę (71%) za pomocą dostępnych środków prawnych. Ze względu na ogólność pytania, można wnioskować, że Polacy chcą interwencji państwa w wielu poziomach szarej strefy, lecz nie we wszystkich, nie widząc nic złego w uzyskiwaniu przez siebie lub innych dochodów poza oficjalną strefą opodatkowania. Zebrany materiał empiryczny nie pozwala jednak na dokonanie takiego rozróżnienia.

W trakcie badań internetowych zapytano respondentów, czy uważają, że sektor gier losowych jako sektor usług, również powinien być objęty podatkiem. Zdecydowana większość była zdania, że nie powinien znajdować się w szarej strefie (78%). Zapytano również o ocenę wysokości i adekwatności opodatkowania poszczególnych sektorów gier losowych. I tak badani uznali, że konkursy SMS-owe są opodatkowane na odpowiednio wysokim poziomie (79%), zaś tylko 11% uważało, że podatki w tym rodzaju gry winny być wyższe. Co do zakładów wzajemnych w sektorze bukmacherskim, badani zdecydowanie uznali, że opodatkowanie ich nie jest adekwatne i powinno być niższe (87%). Tylko 5% uznało je za właściwe, zaś

⁴¹ Badania własne przeprowadzono przez PIGBRiB na grupie 523 internautów – uczestników forów internetowych dla użytkowników zakładów wzajemnych. Przeprowadzono je w Internecie w okresie czerwiec – sierpień 2019. W trakcie pomiarów respondenci zostali poproszeni o odpowiedź na szereg pytań na temat gier losowych, ich znaczenia społecznego, potencjalnych zagrożeń oraz obecnej sytuacji prawnej zakładów bukmacherskich. Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety internetowej. Udział w badaniach był dobrowolny i został objęty tajemnicą statystyczną. Grupę badawczą stanowili: mężczyźni – 71%, kobiety – 29%; zamieszkujący: duże miasta powyżej 500 tys. mieszkańców – 31%, miasta poniżej 500 tys. do 100 tys. mieszkańców – 41%, miasta poniżej 100 tys. do 50 tys. mieszkańców – 14%, osady poniżej 5 tys. – 14%; w kategorii wiekowej wyodrębniono następujące przedziały: 18-24 – 19%, 25-34 – 21%, 35-44 – 23%, 45-54 – 16%, 55-64 – 13%, 65 i więcej – 8%.

pozostali nie mieli zdania. Zdrapki jako loteria pieniężna fantowa została uznana za opodatkowana na właściwie wysokim poziomie przez 79%, niższego opodatkowania domagało się 13% badanych. Natomiast 68% uznało, że opodatkowanie kasyn nie jest adekwatne i powinno być wyższe. Stan opodatkowania kasyn jako właściwy ocenilo 28% badanych. Podobne zdanie wyrazili badani co do automatów do gier. 70% z nich wskazało na konieczność wyższego opodatkowania, zaś 27% uznało obecny stan za właściwy. Sektor kasyn internetowych także został uznany za niewymagający zmian (89%). Jedyne 10% uznało za właściwe podniesienie opodatkowania. Równowaga pomiędzy poszczególnymi kategoriami opinii miała miejsce w ocenie trafności wysokości opodatkowania tzw. innych gier liczbowych. Każda z kategorii znalazła poparcie ok. 1/3 badanych.

Zapytano także badanych na jakie cele przede wszystkim winny być przeznaczone podatki uzyskane z gier hazardowych. Każdy z badanych mogła wskazać trzy z niżej wymienionych alternatyw. Najwyższe wskaźniki objęły sport (91%), edukację sportową dzieci i młodzieży (81%) i wychowanie do wolności od uzależnień (62%). Pozostałe odpowiedzi obejmowały następujące odsetki wskazań: działalność społeczna – 61, budżet państwa – 31, świadczenia społeczne – 12, terapie uzależnień behawioralnych – 12.

Można zatem zauważyć, że badani wykazali wysoki wskaźnik powiązań między zakładami losowymi a światem sportu. Wedle nich zdecydowana większość podatków z tego sektora usług winna być przeznaczona na rozwój sportu, na działalność sportową dzieci i młodzieży oraz wychowanie młodzieży do wolności od uzależnień. Wyniki te korespondują z rzeczywistą aktywnością zarówno Totalizatora Sportowego, który posiada monopol na szereg usług w sektorze gier losowych, jak i zakładów bukmacherskich, które należą do kluczowej grupy mecenasów sportu, drużyn młodzieżowych oraz obiektów edukacji sportowej.

1. Badani mają zróżnicowaną ocenę opodatkowania sektora gier losowych.
2. Uważają, że sektor kasyn winien być wyżej opodatkowany.
3. Wedle opinii badanych, sektor bukmacherski jest zbyt wysoko opodatkowany.
4. Wedle badanych, dochody z gier losowych winny być, w ramach opodatkowania, przeznaczone na sport, wychowanie sportowe młodzieży oraz wychowanie do wolności od uzależnień.

Znaczny rys polityki państwa względem gier losowych, obok eliminacji szarej strefy, zakłada także minimalizację ryzyka uzależnień behawioralnych związanych z hazardem.

Uzależnienie od hazardu jest jednym z tak zwanych uzależnień od czynności (action addiction, behavioral dependency). Przez wielu terapeutów jest traktowane jako uzależnienie od popędów, podobnie jak uzależnienie od gier komputerowych, Internetu, jedzenia, pracy, zakupów. Repertuar takich zachowań ciągle się poszerza. Oprócz wymienionych wskazuje się także na uzależnienie od seksu, telefonu komórkowego, kart płatniczych, środków masowego przekazu. Wyróżnia się również tanoreksję (uzależnienie od opalania się, przede wszystkim w solarium), ortoreksję (nadmierna koncentracja na zdrowym jedzeniu), bigoreksję (przesadna dbałość o własną sylwetkę, poprzez podejmowanie ćwiczeń fizycznych, wysokobiałkową dietę, stosowanie sterydów anabolicznych), alkoreksję (zastępowanie jedzenia alkoholem w celu utrzymania szczupłej sylwetki). Mówi się także o uzależnieniu od zabiegów

medycyny estetycznej (głównie botoksu) czy chirurgii plastycznej. Jednak Światowa Organizacja Zdrowia wprowadza swoiste rozgraniczenie w sferze uzależnień behawioralnych. Jako takie uznaje jedynie uzależnienie od hazardu, pozostałe zaś noszą miano zaburzeń behawioralnych.

Tego typu zachowania są traktowane jako zachowania nałogowe (kompulsywne), nad którymi człowiek nie jest w stanie zapanować i które w sposób negatywny wpływają na wiele obszarów jego funkcjonowania. Ich celem jest nie tyle osiągnięcie przyjemności, co zredukowanie złego samopoczucia i wewnętrznego napięcia. Ogólnie, jest to rodzaj uzależnienia psychicznego (niesubstancjalnego), zaś o patologii świadczy przejawianie dużego zapotrzebowania na wykonywanie tych czynności, ich częstotliwość i intensywność. Pomimo że zachowania te mają charakter autodestrukcyjny to wiele z nich, a szczególnie pracoholizm, jest akceptowanych społecznie⁴².

Można uznać, że możliwość uzależnienia się od gier na pieniądze jest wśród Polaków wiedzą powszechną. Wskazują na to wyniki badań CBOS nad uzależnieniami i zaburzeniami behawioralnymi przeprowadzone w 2012 i 2014 roku. W obu pomiarach można odnotować wysoki odsetek odpowiedzi twierdzących na pytanie tego dotyczące, zarówno wśród grających (2012 r. – 93%; 2014 – 93%), jak i niegrających (2012 r. – 88%; 2014 – 90%). Można więc przyjąć, że w społeczeństwie polskim istnieje rzeczywista świadomość zagrożeń łączących się z grami na pieniądze⁴³.

Ze względu na wiedzę o tych zagrożeniach systematycznie prowadzone są badania psychospołeczne nad czynnikami sprzyjającymi uzależnieniom i zaburzeniom behawioralnym. Jedne z nich mówią, że czynnikiem radykalnie ograniczającym skalę ryzyka jest wzmocnienie samokontroli i zdolności wewnątrzsterowności poprzez wychowanie i edukację. „Po pierwsze, samokontrola jest dominującą cechą wyjaśniającą poziom tendencji do hazardu oraz zachowania hazardowego, choć nie w zaangażowaniu w gry hazardowe. Po drugie, wyczerpanie zasobów znacząco przekłada się na zachowanie. Skutkiem wyczerpania zasobów samokontroli osoby stawały się bardziej impulsywne, ryzykując więcej w grze w kości. Jest to zbieżne z dobrze ugruntowaną wiedzą na temat roli samokontroli w kierowaniu zachowań impulsywnych”⁴⁴.

Z punktu widzenia polityki państwa istotne jest szacowanie ryzyka związanego z możliwością uzależnień behawioralnych, w tym uzależnienia od hazardu oraz wskazanie korzyści społecznych związanych z grami losowymi. Dlatego rozróżnia się trzy kategorie graczy:

1. graczy niedzielnych, grających okazjonalnie, dla rozrywki;
2. graczy profesjonalnych, grających regularnie, zachowujących kontrolę nad swoją grą;
3. graczy patologicznych, doświadczających skutków swej gry⁴⁵.

W politykę państwa wpisuje się także prewencja przeciw ryzyku uzależnień od hazardu. Ważna wydaje się zatem edukacja dorosłych i młodzieży w sektorze ryzyk uzależnień, budowania zintegrowanej osobowości odpornej na zaburzenia behawioralne oraz rozpoznawania objawów niebezpiecznej gry. Zasady takiej

⁴² Pracoholicy, sieciolicy, hazardziści... Uzależnienia od zachowań, Raport z badań CBOS, Warszawa 2015.

⁴³ Oszacowanie rozpowszechnienia wybranych uzależnień behawioralnych oraz analiza korelacji pomiędzy występowaniem uzależnień behawioralnych a używaniem substancji psychoaktywnych. Raport z badań CBOS, Warszawa 2015, s. 68.

⁴⁴ J. Buczny, Raport z badań wykonanych w ramach projektu „Samokontrola a problemowy i patologiczny hazard. Metody zwiększania kontroli zachowania”, w: <https://www.kbpn.gov.pl/portal?id=1768880> [dostęp: 01.09.2019 r.].

⁴⁵ Z. Mielecka-Kubień, Raport z badań. Dokonanie przeglądu aktualnego stanu światowej wiedzy naukowej dotyczącej metod oceny wielkości skutków i kosztów uzależnień od hazardu problemowego i patologicznego, w: <https://www.kbpn.gov.pl/portal?id=1768880> [dostęp: 01.09.2019 r.].

edukacji i (samo)wychowania są dostępne i opracowane przez ekspertów⁴⁶. Wydaje się, że dochody podatkowe z gier losowych i zakładów bukmacherskich winny być w części przeznaczane na ten segment edukacji i wychowania. Szczególnie ważne jest także szeroka promocja różnych sposobów spędzania czasu wolnego i umiejętność funkcjonowania w grupach rówieśniczych.

1. Polacy wykazują świadomość istnienia ryzyka uzależnień behawioralnych.
2. Polacy mają świadomość istnienia zagrożeń uzależnienia od hazardu.
3. Wedle badanych w celu uniknięcia uzależnienia od gier najważniejsze jest wzmacnianie czynników wewnętrznych.
4. Zdaniem Polaków obniżenie ryzyka uzależnień behawioralnych może się dokonać przede wszystkim przez edukację i wychowanie.

W trakcie badań przeprowadzonych przez PIGBRiB w 2019 roku wśród uczestników gier losowych i zakładów bukmacherskich zapytano ich, czym jest dla nich ten sektor aktywności.

Zdecydowana większość wskazała emocje jako motyw dominujący (91% wskazało emocje jako pierwszą motywację gier). W kategorii „grający w Lotto” emocje zajęły nieco niższe miejsce (68%), zaś jako drugi czynnik motywujący wskazano „zdobycie wygranej pieniężnej” (59%). Wśród uczestników zakładów bukmacherskich „emocje” zdecydowanie motywują uczestników (98%), zaś drugą motywacją jest „zainteresowanie sportem” (89%). Chęć zdobycia wygranej jest natomiast dominująca wśród uczestników konkursów SMS-owych (73%), zaś emocje / adrenalina stanowią tu 47% wskazań w drugim wyborze motywacji. Emocje dominują także wśród uczestników zdrapek (97%), ale tu ważny, jako drugi, staje się również czynnik ekonomiczny (85%). Analogiczna sytuacja ma miejsce wśród uczestników tzw. innych gier liczbowych: 92% i 65%. Wśród uczestniczących w grach w kasynach klasycznych oraz kasynach internetowych obok powyższych ważne miejsce zajmuje „forma spędzania czasu”. Wskazało ją jako pierwszą motywację, 30% w grupie klientów kasyn klasycznych i 26% – kasyn internetowych.

W kategorii osób zajmujących się przede wszystkim aktywnością w zakładach bukmacherskich zapytano o powiązanie gry z zainteresowaniem sportem. Niemal powszechne okazało się powiązanie gry z zainteresowaniem wybranymi dyscyplinami sportu. Ponieważ w zakładach bukmacherskich w Polsce można obstawiać wyniki w ponad 40 rodzajach sportów, zrezygnowano z wyszczególnienia zainteresowań sportowych badanych oraz ustalenia rodzajów sportów obstawianych wyników. Uczestnicy natomiast wskazali, że udział w sektorze bukmacherskim jest bardzo ściśle powiązany z zainteresowaniem sportem (96%), wiedzą na temat poszczególnych dyscyplin, drużyn, zawodników, a także wagą i medialnością poszczególnych rozgrywek⁴⁷.

Przygotowujący badania własne w 2019 wyszli założenia, że należy określić także, poza emocjami, pola satysfakcji z udziału w grach losowych. Zdecydowanie okazało się, że uczestnicy gier mają upodobanie w powiązaniu gier ze światem sportu. Na takie zależności wskazali przede wszystkim uczestnicy gier prowadzących przez Totalizator Sportowy (87%) oraz zakłady bukmacherskie (84%). W odpowiedziach szczegółowych badani wskazali: patronaty drużyn sportowych, patronaty zawodników, edukację sportową dzieci i młodzieży, sponsoring obiektów sportowych, promocja zawodów sportowych i rozgrywek, udział

⁴⁶ <https://www.uzaleznieniabehawioralne.pl/hazard/kilka-dobrych-rad-jak-nie-wpasc-w-pulapke-patologicznego-hazardu/> [dostęp: 01.09.2019 r.].

⁴⁷ W trakcie badań zapytano poprzez pytanie otwarte: Czym kieruje się Pan/Pani w obstawianiu konkretnych wyników w zakładach bukmacherskich? Zdecydowana większość odpowiedzi wskazuje na znajomość danej dyscypliny, drużyn, zawodników, wagi i medialności rozgrywek (97%).

w reklamach gwiazd sportu. Można zatem stwierdzić, że powiązanie świata gier i sportu na płaszczyźnie ekonomicznej jest bardzo ważne. W kolejnym pytaniu badani wskazali konkretnie, że uważają, iż lepiej byłoby, gdyby podatki z gier bardziej i bezpośrednio zasilały polski sport niż budżet państwa (72%).

Badani przez PIGBRiB wskazali także, że gry losowe określają pośrednio ich styl życia. Zainteresowanie sportem wraz z powiązaniem towarzyskimi wśród uczestników gier tworzy swoistą jakość powiązań społecznych. Ma to miejsce szczególnie wśród uczestników zakładów bukmacherskich. 61% badanych uczestników zakładów bukmacherskich w wieku 45-54 wyraziło więź z innymi uczestnikami, a wskaźnik ten wzrasta wraz z wiekiem: w kategorii 55-64 wyniósł 65%, zaś w kategorii powyżej 65 – to 74%. Można zatem stwierdzić, że zakłady bukmacherskie tworzą swoisty rodzaj więzi pomiędzy jej uczestnikami. Takiej więzi nie można zaobserwować i uczestników innego typu gier lub jest ona nieznaczna (najsilniej spośród innych kategorii istnieje wśród klientów kasyn – 16%).

1. Pierwszym czynnikiem motywujących graczy są emocje.
2. Czynnikiem wygranej nie jest głównym deklarowanym motywatorem aktywności hazardowej i zakładów bukmacherskich.
3. Aktywność bukmacherska jest powiązana z zainteresowaniem sportem.
4. Znajomość świata sportu jest jednym z warunków zdrowego zaangażowania w sektor bukmacherski.
5. Zdaniem badanych finansowanie sportu i edukacji sportowej młodzieży przez sektor gier losowych jest bardzo pozytywnie oceniane.
6. Badani wyrażali opinie, by opodatkowanie sektora bardziej finansowało sport niż zasilało budżet państwa.
7. Udział w sektorze zakładów bukmacherskich powiązany z zainteresowaniem życiem sportowym tworzy specyficzne więzi i powiązania społeczne.

Badania przeprowadzone przez PIGBRiB objęły także opinie na temat istniejących rozwiązań prawnych, regulujących rynek gier losowych. Pierwsze zagadnienie w tym bloku pytań dotyczyło zabezpieczeń stosowanych przez ustawodawstwo w celu przeciwdziałania ryzyku uzależnień.

Zapytano badanych, jak oceniają obecne rozwiązania prawne pod względem ochrony potencjalnych klientów przed uzależnieniami. Zdecydowana większość z nich, na pytanie: „Co przede wszystkim chroni przed uzależnieniami behawioralnymi?”, wskazała czynniki osobowościowe: zdolność samokontroli (31%), silna osobowość (21%), dojrzałość emocjonalna (9%). Niektórzy z badanych wskazali także wiek jako ochraniający przed ryzykiem uzależnień (4%). Czynniki wewnętrzne zostały zatem uznane jako najistotniejsze przez 2/3 badanych (65%). Spośród czynników zewnętrznych – społecznych, największy odsetek wskazań zyskała odpowiedź: brak możliwości korzystania z gier (15%) oraz rozwiązania prawne (16%). Zaledwie 3% wskazało rodzinę jako czynnik ograniczający głównie ryzyko uzależnień. Pozostali z badanych (4%) nie wyrazili swej opinii w niniejszej kwestii.

Zapytano także o dostępność usług bukmacherskich i gier losowych. Ogólnie respondenci ocenili rynek gier losowych jako dostępny w Polsce (71%, przy czym zdecydowanie tak wskazało 41%, zaś raczej tak –

30%). Aby uszczelnić odpowiedzi poproszono o ocenienie poszczególnych segmentów gier losowych. Na tak postawione pytanie respondenci udzielili odpowiedzi, że jako właściwa dostępność do zakładów bukmacherskich jest oceniana przez 71% badanych (11% wskazała, że nie wie, gdyż nie jest zainteresowana), do konkursów SMS-owych – 91%, zdraпки – 61% (brak zainteresowania wykazało 31%), inne gry liczbowe – 72%, kasyna internetowe niewirtualne – 22% (brak zainteresowania tematem kasyn wykazało 18%), automaty do gier – 29%, gry Totalizatora Sportowego – 95% (3% niezainteresowanych), kasyna internetowe – 67% (27% niezainteresowanych), zakazane prawnie zakłady bukmacherskie/gry losowe – 45% (brak zainteresowania 53%). Można zatem wnioskować, że badani mają świadomość istnienia nielegalnego rynku gier losowych w Internecie oraz są świadomi dużej dostępności do tego rodzaju usług. Wysoki wskaźnik braku zainteresowania może świadczyć zarówno o braku chęci uczestnictwa w tego typu aktywnościach, jak i świadomość nielegalności tego typu procedur. Niemniej gracze mają wiedzę na temat istnienia wirtualnych zakładów bukmacherskich oferowanych na zagranicznych stronach internetowych.

Kolejne pytanie obejmowało opinie graczy na temat wysokości stawek zakładów. Zdecydowana większość (81%) wyraziła opinię, że ogólnie rzecz biorąc wysokość stawek w grach losowych w Polsce jest właściwa. Tylko 3% uznało, że winna być niższa, zaś 11% – że wyższa. Pytanie to, ze względu na bardzo wysoki wskaźnik ogólności, gdy w trakcie odpowiedzi respondent jest zmuszony ocenić generalnie cały segment gier losowych, pozwala jednak wyciągnąć wnioski, że obecne stawki zakładów i gier są zasadniczo adekwatne dla budżetów graczy, nie naruszają ich budżetów domowych oraz stanowią wystarczającą podstawę do wypłaty wygranych.

Powyższe wyniki pozwalają na sformułowanie poniższych wniosków:

1. Wedle badanych głównymi czynnikami zmniejszającymi ryzyko uzależnień behawioralnych są czynniki charakterologiczne.
2. Czynniki zewnętrzne (prawo, rodzina) odgrywają mniejszą rolę.
3. Polacy ogólnie są świadomi ryzyka uzależnień behawioralnych.
4. Badani ogólnie pozytywnie oceniają dostępność do gier losowych.
5. Na podstawie badań można wnioskować, że dostępność do zakładów bukmacherskich mogłaby być lekko wyższa, zaś do kasyn nieinternetowych – wyższa.
6. Badani mają świadomość możliwości dostępu do nielegalnych zakładów bukmacherskich w Internecie.

Podsumowanie

Gry hazardowe i zakłady bukmacherskie coraz mocniej wpisują się w styl życia Polaków i Europejczyków. Zadaniem państwa jest kontrola tego segmentu rozrywki oraz wprowadzenie rozwiązań prawnych minimalizujących ryzyka społeczne związane z uczestnictwem w tego rodzaju aktywnościach. Niniejsze studium przedstawiło polskie realia funkcjonowania rynku hazardowego, w tym bukmacherskiego, na tle obowiązujących przepisów prawnych.

Obecne funkcjonujące prawodawstwo, w tym w szczególności nowelizacja ustawy hazardowej z 2017 r., w znacznej mierze spełnia swoje funkcje. Niemniej jednak analiza rynku gier hazardowych uwidacznia punkty możliwej optymalizacji istniejących regulacji. Celem postawionym przez Polską Izbę Gospodarczą Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej niniejszemu studium było wskazanie tychże punktów, zaproponowanie kierunków optymalizacji oraz wykazanie, jak zmieni się rynek i wpływy budżetowe w razie uwzględnienia proponowanych postulatów. Zmiany te – wedle analiz – mają akceptację społeczną, nie rodzą dodatkowych ryzyk społecznych oraz przekładają się na trudne do pominięcia korzyści dla budżetu państwa. Zaproponowane rozwiązania są zakorzenione w przepisach przyjętych w innych państwach oraz prawodawstwie Unii Europejskiej. Ich wprowadzenie daje gwarancję ograniczenia szarej strefy w wybranych segmentach rynku gier hazardowych oraz ogranicza nielegalne działania podmiotów w subsektorze zakładów bukmacherskich.

Branża hazardowa jest jedną z najtrudniejszych do uregulowania sektorów działalności gospodarki. Ustawodawca musi znaleźć najtrafniejsze rozwiązania prawne w celu kontroli sektora, a ta musi być adekwatna do sytuacji społeczno-ekonomicznej, przy czym nie może tracić z pola widzenia drugiego celu, jakim jest utrudnienie działania rynku nielegalnego i ograniczanie szarej strefy. Zrównoważenie kontroli oraz ograniczenia szarej strefy jest niezwykle trudne i wymaga, po pierwsze, właściwej koncepcji, zaś po drugie, konsekwencji w działaniu. Nie budzi wątpliwości, że sama kontrola nie wyeliminuje szarej strefy, chociaż jako element składowy systemu jest ważna i konieczna. Ważne jest również takie skonstruowanie przepisów prawnych, aby na funkcjonującym w oparciu o nie rynku, pole do działalności nielegalnej było jak najmniejsze. Proponowane kierunki optymalizacji przepisów, których źródło tkwi w systemach prawnych innych krajów, gdzie proponowane instytucje przyniosły wiele korzyści oraz przedstawione analizy finansowe wskazują, że pewne uelastycznienie kontrolowanego przez państwo rynku gier hazardowych służy państwu. Elastyczność ta również musi być kontrolowana i sposoby tej kontroli także opisuje i analizuje niniejsze studium.

Polska Izba Gospodarcza Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej wyraża głęboką nadzieję, że proponowane kierunki optymalizacji zostaną implementowane do polskiego systemu prawnego, a ewentualne wpływy budżetowe z sektora zakładów wzajemnych staną się podstawą inwestycji społecznych, m.in. w rozwój infrastruktury sportowej i programów prozdrowotnych, promocję odpowiedzialnej rozrywki i profilaktykę szeroko rozumianych uzależnień behawioralnych.





PIGBRiB

Polska Izba Gospodarcza
Branży Rozrywkowej i
Bukmacherskiej