

# **OPINIA**

**w sprawie możliwości zwiększenia dochodów budżetu państwa z działalności gospodarczej w sektorze gier hazardowych i zakładów wzajemnych**

**prof. dr hab. Konrad Raczkowski**

Warszawa, 30 sierpień 2021 r.

## WSTĘP

Przedmiotowa opinia 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. Dokument wskazuje na możliwe nowe rozwiązania ustawowe, korzystne z punktu widzenia funkcjonowania państwa i pokazuje możliwości zwiększenia dochodów budżetowych poprzez nowe dla polskiego systemu prawnego sposoby opodatkowania usług na rynku zakładów wzajemnych, powołując się na przykłady innych państw Unii Europejskiej.

Opinia uwzględnia dodatkowo finansowe aspekty planowanych do wdrożenia rozwiązań podatkowych w ramach „Polskiego Ładu” oraz innych zmian podatkowych i finansowych, które mogą być wdrożone w ramach Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2021-2024 i zakładają ograniczenie deficytu sektora od 2023 r. Wynika ze spadku PKB o 2,7% w 2020 r<sup>1</sup>. na skutek pandemii Covid-19, odejścia w Polsce i UE od stosowania reguł fiskalnych do końca 2022 r., prognozowanego przez Ministerstwo Finansów przyrostu długu publicznego sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2020-2021 o 433 mld zł (tj. do 1,5 bln zł na koniec 2021 r.) i ryzyka braku stabilnych możliwości redukcji deficytu sektora w 2024 r. do 2,5% PKB, przy silnej presji aktualnych wydatków strukturalnych. W związku z tym pojawia się konieczność optymalizacji strony dochodowej budżetu państwa w części, która zgodnie z ustawami nie stanowi dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych (art. 111 ust. 1 u.f.p.) i która byłaby zgodna ze zmniejszaniem zjawiska szarej strefy. W związku z powyższym, **podstawowym celem opinii jest ustalenie, w jaki sposób można zwiększyć dochody budżetu państwa z działalności gospodarczej w sektorze gier hazardowych i zakładów wzajemnych? Celem dodatkowym jest zaproponowanie nowego modelu opodatkowania zakładów wzajemnych, który mógłby zostać implementowany do polskiego porządku prawnego, dostosowując przepisy do technicznego rozwoju rynku branży oraz likwidując asymetrię konkurencyjnego prowadzenia**

---

<sup>1</sup> Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2021-2024, Warszawa, kwiecień 2021.

**działalności gospodarczej w branży legalnej i opodatkowanej oraz nielegalnej i nie podlegającej kontroli.**

Niniejsza opinia uwzględnia przegląd aktualnej światowej literatury przedmiotu w zakresie gier hazardowych, a także w szczególności liczne raporty branżowe, czy eksperckie, jak m.in. raport NIK, raport EY „Szara strefa na rynku hazardowym online w Polsce” (marzec 2021), „Rekomendacje Przedstawicieli Branży Bukmacherskiej zrzeszonych w Polskiej Izbie Gospodarczej Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej co do modyfikacji przepisów Ustawy o grach hazardowych w celu ograniczenia szarej strefy i zwiększenia konkurencyjności działalności legalnych zakładów bukmacherskich w szczególności urządzanych przez sieć Internet w Polsce” (kwiecień 2021), Studium Prawno-Ekonomiczne przygotowane na użytek Polskiej Izby Gospodarczej Branży Rozrywkowej i Bukmacherskiej „Hazard i sektor bukmacherski w Polsce” (2019), Stanowisko Kancelarii Prawnej Simion&Baciu w sprawie ogólnych przepisów regulujących zdalne gry hazardowe w Rumunii, Raport „Gry hazardowe online w Unii Europejskiej” (2016), czy przegląd kilkunastu rynków hazardowych, zwłaszcza słowackiego rynku hazardowego, jako benchmarku konkurencyjnego do warunków Polski.

Opinia w warstwie syntetycznej dokonuje przeglądu dotychczasowego funkcjonowania obowiązujących przepisów Ustawy o grach hazardowych z dnia 19 listopada 2009 r. (dalej UGH), w szczególności pod kątem oceny skuteczności osiągnięcia celów, jakie ta nowelizacja z 2016 r. zakładała, związanych zwłaszcza ograniczeniem szarej strefy. Opinia uwzględnia fakt nadszarpnięcia stabilności działalności legalnych bukmacherów, co było spowodowane odwołaniem wiosną 2020 roku prawie wszystkich rozgrywek sportowych, zarówno w Polsce jak i zagranicą. Ta nadzwyczajna sytuacja doprowadziła (po niecałych dwóch miesiącach stanu pandemii) do dramatycznego spadku obrotów (r/r) w miesiącach marzec - maj 2020 r. Wprowadzenie postulowanych regulacji i rozwiązań z pewnością przyczyniłoby się do zniwelowania poniesionych przez rynek strat. 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 (dane sprzed pandemii Covid-19, obecnie sytuacja uległa istotnemu pogorszeniu), a w ostatnich dwóch latach 15% placówek stacjonarnych została zamknięta, przy równoległym dwukrotnym wzroście liczby bukmacherów oferujących zakłady

wzajemne online . Jednocześnie presja płacowa, przy presji inflacyjnej i wzroście kosztów nośników energii podtrzymują tendencję mniejszego zainteresowania otwieraniem, czy też utrzymywaniem punktów stacjonarnych zakładów wzajemnych, gdzie działalność podstawowa opodatkowana 12% podatkiem obrotowym liczonym w relacji do wpłacanych stawek, a nie procentem marży brutto operatora (GGR), ważyć może zbyt często na wyborze przez samych klientów rynku mniej kosztotwórczego – nielegalnego versus legalnego.

## GŁÓWNE WNIOSKI

1. Dążąc do realnego zmniejszenia szarej strefy w branży zakładów bukmacherskich w Polsce, uwzględniającego ochronę gracza i brak generowania nowego popytu, a jedynie migrację popytu nielegalnego do sfery oficjalnej zasadnym jest **przyjęcie za podstawę opodatkowania zakładów wzajemnych marży brutto operatora – tzw. GGR (Gross Gambling Revenue) na poziomie zbliżonym do stawek w innych krajach Europejskich, zamiast aktualnie obowiązującego 12% podatku obrotowego.**
2. Sektor gier hazardowych, a w szczególności branża zakładów bukmacherskich odbywa się w pierwszej kolejności u tych operatorów online, którzy ze względu na brak obciążeń podatkowych (szara strefa), zaoferować mogą największe wygrane swoim klientom. W związku z tym rynek zdominowany jest przez indywidualne preferencje, gdzie próba zapewniania niestymulowanego i reglamentowanego popytu, przy równoległej otwartości rynku gier hazardowych, zarówno online, jak i w punktach stacjonarnych (legalnych i nielegalnych) jest iluzorycznym buforem powstrzymywania rozwoju szarej strefy, pogłębiając dysonans pomiędzy legalnym i nielegalnym uprawianiem hazardu, co w efekcie prowadzi do znacznych uszczupień należności publiczno-prawnych, jak i uszczupień u legalnie działających podmiotów.
3. Realne obroty legalnej branży hazardowej w Polsce za rok 2020 przekroczyły 14,4 mld PLN (z czego 11,7 mld na rynku stacjonarnym), przy wartości całej branży hazardowej na poziomie 39 mld PLN. **Jednocześnie podatek od zakładów wzajemnych jest liczony, jak podatek obrotowy (12%), gdzie większa część rynku hazardowego na świecie ma już ustalony podatek procentowy GGR, a nie podatek obrotowy. Dodatkowo** w przypadku, gdy kwota wygranej przekracza 2280 PLN – klient obciążany jest również podatkiem od wygranej (10%). W większości państw Unii Europejskiej obowiązuje w grach hazardowych podatek od przychodów brutto z gier na poziomie ok. 20% (GGR – Gross Gambling Revenue), tzn. podatek wyliczony na podstawie łącznej sumy środków wniesionych przez gracza, obniżonej o wypłatę wygranych.

Tymczasem w Polsce podatek 12%-towy od obrotu jest równoznaczny z 55-65 % podatku liczonego od GGR. W efekcie jedynie 2 z 20tu spółek posiadających zezwolenia na działalność bukmacherską w Polsce osiągają jakiegokolwiek zyski, zaś reszta walczy o przetrwanie na polskim rynku, gdzie dominuje szara strefa. Optymalna stawka podatku obliczanego od GGR przy zakładach wzajemnych to 20-25 % GGR - jak pokazują doświadczenia wielu państw. Z tego względu zasadnym pozostaje do rozważenia zmiana podstawy opodatkowania gier hazardowych, poprzez przyjęcie marży brutto operatora (tzw. GGR – Gross Gambling Revenue) na poziomie zależnym od wysokości wygranej, ale nie niższym, niż np. 10% od wygranych uzyskanych przez graczy operatora (zob. rozwiązanie analogiczne, jak np.: w Słowacji);

4. W celu poszerzenia bazy podatkowej, dochodów budżetu państwa i urealnienia karty oferowanych gier hazardowych w kanale legalnym, względem nielegalnego, zasadnym byłoby wprowadzenie zmiany definicji zdarzeń wirtualnych (art. 2, ust. 2a), który mówi obecnie, że „przez zdarzenia wirtualne rozumie się generowane komputerowo zdarzenia dotyczące sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt”, na usunięcie słów „sportowego” oraz „ludzi i zwierząt” (vs: różnego rodzaju współzawodnictwa, a nie jedynie sportowego i w odniesieniu do ludzi i zwierząt). Taka zmiana umożliwiłaby obstawianie każdego zdarzenia wirtualnego. Wszechobecność wszystkich dostępnych dziś sportów zwyczajowych i rozwijanych online, jako produkt uboczny adaptacji związanych z nabywaniem oraz rozwojem umiejętności, tworzeniem aliansów strategicznych i koalicji, poszukiwaniem statusu, terytorialności, komunikacji niewerbalnej, konfliktu i współpracy w warstwie animacyjnej i wyimaginowanej, czy zaadresowanej do konkretnych rynków, czy społeczności<sup>2</sup>. Zdarzeniem wirtualnym mogłoby być wszystko, co jest dopuszczone prawnie, poszerzając katalog gier dostępnych w legalnej sferze dla klienta.
5. Należy rozważyć częściową deregulację rynku kasyn online, poprzez umożliwienie licencjonowanym firmom bukmacherskim na oferowanie gier z udziałem żywych krupierów i pokera online. Poker online jest dzisiaj w Polsce całkowicie w szarej strefie przy podwierzonym popycie na tego rodzaju

<sup>2</sup> Zob. P. Furley, What Modern Sports Competitions Can Tell Us About Human Nature, Perspective on Psychological Science, November 14, 2018..

rozgrywki – wypychając gracza do szare strefy. Rozszerzenia wachlarza produktowego legalnych firm bukmacherskich o rozszerzone gry wirtualne i gry z żywym krupierem oraz poker online, skutecznie mogłyby się przeciwstawić operatorom z szarej strefy – co zaowocowałoby zwiększeniem legalnego rynku i migracją klienta z szarej strefy przy zapewnieniu należytej ochrony gracza.

6. Tylko przy wprowadzeniu jednoczesnej zmiany sposobu opodatkowania zakładów wzajemnych – z aktualnie obowiązującego 12% podatku obrotowego – na podatek 20-25% GGR zasadnym byłoby wówczas rozważenie możliwości podwyższenia opłat zezwoleń i zgłoszeń, tj. licencji (zakłady wzajemne: odgadywanie wyników sportowych, zaistnienia różnych zdarzeń, w tym wirtualnych) i koncesyjnych poprzez zmianę sposobu obliczania samej opłaty, jako aktualnie obowiązującej kwoty bazowej (32 000% w przypadku kasyn, 2 000% w przypadku zakładów wzajemnych<sup>3</sup>), na odpowiednio np.: 5 mln PLN – kasyno/na okres 10 lat oraz 10 mln PLN zakłady wzajemne na okres 10 lat (w obydwu przypadkach indeksowane rocznie współczynnikiem inflacji). Takie rozwiązanie gwarantowałoby zwiększone przychody z tego tytułu dla Skarbu Państwa i gwarantowałoby licencjonowanie rzetelnym i stabilnych finansowo podmiotów.
7. Rozważyć należy możliwość opodatkowania blisko 40 tys. nielegalnych maszyn typu jednoręki bandyta, które funkcjonują obecnie na rynku nielegalnym, pomimo wygaśnięcia w 2015 r. ostatnich zezwoleń na automaty o niskich wygranych. Przy wprowadzeniu podatku na poziomie 20-25% od GGR i zmianie definicji gier wirtualnych, regulator mógłby zezwolić aby na terminalach bukmacherskich, zlokalizowanych w punktach bukmacherskich można było grać na różnego rodzaju gry wirtualne, kierujące swoją ofertą do klientów dzisiaj korzystających z nielegalnych alternatyw. Taka zmiana przy założeniu gry na terminalach bukmacherskich spowodowałaby wzrost wartości legalnego rynku, ochronę gracza i zasilenie podatkowe budżetu państwa. Takie rozwiązanie nie uderzyłoby w monopol Totalizatora Sportowego i jego operacje maszyn slotowych, w przypadku wprowadzenia ograniczenia maksymalnej stawki i

---

<sup>3</sup> W zakładach wzajemnych obowiązuje jako podstawa naliczenia opłaty: 2000% kwoty bazowej oraz dodatkowo 50% kwoty bazowej za każdy przyjmowania zakładów wzajemnych, 2000% kwoty bazowej za urządzenie zakładów wzajemnych przez sieć Internet oraz 5000% za każdą stronę internetową wykorzystywaną do urządzania zakładów wzajemnych ([https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/zezwozenia-koncesje-wpisy-do-rejestru/chce-uzyskac-zezwozenie-koncesje-wpis-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej54/proc\\_1096-zezwozenie-na-urzedzanie-zakladow-wzajemnych](https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/zezwozenia-koncesje-wpisy-do-rejestru/chce-uzyskac-zezwozenie-koncesje-wpis-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej54/proc_1096-zezwozenie-na-urzedzanie-zakladow-wzajemnych))

wygranej na terminalach bukmacherskich – model od lat szeroko stosowany w Wielkiej Brytanii poprzez terminale bukmacherskiej typu FOBT w przypadku których terminale bukmacherskie mają ograniczoną stawkę i maksymalną wygraną oraz mają zastosowanie w zarejestrowanych punktach i kontrolowanych punktach bukmacherskich.

8. Globalny rynek gier hazardowych najszybciej rozwija się w Azji (32% wygranych brutto), Ameryce Północnej (29%) oraz Europie (26%). W państwach UE najpopularniejszą formą hazardu są zakłady sportowe, które posiadają 41% (2019 r.) udziałów w przychodach online, w dalszej kolejności kasyno (34%), loterie (15%), poker (5%) oraz bingo (4%). **Jednocześnie 26,5% rynku gier hazardowych online w Europie odbywa się w szarej lub czarnej strefie<sup>4</sup>**, stanowiąc wyzwanie legislacyjne i penalizacyjne. Z tego względu wiele państw świata zdecydowało się w ostatnich dwóch latach na fundamentalne zmiany w legalizacji gier hazardowych, jako kanału pozyskania dochodów publicznych (m.in. Stany Zjednoczone, Kanada, Niemcy, Szwajcaria, Wielka Brytania, Słowacja, Ukraina).
9. Postulowane rozwiązania docelowo zwiększą wpływy budżetowe z podatku od gier z polskiego rynku zakładów wzajemnych. Jednoznaczne doświadczenia innych państw europejskich, jak np.: Rumunia, Dania czy Wielka Brytania, przy opodatkowaniu GGR niewygórowaną stawką, na krajowy oficjalny rynek przejdą firmy, które dotychczas działały w Polsce bez stosownych zezwoleń, czyli z szarej strefy. Tym samym klienci przedmiotowych bukmacherów przejdą do strefy oficjalnej, gdzie objęci zostaną zasadami odpowiedzialnej gry, a zawierane przez nich zakłady będą podlegały opodatkowaniu w Polsce.

## **SYNTETYCZNA ANALIZA SKUTKÓW REGULACJI z 2016 r.**

Analiza rozwoju rynku zakładów bukmacherskich w Polsce, od dnia wejścia w życie znowelizowanej Ustawy o grach hazardowych (UGH) wskazuje na wiele bardzo pozytywnych skutków tej reformy. Należą do niej zwłaszcza.: wprowadzenie dodatkowych zasad odpowiedzialnej gry, szerszy dostęp do uzyskania zezwolenia na urządzenie zakładów bukmacherskich, korzystne rozwiązania dotyczące reklamy zakładów bukmacherskich, czy też wprowadzenie katalogu niedozwolonych domen

<sup>4</sup> European Online Gambling Key Figures, European Gaming & Betting Association, EGBA, 2020.



oraz blokowanie płatności w przypadku nielegalnych bukmacherów. Do tego wprowadzono szereg innych szczegółowych przepisów, ułatwiających funkcjonowanie i powstrzymujących w pewnym stopniu działania nielegalnych operatorów. Na mocy nowelizacji ustawy umożliwiono bukmacherom w Polsce organizowanie zakładów wzajemnych na zdarzenia wirtualne z wykorzystaniem terminali bukmacherskich.

Pomimo tych pozytywnych rozwiązań aktualna analiza post factum prowadzi do wniosku, że założony stopień osiągnięcia znowelizowanych założeń legislacyjnych w 2016 r. został osiągnięty tylko w niewielkim stopniu. Początkowy skokowy wzrost udziału legalnego rynku bukmacherskiego wyraźnie spowolnił już w roku 2019, co było wynikiem kanibalizowania uczestników rynku legalnego przez podmioty niezarejestrowane. Oficjalne dane Ministerstwa Finansów nie pozostawiają w tym miejscu złudzeń:

- w 2016 r wartość tego rynku – 1,7 mld;
- w 2017 wynosiła 3,3 mld PLN, co oznacza 94% wzrost;
- w 2018 wynosiła 5,1 mld, co oznacza 55% wzrost;

Z kolei od 2019 dynamika wzrostu znacznie spowolniła, gdzie przychody z zakładów wzajemnych wzrosły do 6.700 mln, ale był to już wzrost (r/r) o 29%<sup>5</sup>. Należy zauważyć, że obniżenie skali wzrostu przychodów nastąpiło w momencie wzrostu liczby legalnych bukmacherów z 7 do 17. (aktualnie 21). Tę tendencję potwierdza Raport Najwyższej Izby Kontroli opublikowany w dniu 6 września 2019 r. który również wskazuje, że wartość nielegalnego rynku bukmacherskiego wzrosła z 2.882 mln w 2015 roku do 4.007 mln w roku 2018<sup>6</sup>. Zgodzić się też trzeba z analizą i tezami raportu EY „Szara strefa na rynku hazardowym online w Polsce” – gdzie podkreślono spadek udziału szarej strefy w całkowitej wartości sprzedaży (szara strefa stanowiła 39,2% wartości przychodów netto (GGR) oraz 56,1 % wartości obrotów na rynku hazardu online w Polsce), podczas gdy w 2016 udział ten wynosił odpowiednio o 22,1 p.p. i 20,4 p.p., co nie daje podstaw do stwierdzenia nominalnych spadków poziomu szarej strefy, a wręcz przeciwnie – widoczny jest stopniowy wzrost: *„Jeszcze w 2016 r. w szarej strefie wygenerowane zostało 310 mln PLN przychodów netto (GGR) a w 2019 r. już 1 097 mln PLN a więc ponad trzy razy więcej. W ujęciu obrotów, które stanowią podstawę opodatkowania dla większości gier hazardowych oferowanych online w Polsce, szara*

<sup>5</sup> na podstawie danych szacunkowych Stowarzyszenia „Graj Legalnie”

<sup>6</sup> Na podstawie Raportu NIK z 6 września 2019 r.

*strefa odpowiadała odpowiednio za 3,5 mld PLN w 2016 r i 12,2 mld PLN w 2019 r.*<sup>7</sup>. Komparatystyczne w tym ujęciu badania UN Global Compact Network Poland jedynie potwierdzają wskazaną tendencję, co pozwala stwierdzić, że szara strefa w branży hazardowej kształtuje się w szerokim przedziale 19% - 60% rynku, co wymusza powinno instytucjonalny przegląd znowelizowanych w 2016 regulacji i ich właściwe dostosowanie, pozbawione procesu kanibalizacji.

Podstawowymi problemami całej branży legalnych bukmacherów w Polsce, zgłaszanymi wielokrotnie do Ministerstwa Finansów, jak i wyłożonymi w ramach wielu studiów instytucjonalnych oraz analiz są:

- **Wysoki procent graczy korzystających z nielegalnych usług bukmacherskich w szarej strefy**, co powoduje a) brak możliwości objęcia tych graczy odpowiedzialną grę; b) ograniczone możliwości konkurowania legalnych bukmacherów z szarą strefą;
- Nieprzystające do realiów UE wysokość i forma opodatkowania – 12% przychodów, faworyzująca podmioty typu offshore, które albo działają całkowicie nielegalnie, albo w ramach innej jurysdykcji podatkowej odprowadzają należne daniny publiczne;
- **Brak możliwości świadczenia przez prywatne podmioty z branży bukmacherskiej, innych usług** w szczególności: gier online, gier stołowych online z krupierem, turniejów pokerowych online i docelowo kasyn internetowych;
- **Reglamentowane możliwość oferowania zakładów na zdarzenia wirtualne wyłącznie do zdarzeń dotyczących współzawodnictwa ludzi lub zwierząt, co eliminuje z rynku inne zdarzenia oraz przyczynia się do zwiększania nierentowności punktów stacjonarnych, czego przykładem są Milenium Zakłady Bukmacherskie Sp. z o.o. a także Totolotek S.A.**, które w ostatnim roku były zmuszone do likwidacji własnych naziemnych punktów działalności gospodarczej (odpowiednio 170 i 250 punktów sprzedaży). Brak rentowności postawił dodatkowo Spółkę Millenium w stan likwidacji.
- **Unikalne na skalę międzynarodową obciążenie ustawowe rynku gier i zakładów wzajemnych opłatami na rzecz polskich związków sportowych,**

<sup>7</sup> Szara strefa na rynku hazardowym online w Polsce, Raport, EY, Warszawa, marzec 2021 [w: <https://www.pb.pl/miliardy-plyna-na-zagraniczny-hazard-1114601>]

**co stanowi dodatkowy czynnik kosztowy i wymaga od branży pozyskiwanie płatnych pozwoleń (zgód) na prezentowanie ich wyników.**

- Bariery administracyjno-instytucjonalne, związane z przewlekłością prowadzonych postępowań związanych z wykonywaniem działalności objętej zezwoleniem, skutkujące nawet koniecznością każdorazowego zaangażowania Ministra Finansów w zmiany Regulaminu Zakładów, czy regulaminu odpowiedzialnej gry;

## **HAZARD I RYNEK GIER HAZARDOWYCH**

Hazard wywołuje wiele debat, czy kontrowersji na temat plusów i minusów dla społeczeństwa, przy czym samo rozumienie hazardu w niektórych krajach, czy regionach kojarzy się ze stylem życia, kulturą, czy rozrywką<sup>8</sup>, zaś w innych, może być uważane za przestępstwo, jeżeli dane państwo nie uregulowało, lub przeregulowało rynek gier hazardowych.

Hazard to nic innego, jak „**stawianie pieniędzy lub innego dobra o wartości materialnej na wydarzenie o niepewnym wyniku w nadziei na wygranie dodatkowych pieniędzy i/lub dóbr materialnych**”<sup>9</sup>. Środowiska medyczne definiują hazard w podobny sposób, jako „działalność, która wiąże się z pewnym stopniem ryzyka i wydatkowaniem pieniędzy lub dóbr z nadzieją na zwiększony zysk, ale z możliwością całkowitej straty. Niektórzy uprawiają hazard dla przyjemności, w sposób nie uzależniający, i nie odczuwają żadnych złych skutków związanych z grą. Inni mają problem z hazardem, który objawia się rosnącym pragnieniem uprawiania hazardu, nawet jeśli powoduje to trudności”<sup>10</sup>. Legalny hazard jest jednak ważną gałęzią przemysłu rozrywkowego i turystycznego (czego przykładem szczególnym są: Las Vegas, Macao, Londyn, Gibraltar, Malta) i/lub generatorem produktu krajowego brutto<sup>11</sup>, który generuje wpływy budżetowe.

<sup>8</sup> A. Raspor, I. Bulatovic, A. Stanjancevic, D. Lacmanovic, How important is gambling in national GDP: Case study from Austria, Croatia, Italy and Slovenia, *Economics* 7(1), 2019, ss. 31-49.

<sup>9</sup> Abbo, M., Binde, P., Clark, L., Hodgins, D. C., Johnson, M. R., Manitowabi, D., Quilty, L. C., Spangberg, J., Volberg, R. A., Walker, D. M., and Williams, R. J., *Conceptual framework of harmful gambling: An international collaboration*. third edition. Guelph, Ontario, Canada: Gambling Research Exchange Ontario., 2018, s. 3.

<sup>10</sup> R. K. Montvillo, *Gambling Addiction*, [in:] Salem Health: Addictions and Substance Abuse, Salem Press 2012.

<sup>11</sup> A. Raspor, I. Bulatović, A. Stanjancević, D. Lacmanović, How important is gambling in national GDP: Case study from Austria, Croatia, Italy and Slovenia, *Economics*, Volume 7, No. 1, 2019.

Komercyjne gry hazardowe podlegają w poszczególnych państwach różnym regulacjom i dotyczą coraz częściej liberalizacji przepisów z opodatkowaniem operatorów, utrzymywania monopolu rządowych<sup>12</sup>, czy stosowania takich zakazów i restrykcji, które w zamyśle rozwiązywania problemów uzależnień, wciągają graczy i operatorów do szarej strefy. W tym kontekście rodzi się pytanie – czy **jeżeli gry hazardowe i zakłady wzajemne pozostaną całkowicie, lub w części w szarej strefie, to będzie to argument podtrzymujący teoretyczną ideę zapewnienia niestymulowanego popytu?** Czy może będzie odwrotnie? W dobie gospodarki cyfrowej „konsekwencją ograniczania wyboru konsumentom w Internecie będzie przesunięcie w kierunku nieuregulowanych, nieopodatkowanych stron internetowych, które mają mniej zabezpieczeń”<sup>13</sup> oraz szeroko dostępnych i nielegalnych punktów usługowych. Idąc dalszym tokiem rozumowania tej argumentacji można powiedzieć, że przy barierach otwartości dla branży hazardowej, gospodarstwa domowe mogłyby wydawać pieniądze w bardziej mnożnikowych gałęziach gospodarki, a tym samym bardziej przyczyniać się do wzrostu gospodarczego, niż w przypadku produkcji gospodarczej generowanej przez branżę hazardową<sup>14</sup>. Jednak trzeba byłoby wówczas przyjąć nieprawdziwe założenie, że nałogowy, czy okazjonalny hazardzista zechce zrezygnować ze swoich indywidualnych preferencji i przekieruje wydatki w inne miejsce. Nie potwierdzają tego doświadczenia m.in. Chin po reformach gospodarczych z 1978 r., gdzie hazard stał się głównym źródłem nielegalnych dochodów dla grup przestępczych, Indonezji, w której walki kogutów weszły na stałe do popkultury, Indii, które przez długie lata całkowicie przymykały oko udając, że hazard nie istnieje i nie musi być regulowany<sup>15,16</sup>, czy krajów nordyckich – gdzie 50-80% nastolatków grało w ostatnim roku, pomimo, że hazard w tych państwach jest zabroniony przed ukończeniem 18 roku życia<sup>17</sup>. Ten pogląd bardziej wspiera ten nurt, który w hazardzie

<sup>12</sup> D.C.Hodgins.; N.M. Petry, *The World of Gambling: The National Gambling Experiences Series: Editorial*. *Addiction* 2016, 111, 1516–1518.

<sup>13</sup> Ch. Snowdon, *op.cit.*, s. 32.

<sup>14</sup> S. Corfe, A. Bhattacharya, J. Shepherd, *op.cit.*

<sup>15</sup> P. Wang, G.A Antonopoulos, *Organized crime and illegal gambling: how do illegal gambling enterprises respond to the challenges posed by their illegality in China?* *Aust N Z J Criminol* 49: 2016, ss. 258–280. (20) (PDF) *Illegal gambling businesses & organized crime: an analysis of federal convictions*. Available from: [https://www.researchgate.net/publication/313801780\\_Illegal\\_gambling\\_businesses\\_organized\\_crime\\_an\\_analysis\\_of\\_federal\\_convictions](https://www.researchgate.net/publication/313801780_Illegal_gambling_businesses_organized_crime_an_analysis_of_federal_convictions) [accessed Aug 17 2021].

<sup>16</sup> J. S. Albanese, *Illegal gambling businesses & organized crime: an analysis of federal convictions*, *Trends Organ Crim* 21: 2018, ss. 262-277.

<sup>17</sup> T.A.Rasanen, T.P. Lintonen, S.U.Raisamo.; A.I. Konu, *How much gambling is too much? Identifying potential problem gambling among adolescents*. *Int. J. Adolesc. Ment. Health* 29/73, 2017, in: *Attitudes, Risk Factors, and Behaviours of Gambling Among Adolescents and Young People: A Literature Review and Gap Analysis*. Available from:

(pytanie legalnym, czy nielegalnym?) widzi złożone problemy finansowe, przestępcze, depresyjne, czy związane z nadużywaniem substancji psychoaktywnych<sup>18</sup>. Zdaje się przynajmniej po części nie uwzględniać psychologii behawioralnej, której badania dowodzą, iż „jedną z podstawowych funkcji grania w gry jest ćwiczenie rzeczywistych sytuacji i okoliczności w celu wypracowania reakcji behawioralnych bez ryzyka. Przyczyny nadmiernego grania mogą obejmować uwalnianie się od stresu, relaksację, redukcję lęku, eskapizm, autonomię, interakcje społeczne oraz rozwój kompetencji i poczucia własnej wartości”<sup>19</sup>. Zwolennicy gier hazardowych podnoszą dowiedzione badawczo tezy, że rekreacyjne gry hazardowe podnoszą poziom dobrego samopoczucia, a dobre samopoczucie wzrasta, z chwilą większego zaangażowania<sup>20</sup>. Przeciwnicy dowodzą, że jest to niemoralne i prowadzi do uzależnień<sup>21</sup>. Najnowsze badania dowodzą jednocześnie, że „zachowania związane z zakładami sportowymi pozostały stosunkowo stabilne w czasie, pomimo zmian legislacyjnych i wzrostu popularności, z małą grupą subskrybentów wykazujących nieproporcjonalnie wysokie zaangażowanie, aktywność transakcyjną i zakłady w grze”<sup>22</sup>.

Trzeba jednak pamiętać, że urządzenia mobilne w postaci np.: smartfonów umożliwiły natychmiastową dostępność gier, czy zakładów sportowych, a nowe badania potencjalnych uzależnień od hazardu internetowego, potencjalnych zmian postaw społecznych, czy motywacji do uprawiania hazardu są daleko niewystarczające, do wyciągnięcia daleko idących wniosków przeciwko tej formie aktywności społecznej<sup>23</sup>. Jednocześnie indywidualne trajektorie zachowań graczy i bukmacherów wciąż nie są wystarczająco przebadane. Gry hazardowe wpisują się w pierwszej linii w przemiany i rozwój społeczeństw, gdzie szczególną rolę na rynkach nieregulowanych lub przeregulowanych odgrywała i będzie odgrywać przestępczość gospodarcza i

[https://www.researchgate.net/publication/348736149\\_Attitudes\\_Risk\\_Factors\\_and\\_Behaviours\\_of\\_Gambling\\_Among\\_Adolescents\\_and\\_Young\\_People\\_A\\_Literature\\_Review\\_and\\_Gap\\_Analysis](https://www.researchgate.net/publication/348736149_Attitudes_Risk_Factors_and_Behaviours_of_Gambling_Among_Adolescents_and_Young_People_A_Literature_Review_and_Gap_Analysis) [accessed Aug 17 2021].

<sup>18</sup> Kang, K.; Ok, J.S.; Kim, H.; Lee, K.-S. The gambling factors related with the level of adolescent problem gambling. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2019, 16, 2110. (20) (PDF) *Attitudes, Risk Factors, and Behaviours of Gambling Among Adolescents and Young People: A Literature Review and Gap Analysis*. Available from:

[https://www.researchgate.net/publication/348736149\\_Attitudes\\_Risk\\_Factors\\_and\\_Behaviours\\_of\\_Gambling\\_Among\\_Adolescents\\_and\\_Young\\_People\\_A\\_Literature\\_Review\\_and\\_Gap\\_Analysis](https://www.researchgate.net/publication/348736149_Attitudes_Risk_Factors_and_Behaviours_of_Gambling_Among_Adolescents_and_Young_People_A_Literature_Review_and_Gap_Analysis) [accessed Aug 12, 2021].

<sup>19</sup> R. K. Montvillo, *Gambling Addiction*, [in:] Salem Health: Addictions and Substance Abuse, Salem Press 2012.

<sup>20</sup> Written evidence from the Betting and Gaming Council (GAM0068)

<sup>21</sup> *Gambling Harm – Time for Action*, Select Committee on the Social and Economic Impact of the Gambling Industry, Report of Session 2019–21, House of Lords, 2 July 2020.

<sup>22</sup> S. E. Nelson (i.in.), Changes to the playingfield: A contemporary study of actual European online sports betting, *Journal of Behavioral Addictions*, Akademiai Kiado 2021.

<sup>23</sup> B. Riley, C. Oster, M. Rahamathulla, S. Lawn, *Attitudes, Risk Factors, and Behaviours of Gambling Among Adolescents and Young People: A Literature Review and Gap Analysis*, *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18(984), January 2021.

finansowa<sup>24</sup>. W tej sytuacji każde państwo ma dwa wyjścia – albo dostosowanie legislacji do obowiązujących trendów wszystkich gier hazardowych w ramach otwartego rynku globalnego i pobieranie z tego tytułu należnych opłat koncesyjnych, licencyjnych, podatkowych i redystrybucyjnych, albo konserwowanie procesu przechodności preferencji graczy do nie opodatkowanej szarej strefy, która tylko okazjonalnie podlega wybiórczej penalizacji. Zauważyć przy tym należy, iż w tych jurysdykcjach, w których szara strefa w hazardzie jest największa, występują najczęściej bardzo profiskalne rozwiązania opodatkowania przedmiotowej działalności.

### **TRANSFORMACJA ŚWIATOWA GIER HAZARDOWYCH I ZAKŁADÓW WZAJEMNYCH**

Globalny rynek gier hazardowych najszybciej rozwija się w Azji (32% wygranych brutto), Ameryce Północnej (29%) oraz Europie (26%). Jednocześnie Stany Zjednoczone są największym rynkiem pojedynczych wygranych brutto (119,5 mld USD w 2019 r.). Za nimi uplasowały się Chiny (70,8 mld USD), Japonia (50,5 mld USD), Włochy (20,3 mld USD), Wielka Brytania (19,5 mld USD), Australia (18,2 mld USD), Niemcy (16,1 mld USD), Kanada (13,9 mld USD), Francja (13,6 mld USD) oraz Korea Południowa (10,8 mld USD). Jednocześnie pod względem całkowitej wygranej brutto, do trzech największych rynków zaliczają się Stany Zjednoczone (30,2%), Chiny (17,9%) oraz Japonia (12,7%)<sup>25</sup>.

W Europie najpopularniejszą formą hazardu są zakłady sportowe, które posiadają 41% (2019 r.) udziałów w przychodach online, w dalszej kolejności kasyno (34%), loterie (15%), poker (5%) oraz bingo (4%). **Jednocześnie 26,5% rynku gier hazardowych online w Europie odbywa się w szarej lub czarnej strefie**<sup>26</sup>. „W 2019 r. całkowity europejski rynek gier hazardowych (tylko rynki UE-27 i Wielkiej Brytanii) był wart 98,6 mld euro, przy czym gry hazardowe online stanowiły 24,5 mld euro przychodów brutto z gier”<sup>27</sup>. Obecnie Europę można podzielić na cztery grupy skupień, pod względem udziału w działalności hazardowej prowadzonej za pośrednictwem Internetu (rys. 1), gdzie zdecydowanymi liderami są Szwecja oraz Dania. Polska w tym zestawieniu

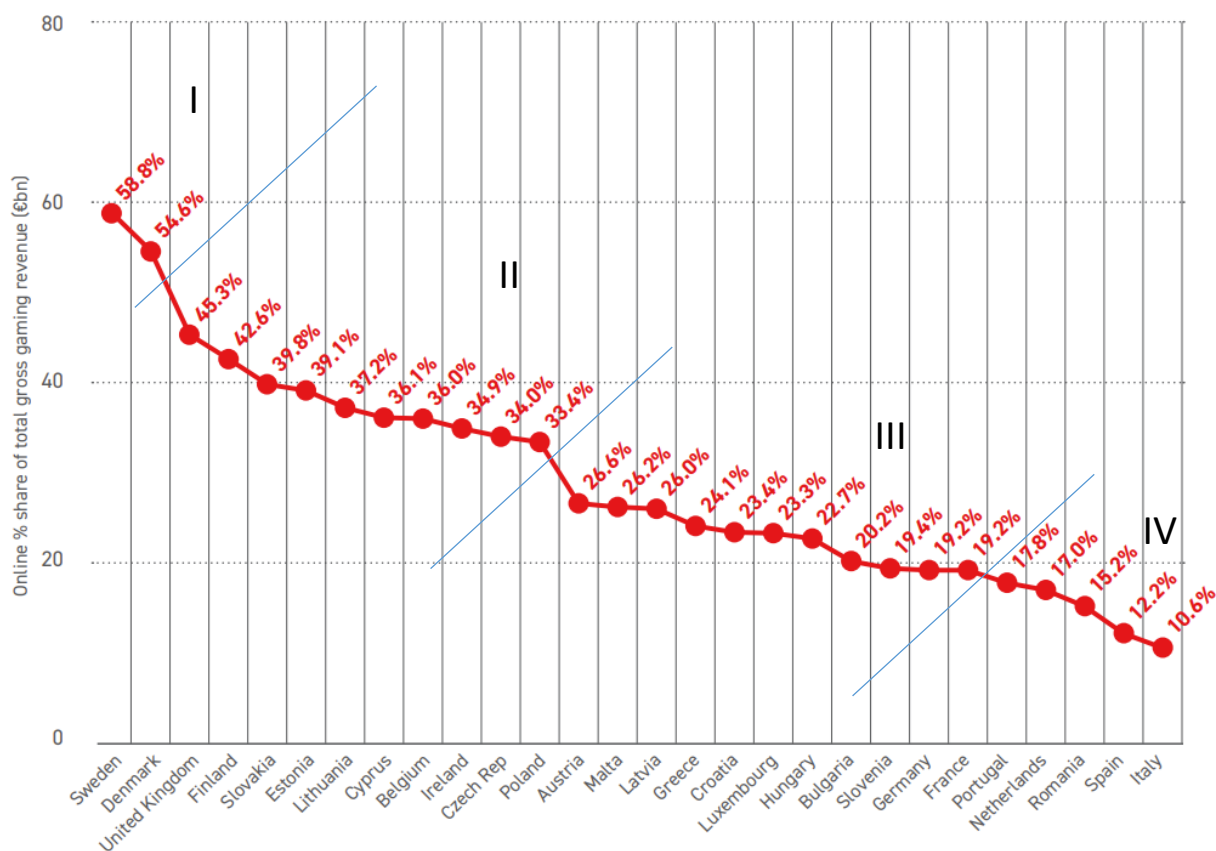
<sup>24</sup> M. V. Achim, N. B. Sorin, *Economic and Financial Crime. Corruption, Shadow Economy, and Money Laundering*. Cham: Springer 2020.

<sup>25</sup> A. Kerr, J. O'Brennan, L. V. Mendoza, *Gambling Trends, Harms and Responses: Ireland in an International Context*, Maynooth University, January 2021.

<sup>26</sup> *European Online Gambling Key Figures*, European Gaming & Betting Association, EGBA, 2020.

<sup>27</sup> K. Ivanov, *Betting and lottery business – policies, taxes and benefits*, Pereiaslav-Khmelnytskyi Hryhorii Skovoroda State Pedagogical University, 0 (49), 2021.

została zaliczona do grupy II, z 33,4% udziałem hazardu odbywającego się w Internecie.



Rys. 1. Krajowy rynek gier hazardowych online w 2019 r. w ogólnej puli rynku online w Europie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EGBA 2020.

**W Stanach Zjednoczonych** w maju 2018 r. Sąd Najwyższy uznał za niekonstytucyjną ustawę o ochronie sportów zawodowych i amatorskich z 1992 r., która pierwotnie tylko w Newadzie zapewniała legalność prowadzenia zakładów sportowych. Głównym impulsem dodatkowym takiej decyzji było oczekiwanie wygenerowania nowych wpływów podatkowych z przeprowadzanych zakładów na wydarzenia<sup>28</sup>. Szacuje się, że nowa legislacja, która do końca 2020 r. została już wdrożona w 24 stanach USA, zalegalizuje 150 mld USD z nielegalnych dotąd zakładów sportowych<sup>29</sup>. Jednocześnie stanowe stawki podatkowe od od GGR z prowadzonych gier wynoszą od 6,75% w Newadzie do 51% w Rhode Island. A w większości Stanów są na poziomie 10-20%.

<sup>28</sup> B.M. Humphreys, Legalized Sport Betting, VLT Gambling, and State Gambling Revenues: Evidence from West Virginia, *Eastern Economic Journal* 47, 9-28 (2021).

<sup>29</sup> [https://www.espn.com/chalk/story/\\_/id/19740480/the-united-states-sports-betting-where-all-50-states-stand-legalization](https://www.espn.com/chalk/story/_/id/19740480/the-united-states-sports-betting-where-all-50-states-stand-legalization); P. Hesel, Sports Betting is now legal in several states. Many others are watching from the sidelines, *NBC News*, August 13, 2018.

„Podatek w każdym stanie jest nakładany na dochód z gier, który jest zyskiem operatora po wypłaceniu wygranych. Stawki Mississippi i Pensylwanii zawierają podatki lokalne. Stawki w New Jersey zawierają stanowy podatek alternatywny od inwestycji w wysokości 1,25%, który jest pobierany zarówno od zakładów sportowych zawieranych osobiście, jak i online”<sup>30</sup>.

**W Kanadzie** w listopadzie 2020 r. federalny minister sprawiedliwości przedstawił nowelizację kodeksu karnego (Bill C-13) do zakładów sportowych na pojedyncze wydarzenia. Proponowane rozwiązania zostały poparte przez rząd i pierwszy raz w najnowszej historii Kanady pozwalałyby zalegalizować i opodatkować nielegalny rynek gier warty 15 mld USD CAD<sup>31</sup>. Finalnie w czerwcu 2021 r. przyjęto inną propozycję ustawy regulującą zakłady sportowe na pojedyncze wydarzenia (C-218). Przed przyjęciem ustawy, aż pięć głównych północnoamerykańskich lig sportowych (NBA, MLB, NHL, CFL, MLS) wystosowały wspólne oświadczenie do rządu Kanady, udzielające jednoznacznego poparcia obstawiania pojedynczych zakładów, a więc wyjęcia systemów bukmacherskich z szarej strefy do legalnego obrotu gospodarczego<sup>32</sup>. Opracowany przez PwC scenariusz legalizacji hazardu przewiduje, że „zalegalizowany system przechwyci dużą część przychodów z gier hazardowych z szarej strefy offshore, **przy czym przychody brutto z zakładów sportowych wzrosną o 900 procent**, z poziomu 241,7 mln dolarów przed legalizacją do 2,42 mld dolarów w ciągu dwóch lat”<sup>33</sup>. Niedawno regulator otworzył proces rejestracji licencjonowanych operatorów.

**W Niemczech** z dniem 1 lipca 2021 wszedł w życie nowy traktat międzypaństwowy w sprawie gier hazardowych (the „Interstate Treaty), który uprzednio został ratyfikowany przez poszczególne kraj związkowe. Nowe przepisy zniosły poprzednio obowiązujący zakaz, doprowadzając do liberalizacji rynku, na którym możliwe jest uzyskanie zezwolenia na prowadzenie publicznych gier losowych, kasyn online, pokera online, czy wirtualnych automatów – na okres 5 lat, lub 7 lat w przypadku przedłużenia zezwolenia. Celem zmian jest przesunięcie organizacji i pośrednictwa gier

<sup>30</sup> R. C. Auxier, States learn to bet on sports: the prospects and limitations of taxing legal sports gambling, Tax Policy Center, Urban Institute & Brookings Institution, May 14, 2019, s. 5.

<sup>31</sup> New stakes in the game, Bill C-13 and unlocking opportunities through sports Betting reform in Canada, Deloitte 2021.

<sup>32</sup> Single Event Sport Betting is Now Legal in Canada, The Signal, August 6, 2021.

<sup>33</sup> Repatriating billions of dollars in illegal and grey market activity: The economic benefits of legalizing single-event sports Betting, Submission by Rogers Communications Inc. to the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights, March 2021.



hazardowych z czarnego rynku, do legalnego i nadzorowanego przez Wspólny Urząd ds. Gier Hazardowych Krajów Federalnych (Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder) obrotu gospodarczego<sup>34</sup>. „Wraz z nową regulacją (RennwLottG) zmianie ulegnie również opodatkowanie gier hazardowych online. W przyszłości podatek od zakładów sportowych, wirtualnych slotów i pokera online będzie wynosił jednolite 5,3%. Podstawą jest stawka zakładu lub gry pomniejszona o odpowiedni podatek. Stawka w zakładach lub grach nie obejmuje zakładów lub gier bonusów, które są udostępniane graczowi, ale nie mogą zostać wypłacone, lecz można je jedynie rozdysponować”<sup>35</sup>.

**W Szwajcarii** przegłosowano w 2018 r. federalną ustawę o grach hazardowych (Loi fédérale sur les jeux d'argent; LJAr), która obowiązuje od stycznia 2019 r. i dostosowuje świat gier hazardowych do ery cyfrowej oraz poprawy przeciwdziałania uzależnieniom od hazardu<sup>36</sup>. Głównym celem zmian prawnych było „uregulowanie gier hazardowych online, zapewnienie, że część dochodów z hazardu jest przeznaczana na użytek publiczny, oraz zagwarantowanie, że poziom zagrożenia związany z różnymi grami będzie brany pod uwagę podczas wydawania zezwoleń. Nowa ustawa rozszerza istniejące wcześniej prawo dotyczące obowiązku kasyna do wykrywania i wykluczania graczy, którzy wydają ponad stan”<sup>37</sup>. Znowelizowane przepisy odchodzą od definicji gier hazardowych, czy gier losowych, wprowadzając pojęcie nadrzędne – gier pieniężnych. Jednocześnie podział został wprowadzony, jako tzw. gry główne: loterie, zakłady sportowe, gry zręcznościowe (przeprowadzane automatycznie, przez Internet lub międzykantonalnie) oraz gry mniejsze: loterie, zakłady sportowe, turnieje pokerowe (nie mogą być przeprowadzane w Internecie, automatycznie, czy międzykantonalnie). „W dziedzinie gier hazardowych obowiązuje progresywny podatek od gier, przy czym w przypadku działalności w kasynach stacjonarnych podatek jest wyższy, niż w przypadku działalności w Internecie. Stawka podatku dla kasyn stacjonarnych wynosi od 40 do 80 procent przychodów brutto z gier (GGR). Podstawowa stawka 40 procent ma zastosowanie do GGR do 10 milionów franków szwajcarskich. Za każdy dodatkowy 1 milion franków szwajcarskich krańcowa stawka

<sup>34</sup> New German Interstate Treaty on Gambling Entered into Effect, Clifford Chance, Düsseldorf, July 2021.

<sup>35</sup> Germany State Treaty on Gambling, DLA Piper, May 2021.

<sup>36</sup> FOPH. National Strategy on Addiction. Available online: <https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-sucht.html> (dostęp: 9 sierpień 2021).

<sup>37</sup> Ch. Dickson, E. Jeannot, F. Peduzzi, J.F. Savary, J.M. Costes, O. Simon, A New Swiss Federal Act on Gambling: From Missed Opportunities towards a Public Health Approach?, International Journal of Environmental Research and Public Health, 18, 6575, 2021.

podatkowa wzrasta o 0,5 procent (art. 114 rozporządzenia w sprawie gier hazardowych). Stawka podatkowa dla działalności kasyn internetowych wynosi od 20 do 80 procent przychodów z gier brutto. Stawka może zostać obniżona do połowy tej kwoty w ciągu pierwszych czterech lat działalności. Podstawowa stawka 20 procent ma zastosowanie do przychodów z gier brutto do 3 milionów franków szwajcarskich. Po przekroczeniu tego progu, krańcowa stawka podatkowa wzrasta w szeregu zróżnicowanych stawek<sup>38</sup>.

**W Wielkiej Brytanii** głównym aktem prawnym regulującym gry hazardowe w trzech formach określonych (hazard, zakłady i udział w loterii) jest ustawa o grach hazardowych z 2005 r. (Gambling Act 2005). Branża gier hazardowych warta jest 14,3 mld GBP/rocznie, zatrudnia 100 tys. osób oraz odprowadza 3 mld GBP<sup>39</sup>, a rząd zdecydował się na otwarty system licencjonowania. Konsekwencją takiego podejścia będzie opodatkowanie nie tylko firm hazardowych z Wielkiej Brytanii, ale wszystkich firm zagranicznych, które osiągają zyski z hazardu na bazie klientów ze Zjednoczonego Królestwa<sup>40</sup>. Dodatkowe szacunki mówią, że w Wielkiej Brytanii branża gier hazardowych odprowadza corocznie w formie podatków i innych opłat paropodatkowych 4,3 mld GBP<sup>41</sup>. Obciążenia podatkowe gier hazardowych podzielone są na trzy grupy:

a) Ogólny podatek od zakładów:

- 15% GGR dla zakładów o stałych kursach i zakładów totalizatora;
- 3% GGR w przypadku zakładów typu spread finansowy;
- 10%GGR dla wszystkich innych zakładów spreadowych;
- 15% GGR opłat prowizyjnych pobieranych przez giełdy zakładów od użytkowników będących obywatelami Wielkiej Brytanii.

b) podatek od zakładów wzajemnych - 15% GGR.

c) podatek od gier na odległość - 21% GGR.

d) podatek od gier w kasynach stacjonarnych: dochód z gier brutto (stawka od 15% do 50% w zależności od wygranej)<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> S. Planzer, The Gambling Law Review: Switzerland, The Law Review, 07 June 2021.

<sup>39</sup> Ch. Snowden, A Safer Bet. Gambling and the risks of over-regulation, IEA Current Controversies No. 76, London, March 2021.

<sup>40</sup> General Beng Duty, Pool Beng Duty and Remote Gaming [hps://www.gov.uk/guidance/general-beng-duty-pool-beng-duty-and-remote-gaming-duty](https://www.gov.uk/guidance/general-beng-duty-pool-beng-duty-and-remote-gaming-duty) (dostęp: 5 sierpnia 2021).

<sup>41</sup> S. Corfe, A. Bhattacharya, J. Shepherd, Double or nothing? Assessing the economic impact of gambling, Social Market Foundation, London, March 2021.

<sup>42</sup> J. Chess, Ch. Elliot, United Kingdom: Gambling and Game Regulations, ICLG, London 2021.

Dodatkowo „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 Act*<sup>43</sup>. 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 wypłacanych 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

<sup>43</sup> Tekst aktu dostępny na stronie internetowej: <https://www.legislation.act.gov.au>.

wzrostem wysokości stawki, wzrasta szansa wygranej, czyli podobnie jak w tradycyjnych zakładach bukmacherskich”<sup>44</sup>.

**Słowacja** wdrożyła nową ustawę hazardową z dniem 1 marca 2019 znosząc monopol państwowej firmy loteryjnej TIPOS i otwierając rynek dla zagranicznych operatorów. W celu kontroli rynku powołano Urząd ds. Kontroli Gier Hazardowych, który większością wyeliminował nielegalne automaty do gier, w zamian wprowadzając zezwolenia na prowadzenie gier w kasynach lub salonach gier (ograniczono przy tym wygraną gracza na automatach do 5 EUR, a maksymalny zakład do 0,10 EUR; wprowadzono także zakaz budowy salonów gier w odległości mniejszej, niż 500/200 m od placówek oświatowych)<sup>45</sup>. Dodatkowo ustawodawca zobowiązał operatorów do umieszczenia swoich serwerów na terenie Słowacji, wraz z możliwym dostępem kontrolnym on-line. Licencje online na gry oparte na stałym kursie oraz kasyno online udzielane są na maksymalnie 10 lat (5+5), a koszt licencji na działalność gier online w kasynach online oraz na działalność w zakresie zakładów w stałej stawce w salonach gier, punktach przyjmowania zakładów oraz salonach gier online wynosi 5 mln EUR. Dodatkowo ustawodawca dopuszczając szeroką grupę produktów on-line do obrotu (loterie numeryczne, bingo, loterie charytatywne, gry stołowe, zakłady bukmacherskie, gry hazardowe na automatach, gry hazardowe na terminalach do video loterii, gry hazardowe na urządzeniach technicznych operowanych bezpośrednio przez gracza, gry hazardowe na urządzeniach technicznych oraz objęte monopolem państwa – loterie numeryczne, bingo specjalne oraz loterie losowe – wprowadził także oficjalną listę wydarzeń, na które można przyjmować zakłady (on-line, lub na żywo), jak:

- a) wydarzenia sportowe (w tym wydarzenia wirtualne i wyścigi konne),
- b) wydarzenia pozasportowe (społeczne, polityczne, inne wydarzenia publiczne, o ile jest to zgodne z powszechnymi zasadami moralnymi),
- c) okoliczności powyższych wydarzeń<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Zob. W. Modzelewski, J. Pyssa, A. Lamentowicz, K. Błeszyński, Hazard i sektor bukmacherski w Polsce, PIGBRiB, Warszawa 2019.

<sup>45</sup> <https://www.europecasinoassociation.org/country-by-country-report/slovakia/>

<sup>46</sup> Act of 29 January 2019 on gambling games and on the amendment to certain acts, 30/2019 Coll.

Jednocześnie zamieniono podstawę opodatkowania gier hazardowych – z łącznej kwoty zakładów (jak było do tej pory) – na podatek od GGR wygenerowany z gier (standardowo 22% GGR, ale nie mniej niż 11% całkowitej kwoty wygranych)<sup>47</sup>(tab.)

Zakład	Zapłacono wygrane	Zysk Brutto	22% podatek od gier (GGR)	11% z wypłat wygranych	22% podatku z 11% wypłaty	Podatek końcowy TTR
100	80	20	4,40	8,8	1,94	4,40
100	81	19	4,18	8,91	1,96	4,18
100	82	18	3,96	9,02	1,98	3,96
100	83	17	3,74	9,13	2,01	3,74
100	84	16	3,52	9,24	2,03	3,52
100	85	15	3,30	9,35	2,06	3,30
100	86	14	3,08	9,46	2,08	3,08
100	87	13	2,86	9,57	2,11	2,86
100	88	12	2,64	9,68	2,13	2,64
100	89	11	2,42	9,79	2,15	2,42
100	90	10	2,20	9,9	2,18	2,20
100	91	9	1,98	10,01	2,20	2,20
100	92	8	1,76	10,12	2,23	2,23
100	93	7	1,54	10,23	2,25	2,25
100	94	6	1,32	10,34	2,27	2,27
100	95	5	1,10	10,45	2,30	2,30
100	96	4	0,88	10,56	2,32	2,32
100	97	3	0,66	10,67	2,35	2,35
100	98	2	0,44	10,78	2,37	2,37
100	99	1	0,22	10,89	2,40	2,40

Tab. Opodatkowanie zakładów/wygranych sektora hazardowego na Słowacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie Act of 29 January 2019 on gambling games and on the amendment to certain acts, 30/2019 Coll.

**Regulator Słowacki wprowadził przepisy techniczne wskazujące, że jeżeli podatek od GGR na poziomie 22% będzie generował wpływy niższe w skali roku księgowego, niż 11% wartości wygranych przez klientów operatorów, wtedy operator będzie zmuszony dopłacić podatek od gier do poziomu nie mniejszego, niż 11% od wygranych otrzymanych przez klientów operatora (nie mylić z 11% od obrotu operatorów). Taki zapis powoduje zabezpieczenie interesów regulatora przed ryzykiem gry operatorów z wypłacalnością na poziomie 100%, co zerwałoby całkowicie GGR generowany przez operatorów, a tym samym generowałoby ryzyko regulatora, że wpływy do budżetu państwa ulegną zmniejszeniu przy zastosowaniu zmienionej bazy podatkowej. Zapis**

<sup>47</sup> New Gambling Act in Slovakia, [http://files.peterkapartners.com/Webnews/PETERKA\\_PARTNERS\\_New\\_Gambling\\_Act\\_in\\_Slovakia.pdf](http://files.peterkapartners.com/Webnews/PETERKA_PARTNERS_New_Gambling_Act_in_Slovakia.pdf)

**ustanawiający nie mniej, niż np. 10% od wartości wygranych wypłaconych graczom operatorów stanowi zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa, przy jednoczesnej podstawie podatkowania na poziomie ok 20% GGR, co jest potwierdzonym czynnikiem stymulującym wzrost wartości legalnego rynku bukmacherskiego w Europie i na świecie.**

**Ukraina** dążąc do zmniejszenia szarej strefy i zwiększenia wpływów podatkowych, po ponad 10 latach zakazu hazardu wprowadzonym po pożarze hali hazardowej i śmierci 9 osób w 2009 r. – zalegalizowała i zliberalizowała gry hazardowe w sierpniu 2020 r. Nowe przepisy w dniu 13 sierpnia 2021 r. weszły w życie (ustawa 2285-D). „Projekt utrzymuje dotychczasowy dwustopniowy system opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych (CIT) operatorów gier hazardowych/loterii, który obejmuje: zwykły podatek CIT w wysokości 18% stosowany do zysków spółki (pochodzących zarówno z gier losowych/loterii, jak i z jakiegokolwiek innej działalności); oraz specjalny podatek w wysokości 10% od przychodów brutto z gier (GGR<sup>48</sup>). Operatorzy będą zobowiązani do zapłaty obu tych podatków, ale kwota podatku GGR będzie mogła być odliczona od dochodu podlegającego opodatkowaniu zwykłym podatkiem CIT, co efektywnie zmniejszy podstawę opodatkowania CIT operatora”<sup>49</sup>.

## **W KIERUNKU NOWEGO MODELU OPODATKOWANIA GIER HAZARDOWYCH W POLSCE**

„Zdecydowana większość krajów opodatkowuje przemysł gier online na poziomie lub poniżej standardowych stawek GST/VAT. Najbardziej powszechnym sposobem opodatkowania jest model oparty na prowizji rake (opłata za korzystanie z platformy) zarobionej przez graczy na rynkach takich jak USA, Wielka Brytania i kraje Unii Europejskiej (z wyjątkiem Francji). W niektórych krajach (takich jak RPA, Singapur i Australia) stosuje się model uznanego kredytu, w którym podatek pobierany jest od całej wartości stawki (zakładów), przy jednoczesnym dopuszczeniu uznanego odliczenia od wypłat (wygranych) dokonywanych na rzecz graczy”<sup>50</sup>. **W Polsce podatek od gier i zakładów wzajemnych jest liczony, jak podatek obrotowy (12%), a w przypadku, gdy kwota wygranej przekracza 2280 PLN – również pobierany jest podatek od wygranej (10%). W większości państw Unii**

<sup>48</sup> Gross Gaming Revenue (GGR)

<sup>49</sup> Gambling in Ukraine is getting new tax framework, Lexology, London, July 22 2021.

<sup>50</sup> Online gaming industry in India seeks clarity on taxation (<https://www.livemint.com/industry/media/online-gaming-industry-in-india-seeks-clarity-on-taxation-11628738009679.html>)

**Europejskiej obowiązuje w grach hazardowych podatek od przychodów brutto z gier (GGR – Gross Gambling Revenue), tzn. podatek wyliczony na podstawie łącznej sumy środków wniesionych przez gracza, obniżonej o wypłatę wygranych.** W ostatnich 20 latach znakomita większość krajów zmieniła opodatkowanie od gier z podatków obrotowych na podatkach od GGR. Wynika to z faktu, iż zakłady sportowe które w olbrzymiej większości przeniosły się do kanału online charakteryzują się niską marżowością, a 60% przychodów z gier przeznaczane jest na koszty operacyjne<sup>51</sup>.

Opodatkowanie gier hazardowych i zakładów wzajemnych ma kluczowe znaczenie, czy dany podmiot będzie bardziej operował w legalnym obrocie gospodarczym, czy całkowicie, lub w jakimś stopniu zasili szarą strefę. Badania Oxford Economics dowodzą, że maksymalna stawka podatkowa, uzasadniająca ekonomiczną i fiskalną stronę legalizacji hazardu, nie powinna być większa, niż 15%<sup>52</sup>. Jednocześnie Tax Foundation podaje, że „ustalenie stawek podatkowych powinno być starannie rozważone, gdy państwa decydują się na legalizację zakładów, ponieważ zbyt wysokie stawki mogą zatrzymać graczy na dobrze ugruntowanych nielegalnych i nieopodatkowanych rynkach. W tym celu, stany powinny rozważyć wpływ federalnego podatku od zakładów, którego efektywna stawka wynosi 5% skorygowanego dochodu (i jest dodatkiem do podatku stanowego). Podobnie jak w przypadku kwestii związanych z legalizacją marihuany, zakłady sportowe będą konkurować z nielegalnymi rynkami”<sup>53</sup>. Podatki mogą być zatem użyte w celu zniechęcenia do niepożądanych, ale legalnych działań, które w świetle danego ustawodawstwa może być uznane za nielegalne. Mogą jednocześnie wspierać bazę kontrybucyjną dochodów rządowych w ramach podatków pośrednich i jednocześnie ograniczać szarą strefę.

Działalność branży hazardowej została pierwotnie uregulowana ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, systemowo znowelizowaną w roku 2016<sup>54</sup>, dostosowując ówczesny rynek gier hazardowych do zmieniającej się rzeczywistości

<sup>51</sup> R. C. Auxier, States learn to bet on sports: the prospects and limitations of taxing legal sports gambling, Tax Policy Center, Urban Institute & Brookings Institution, May 14, 2019.

<sup>52</sup> Oxford Economics. 2017. Economic Impact of Legalized Sports Betting. Wayne, PA: Oxford Economics. <https://www.americangaming.org/wp-content/uploads/2018/12/AGA-Oxford-Sports-Betting-Economic-ImpactReport1-1.pdf>.

<sup>53</sup> U. Boesen, States Continue to Bet on Sports, Tax Foundation, June 17, 2021.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, Dz. U. 2020, poz. 2094.

społeczno-gospodarczej<sup>55</sup>. Wynikiem tych zmian był skokowy wzrost wartości legalnego rynku gier hazardowych z 1,7 mld w roku 2016, do 6,7 mld w roku 2019, wprowadzając system odpowiedzialnej gry i ochrony gracza, katalog niedozwolonych domen, czy blokowanie płatności do nielicencjonowanych firm<sup>56</sup>. Jednocześnie zaległości podatkowe z tytułu podatku od gier tylko w latach 2018-2019 zmniejszyły się o 28,6%, co świadczyło o mniejszej skłonności do omijania prawa podatkowego i większym zaufaniu do legalnych operatorów. Jednak pandemia Covid-19 oraz trendy rozwoju sektora IT, wraz z trendami rozwoju szarej strefy jednoznacznie wskazują, iż migracja klientów do legalnych operatorów nie tylko spowalnia, ale może przybierać trend wsteczny, przy znacznym zliberalizowaniu i otwarciu rynków światowych gier hazardowych online i łatwej zdolności migracji klientów do tych operatorów, gdzie wygrana byłaby obciążona niższym podatkiem, podnosząc kwoty netto wygranych.

Aktualnie w Polsce działa legalnie 18 firm posiadających licencję Ministerstwa Finansów na internetowe zakłady bukmacherskie<sup>57</sup>. Realne obroty branży legalnej za rok 2020 przekroczyły 14,4 mld PLN (z czego 11,7 mld na rynku stacjonarnym), przy wartości całej branży hazardowej na poziomie 39 mld PLN<sup>58</sup>, co pozwalało odprowadzić do budżetu państwa ponad 800 mln podatków i innych opłat (podatek od gier: 10% podatek w przypadku loterii fantowych, 15% w loteriach pieniężnych, 20% w grach liczbowych; 50% dla pokera w formule turniejowej, 12% w zakładach wzajemnych). Jednak podatek od gier jest tylko jednym z tytułów podatkowych, które generuje sektor hazardowy w Polsce. Do tego dochodzi 10% podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), w przypadku wygranych pow. 2280 PLN, a sektor jest zobligowany do uiszczania wielu opłat dodatkowych, jak:

---

<sup>55</sup> „W roku 2019 zostały ogłoszone i weszły w życie następujące istotne przepisy regulujące obszar gier hazardowych: 1. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dokumentacji prowadzonej przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gier hazardowych (Dz. U. z 2019 poz. 26); 2. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 stycznia 2019 r. w sprawie trybu zgłaszania roszczeń uczestników gier hazardowych (Dz. U. poz. 20); 3. ustawa z dnia 17 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych (Dz. U. poz. 375) – rozszerzenie przeznaczenia wydatków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej na rozwój turystyki społecznej sprzyjającej aktywności fizycznej społeczeństwa; 4. rozporządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 3 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie urządzeń losujących, urządzeń do gier i automatów do gier, zabezpieczenia informacji dotyczących urządzonej loterii oraz uzyskiwania, naliczania i wypłacania wygranych (Dz. U. poz. 1944)” Zob. Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych w roku 2019, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2020.

<sup>56</sup> Ograniczenie szarej strefy rynku hazardowego w Polsce, PIGBRiB, Warszawa 2020.

<sup>57</sup> <https://legalnibukmacherzy.pl/legalni-bukmacherzy-internetowi-w-polsce/>

<sup>58</sup> Raport EY, op.cit.



- a) za udzielenie koncesji oraz udzielenie zezwoleń, za zmianę koncesji lub zezwolenia, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o grach hazardowych,
- b) za rozpatrzenie wniosku o rozstrzygnięcie charakteru gier, o którym mowa w art. 2 ust. 6 ustawy o grach hazardowych,
- c) za wydanie zezwolenia na loterie promocyjne, loterie fantowe, loterie audioteksowe, gry bingo,
- d) za rejestrację automatu do gier,
- e) za rejestrację urządzenia losującego,
- f) za rejestrację urządzenia do gier,
- g) opłatę na rzecz krajowych organizatorów zawodów sportowych

Łącznie można mówić więc o obciążeniu sektora gier hazardowych podatkiem od gier liczbowych, dopłatą, podatkiem od kasyn naziemnych, podatkiem od zakładów wzajemnych, podatkiem od kasyna internetowego, podatkiem od gier na automatach organizowanych przez Totalizator Sportowy oraz pozostałymi opłatami, które za rok 2020 wyniosły 3,49 mld PLN<sup>59</sup>.

Należy stwierdzić, że systemowy katalog danin podatkowych i składek parapodatkowych w branży hazardowej w Polsce jest jednym z najwyższych w Unii Europejskiej, co powoduje nominalny wzrost poziomu szarej strefy tylko w segmencie online do 12,2 mld za rok 2020, pomimo % spadku udziału szarej strefy w łącznej wartości rynku gier hazardowych<sup>60</sup>. Z kolei Raport NIK z 6 września 2019 r. wskazuje progresywny wzrost poziomu szarej strefy z 2,88 mld PLN w roku 2015, do ponad 4 mld PLN w roku 2018. Dodatkowo na dzień 19 sierpnia 2021 r. Ministerstwo Finansów zidentyfikowało i wykryło, aż 14 994 domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą<sup>61</sup>. Bez względu na przyjęte metodyki badawcze kalkulowania szarej strefy przez EY oraz NIK można jednoznacznie stwierdzić, że tolerowanie takiego stanu, w którym w ramach nielegalnego obrotu gospodarczego prowadzona jest nieuczciwa konkurencja, umożliwiająca również łamanie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, byłoby działaniem

<sup>59</sup> Raport: Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce, UN Global Compact, Ministerstwo Finansów, Krajowa Administracja Skarbowa, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, Warszawa 2020/2021 (21.06.2021).

<sup>60</sup> Szara strefa na rynku hazardowym online w Polsce, EY, marzec 2021.

<sup>61</sup> <https://hazard.mf.gov.pl/>

sprzecznym z poszanowaniem zasad państwa prawa, wpisując się w antyefektywne mechanizmy poboru danin publicznych.

Dodać należy, że „jeżeli podatki od dochodów z gier hazardowych brutto są wykorzystywane do generowania dochodów publicznych, powinny być one odwrotnie proporcjonalne do ich elastyczności. Oznacza to, że produkty, których popyt jest wrażliwy na zmiany cen, powinny być opodatkowane w mniejszym stopniu, a produkty, których popyt jest mniej wrażliwy, powinny być opodatkowane w większym stopniu. Podatki od gier hazardowych powinny być również niższe, jeżeli mają one efekt kompensacyjny dla innych branż, a wyższe, jeżeli mają efekt substytucyjny. Oznacza to na przykład, że podatki od kasyn powinny być niższe, jeśli mogą one służyć jako atrakcja dla szerszego sektora turystyki i hotelarstwa”<sup>62</sup>. Niższe, czy też bardziej transparentne opodatkowanie sektora gier hazardowych z pewnością wypełniałoby efekt substytucyjny gier stacjonarnych i online, przekierowując uwagę potencjalnych klientów na rynek regulowany, w którym stawki podatkowe nie będą oderwane od realiów porównawczych rynków międzynarodowych. W tym celu należałoby również zlikwidować lukę asymetryczną oferowanych produktów hazardowych na rynku legalnym i nielegalnym, poprzez dostosowanie rynku legalnego i regulowanego, do już uproduktowionych ofert rynku nielegalnego, a także rynków zagranicznych, oferujących usługi dla polskich graczy w ramach oddzielnych jurysdykcji podatkowych. Konieczne byłoby również uproszczenie zawiłych procedur, co sprzyjałoby zwiększeniu transparentności samego rynku w Polsce, które na zasadzie paszportu importowanych usług, mógłby zasilać polski budżet państwa, w ramach poszerzonej bazy podatkowej.

Biorąc pod uwagę wskazane doświadczenia międzynarodowe oraz przeprowadzone badania w Polsce, można zaproponować uaktualnienie ustawodawstwa o grach hazardowych, do realnie, a nie modelowo falsyfikowalnego obrotu gospodarczego, zwłaszcza tak zmienionego pandemią Covid-19, poprzez:

- a) przyjęcie za podstawę opodatkowania zakładów wzajemnych marży brutto operatora – tzw. GGR (Gross Gambling Revenue) na poziomie zbliżonym do stawek w innych krajach Europejskich, zamiast aktualnie obowiązującego 12%

---

<sup>62</sup> K. S. Philander, A normative analysis of gambling tax policy, UNLV Gaming Research & Review Journal Volume 17 Issue 2, 2013, s. 23.

- podatku obrotowego. (zob. rozwiązanie analogiczne, jak np.: w Słowacji lub przyjęcie opodatkowania jednolitą stawką w wysokości 20-25% GGR);
- b) wprowadzenie zmiany definicji zdarzeń wirtualnych (art. 2, ust. 2a), który mówi obecnie, że „przez zdarzenia wirtualne rozumie się generowane komputerowo zdarzenia dotyczące sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt”, na usunięcie słów „sportowego” oraz „ludzi i zwierząt” (vs: różnego rodzaju współzawodnictwa, a nie jedynie sportowego, w odniesieniu do ludzi i zwierząt). Taka zmiana umożliwiłaby obstawianie niemal każdego zdarzenia wirtualnego. Zdarzeniem wirtualnym mogłoby być wszystko, co jest dopuszczone prawnie.
- c) Należy rozważyć częściową deregulację rynku kasyn online, poprzez umożliwienie licencjonowanym firmom bukmacherskim na oferowanie gier z udziałem żywych krupierów i pokera online. Poker online jest dzisiaj w Polsce całkowicie w szarej strefie przy podwierzonym popycie na tego rodzaju rozgrywki – wypychając gracza do szarej strefy. Rozszerzenia wachlarza produktowego legalnych firm bukmacherskich o rozszerzone gry wirtualne i gry z żywym krupierem oraz poker online, skutecznie mogłyby się przeciwstawić operatorom z szarej strefy – co zaowocowałoby zwiększeniem legalnego rynku i migracją klienta z szarej strefy przy zapewnieniu mu należytej ochrony.
- d) Tylko przy wprowadzeniu jednoczesnej zmiany sposobu opodatkowania zakładów wzajemnych – z aktualnie obowiązującego 12% podatku obrotowego – na podatek 20-25% GGR zasadnym byłoby rozważenie możliwości podwyższenia opłat zezwoleń i zgłoszeń, tj. licencji (zakłady wzajemne: odgadywanie wyników sportowych, zaistnienia różnych zdarzeń, w tym wirtualnych) i koncesyjnych (kasyna gry<sup>63,64</sup>: gry cylindryczne, gry w kości, gry na automatach, gry w karty: poker, baccarat, black jack) poprzez zmianę sposobu obliczania samej opłaty, jako aktualnie obowiązującej kwoty bazowej (32 000% w przypadku kasyn, 2 000% w przypadku zakładów

<sup>63</sup> Aktualnie opłata koncesyjna na prowadzenie kasyna gry wynosi 32 000% kwoty bazowej. Kwota bazowa dla danego roku kalendarzowego jest równa kwocie 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 (<https://www.podatki.gov.pl/pozostale-podatki/gry-hazardowe/informacje-ogolne/jak-uzyskac-koncesje-na-prowadzenie-kasyna-gry-informator/>)

<sup>64</sup> Na dzień 02.06.2021 r. – 50 podmiotów posiadało obowiązującą koncesję na prowadzenie kasyna gry (<https://www.podatki.gov.pl/media/6053/wykaz-obowi%C4%85zuj%C4%85cych-koncesji-na-kasyna-gry-wed%C5%82ug-stanu-na-02-06-2021-r.pdf>)

wzajemnych<sup>65</sup>), na odpowiednio np.: 5 mln PLN – kasyno/na okres 10 lat oraz 10 mln PLN zakłady wzajemne na okres 10 lat (w obydwu przypadkach indeksowane rocznie współczynnikiem inflacji).

- e) Rozważyć należy możliwość opodatkowania blisko 40 tys. nielegalnych maszyn typu „jednoręki bandyta”, które funkcjonują obecnie na rynku nielegalnym, pomimo wygaśnięcia w 2015 r. ostatnich zezwoleń na automaty o niskich wygranych. Przy wprowadzeniu podatku 20-25% GGR i zmianie definicji gier wirtualnych, regulator mógłby zezwolić aby na terminalach bukmacherskich, zlokalizowanych w punktach bukmacherskich można było grać w różnego rodzaju gry wirtualne, kierujące swoją ofertę do klientów dzisiaj korzystających z nielegalnych alternatyw. Taka zmiana przy założeniu gry na terminalach bukmacherskich spowodowałaby wzrost wartości legalnego rynku, ochronę gracza i zasilenie podatkowe budżetu państwa. Takie rozwiązanie nie uderzyłoby w monopol Totalizatora Sportowego i jego operacje maszyn slotowych, w przypadku wprowadzenia ograniczenia maksymalnej stawki (np. 10 złotych) na terminalach bukmacherskich – model od lat szeroko stosowany w Wielkiej Brytanii (opis tematu szczegółowo w Raporcie PIGBRIB z 2019 roku).

Podsumowując, podkreślić należy, iż postulowane zmiany powinny przynieść, na podstawie doświadczeń wielu państw europejskich, w krótkiej perspektywie czasowej:

1. zwiększenie konkurencyjności na rynku poprzez migrację znacznej ilości firm z szarej do legalnej strefy na polskim rynku gier hazardowych, szczególnie w branży zakładów wzajemnych,
2. duży przyrost wpływów budżetowych, głównie z tytułu podatku od gier, ale także innych podatków pośrednich takich jak VAT

---

<sup>65</sup> W zakładach wzajemnych obowiązuje jako podstawa naliczenia opłaty: 2000% kwoty bazowej oraz dodatkowo 50% kwoty bazowej za każdy przyjmowania zakładów wzajemnych, 2000% kwoty bazowej za urządzenie zakładów wzajemnych przez sieć Internet oraz 5000% za każdą stronę internetową wykorzystywaną do urządzania zakładów wzajemnych ([https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/zezwozenia-koncesje-wpisy-do-rejestru/chce-uzyskac-zezwozenie-koncesje-wpis-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej54/proc\\_1096-zezwozenie-na-urzedzanie-zakladow-wzajemnych](https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/zezwozenia-koncesje-wpisy-do-rejestru/chce-uzyskac-zezwozenie-koncesje-wpis-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej54/proc_1096-zezwozenie-na-urzedzanie-zakladow-wzajemnych))

3. migrację polskich klientów dotychczas biorących udział w grach u operatorów z szarej strefy do strefy legalnej, podlegającej kontroli państwowej, jak i zapewniającej graczom odpowiedzialną grę oraz pomoc w sytuacji uzależnień,
4. zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności operatorów bukmacherskich online i w kanale stacjonarnym.

\*\*\*

### **Zastrzeżenia**

*Niniejszy dokument odnosi się wyłącznie do przedstawienia potencjalnych i realnych możliwości zwiększenia dochodów budżetu państwa z działalności gospodarczej w sektorze gier hazardowych i zakładów wzajemnych, wskazując możliwy kierunek zmian legislacyjnych w tym zakresie. **Możliwe do wdrożenia zmiany nie zakładają wygenerowania nowego popytu, a jedynie migrację klientów od operatorów nielegalnych do sfery oficjalnej.***

*Wnioski przedstawione w niniejszym dokumencie opierają się na aktach prawnych obowiązujących na dzień sporządzenia tego dokumentu, zawierając przegląd najnowszej literaturze przedmiotu oraz innych badań porównawczych.*