



WEI
WARSAW ENTERPRISE
INSTITUTE



OSTATNI TAKI MONOPOL W EUROPIE

Skutki zniesienia monopolu państwowego
na rynku kasyn online w Polsce

FUNDACJA WARSAW ENTERPRISE INSTITUTE 2024

OSTATNI TAKI MONOPOL W EUROPIE

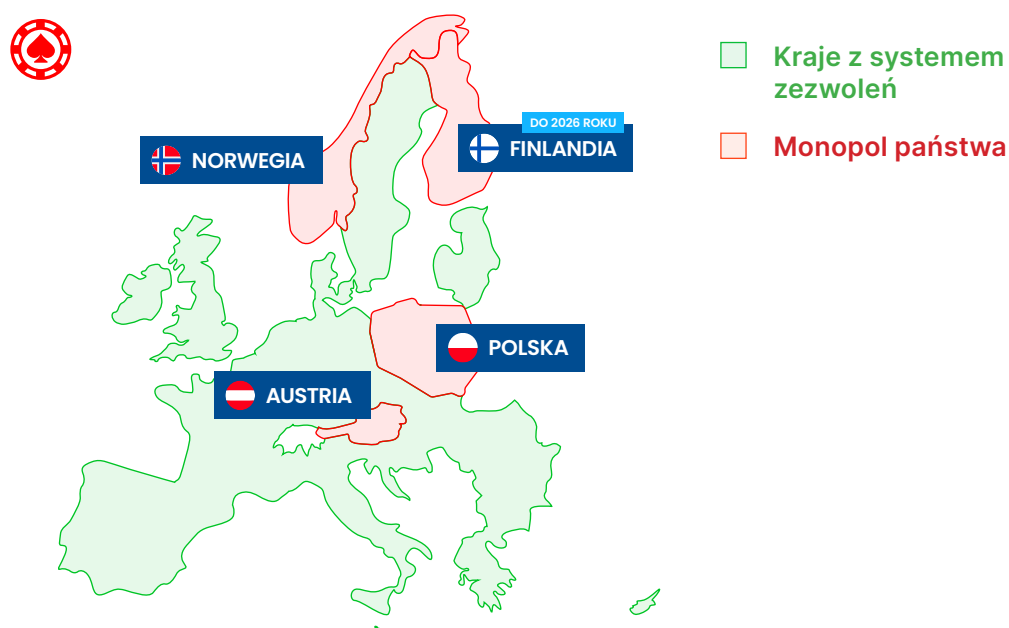
Skutki zniesienia monopolu
państwowego na rynku
kasyn online w Polsce

FUNDACJA WARSAW ENTERPRISE INSTITUTE
WARSZAWA 2024

SPIS TREŚCI

Executive summary	4
Wstęp	12
Rynek kasyn online – stan prawny	16
Stan faktyczny na rynku kasyn online	31
Finanse publiczne i szacowane skutki zniesienia monopolu	41
Ochrona zdrowia	46
Nielegalne kasyna online a problem cyberbezpieczeństwa	50
Doświadczenia z innych krajów	55
Podsumowanie	59

EXECUTIVE SUMMARY



Źródło: Opracowanie własne.

- Rynek hazardu w Polsce jest ściśle uregulowany prawnie. Normy w tym zakresie zawarte zostały w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹ (zwana dalej również u.g.h.), która określa warunki urządzania gier hazardowych i zasady prowadzenia działalności w tym zakresie oraz zasady opodatkowania podatkiem od gier hazardowych.
- Urządzanie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier w karty oraz prowadzenie działalności w tym zakresie jest dozwolone na podstawie właściwej koncesji, zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia. Odbywa się co do zasady w ośrodkach gier,

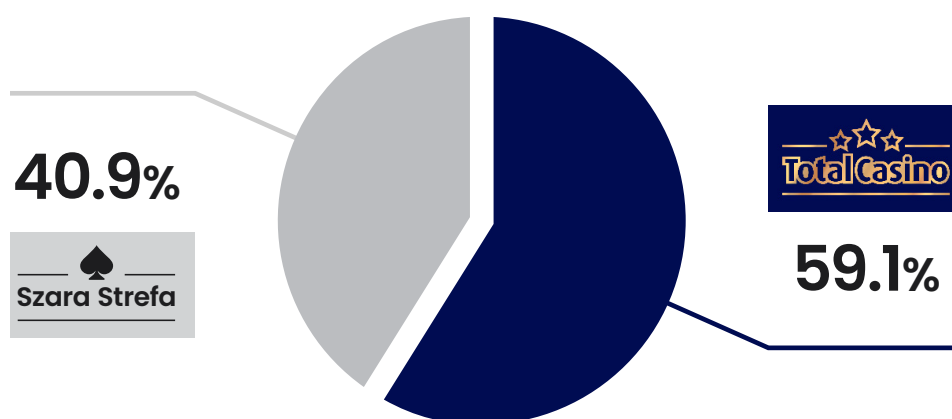
¹ Dz. U. z 2023 r., poz. 227.

takich jak kasyno, salon gier bingo bądź na automatach, w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych itp.

- O ile prowadzenie działalności w zakresie organizowania gier hazardowych wymaga co do zasady uzyskania odpowiedniej koncesji, zezwolenia, czy dokonania zgłoszenia, to ustawodawca przewidział pewne odstępstwo od tej reguły. Artykuł 5 u.g.h. wprowadza monopol państwowy na pewnego rodzaju działalności. Na skutek nowelizacji², która weszła w życie 1 kwietnia 2017 r., do tego katalogu dodano między innymi ust. 1b, który przewiduje, że *urządzanie gier hazardowych przez sieć Internet, z wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych, jest objęte monopolem państwa*. Doszło zatem do sytuacji, w której ten sam rodzaj usług może być świadczony stacjonarnie przez podmioty prywatne po uzyskaniu koncesji, natomiast w przypadku usługi świadczonej w sieci Internet dopuszczalna jest jedynie działalność państwowego monopolisty. Z kolei w przypadku zakładów wzajemnych, prowadzonych podobnie jak kasyna online przez Internet, wymagane jest zezwolenie.
- Obecna sytuacja prawna doprowadziła do paradoksu, w którym oficjalny monopolista państwowy na rynku kasyn online – Total Casino prowadzony przez Totalizator Sportowy sp. z o.o. musi konkurować z podmiotami działającymi w szarej strefie. Z uwagi na specyfikę usług świadczonych w sieci Internet, gdzie podmiot zarejestrowany w innym kraju może oferować w praktyce swoje usługi polskim konsumentom bez stosowania się do jakichkolwiek tutejszych norm prawnych, Total Casino w praktyce walczy z nieuczciwą konkurencją. Doprowadziło to do sytuacji, w której aż 40,9 proc. rynku należy do podmiotów działających w szarej strefie³. W obecnym stanie rzeczy monopol wprowadzony przez ustawodawcę ma zatem charakter ściśle iluzoryczny.

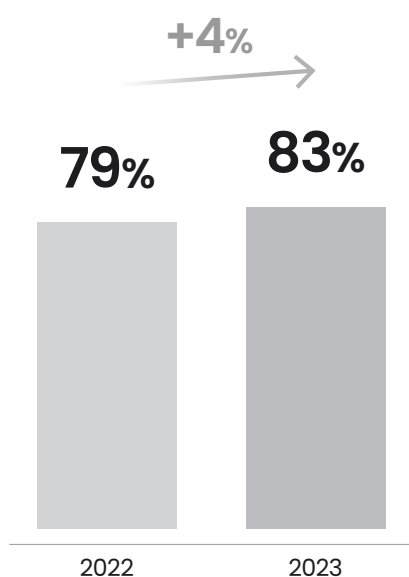
² Dz. U. z 2017 r., poz. 88.

³ EY, *Szara strefa na rynku kasyn online*, 2024 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EY

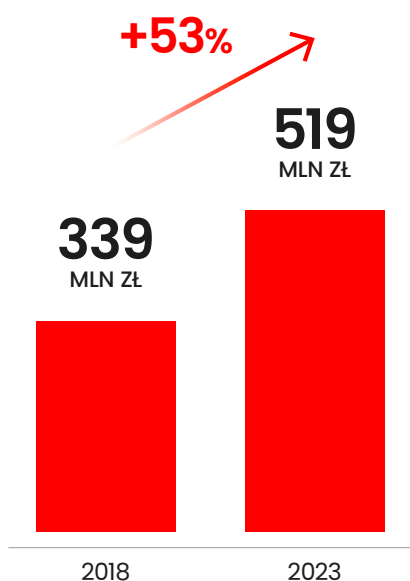
- Część analiz wskazuje, że udział graczy korzystających z nielegalnych kasyn online zdecydowanie przeważa nad tymi, którzy korzystają z usług polskiego monopolisty. Szacunki te wskazują, że w 2023 r. w gronie osób grających w gry kasynowe online z nielegalnych serwisów korzystało aż 83 proc. Niestety jest to wynik gorszy o 4 punkty procentowe, niż rok wcześniej⁴.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CXStream

⁴ CXstream, Szara strefa w zakładach bukmacherskich i grach kasynowych online, 2024 r.

- Badania wskazują, że w naszym kraju 15 proc. społeczeństwa ma regularny, przynajmniej od czasu do czasu, kontakt z grami kasynowymi online. Statystyczny gracz w naszym kraju to mężczyzna do 34. roku życia, który na ten cel jest w stanie przeznaczyć około 300–400 zł miesięcznie. Niestety, jest on również podatny na reklamę, co skutkuje niską świadomością dotyczącą legalności działania kasyn online⁵.
- Istnienie szarej strefy na rynku kasyn online prowadzi do istotnych strat dla budżetu państwa. W 2018 r. wartość utraconych dochodów (w cenach bieżących) wynosiła około 339 milionów złotych, w 2022 r. – około 488 milionów zł, a w 2023 r. – aż 519 milionów zł, co stanowi wzrost o około 53 proc. na przestrzeni pięciu lat⁶. Łączna wartość utraconych dochodów z podatku od gier z tytułu szarej strefy na rynku kasyn online w latach 2018–2023 wyniosła około 2,502 miliarda zł. W 2023 r. utracone dochody z powodu występowania szarej strefy na rynku kasyn online stanowiły 11,5 proc. faktycznie uzyskanych dochodów z podatku od gier.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CXStream

⁵ Ibidem.

⁶ EY, Szara strefa na rynku kasyn online, 2024 r.

- Niektóre analizy wskazują, że w 2024 r. wartość szarej strefy na rynku kasyn online może wynieść nawet 25,9 miliarda złotych obrotu⁷. Analiza EY, oparta o wiarygodny model ekonometryczny, wskazuje, że w 2023 roku przychody GGR (ang. GGR – Gross Gambling Revenue) nielegalnych operatorów kasyn online wyniosły około 1,04 miliarda zł. Środki te nie wspierają polskiej gospodarki, lecz są transferowane za granicę do krajów, w których siedziby mają nielegalnie działające podmioty. Takie stan rzeczy przyczynia się do poważnych strat finansowych sektora publicznego, który traci potencjalne dochody z podatków.
- Światowy rynek gier hazardowych online został oszacowany na 63,53 miliarda dolarów w 2022 r. i przewiduje się, że będzie rósł w tempie 11,7 proc. rocznie, osiągając wartość 153,57 miliardów dolarów do 2030 r.⁸. Niestety, polska gospodarka nie jest w stanie uzyskać adekwatnej korzyści z podatków i innych danin publicznych, gdyż znaczna część rynku należy do szarej strefy.
- Funkcjonowanie szarej strefy wiąże się również z poważnymi konsekwencjami dla bezpieczeństwa konsumentów. Firmy zarejestrowane poza granicami Polski, które oferują swoje usługi polskim konsumentom, często nie stosują realnych środków mających zapewnić bezpieczeństwo graczom. Nie tworzą zasad dotyczących bezpiecznej gry, nie gromadzą danych osobowych w sposób uniemożliwiający ich niezgodne z prawem wykorzystanie, co więcej nie dają gwarancji bezpieczeństwa środków, które konsumenci wpłacili, czy wygrali i nie dają gwarancji ich wypłaty. Kasyna online działające w szarej strefie często celowo wprowadzają konsumentów w błąd poprzez nielegalną reklamę, w której zapewniają o działaniu w zgodzie z prawem. Natomiast konsumenci, którzy padną ofiarą nielegalnych praktyk kasyn działających w szarej strefie, nie mogą nawet bezpiecznie zgłosić popełnienia przestępstwa, gdyż korzystanie przez nich z usług innego podmiotu niż oficjalnego polskiego monopolisty jest naruszeniem przepisów u.g.h. i zagrożone jest sankcjami przewidzianymi w art. 109 Kodeksu karnego skarbowego⁹.
- Ustawa przewiduje szereg sankcji związanych z działalnością kasyn online, które w praktyce są nieegzekwowalne. Państwo nie ma skutecznych mechanizmów pozwalających nakładać kary pieniężne na podmioty zarejestrowane poza Polską, a często również poza Unią Europejską. Istnieje mechanizm pozwalający na blokadę

⁷ EY, *Szara strefa na rynku zakładów wzajemnych online*. Aktualizacja analizy do 2023 r.

⁸ <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/online-gambling-market>.

⁹ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2024 r., poz. 628.)

domeny, pod którą funkcjonuje kasyno, ale również te działania są nieskuteczne. Nielegalnie działające kasyna są bowiem w stanie przenieść swoją działalność na nową stronę niemal w czasie rzeczywistym.

- Po ponad 5 latach funkcjonowania monopolu państwowego widać wyraźnie, że założenia ustawodawcy dotyczące kontroli rynku i ochrony konsumenta nie spełniły się. Wprost przeciwnie, państwowy monopol na tak specyficznym rynku, który może w całości działać w sieci Internet, doprowadził do powstania licznych patologii, które nie tylko uszczuplają dochody publiczne, ale również poważnie narażają interesy konsumentów. Monopole na rynku kasyn online w Europie istnieją już tylko w Polsce, Norwegii i Austrii. Monopol państwowy obowiązuje również w Finlandii, która jednak na skutek debaty publicznej planuje dopuszczenie prywatnych podmiotów do udziału w rynku w 2026 r. W ostatnich latach wiele krajów europejskich zdecydowało się na otwarcie rynku, dostrzegając jego specyfikę. Polska wydaje się dziś jedynym krajem, który nie dostrzega negatywnych skutków monopolu dla budżetu państwa, branży i samych konsumentów. Na rynku kasyn online nie ma bowiem możliwości kontroli podmiotów z krajów offshore oferujących swoje usługi w naszym kraju. Bezkrytyczne podejście do przyjętych rozwiązań sprawia, że mamy do czynienia z ostatnim takim monopolem w Europie.

Cele ustawodawcy wskazane w projekcie ustawy a rzeczywistość

Cele ustawodawcy	Czy udało się zrealizować	Rzeczywistość
Konieczność ograniczenia szarej strefy		Wartość szarej strefy rośnie z roku na rok
		W 2018 r. przychody w szarej strefie wyniosły 678,4 milionów złotych, w 2022 r. – 975,9 milionów złotych oraz 1,0375 miliarda złotych w 2023 roku, co oznacza średni roczny wzrost o 8,9 proc.
		Ponad 40 proc. rynku należy do szarej strefy
Zapewnienie jak najwyższego poziomu ochrony graczy przed negatywnymi skutkami hazardu		Wzrost ryzyka oszustw finansowych w szarej strefie
		Wzrost ryzyka dotyczącego danych osobowych
		Wzrost ryzyka wynikającego z nieuczciwej konkurencji i nielegalnej reklamy
Podniesienie poziomu społecznej świadomości co do zagrożeń wynikających z korzystania z usług nielegalnych operatorów hazardowych		Wzrost ryzyka dotyczącego profilaktyki uzależnień
		Konsumenci stale wprowadzani w błąd przez nielegalną reklamę
		Jeśli konsumenci zostali oszukani w trakcie nielegalnej gry hazardowej, nie mogą tego zgłosić, gdyż mogą podlegać odpowiedzialności karno-skarbowej, nawet jeśli nie wiedzieli, że grali w nielegalnym kasynie online

Źródło: Opracowanie własne.

- Rezygnacja z monopolu i otwarcie rynku na uczciwą konkurencję zapewni większą kontrolę państwa nad całym rynkiem. Ponadto wiązać się będzie z istotnym obniżeniem szarej strefy, nawet do poziomu 16,4 proc., zwiększeniem dochodów z podatków o blisko 376,4 milionów złotych i wygenerowaniem wartości dodanej w gospodarce na poziomie nawet 294,6 milionów złotych¹⁰.
- Otwarcie rynku kasyn online na prywatne podmioty wiązać się będzie ze znacznym ograniczeniem szarej strefy, która zostanie zastąpiona przez legalnie działające podmioty, które będą prowadziły wobec siebie uczciwą konkurencję. Dzięki temu możliwe będzie nie tylko zwiększenie dochodów do budżetu państwa, ale także zwiększenie standardów bezpieczeństwa dla konsumentów. Będzie to również rozwiązanie korzystniejsze dla samego monopolisty, który nie będzie musiał walczyć z nieuczciwą konkurencją ze strony kasyn offshore.

Najważniejsze korzyści z otwarcia rynku kasyn online na prywatne podmioty



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EY oraz wniosków z niniejszego raportu.

¹⁰ EY, Analiza efektów zniesienia monopolu państwowego na rynku kasyn online w Polsce, 2024 r.

WSTĘP

1. Zakres i cel raportu

Fundacja Warsaw Enterprise Institute postanowiła przeanalizować sytuację na rynku kasyn online. Jest to niezwykle interesujący przypadek, w którym ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie monopolu państwowego na rynku, który w praktyce działa w realiach sieci internetowej.

Aż do 2017 r. rynek ten był nieuregulowany, co powodowało, że wszystkie podmioty na nim funkcjonujące działały w szarej strefie. W praktyce dopiero pod koniec 2018 r. zaczęło działać Total Casino – jedyny legalny podmiot kontrolowany przez Totalizator Sportowy. Tak daleko idąca ingerencja w rynek jest trudna do zrozumienia, biorąc pod uwagę, że tożsame usługi w kasynach stacjonarnych nie podlegają monopolowi, a są objęte systemem koncesyjnym, zaś zakłady wzajemne działające online podlegają obowiązkowi uzyskania zezwolenia. Niemniej jednak, jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, tak restrykcyjne uregulowanie rynku było motywowane chęcią walki z szarą strefą, zapewnieniem ochrony konsumentów przed skutkami hazardu (również związanymi z uzależnieniem), czy podniesieniem świadomości społecznej co do zagrożeń wynikających z korzystania z usług nielegalnych operatorów. W praktyce, co wskazane zostanie w niniejszym raporcie, żadnego z tych celów nie udało się zrealizować, a w wielu przypadkach monopol przyniósł odwrotne od oczekiwanych rezultaty. Może to stać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, gdyż daleko idąca ingerencja w swobodę działalności gospodarczej okazuje się nieskuteczna. Co więcej, cele te można zrealizować, stosując mniej dotkliwe dla rynku rozwiązania. Dlaczego zatem monopol państwowy w przypadku kasyn online nie jest dobrym rozwiązaniem?

Jak pokazują dane, pomimo ponad pięciu lat działalności Total Casino, udział szarej strefy w rynku wciąż wynosi ponad 40 proc.¹¹. Choć maleje on z roku na rok, to tempo spadku wyraźnie spowalnia. Co więcej, jeśli chodzi o GGR, to szara strefa zyskuje, a nie traci. Dzieje się tak, ponieważ rynek gier hazardowych organizowanych przez Internet bardzo szybko rośnie, a legalny monopolista w tak specyficznym środowisku, jak sieć internetowa i w takich ramach prawnych, jakie zostały określone w ustawie, nie jest w stanie skutecznie konkurować z nielegalnymi podmiotami. Kasyna działające w szarej strefie zarejestrowane są poza granicami Polski czy Unii Europejskiej i nie muszą stosować się do wymogów dotyczących bezpieczeństwa konsumenta, zakazu reklamy, czy też nie muszą płacić relatywnie wysokich podatków i innych opłat publicznych. Te obciążenia dotyczą jednak Total Casino. Powoduje to, że obecny monopol jest jedynie iluzoryczny, a legalnie działający podmiot musi konkurować z licznymi kasynami online posiadającymi nieuczciwe przewagi konkurencyjne.

Monopol nie sprawdził się także w realizacji celu ochrony graczy przed skutkami hazardu online. Po pierwsze istniejąca szara strefa powoduje, że wszelkie regulacje mające służyć bezpieczeństwu użytkownika, choćby kwestie dotyczące weryfikacji jego wieku, nie są respektowane przez nielegalne podmioty. Ich działalność stawia pod znakiem zapytania także standardy w zakresie ochrony danych graczy i samych gier, czy w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Po drugie dostępne dane wskazują, że w przypadku ryzyka uzależnienia problem ten w znacznie większym stopniu dotyczy alkoholu czy nikotyny, a w ich przypadku regulacje są dalece mniej dotkliwe, jeśli chodzi o swobodę działalności gospodarczej.

Monopol nie przyczynił się również do zwiększania świadomości graczy. Nie tylko zgodnie z dostępnymi danymi wciąż pozostaje ona bardzo niska, ale z powodu wprowadzenia zakazu reklamy, który dotyczy w praktyce wyłącznie jednego legalnie działającego podmiotu, nielegalne kasyna online swobodnie i powszechnie szerzą dezinformację w zakresie legalności ich funkcjonowania na krajowym rynku.

Wprowadzenie państwowego monopolu nie było w stanie skutecznie zagwarantować realizacji żadnego z zakładanych przez ustawodawcę celów. Jak zatem naprawić tę sytuację? **Fundacja Warsaw Enterprise Institute postuluje otwarcie rynku dla podmiotów prywatnych i wprowadzenie systemu zezwoleń analogicznego, jak dla kasyn zakładów wzajemnych prowadzonych w Internecie.** Posiadamy już wypracowane standardy w tym zakresie, które sprawdzają się dla podobnych usług, które są oferowane

¹¹ EY, *Szara strefa na rynku kasyn online, 2024 r.*

przez bukmacherów. Wystarczy zatem odpowiednio zastosować przepisy dotyczące zakładów wzajemnych online, do kasyn działających w Internecie. Tylko uczciwa rynkowa konkurencja będzie w stanie skutecznie zwalczyć szarą strefę i powstające za jej sprawą na rynku patologie.

Propozycje, jakie prezentujemy w niniejszym raporcie, dążą do tego, aby zastąpić (przynajmniej w znacznym stopniu) szarą strefę legalnie działającymi podmiotami. Firmy, które będą posiadały zezwolenie i będą funkcjonowały pod nadzorem państwa, będą działały również na rzecz rozwoju naszej gospodarki. Takie podmioty będą dawały także gwarancję ochrony praw konsumentów zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem.



Postulat I – stworzenie systemu zezwoleń dla kasyn online w sposób analogiczny, jak dla zakładów wzajemnych.

2. Wyjaśnienie pojęć

W raporcie wielokrotnie posłużono się pojęciami z zakresu finansów i ekonomii, które wymagają krótkiego wyjaśnienia. Przede wszystkim w kontekście zysków nielegalnie działających kasyn online wielokrotnie użyto sformułowania „**GGR**”, a więc **Gross Gambling Revenue**. Są to przychody netto operatorów kasyn, a więc różnica między przychodami ze sprzedaży gier hazardowych i wypłaconymi wygranymi. Jeśli podmiot organizujący grę hazardową uzyskał przychód w wysokości miliona złotych i wypłacił wygrane w wysokości 950 tysięcy, to **przychód netto**, a więc GRR był równy 50 tysiącom zł. Jeśli natomiast weźmiemy pod uwagę same przychody ze sprzedaży gier, bez uwzględniania wypłaconych wygranych, to jest to **obrót lub suma stawek czy postawione stawki** operatora kasyna online.

Innym często pojawiającym się w raporcie określeniem w odniesieniu do operatorów kasyn zarejestrowanych poza granicami Polski, jest pojęcie **offshore**. Kasyno czy podmiot offshore oznacza, że są one zarejestrowane i funkcjonują w innym kraju. Zważywszy na istnienie w Polsce monopolu państwowego na organizowanie gier hazardowych w Internecie, podmioty takie domyślnie należą do szarej strefy. Nawet jeśli

posiadają licencję w innym kraju, to oferowanie przez nich usług polskim internautom jest naruszeniem polskiego porządku prawnego. Podmioty takie co do zasady ignorują także przepisy dotyczące ochrony konsumenta, czy zakazu reklamy i stosują praktyki nieuczciwej konkurencji wobec polskiego monopolisty. Stąd też zamiennie stosowane są pojęcia – nielegalne podmioty/kasyna online. Pierwotnie pojęcie offshore oznacza w terminologii ekonomicznej „zagraniczny” np. offshore market – rynek zagraniczny czy offshore company – spółka zagraniczna. Rodzime spółki czy rynek określany jest z kolei terminem onshore. Pojęcie to dosłownie oznacza „zamorski”, co jest pochodną tego, że wywodzi się z Wielkiej Brytanii, która jest krajem wyspiarskim.

RYNEK KASYN ONLINE – STAN PRAWNY

Rynek kasyn online w Polsce jest ściśle regulowany. Kluczowym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa o grach hazardowych z 2009 r., która 1 kwietnia 2017 r. została znowelizowana między innymi poprzez wprowadzenie norm odnoszących się do podmiotów organizujących gry hazardowe w Internecie.

Ustawodawca regulując rynek, zdecydował się na wprowadzenie państwowego monopolu, który jest wykonywany przez Total Casino. Ustawa zawiera szereg przemyślanych i istotnych norm mających na celu ochronę konsumenta, szczególnie osób małoletnich. Są to przede wszystkim przepisy odnoszące się do obowiązku tworzenia regulaminu odpowiedzialnej gry, czy dotyczące ochrony danych o grach i ich uczestnikach. Ważne z punktu widzenia branży przepisy znajdują się także w aktach prawnych dotyczących ochrony danych osobowych, czy przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Niestety, sama decyzja o stworzeniu monopolu państwowego w rzeczywistości doprowadziła do tego, że Total Casino nie jest w stanie konkurować z nielegalnie działającymi podmiotami w szarej strefie. Podmioty te nie stosują się do polskich przepisów prawnych, mając siedzibę w krajach offshore. Stosują powszechnie reklamę, często celowo wprowadzającą konsumentów w błąd, czego nie może robić Total Casino. Nie dają także żadnych gwarancji bezpieczeństwa dla konsumentów. Co ważne, ponieważ formalnie działają poza granicami Polski, mechanizmy przewidziane w ustawie dotyczące np. blokowania ich stron internetowych są w praktyce nieskuteczne.

1. Podstawy prawne

Rynek hazardu w Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich oraz szerzej – kultury zachodniej – jest ściśle regulowany. Obecnie obowiązująca ustawa o grach hazardowych z 2009 r. nie jest pierwszym aktem prawnym odnoszącym się do tej materii. Przed jej wprowadzeniem obowiązywała ustawa z 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych¹², która zgodnie z art. 1 określała „warunki urządzania i zasady prowadzenia działalności w zakresie gier losowych i zakładów wzajemnych”. Artykuł 24 tejże ustawy przewidywał objęcie gier losowych i zakładów wzajemnych systemem zezwoleń, jednak już wtedy gry liczbowe oraz loterie pieniężne objęto monopolem państwowym (zgodnie z treścią art. 4 ust. 1).

Po blisko dwóch dekadach ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie nowego, kompleksowego aktu prawnego regulującego tę materię. Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy o grach hazardowych było to spowodowane „dynamicznie zmieniającym się i rozwijającym rynkiem gier i zakładów wzajemnych, nowymi technologiami stosowanymi w tym sektorze gospodarki narodowej oraz występującymi na rynku nieprawidłowościami”. Wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych miało być „elementem koniecznym do naprawy obecnego stanu i wzmocnienia kontroli państwowej nad rynkiem gier i zakładów wzajemnych”. Projektodawca nowych przepisów wskazywał na potrzebę uproszczenia procedur i zwiększenie kontroli, konieczność monitorowania i regulowania rynku w celu ochrony konsumentów przed uzależnieniem, czy zwiększenie wpływów budżetowych.

Ustawa ta, choć znacznie bardziej złożona niż poprzednia, w pierwotnym brzmieniu nie regulowała jednak organizacji gier hazardowych za pośrednictwem sieci Internet. Wskazać należy, że **pierwsze kasyna online zaczęły działać już w latach 90. XX wieku**, a wiele źródeł podaje, że pierwsze z nich – InterCasino – powstało już w 1995 r. Miało jednak ono raczej charakter technologicznej ciekawostki. Niemniej jednak rynek ten bardzo szybko się rozwijał i jeszcze w XX wieku państwa takie jak Kanada, Australia czy Stany Zjednoczone próbowały uregulować rynek, czy wręcz zakazać hazardu online. Próby te jednak się nie powiodły, a na początku XXI wieku z tego rodzaju usług na całym

¹² Dz. U. z 1992 nr 68, poz. 341.

świecie korzystały już miliony osób. Polski ustawodawca miał zatem świadomość istnienia hazardu w sieci, jednak zdecydował się na regulację rynku dopiero po kilku latach.

Kasyna online, podobnie jak cała branża technologiczna, ewoluują. Początkowo oferowały one jedynie najprostsze gry karciane oraz naśladowujące automaty do gier. Obecnie oferta ograniczona jest jedynie pomysłowością twórców, a niektóre gry zaczynają być przenoszone do rozszerzonej bądź wirtualnej rzeczywistości. Rynek ten jest zatem bardzo dynamiczny i z pewnością prawodawcom i organom państwa trudno za nim nadążyć. Wskazać należy, że bez względu na rodzaj gry, zawsze jest ona sterowana algorytmem stworzonym przez programistów, co daje pole do naruszeń i powstawania patologii wśród nieuczciwych podmiotów, które mogą starać się sterować grą na niekorzyść konsumentów. Nielegalne kasyna offshore, które nie stosują się do polskich regulacji i standardów, nie posiadają stosownych certyfikatów potwierdzających prawidłowość prowadzonej gry. Podmioty, które są nastawione wyłącznie na zys kosztem konsumenta, mogą ulec pokusie manipulacji algorytmem, aby ten działał na ich korzyść. Poza kwestiami RNG¹³, zagrożenia płynące z korzystania z usług nielegalnych podmiotów dotyczą między innymi wypłaty środków, czy bezpieczeństwa gromadzenia danych osobowych. Wreszcie niezwykle istotna jest także ochrona konsumenta przed potencjalnymi skutkami uzależnień. Te oraz wiele innych czynników muszą być brane pod uwagę przy budowaniu rozwiązań systemowych dotyczących regulacji rynku.

Regulacja rynku kasyn online w Polsce nastąpiła za sprawą nowelizacji ustawy o grach hazardowych 1 kwietnia 2017 r. Została ona wprowadzona ustawą z 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw. Projektodawca przepisów w uzasadnieniu wskazał, że celem zmiany przepisów są takie kwestie jak:

- konieczność ograniczenia szarej strefy;
- zapewnienie jak najwyższego poziomu ochrony graczy przed negatywnymi skutkami hazardu;
- podniesienie poziomu społecznej świadomości co do zagrożeń wynikających z korzystania z usług nielegalnych operatorów hazardowych.

13 RNG (Random Number Generator), czyli program komputerowy generujący losowy ciąg liczbowy mający w tym kontekście imitować losowość gier hazardowych. Por. https://pl.wikipedia.org/wiki/Generator_liczb_losowych.

Ustawodawca ponadto podkreśla w uzasadnieniu projektu szczególną potrzebę ochrony osób poniżej 18. roku życia przed uzależnieniem od hazardu, co ma uzasadniać potrzebę objęcia kasyn online monopolem państwowym. Jak czytamy w uzasadnieniu:



W szczególności osoby poniżej 18. roku życia narażone są na uzależnienie od hazardu, zwłaszcza w świetle dynamicznego rozwoju usług hazardowych oferowanych za pośrednictwem sieci Internet oraz popularności nielegalnie oferowanych gier na automatach do gier.

Realizacja wskazanych powyżej celów w zakresie funkcjonowania kasyn online przede wszystkim polegała na wprowadzeniu do ustawy o grach hazardowych art. 5 ust. 1b, który stanowi:



Urządzanie gier hazardowych przez sieć Internet, z wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych, jest objęte monopolem państwa.

Monopol ten w praktyce powierzony został Totalizatorowi Sportowemu sp. z o.o., a więc spółce prawa handlowego kontrolowanej przez państwo i zajmującej się głównie grami liczbowymi, loteriami pieniężnymi i zakładami wzajemnymi. W powszechnej świadomości znanej z organizacji loterii „Lotto”. Nadzór właścicielski nad tym podmiotem sprawuje obecnie Ministerstwo Aktywów Państwowych. Totalizator Sportowy, jak wskazuje choćby na swojej stronie internetowej, ma na celu zapewnienie finansowania sportu, kultury czy rekreacji, ale także zapewnienie bezpiecznej rozrywki, czy maksymalizację wpływów do budżetu państwa¹⁴. W celu realizacji obowiązku nałożonego przez ustawę Totalizator Sportowy powołał w 2018 r. jedyne legalnie działające w Polsce kasyno online – Total Casino.

¹⁴ <https://www.totalizator.pl/firma/misja-i-wizja>.

Ustawodawca uregulował zatem całkowicie odmiennie rynek kasyn stacjonarnych i online, a jeszcze inaczej zakłady wzajemne w Internecie. W przypadku kasyn stacjonarnych zgodnie z ustawą funkcjonuje bowiem system koncesyjny (zgodnie z treścią art. 6 u.g.h.), bukmacherzy potrzebują zezwolenia, a kasyna online objęte są monopolem państwa. Jednak doświadczenia ostatnich lat wskazują, że cele ustawodawcy całkowicie rozminęły się z rzeczywistością. Próby skutecznej regulacji tak specyficznego rynku, który działa w całości w sieci Internet, okazały się niemożliwe. Obok Total Casino z powodzeniem zaczęła działać nielegalna konkurencja w postaci kasyn online zarejestrowanych w innych krajach, często spoza Unii Europejskiej. Egzekwowanie przestrzegania określonych standardów i polskiego porządku prawnego wobec firm zarejestrowanych poza UE jest niemożliwe, a praktyka pokazuje, że podmioty zarejestrowane w jednym z krajów wspólnoty również naruszają polskie normy prawne, powołując się na swobodę świadczenia usług na wewnętrznym rynku.

1. Regulacja kasyn online – regulamin odpowiedzialnej gry, ochrona danych, AML, zakaz reklamy

Uregulowanie rynku kasyn online miało na celu między innymi walkę z szarą strefą. Istotnie, ówczesne obowiązujące regulacje prawne regulowały szeroko rynek hazardowy w Polsce, jednak nie odnosiły się do kasyn online. Jest to o tyle interesujące, że kasyna online funkcjonowały w tym czasie już od wielu lat. Sama ustawa natomiast odnosiła się w sposób kompleksowy np. do zakładów wzajemnych przez Internet (art. 15d i inne). Rozwój technologiczny i upowszechnienie rozrywki w sieci faktycznie wymknął się spod uwagi ustawodawcy, a sam rynek kasyn online wymagał regulacji. Niestety, obawy ustawodawcy w zakresie szybkiego wzrostu szarej strefy doprowadziły do nadmiernej regulacji w postaci wyłączenia prywatnych podmiotów z rynku. Z drugiej strony szereg przepisów odnoszących się do wymogów, jakie musi spełnić podmiot organizujący gry przez Internet, wydaje się przemyślany i doprecyzowany.

W nowelizacji przepisów u.g.h. zmieniła się przede wszystkim definicja gier losowych zawarta w art. 2, jak i dodano szereg przepisów odnoszących się bezpośrednio do kasyn online, w tym art. 5 ust. 1b ustanawiający monopol państwowy.



Ustawa o grach hazardowych przed 1 kwietnia 2017 r. w art. 2 ust. 1 definiowała gry losowe jako „[...] gry o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik w szczególności zależy od przypadku, a warunki gry określa regulamin [...]”

Po nowelizacji przepis ten doprecyzowano w następujący sposób:



„[...] gry, **w tym urządzone przez sieć Internet**, o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik w szczególności zależy od przypadku [...]”

Przepis ustanawiający monopol państwa w obszarze kasyn online:



Art. 5 ust. 1b u.g.h. „Urządzanie gier hazardowych przez sieć Internet, z wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych, jest objęte monopolem państwa”.

Regulamin odpowiedzialnej gry

Regulacja rynku kasyn online wiązała się także z nałożeniem na monopolistę państwowego pewnych obowiązków. Jeden z ważniejszych dotyczy stworzenia regulaminu odpowiedzialnej gry i został on określony w art. 15i u.g.h. Regulamin ten musi zostać zatwierdzony przez Ministra Finansów oraz udostępniony na stronie internetowej podmiotu zarządzającego gry przez Internet. Powinien on zawierać między innymi informacje o podmiocie organizującym gry i sposobie kontaktu z nim, informacje o zezwoleniu, informacje o zakazie uczestniczenia w grze przez małoletnich, o ryzyku związanym z hazardem i jak uzyskać pomoc w tym zakresie. Regulamin powinien także określać procedurę rejestracji, czy mechanizmy umożliwiające konsumentom weryfikację swojej aktywności oraz zapobiegające dalszej grze po wyczerpaniu środków

na koncie. Niezwykle ważne jest jednak to, że powinien także zawierać procedurę weryfikacji pełnoletności oraz zapewniać ochronę małoletnich przy prezentowaniu informacji handlowych na stronie internetowej. Należy podkreślić, że obowiązek posiadania regulaminu odpowiedzialnej gry jest niezwykle istotny i został prawidłowo oraz wyczerpująco określony w ustawie. Ma on umożliwić zachowanie odpowiednich standardów, przejrzystości informacji, a także, co szczególnie istotne, chronić osoby małoletnie, jako szczególnie wrażliwe, przed ekspozycją na gry hazardowe. Wymogi dotyczące regulaminu zostały stosunkowo ogólnie określone w ustawie, co daje dużą elastyczność w jego formułowaniu i umożliwia dostosowywanie go do bieżących standardów i uwarunkowań technologicznych. Jednocześnie regulamin musi zostać zatwierdzony przez Ministra Finansów, co daje państwu gwarancję kontroli nad jego treścią oraz uniemożliwia tworzenie nieprecyzyjnych czy wymijających zapisów.



Logowanie się na konto oraz weryfikacja wieku gracza może odbywać się za pośrednictwem istniejących, sprawdzonych i publicznych narzędzi np. z wykorzystaniem „Profilu Zaufanego”, aplikacji „mObywatel”, bądź innych powszechnie przyjętych mechanizmów potwierdzenia tożsamości, jak kwalifikowany podpis elektroniczny. Byłoby to szczególnie pomocne w przypadku demonopolizacji rynku i mogłoby stanowić dobrą praktykę dla wszystkich podmiotów działających na rynku. W takim przypadku konsument korzystający z kasyna online musiałby zarówno zarejestrować konto, jak i każdorazowo potwierdzić logowanie z wykorzystaniem aplikacji publicznej, co w sposób bardzo istotny ograniczyłoby ryzyko dostępu do serwisu dla osoby, która nie ukończyła 18. roku życia.



Nielegalne kasyna często nie tworzą regulaminu odpowiedzialnej gry, tworzą go na niekorzyść konsumenta bądź mimo posiadania regulaminu, nie respektują jego zapisów. Dochodzenie wobec nich przestrzegania norm przez konsumentów jest praktycznie niemożliwe. Niestety, wiele podmiotów z szarej strefy nie weryfikuje wieku gracza bądź robi to jedynie w sposób iluzoryczny. Co więcej, ponieważ na rynku działają nielegalne kasyna zarejestrowane w innych państwach, które nie zawsze stosują dobre praktyki, potencjalne ryzyko dla konsumentów może nawet być większe niż przy braku monopolu.

Ochrona danych

Kolejne, niezwykle ważne obowiązki podmiotów urządzających gry hazardowe przez Internet dotyczą ochrony danych, zarówno dotyczących przebiegu samych gier, jak i jej uczestników. Zostały określone w art. 15d u.g.h. Kasyna online mają obowiązek archiwizować wszelkie dane dotyczące gry hazardowej, które pozwalają ustalić jej przebieg i wynik oraz które pozwalają na identyfikację uczestnika gry. Dane te powinny być archiwizowane na urządzeniach, które są zainstalowane na terytorium państwa członkowskiego UE bądź Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. Zgromadzone w ten sposób informacje muszą być zabezpieczone właściwymi narzędziami i oprogramowaniem zwiększającym bezpieczeństwo. Organizator gier musi zapewnić zdalny dostęp do zarchiwizowanych danych organom Krajowej Administracji Skarbowej. Obowiązek przechowywania danych trwa przez 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym dokonano ich archiwizacji. Szczegóły dotyczące zakresu i sposobu archiwizacji danych mogą być określone w drodze rozporządzenia Ministra Finansów. Obecnie obowiązującym aktem wykonawczym w tym zakresie jest rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie sposobu oraz zakresu archiwizacji danych związanych z urządzanymi grami hazardowymi przez sieć Internet¹⁵. Zawiera ono między innymi szczegółowe wymogi dotyczące urządzeń archiwizujących oraz oprogramowania, a także dokładne dane, które muszą zostać zgromadzone w systemie (np. katalog gier, liczbę prowadzonych gier, ilość wygranych i przegranych oraz poszczególne stawki). Wszystkie te informacje mają na celu umożliwienie odtworzenia przebiegu gier

¹⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1018.

poszczególnych osób i powiązania danych gier i ich rezultatu z określoną osobą. **Dzięki temu możliwa jest weryfikacja np. tego, czy gra została przeprowadzona w sposób uczciwy. Wskazać bowiem należy, że wynikiem gry kasynowej urządzonej w Internecie steruje algorytm. Program powinien zostać napisany w taki sposób, by Generator Liczb Losowych (RNG) odzwierciedlał rzeczywiste warunki w danej grze. W praktyce oprogramowanie zależy od jego twórcy, więc istnieje w tym zakresie ryzyko naruszeń. Dlatego też ustawa nakłada restrykcyjne wymogi w zakresie gromadzenia danych o przeprowadzonych grach.**



Obecnie podmioty działające w szarej strefie, które zarejestrowane są w innych krajach (zwane inaczej „offshore”), nie respektują wymogów stawianych przez polskie prawo. Stwarza to istotne ryzyko dla konsumenta, że gra, w której bierze udział nie jest przeprowadzona na uczciwych zasadach i np. szansa na wygraną jest niższa, niż wynikałoby to z rachunku prawdopodobieństwa.

Kolejna bardzo istotna kwestia dotycząca ochrony danych odnosi się bezpośrednio do użytkowników kasyn online. Ustawa o grach hazardowych częściowo reguluje tę materię, stanowiąc, jakie informacje i w jaki sposób powinny być gromadzone. Główną jednak rolę w tym zakresie odgrywają inne akty prawne, przede wszystkim ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych¹⁶ oraz RODO¹⁷. Obowiązek stosowania tych norm dotyczy bowiem wszystkich podmiotów, które gromadzą i przetwarzają dane osobowe w naszym kraju (a w przypadku RODO w każdym kraju członkowskim UE). Przepisy dotyczące ochrony danych osobowych mają zagwarantować, że będą one gromadzone jedynie w niezbędnym zakresie oraz w sposób bezpieczny, który uniemożliwi wycieki bądź ich kradzież. Jest to niezwykle istotne w obecnych czasach, gdyż ryzyko, które wiąże się z dostaniem się danych osobowych w niepowołane ręce, jest bardzo duże. Może to prowadzić do kradzieży tożsamości, a w konsekwencji np. zaciągania zobowiązań na nasze konto czy kradzież

¹⁶ Dz. U. 2019 r., poz. 1781.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, L 119/1.

środków z konta bankowego. Dane, które zostaną wykradzione, mogą również trafić do bazy danych osobowych, która jest później sprzedawana bez naszej wiedzy.



Nielegalne kasyna online nie dają gwarancji bezpieczeństwa danych osobowych konsumentów. Jeśli podmiot prowadzący gry hazardowe w Internecie zarejestrowany jest poza granicami UE, to europejskie standardy go nie obowiązują. Stwarza to ryzyko wycieków bądź kradzieży istotnych informacji o graczach, które mogą posłużyć do popełnienia przestępstwa. W skrajnych przypadkach nielegalne kasyna również mogą celowo wykorzystywać dane swoich klientów w sposób nieuprawniony.

Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

Kolejna istotna kwestia, którą należy poruszyć, dotyczy przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (zwane dalej również „AML” – Anti Money Laundering). Należy zaznaczyć, że obowiązki dotyczące udokumentowania działania w zgodzie z regulacjami dotyczącymi AML są między innymi warunkiem uzyskania koncesji przez kasyna stacjonarne, czy podmioty organizujące zakłady wzajemne. Wymóg dokumentowania zgodności z AML został przewidziany w art. 34a ust. 1, 35 ust. 20, czy 36 ust. 20, u.g.h. Z kolei zgodnie z art. 59 ust. 7 niewywiązywanie się przez spółkę z wymogów związanych z AML może być przyczyną cofnięcia koncesji czy zezwolenia.



Ponieważ na rynku kasyn online istnieje monopol państwowy, to przepisy dotyczące wymogów uzyskania koncesji oraz przypadków jej utraty nie odnoszą się bezpośrednio do podmiotów organizujących gry hazardowe przez Internet. W przypadku odejścia od państwowego monopolu proponujemy odpowiednie stosowanie wymogów dotyczących kasyn stacjonarnych (art. 34a, 35, 59 u.g.h.), w tym w zakresie stosowania przepisów AML, do kasyn online.

Mimo że obecnie u.g.h. nie odnosi się wprost w przypadku kasyn online do przepisów AML, to oczywiste jest, że również Total Casino (państwowy monopolista) musi stosować się do tych regulacji. Ustawa o grach hazardowych odwołuje się do AML w zakresie wymogów, jakie muszą spełniać podmioty ubiegające się o koncesje czy zezwolenia, same zaś przepisy są uregulowane w odrębnych aktach prawnych i dotyczą szerokiego katalogu podmiotów, w których działalności zachodzi ryzyko prania pieniędzy np. banków, instytucji finansowych, firm inwestycyjnych, zakładów ubezpieczeniowych etc.

Podstawowym aktem prawnym regulującym materię AML w Polsce jest ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹⁸. Podmioty działające w naszym kraju muszą także stosować się między innymi do unijnej dyrektywy AML¹⁹ oraz do standardów The Financial Action Task Force (FATF)²⁰. Przepisy zarówno krajowe, jak i międzynarodowe w sposób kompleksowy regulują zagadnienia dotyczące analizy transakcji i podejrzanych działań, należytej staranności, raportowania transakcji, czy stosowania odpowiednich środków bezpieczeństwa. Na legalnie działające podmioty nałożone są obowiązki dotyczące między innymi korzystania ze świadczeń dostawców usług płatniczych w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych²¹, a więc banków, instytucji kredytowych, instytucji płatniczych i innych podmiotów, które muszą spełnić bardzo rygorystyczne warunki, aby móc działać na rynku. Tego rodzaju standardów spełniać nie muszą podmioty funkcjonujące w szarej strefie, co utrudnia identyfikację przepływów finansowych i osób w nich uczestniczących.

18 Dz. U. z 2023 r., poz. 1124.

19 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, L 141/73

20 <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>.

21 Dz. U. z 2024 r., poz. 30.

W przypadku rynku gier hazardowych organizowanych w Internecie spełnianie standardów AML jest szczególnie istotne, gdyż zgodnie z danymi Komisji Europejskiej ryzyko prania pieniędzy właśnie przez kasyna online jest bardzo wysokie. Problem jest na tyle istotny, że UE rozważa wzmocnienie poziomu kontroli klientów, aby zapobiegać tego rodzaju przestępstwom dokonywanym w sieci²². Raport Komisji wskazuje, że:



Organy ścigania uważają hazard online za potencjalnie atrakcyjne narzędzie prania pieniędzy, które wymaga umiarkowanego poziomu wiedzy specjalistycznej i stanowi realną opcję. Wydaje się również, że hazard online oferuje tanią możliwość prania pieniędzy. W tym kontekście poziom zagrożenia, jakie stanowi pranie pieniędzy dla gier hazardowych oferowanych w Internecie, uznaje się za bardzo wysoki (poziom 4).

Ryzyko dotyczące prania pieniędzy w przypadku kasyn online jest bardzo złożone. Po pierwsze w przypadku nielegalnie działających podmiotów w szarej strefie istnieje niebezpieczeństwo, że mogą być one przejęte przez podmioty prowadzące działalność przestępczą lub mogą być zakładane przez zorganizowane grupy przestępcze od samego początku w tym właśnie celu. Również kasyna, które technicznie nie mają związku z grupami przestępczymi, ale nie wprowadziły należytych standardów bezpieczeństwa, mogą zostać wykorzystane do prania pieniędzy. W takich kasynach tworzone są konta graczy, na które trafiają środki z działalności przestępczej. Część z nich jest wykorzystywana w grach, a po jakimś czasie całość środków jest wypłacana jako przychody z gier hazardowych. W przypadku nielegalnych kasyn trudno jest zweryfikować, czy np. przy jednym stoliku pokera nie grają wyłącznie osoby uwikłane w pranie pieniędzy, które chcą sobie w ten sposób przekazać określone środki i jednocześnie uwiarygodnić ich pochodzenie. W innych przypadkach przestępcy dokonują również „zakupów” kont w kasynach online za kwotę większą niż pieniądze przypisane do takiego konta²³. Kreatywność środowisk przestępczych w tym zakresie jest bardzo duża i przykładów

²² Komisja Europejska, Report From the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, 2022 r.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0344&from=EN>.

²³ *Ibidem*.

tego proceduru można wymienić wiele, dlatego tak ważne jest, aby kasyna online stosowały najwyższe standardy w zakresie przeciwdziałaniu tego rodzaju patologiom.



Ryzyko prania pieniędzy w przypadku gier hazardowych online prowadzone bez kontroli państwa jest bardzo duże. Nielegalne kasyna online mogą być prowadzone przez grupy przestępcze bądź mogą być przez nie wykorzystywane w swojej działalności. Rozwój szarej strefy stwarza niebezpieczeństwo rozwoju tego rodzaju przestępczości. Konsumenci korzystający z usług takich podmiotów mogą w wielu przypadkach nie zdawać sobie sprawy, że zostali uwikłani w nielegalną aktywność.

Nielegalne podmioty powszechnie promują swoje działania w sieci

Zagadnieniem, któremu warto poświęcić uwagę, jest również zakaz reklamy i promocji określony w przepisach u.g.h., szczególnie w art. 29 tejże ustawy. Przepisy ustawy wprost zabraniają tego rodzaju działań w przypadku gier cylindrycznych, w karty, w kości, na automatach oraz zakładów wzajemnych z wyjątkiem sytuacji określonych w art. 29b. Może wydawać się, że przepis ten nie precyzuje, czy zakaz dotyczy również gier organizowanych w Internecie, ale w kontekście całości ustawy należy uznać, że odpowiedź na to pytanie jest twierdząca. Ministerstwo publikuje w tym temacie również wyjaśnienie na swojej stronie internetowej²⁴. To, czym jest reklama w rozumieniu u.g.h., definiuje art. 29 ust. 6–9, zgodnie z którym są to między innymi publiczne rozpowszechnianie znaków towarowych, symboli graficznych i innych oznaczeń związanych z grami hazardowymi albo podmiotami je zarządzającymi. Nie można także promować znaków i symboli związanych z kasynami online poprzez działania promocyjne np. rozdawanie rekwiizytów. Oczywiście, zgodnie z ust. 5 zakaz ten nie obejmuje umieszczania reklamy, logotypów itp. na stronie internetowej samego kasyna.

Celem wprowadzenia zakazu reklamy jest, zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, ochrona osób małoletnich przed uzależnieniami oraz walka z szarą strefą. Praktyka pokazuje jednak, że celu tego nie udało się osiągnąć w zakresie działalności kasyn

²⁴ <https://www.podatki.gov.pl/pozostale-podatki/gry-hazardowe/informacje-ogolne/zakaz-reklamy-i-promocji-gier-hazardowych-w-internecie>.

online. Z uwagi na to, że w naszym kraju jedynym legalnie działającym podmiotem na tym rynku jest państwowy monopolista, to tylko on jest związany tymi przepisami. Kasyna działające w szarej strefie nie tylko nie respektują zakazu, ale dzięki reklamie wprost wprowadzają konsumentów w błąd, np. wskazując, że działają legalnie, posiadają licencje itp. Reklamy dotyczące kasyn internetowych i dezinformacja w tym zakresie są bardzo powszechne.

Finalnie w Polsce występuje stan faktyczny, w którym państwowy monopolista w konkurencji z kasynami online działającymi w szarej strefie jest jedynym podmiotem, który nie może się reklamować. Ta kuriozalna sytuacja doprowadziła do tego, że w sieci szerzy się dezinformacja na temat rynku, co wpływa na świadomość konsumentów. Sam fakt istnienia zakazu konkurencji finalnie sprzyja rozwojowi szarej strefy.

Ustawodawca postanowił rozwiązać problem nielegalnego reklamowania się w Internecie oraz w ogóle nielegalnego funkcjonowania kasyn online przez blokowanie stron. Artykuł 15f u.g.h. przewiduje powstanie rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą. Wpisowi do rejestru zgodnie z ust. 4 podlegają strony internetowe służące do urządzania gier hazardowych oraz przeznaczone do ich reklamowania lub promowania. Przedsiębiorcy komunikacyjni są zobligowani do blokowania stron wpisanych do rejestru, zaś dostawcy usług płatniczych zgodnie z art. 15g – do zaprzestania ich świadczenia na tych stronach. Niestety, zakazy te są w praktyce nieskuteczne, gdyż nielegalnie działające kasyna są przygotowane na taką ewentualność i bez problemu przenoszą swoją działalność na inną domenę w bardzo krótkim czasie. W chwili pisania niniejszego raportu w rejestrze znajduje się blisko 45 tysięcy adresów²⁵, przy czym wiele z nich jest bliźniaczo podobnych, co pokazuje, jak powszechnym zjawiskiem jest „klonowanie” tychże domen często przez zmianę zaledwie jednego znaku. Technicznie nielegalnie działające kasyna mogą być również karane finansowo, choćby z uwagi na naruszenia przepisów podatkowych, ale praktyczne możliwości stosowania tych mechanizmów w stosunku do podmiotów działających offshore jest znikome.

Problem nieskuteczności blokowania reklam oraz innych mechanizmów przewidzianych do walki z nielegalnymi kasynami zauważa również Totalizator Sportowy²⁶. Warto również wskazać, że z badania przeprowadzonego przez CXstream wynika, że aż 25 proc. konsumentów do skorzystania z usług nielegalnych operatorów nakłoniła reklama i w 19 proc. – artykuł w Internecie. Ponadto to samo badanie wskazuje, że aż 67 proc.

²⁵ Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą znajduje się pod adresem: <https://hazard.mf.gov.pl>.

²⁶ VIXIO, *Polish Monopoly Operator Wants More Blocking, Tax On GGR*, 2023 r.

ankietowanych nie ma świadomości monopolu Total Casino²⁷. Dodatkowo 25 proc. użytkowników nielegalnych kasyn online zostało zachęconych do tego przez reklamę, a 19 proc. – przez artykuł w Internecie. 67 proc. osób korzystających z gier hazardowych online nie ma świadomości monopolu Total Casino (źródło: Badanie CXstream).

²⁷ CXstream, *op. cit.*

STAN FAKTYCZNY NA RYNKU KASYN ONLINE

Obecnie na rynku kasyn online w Polsce funkcjonuje monopol państwowy. Legalnie działający podmiot – Total Casino – odpowiada za niecałe 60 proc. rynku, a reszta przypada szarej strefie²⁸. W praktyce jest to zatem monopol pozorny. Ponadto konkurencja z nielegalnymi kasynami jest niezwykle trudna, gdyż posiadają one szereg nieuczciwych przewag konkurencyjnych.

Wszelkie ograniczenia dotyczące np. zakazu reklamy i promocji, wymogi w zakresie ochrony konsumentów, czy koszty publicznoprawne dotyczą wyłącznie legalnego podmiotu. Szara strefa nie musi się nimi przejmować i w sposób istotny na tym zyskuje. W praktyce monopol szkodzi samemu Total Casino, gdyż z pewnością byłoby ono w lepszej sytuacji, gdyby mogło konkurować z prywatnymi podmiotami na równych zasadach.

Sam rynek kasyn online na świecie jest znaczący, jego całkowitą wartość szacuje się na 63,53 miliarda dolarów w 2022 r. i będzie on stale rósł, by osiągnąć wartość 153,57 miliardów dolarów w 2030 r.²⁹. Również całkowita wartość rynku (legalnego i szarej strefy) w Polsce stale rośnie, a GGR w 2023 r. wynosiło szacunkowo **2539 milionów złotych (około 627 milionów dolarów)**. Jednocześnie w ciągu roku, między 2022 a 2023 r., GGR w szarej strefie wzrosły w cenach bieżących o blisko 6,3 proc. i osiągnęły

28 EY, *Szara strefa na rynku kasyn online*, 2024 r.

29 <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/online-gambling-market>.

wartość 1038 miliona złotych. Ponadto obroty nielegalnych kasyn online wynosić miały ponad 25,9 miliarda zł³⁰.

Statystycznym konsumentem gier hazardowych w Internecie jest młody mężczyzna, który na ten cel jest skłonny przeznaczyć między 300 a 400 zł. Kieruje się on chęcią potencjalnego zysku, ale także uważa, że to dobry sposób na rozrywkę w wolnym czasie. Z kasyn online korzysta przeważnie kilka razy w miesiącu. Jest on podatny na reklamę i informacje znalezione w Internecie, a z uwagi na to, że obecnie reklamują się wyłącznie nielegalne podmioty omijające zakaz w tym zakresie, to konsument jest podatny na dezinformację i przeważnie nie zdaje sobie sprawy z monopolu państwowego na rynku.

1. Informacje ogólne o rynku oraz o preferencjach konsumentów

Wartość globalnego rynku gier hazardowych w sieci oszacowana przez Gran View Research wynosi 63,53 miliarda dolarów w 2022 r. Prawdopodobnie będzie rosnąć w tempie około 11,7 proc. rocznie, osiągając wartość 153,57 miliardów dolarów do 2030 r. Prawdopodobnie w najbliższych latach najpopularniejszą platformą do tego rodzaju rozrywki staną się telefony komórkowe³¹, które już dziś stały się najpopularniejszą platformą wirtualnej rozrywki dla Polaków. Badania wskazują, że w gry wideo (w szerokim znaczeniu) gra w naszym kraju aż 73 proc. społeczeństwa i to właśnie smartfony są najczęściej wykorzystywane do tego celu (44 proc.), a ponad połowa z nas gra codziennie³². Siłą rzeczy zatem to w tym kierunku będzie podążał również globalny rynek hazardu w Internecie.

30 EY, *Szara strefa na rynku kasyn online*, 2024 r.

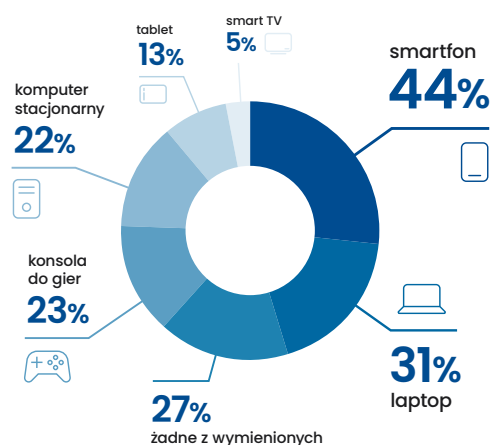
31 <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/online-gambling-market>.

32 <https://swresearch.pl/news/trzy-czwarte-polakow-regularnie-korzysta-z-gier-wideo-najczesciej-na-smartfonie-wyniki-badania>.

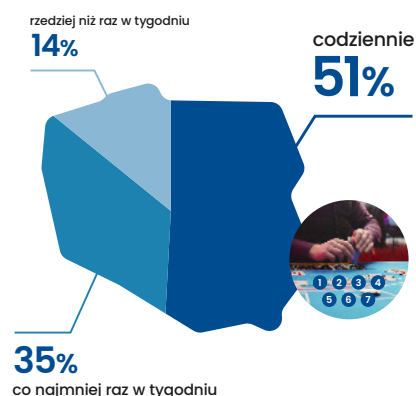


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gran View Research.

Na jakich urządzeniach najczęściej grają Polacy



Jak często grają Polacy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SW Research.

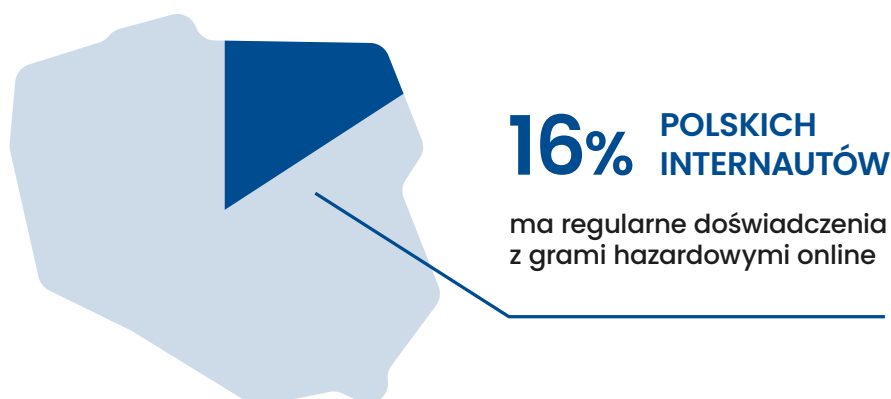
Jednocześnie eksperci z EY oszacowali, że cały rynek (legalny i nielegalny) kasyn online w Polsce w 2021 r. wygenerował obroty rzędu 38,17 miliarda złotych³³. Kasyna online w 2022 r. wygenerowały około 51,15 miliarda zł, a w 2023 r. było to 63,35 mld zł³⁴.

³³ EY, Szara strefa na rynku kasyn online, 2024 r.

³⁴ Szara strefa na rynku kasyn online. Aktualizacja analizy do 2023 r.

Total Casino, jedyny legalnie działający podmiot oferujący gry kasynowe w sieci, posiadał w 2021 r. 45,6 proc. udziału w rynku, w 2022 r. – 52,4 proc., a w 2023 r. – 59,1 proc.³⁵. Całkowite przychody netto na rynku kasyn online w 2023 r. odpowiadały szacunkowo kwocie 2539 milionów złotych³⁶.

Badania prowadzone przez CXstream na grupie badawczej 1500 uczestników wskazują, że wśród respondentów w 2020 r. 15 proc. regularnie, przynajmniej czasami, miało doświadczenia z grami kasynowymi online za pieniądze. Odsetek ten spadł w 2022 r. do poziomu 13 proc., a w 2024 r. ponownie wzrósł do 16 proc. Spadek o 2 p.p. między 2020 a 2022 r. wynikał prawdopodobnie z faktu, że w okresie pandemii i lockdownu chętniej sięgaliśmy po tego rodzaju rozrywkę, a po powrocie do biur zaczęło brakować na to czasu. Wzrost o 3 p.p. do poziomu 16 proc. w 2024 r. wskazuje jednak na stale rozwijający się rynek i coraz większą popularność kasyn online. Autorzy badania podkreślają ponadto, że częściej graczami są mężczyźni oraz osoby do 34. roku życia³⁷.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CXstream

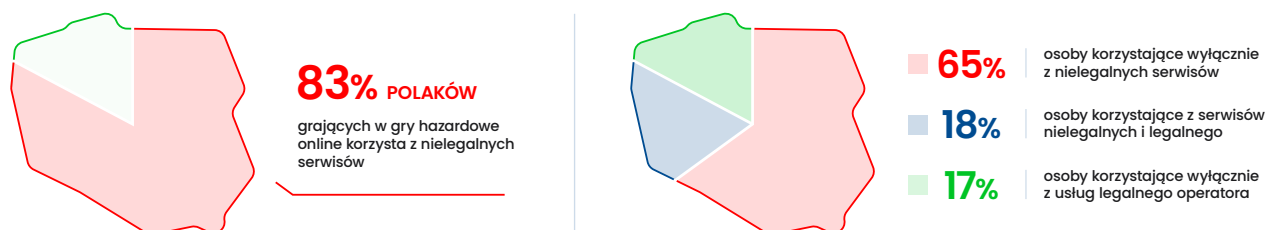
Autorzy badania wskazują ponadto, że aż 83 proc. osób korzystających z gier hazardowych online korzysta z nielegalnych serwisów! Część z tej grupy korzysta równoległe również z usług Total Casino, jednak skala zjawiska korzystania z oferty podmiotów działających w szarej strefie jest ogromna. Co istotne, w porównaniu do danych z 2022 r. odsetek ten wzrósł o 4 p.p. Jeśli przyjrzymy się dokładnym odpowiedziom, to zaledwie 17 proc.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ CXstream, op. cit.

osób grających w gry hazardowe w Internecie korzystało wyłącznie z usług legalnego operatora, 18 proc. – zarówno z usług operatora legalnego, jak i nielegalnych, a aż 65 proc. – wyłącznie z usług podmiotów działających w szarej strefie³⁸.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CXstream

Gracze korzystający z gier hazardowych online wskazują, że najczęściej kieruje nimi chęć zarobienia pieniędzy (52 proc.), często wskazywana jest także chęć spędzenia w ten sposób czasu, gdy jest się samemu (25 proc.), czy przełamanie rutyny i monotonii dnia codziennego (22 proc.). Również przesłanki finansowe (możliwość wygrania pieniędzy) wskazywane są jako największy powód atrakcyjności gier kasynowych. Bardzo często ankietowani wskazywali także, że ich zaletą jest to, że można w nie zagrać w każdej chwili (36 proc.) oraz że są ekscytujące (33 proc.). Liczba osób korzystających z kasyn online codziennie systematycznie rośnie i obecnie odsetek ten wynosi 7 proc. Kilka razy w tygodniu gra 9 proc. użytkowników, raz w tygodniu – 12 proc., raz na 2 tygodnie – 18 proc. i tyle samo raz w miesiącu. Rzadziej niż raz w miesiącu na strony internetowe oferujące gry hazardowe zagląda 21 proc. graczy. Przeciętnie na gry kasynowe online wydają oni w miesiącu 386,79 zł, przy czym do legalnego operatora wpłacają oni przeważnie 297,94 zł, a do podmiotów działających w szarej strefie aż 338,92 zł³⁹.

Podsumowując preferencje konsumenckie, można przyjąć, że przeciętny użytkownik kasyn online chce mieć dostęp do szerokiego wachlarza usług, chce mieć swobodę wyboru. Uczestnicząc w grach hazardowych online, kieruje się szansą uzyskania zysku, ale także poszukuje rozrywki, rywalizacji i możliwości sprawdzenia się. Przeciętny konsument jest także podatny na reklamę i informacje pozyskane w sieci. Niestety, z uwagi na powszechną dezinformację, sięganie po niesprawdzone źródła informacji skutkuje niską świadomością dotyczącą legalności gier hazardowych online. Gracze najczęściej korzystają z tego rodzaju rozrywki sporadycznie, kilka razy w miesiącu bądź

³⁸ CXstream, *op. cit.*

³⁹ *Ibidem*

rzadziej. Statystyczny gracz to młody mężczyzna, który skłonny jest przeznaczyć na tę rozrywkę kwoty rzędu 300–400 zł miesięcznie. Podobne kwoty wydają na swoje hobby np. fani gier komputerowych, którzy raz w miesiącu kupują nową grę. Jeśli porównamy to z kwotami, jakie przeciętny palacz papierosów wydaje w skali miesiąca, to jest ona stosunkowo niewielka (blisko 41 proc. palaczy deklaruje palenie między 1 a 1,5 paczki papierosów dziennie⁴⁰. Przy założeniu ceny paczki papierosów w wysokości 20 zł uzyskujemy kwotę 600–900 zł miesięcznie). Podobnie wygląda porównanie do wydatków na alkohol. Polacy w 2023 r. wydali 22,8 miliarda złotych na piwo i 16,8 miliarda zł na wódkę i były to największe wydatki w koszyku dóbr spożywczych⁴¹. Warto podkreślić, że ani sprzedaż alkoholu, ani tytoniu nie jest objęta monopolem państwowym. Jedynie sprzedaż alkoholu wymaga stosownego zezwolenia.

2. Szara strefa na rynku

Technicznie przed 1 kwietnia 2017 r., a w praktyce do 2019 r. cały rynek kasyn online stanowiła szara strefa. Było tak, ponieważ ustawodawca aż do tego czasu nie zdecydował się na uregulowanie działalności podmiotów organizujących gry hazardowe przez Internet, a państwowy monopolista rozpoczął działalność dopiero w grudniu 2019 r. Jest to o tyle interesujące, że pierwsze kasyna w sieci zaczęły działać już w latach 90. XX wieku, a od początku XXI w. stawały się coraz popularniejsze. Finalnie autorzy nowelizacji przepisów uznali, że między innymi w celu walki z szarą strefą najlepszym rozwiązaniem będzie wprowadzenie państwowego monopolu, który realizuje Totalizator Sportowy za sprawą Total Casino. Obecnie dostępne dane na rynku wskazują, że było to założenie błędne.

Oszacowanie wartości szarej strefy nie jest proste, gdyż przepływy pieniędzy do podmiotów działających z pominięciem przepisów w krajach offshore pozostają praktycznie bez kontroli. Próbę w tym zakresie podjął między innymi CXstream, który w oparciu o deklarowane przez ankietowanych w badaniu odpowiedzi dotyczące korzystania z usług nielegalnych podmiotów i kwot, jakimi zasilają oni konta w kasynach online, szacuje, że obecna wartość szarej strefy to 2,498 miliarda złotych⁴².

40 Biuro Analiz Sejmowych, *Koszty palenia tytoniu w Polsce*, 2023 r.

41 <https://www.rp.pl/handel/art39880781-na-jakie-produkty-spozywcze-wydajemy-najwiecej-jakich-podwyzek-polacy-boja-sie-najbardziej>.

42 CXstream, *op. cit.*

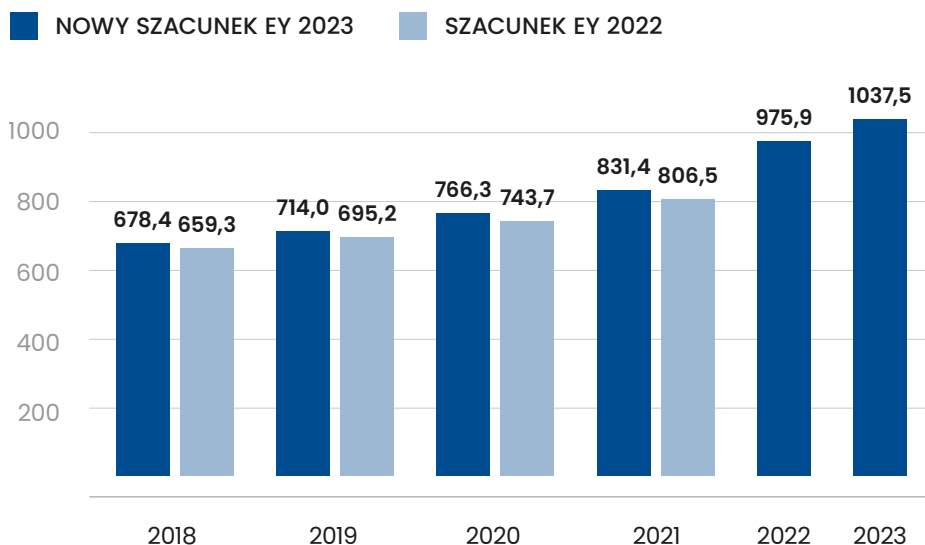
Bardziej zachowawcze, ale też oparte na rozbudowanym i wiarygodnym modelu ekonometrycznym dane prezentuje EY⁴³. Zgodnie z najnowszymi szacunkami szara strefa odpowiadała za 40,9 proc. rynku kasyn online w 2023 r. Prezentowane dane wskazują na wyraźny spadek udziału szarej strefy z 70,1 proc. w 2020 r. i 54,4 proc. w 2021 r., co jest oczywiście dobrą informacją. Niemniej jednak w tym samym czasie wyraźnie rośnie GGR w szarej strefie (w cenach bieżących) z 766,3 milionów PLN w 2020 roku i 831,4 milionów zł w 2021 roku do poziomu aż 1037,5 milionów zł w 2023 roku. Oznacza to wzrost o około 24,7 proc. w cenach bieżących na przestrzeni dwóch lat. Średni roczny wzrost od 2018 roku wynosił około 8,9 proc. EY szacuje ponadto obroty w szarej strefie na poziomie 25,9 miliarda zł w 2023 roku.



Choć procentowy udział szarej strefy na rynku kasyn online maleje, to wartość przychodów wśród nielegalnie działających kasyn szybko rosła w ostatnich latach. W ciągu dwóch lat GGR w szarej strefie wzrosło o blisko 24,7 proc. (w cenach bieżących) i w 2023 r. osiągnęło wartość 1037,5 miliona złotych. Ponadto obroty nielegalnych kasyn w tym samym roku wynosić miały 25,9 miliardy zł.

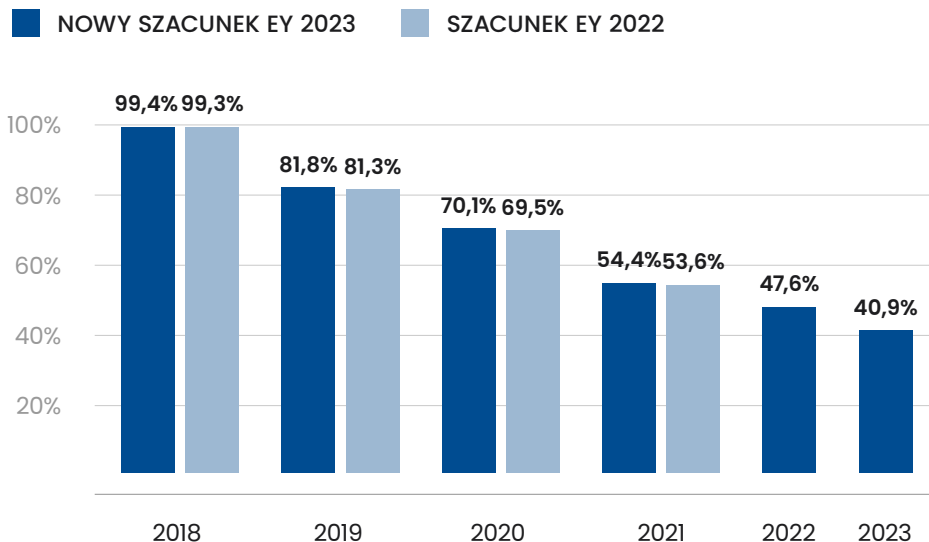
43 EY, Szara strefa na rynku kasyn online, 2024 r.

Wartość przychodów (GGR) w szarej strefie na rynku kasyn online – szacunki EY w mln zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EY

Udział szarej strefy w całkowitej wartości rynku kasyn online – szacunki EY

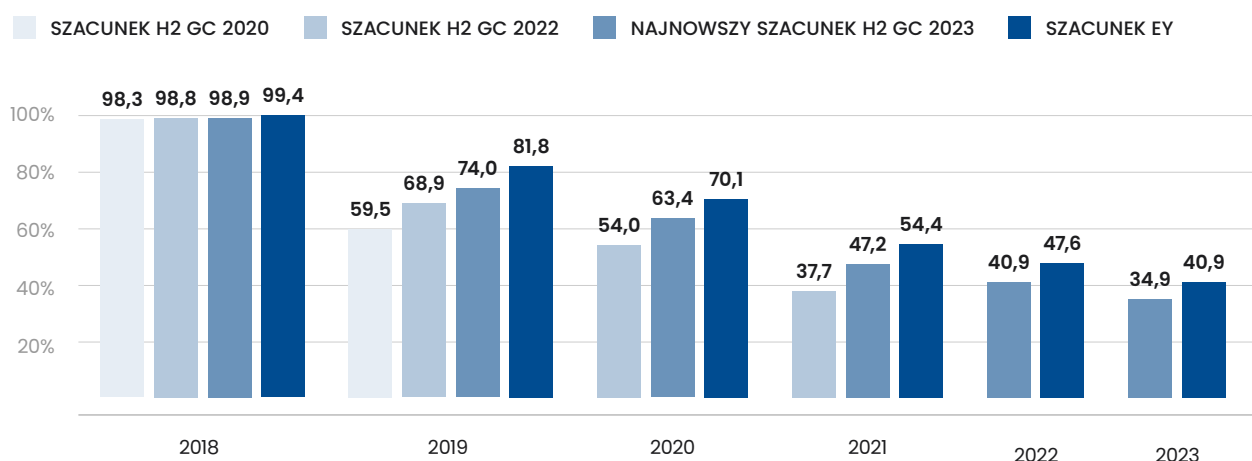


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EY

Podobne wnioski dotyczące procentowego spadku udziału szarej strefy w rynku płyną z innego badania – H2 Gambling Capital. Jednocześnie badanie to szacuje szarą strefę kilka punktów procentowych niżej niż raport EY. W 2018 r. (pod koniec tego roku dopiero zaczęło działać Total Casino) szara strefa miała wynosić 98,9 proc., w kolejnych latach

odpowiednio: 74 proc., 63 proc., 47,2 proc., 40,9 proc. i 34,9 proc. w 2023 r.⁴⁴. Raport H2 Gambling Capital również wskazuje, że w ujęciu nominalnym szara strefa rośnie, choć szacunki te są wyraźnie niższe niż w raporcie EY. W 2018 r. GGR miało wynosić 401,9 milionów złotych, a w kolejnych latach odpowiednio: 453,8 milionów zł, 566,2 milionów zł, 624,3 milionów zł i w 2022 r. 743,3 milionów zł i 805,1 milionów zł w 2023 roku. W tym przypadku roczny wzrost między 2022 a 2023 r. wynosił blisko 8 proc.

Udział szarej strefy w rynku kasyn online (%) – porównanie szacunków EY z szacunkami H2 Gambling Capital



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych H2 Gambling Capital.

Dostępne dane wskazują zatem, że wprowadzenie monopolu państwowego na rynku kasyn online, na którym podmioty działały uprzednio wyłącznie w szarej strefie, doprowadziło do podziału rynku między Total Casino a kasyna nielegalne. Jest to skutek oczywisty i przewidywalny. Pozytywne jest to, że z roku na rok procentowo udział szarej strefy maleje, jednak spadek ten jest stosunkowo powolny i w konsekwencji po ponad 5 latach działalności monopolisty wciąż ponad 40 proc. rynku należy do szarej strefy. Bardzo złą informacją na temat rynku jest to, że obroty szarej strefy w 2023 r. wyniosły aż niemal 26 miliardów złotych.

⁴⁴ H2 Gambling Capital 2023 r.

Z analizy przeprowadzonej przez Warsaw Enterprise Institute wynika, że w najbliższych latach tempo spadku udziału szarej strefy w rynku najprawdopodobniej będzie małe. Najłatwiej jest bowiem przekonać graczy do wyjścia z szarej strefy na samym początku. Jednocześnie dotychczasowy trend wzrostowy nominalnej wartości szarej strefy będzie nadal postępował, a nielegalne kasyna będą zarabiać coraz więcej.

Oslabianiu szarej strefy nie sprzyja wprowadzenie państwowego monopolu na tak specyficznym rynku, który funkcjonuje w całości w sieci internetowej. Jest to bowiem w praktyce monopol pozorny, gdzie wszelkie obowiązki dotyczące bezpieczeństwa, zakazy i ograniczenia np. reklamy, podatki etc. dotyczą wyłącznie legalnie działającego podmiotu. Total Casino musi natomiast konkurować z licznymi kasynami online działającymi nielegalnie w szarej strefie, które mają nieuczciwą przewagę konkurencyjną, gdyż mogą bezkarnie ignorować wszelkie regulacje i nie ponosić między innymi adekwatnych kosztów podatkowych. Paradoksalnie monopol szkodzi również samemu Total Casino, gdyż z pewnością byłoby ono w lepszej pozycji, gdyby mogło konkurować z podmiotami prywatnymi na równych zasadach.



Monopol państwowy hamuje proces zwalczania szarej strefy. Nielegalne kasyna online posiadają szereg nieuczciwych przewag konkurencyjnych (np. obchodzenie zakazu reklamy czy niższe koszty podatkowe), które powodują, że Total Casino trudno jest z nimi rywalizować. W praktyce mamy do czynienia z monopolem pozornym, w którym legalny podmiot konkuruje z licznymi nielegalnymi. W praktyce monopol szkodzi samemu monopolistom, który byłby w lepszej pozycji, gdyby konkurował z prywatnymi podmiotami na równych zasadach.

FINANSE PUBLICZNE I SZACOWANE SKUTKI ZNIESIENIA MONOPOLU

Funkcjonowanie szarej strefy wiąże się z realnymi stratami dla budżetu państwa. Z tytułu samego podatku od gier utracone dochody w 2023 roku oszacowano na około 519 milionów zł. Wartość ta stale rośnie – między 2022 a 2023 rokiem straty te zwiększyły się o 6,3 proc. w cenach bieżących⁴⁵.

Otwarcie rynku powinno przynieść wpływy z tytułu podatku od gier hazardowych wynoszące 310,1 miliona zł rocznie, zaś całościowe wpływy z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne szacowane są na 376,4 miliona zł rocznie. Wartość dodana brutto dla gospodarki mogłaby wynieść aż 294,6 miliona zł rocznie. To także oznaczałoby nowe miejsca pracy oraz, co istotne, obniżenie udziału szarej strefy w rynku do poziomu 16,4 proc.⁴⁶.

Obecnie rynek kasyn online w Polsce jest podzielony między legalnego, publicznego monopolistę, który posiada niecałe 60 proc. udziałów, a nielegalnie działające podmioty odpowiadają za ponad 40 proc. wartości rynku. Tak duża szara strefa wiąże się z realnymi stratami dla sektora finansów publicznych. Szacuje się, że w 2018 roku wartość utraconych dochodów z tytułu podatku od gier z powodu działalności szarej strefy na rynku kasyn online wyniosła 339 milionów zł, a w 2023 roku wzrosła do około

45 EY, *Szara strefa na rynku kasyn online*, 2024 r.

46 EY, *Analiza efektów zniesienia monopolu państwowego na rynku kasyn online w Polsce: Aktualizacja analizy do 2023 r.*, 20.09.2024.

519 milionów zł. W 2023 roku straty te stanowiły około 11,5 proc. faktycznych wpływów z podatku od gier⁴⁷.

W latach 2018-2022 budżet państwa utracił blisko 1,983 miliarda złotych wyłącznie z tytułu niezapłaconego podatku od gier hazardowych przez podmioty działające w szarej strefie.

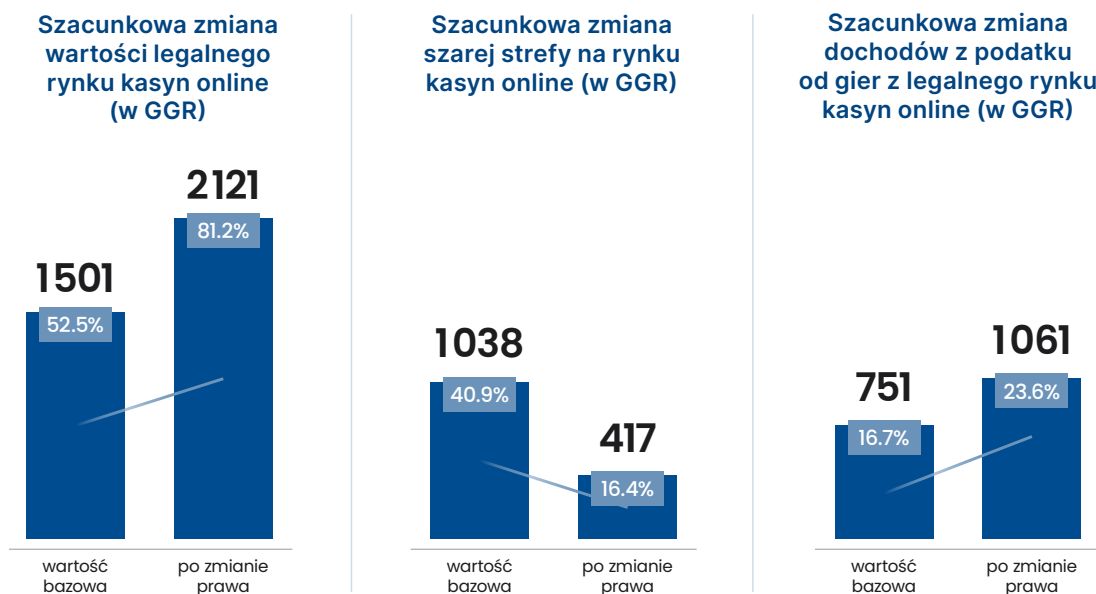


Wskazana powyżej kwota dotyczy jedynie bezpośrednich wpływów budżetowych z tytułu podatku od gier. Straty jednak są większe, jeśli weźmiemy pod uwagę, że firmy działające w Polsce tworzą miejsca pracy, płacą także inne podatki niż podatek od gier hazardowych, a zatrudnieni pracownicy również płacą podatki i składki na ubezpieczenia społeczne. Kasyna online nie działają przecież w zamkniętej bańce, a w skomplikowanym, gospodarczym ekosystemie. Analizę tego, jak wyglądałyby efekty dla finansów publicznych i polskiej gospodarki w przypadku zniesienia państwowego monopolu, przeprowadziła firma EY.

EY oszacował ekonomiczne efekty wprowadzenia scenariusza postulowanego przez WEI, a więc polegającego na rezygnacji z monopolu i otwarciu rynku kasyn online dla podmiotów prywatnych, przy jednoczesnym wprowadzeniu mechanizmu zezwoleń (sugerujemy oparcie go o istniejące rozwiązania i wymogi dla zakładów wzajemnych). Skutkiem otwarcia rynku byłby spadek GGR w szarej strefie oraz wzrost przychodów rynku legalnego o 620,2 miliona zł. Udział szarej strefy udałoby się obniżyć w ten sposób

⁴⁷ Ibidem.

z 40,9 proc. do 16,4 proc. wartości całego rynku. Jednocześnie oznaczałoby to wzrost dochodów z podatku od gier o 310,1 miliona złotych⁴⁸.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EY

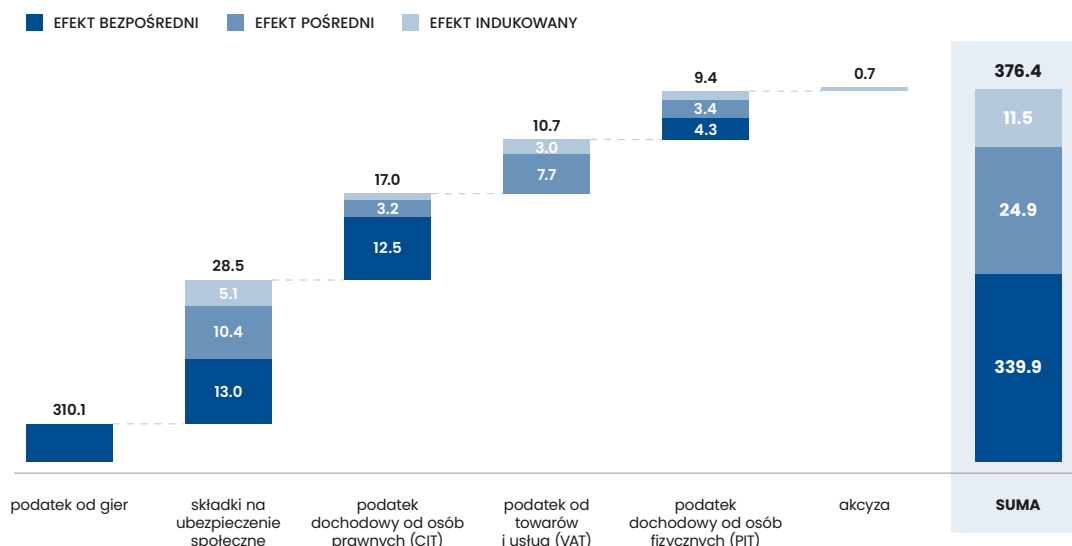
Zaprezentowane szacunki EY prezentują efekty popytowe generowane przez potencjalnie otwarte kasyna online, które obejmują następujące kategorie efektów:

- bezpośrednie, czyli generowane przez nowe, legalne podmioty, które weszłyby na polski rynek kasyn online;
- pośrednie, czyli wynikające z zapotrzebowania nowych, legalnych kasyn na rynku na usługi i produkty;
- oraz indukowane, czyli wynikające z wydatków konsumpcyjnych nowozatrudnionych pracowników (zarówno przez operatorów kasyn online, jak i ich dostawców) w wyniku otwarcia kasyn online.

Zwiększone dochody z tytułu podatku od gier hazardowych nie są jedynymi korzyściami dla finansów publicznych. EY szacuje, że dochody z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (28,5 mln zł), podatku PIT (9,4 mln zł), CIT (17,0 mln zł), VAT (10,9 mln zł) oraz

⁴⁸ EY, Analiza efektów zniesienia monopolu państwowego na rynku kasyn online w Polsce

akcyzy (0,7 mln zł), wygenerowane łącznie przez nowych operatorów kasyn oraz ich łańcuch dostaw, wyniosłyby 66,3 miliona zł. Łącznie z podatkiem od gier hazardowych daje to całkowitą kwotę 376,4 miliona zł dodatkowych wpływów do budżetu państwa.

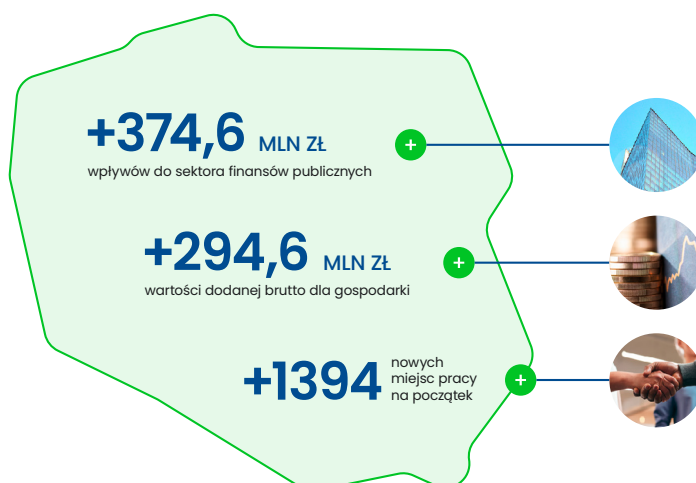


Źródło: EY, Analiza efektów zniesienia monopolu państwowego na rynku kasyn online w Polsce, 2024 r.

Łączne wpływy do sektora finansów publicznych z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne uzyskane w wyniku rezygnacji z monopolu państwowego na rynku kasyn online i otwarcia go na udział podmiotów prywatnych szacowane są na 374,6 miliona zł rocznie.

EY szacuje, że wartość dodana brutto (nadwyżka przychodów kasyn online nad ich wydatkami) wygenerowana w wyniku otwarcia rynku kasyn online wyniosłaby 294,6 miliona zł. Wartość dodana wygenerowana bezpośrednio przez nowe firmy na rynku kasyn online szacowana jest na 173,3 miliona zł, pośrednie efekty popytowe to 83,8 miliona zł, a indukowane 37,5 miliona zł. Co istotne, szacuje się również, że zniesienie monopolu wygenerowałoby około 1394 nowe miejsca pracy w gospodarce⁴⁹.

⁴⁹ EY, Analiza efektów zniesienia monopolu państwowego na rynku kasyn online w Polsce: Aktualizacja analizy do 2023 r. 20.09.2024.



Zniesienie państwowego monopolu na rynku hazardu organizowanego w sieci Internet poza korzyściami dla finansów publicznych i gospodarki wiązać się będzie z licznymi korzyściami dla samych konsumentów. Silne państwo, skutecznie działający regulator i zdrowa konkurencja między poszczególnymi podmiotami powinna przełożyć się na wyższe standardy ochrony konsumentów. Legalnie działające podmioty będą związane wymogami ustawowymi w zakresie tworzenia regulaminu odpowiedzialnej gry, przeciwdziałania praniu pieniędzy, czy ochrony danych osobowych. Co istotne, w systemie zezwoleń państwo posiadać będzie pełną kontrolę nad podmiotami funkcjonującymi na rynku, co przy obecnych regulacjach jest niemożliwe, a jednoznacznym tego dowodem jest aktualny rozmiar szarej strefy. Jeśli dany podmiot naruszyłby warunki zezwolenia, to państwo miałoby możliwość wyciągnięcia adekwatnych konsekwencji. Otwarta konkurencja na rynku to także szansa dla Total Casino, które nie będzie zmuszone do rywalizacji z podmiotami posiadającymi nieuczciwe przewagi konkurencyjne.

OCHRONA ZDROWIA

Ochrona przed uzależnieniami jest wskazywana jako jedna z głównych przyczyn wprowadzenia monopolu na rynku kasyn online. Choć cel jest słuszny, to środek do jego realizacji okazał się nieadekwatny. Obecna sytuacja prawna powoduje, że połowa rynku wciąż należy do szarej strefy, która nie stosuje środków mających zapobiegać uzależnieniom, a wręcz przeciwnie, praktyki nielegalnie funkcjonujących podmiotów mogą to ryzyko pogłębiać.

Wprowadzenie monopolu na rynku jest ponadto działaniem nieproporcjonalnym i istnieją łagodniejsze formy kontroli rynku, które skuteczniej zrealizować mogą cel ustawodawcy (system zezwoleń). Badania wskazują, że mimo iż uzależnienie od alkoholu czy nikotyny jest wielokrotnie powszechniejsze, to ustawodawca w tym przypadku nie wprowadził monopolu państwowego w celu ochrony konsumentów przed uzależnieniem.

Jednym z celów wskazywanych przez ustawodawcę jako powód wprowadzenia monopolu na rynku kasyn online była chęć ochrony zdrowia, czyli ochrony przed ryzykiem uzależnienia od hazardu. Najbardziej narażone są w tym przypadku osoby małoletnie, które słusznie objęte są szczególną ochroną. Niestety, wybór narzędzia mającego służyć realizacji tego celu, a więc monopolizacji rynku, okazał się chybiony. W obecnych realiach prawnych państwo ma kontrolę wyłącznie nad jednym uczestnikiem rynku – Total Casino, które jako jedyny legalnie działający podmiot kontroluje połowę rynku. Druga połowa należy całkowicie do podmiotów należących do szarej strefy, które nie muszą stosować standardów dotyczących np. weryfikacji wieku gracza. Podmioty te bez przeszkód korzystają również z reklamy swojej działalności i to w taki sposób, że może ona bez przeszkód docierać również do najbardziej narażonej grupy osób.



Istnienie monopolu na rynku kasyn online powoduje, że połowa rynku działająca w szarej strefie pozostaje poza kontrolą państwa i nie musi stosować się do standardów ochrony konsumentów, również tych najmłodszych przed ryzykiem uzależnienia.

O ile ochrona osób najbardziej narażonych na ryzyko uzależnienia od hazardu jest zasadna, to wybór tak drastycznego środka jak monopol wydaje się całkowicie niezrozumiały, jeśli zestawimy je z innymi uzależnieniami. W bardzo obszernym badaniu zrealizowanym na grupie badawczej wynoszącej aż 15,482 osoby, wśród osób zmagających się z nałogiem aż 49,3 proc. ankietowanych wskazało, że jest uzależniona od alkoholu, 36,53 proc. – od nikotyny, 30,29 proc. objada się, 23,01 proc. zмага się z uzależnieniem od pornografii, a 14,33 proc. – od marihuany. Uzależnienie od hazardu wskazało natomiast 2,49 proc., a więc niemal dwukrotnie mniej niż od pracy (4,88 proc.)⁵⁰. Należy podkreślić, że choć alkohol i wyroby tytoniowe prowadzą do większej ilości uzależnień niż hazard, to w ich przypadku ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie monopolu państwa. Poza obowiązkiem posiadania zezwolenia na sprzedaż wyrobów alkoholowych państwo nie nakłada na obywateli restrykcji w zakresie prowadzenia tego typu działalności. Sprzedaż zwykłych papierosów nie wymaga koncesji i specjalnych zezwoleń. Zatem pomimo nieporównywalnie większej skali uzależnień od nikotyn czy alkoholu i niezaprzeczalnego ich druzgocącego wpływu na zdrowie ustawodawca w ich przypadku nie zdecydował się na tak daleko idące regulacje rynku, jak w przypadku kasyn online.

50 PredictWatch, Polska Akademia Nauk, *Ogólnopolskie Badanie Nałogów 2022, 2023 r.*

Rozpowszechnianie nałogu (n=15482)

nałóg	liczba	procent grupy
alkohol	7633	49,30%
nikotyna	5656	36,53%
objadanie się	4690	30,29%
pornografia	3565	23,01%
marihuana	2218	14,33%
gry komputerowe	853	5,51%
amfetamina	845	5,46%
dopalacze	813	5,25%
praca	756	4,88%
kokaina	444	2,87%
kompulsywny seks	422	2,73%
hazard	385	2,49%
metamfetamina	378	2,44%
leki uspokajające	373	2,41%
środki przeciwbólowe	323	2,09%
benzodiazepiny	241	1,56%
heroina	81	0,52%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: PredictWatch, Polska Akademia Nauk, Ogólnopolskie Badanie nałogów 2022



Mimo że uzależnienie od alkoholu czy nikotyny jest wielokrotnie powszechniejszym zjawiskiem od hazardu, to ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie monopolu państwowego właśnie na rynku hazardowym.

W kontekście ochrony zdrowia należy wskazać również na rolę Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, który został stworzony na mocy art. 88 u.g.h. Fundusz ten zasilany jest przez 1 proc. wpływów z dopłat do gier (w praktyce są to dochody Total Casino z tego tytułu). Środki z funduszu służą nie tylko walce z uzależnieniem od hazardu, ale finansują liczne projekty związane z uzależnieniami behawioralnymi w tym np. od Internetu czy zakupów. W praktyce środki z funduszu częściej wydatkowane są na profilaktykę i walkę z innymi uzależnieniami niż od hazardu.

NIELEGALNE KASYNA ONLINE A PROBLEM CYBERBEZPIECZEŃSTWA

Rynek kasyn online jest specyficzny, a jego efektywna regulacja jest bardzo trudna. Podmioty działające w krajach offshore mogą bowiem bez przeszkód oferować swoje usługi konsumentom w Polsce, a nasz kraj ma ograniczony zasób skutecznych mechanizmów, by temu zapobiec.

Ponieważ nielegalne kasyna nie stosują istotnych standardów ochrony konsumentów, w tym w zakresie ochrony danych czy też AML, to przekłada się to na istotne ryzyko dla cyberbezpieczeństwa. Dane, które mogą w ten sposób wyciec, mogą posłużyć do dokonania popularnych przestępstw i wyłudzeń. Rozwiązaniem tego problemu jest demonopolizacja rynku kasyn online i wprowadzenie zezwoleń dla podmiotów prywatnych. Konkurencja legalnie działających firm znacząco zmniejszy rozmiar szarej strefy, co przełoży się również na istotne obniżenie ryzyka dla cyberbezpieczeństwa.

Na rynku usług świadczonych wyłącznie w drodze elektronicznej panuje bardzo duża dynamika, nowe rozwiązania pojawiają się często, a jednocześnie próby jego regulacji są niezwykle trudne. W sieci można sprzedawać zarówno produkty, jak i usługi. W przypadku e-commerce mamy co do zasady pewien materialny produkt, który jeśli zostanie zakupiony w innym kraju, to w pewnym momencie pojawi się również w Polsce. Daje to możliwość objęcia transakcji systemem polskich regulacji. Jeszcze do niedawna zakupy na popularnych chińskich serwisach sprzedażowych można było zrobić, licząc na to, że przesyłka nie zostanie skontrolowana i do wartości produktu nie zostanie doliczony VAT. W 2021 r. po wprowadzeniu nowych rozwiązań prawnych na terenie UE wszystkie

zakupy w sklepach internetowych mających siedzibę poza Wspólnotą zostały objęte obowiązkowym podatkiem VAT⁵¹. W przypadku e-commerce można zatem skutecznie regulować rynek, na którym transakcje wykonywane są online.

Zupełnie inaczej wygląda jednak świadczenie usług w Internecie. Rynek ten jest unikalny, wiele firm dokonuje outsourcingu np. obsługi technicznej czy informatycznej do mniej rozwiniętych krajów. Często takie praktyki stawiają pod znakiem zapytania, które normy prawne w relacjach między podmiotami z różnych części świata są obowiązujące. Najwięcej wątpliwości i dyskusji zazwyczaj dotyczy kwestii podatkowych. Relacje te, z uwagi na to, że odbywają się całkowicie w sieci i nie przenoszą się na żadnym etapie do świata rzeczywistego, jest bardzo trudno regulować i skutecznie egzekwować przestrzeganie tych obowiązków. Z analogiczną sytuacją spotykają się konsumenci. Często nie mają jednak świadomości, że niektóre z tych działań mogą w pewnym zakresie naruszać rodzime normy prawne. Bardzo podobny mechanizm działa w przypadku kasyn online, które funkcjonują w szarej strefie.

Kasyna online działające w szarej strefie są przedsiębiorstwami i prowadzą działalność gospodarczą. Są jednak zarejestrowane i mają swoją siedzibę w konkretnym państwie i podlegają prawu tegoż kraju. Co więcej, często posiadają licencję na organizowanie gier hazardowych w Internecie, czasem nawet wydaną w kraju członkowskim UE. Problem polega jednak na tym, że licencje te są ważne w kraju, który je wydał, a każde państwo ma własne standardy dotyczące warunków udzielenia licencji czy też ochrony konsumenta. Standardy, jakie stosują takie kasyna, są często bardzo odległe od tych, jakie wymaga polski porządek prawny. Co więcej, takie kasyna umyślnie kierują swoje usługi do polskich konsumentów, wiedząc, że jest to nielegalne i tworzą reklamy (wbrew zakazowi) wprowadzające ich w błąd, co do legalności ich działania. To pozwala z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że nie mają intencji zapewnienia graczom bezpieczeństwa.



Państwo jest w stanie skutecznie oddziaływać na rynek usług online, gdy przedsiębiorcy prowadzą swoją działalność w Polsce. Wobec podmiotów offshore możliwości regulacji i egzekucji obowiązków są znikome.

⁵¹ <https://polskabezgotowkowa.pl/dla-ciebie/artykuly/zakupy-w-zagranicznych-serwisach-sprzedazowych-a-podatek-kiedy-groza-ci-dodatkowe-oplaty>; <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zakupy-na-AliExpress-beda-drozsze-przez-zmiany-w-podatkach-Podpowiadamy-kiedy-trzeba-zaplacic-VAT-i-clo-8220253.html>.

Jak wskazaliśmy w poprzednich rozdziałach, konsumenci są bardzo podatni na takie działania. Zgodnie z badaniami CXstream aż 83 proc. graczy korzysta z nielegalnych kasyn, a 67 proc. ankietowanych nie ma świadomości, że jedynym legalnie działającym kasynem online w chwili obecnej jest Total Casino. Co więcej, co czwartego konsumenta korzystającego z usług podmiotów działających w szarej strefie, nakłoniła do tego właśnie reklama.

Sposobem na ochronę konsumentów w intencji ustawodawcy miało być wprowadzenie monopolu państwowego. W przeszłości podobną drogą poszło też wiele państw europejskich. Jak się jednak okazało, od 2019 r., gdy w praktyce zaczął działać polski monopolista – Total Casino, uzyskał on zaledwie połowę udziałów w rynku, a wartość szarej strefy systematycznie, z roku na rok rośnie. To rozwiązanie nie działa i są tego świadome również inne kraje UE. Obecnie w Europie odchodzi się od monopolu państwowych. W ostatnim czasie takie kroki podjęła między innymi Holandia, która posiadała bardzo restrykcyjny system, w którym zarówno kasyna stacjonarne, jak i online powierzono na wyłączność publicznemu operatorowi. Niemniej jednak z uwagi na obserwacje dotyczące ogromnego udziału szarej strefy zdecydowano się otworzyć rynek na prywatne podmioty. Dzięki temu obecnie zaledwie co dziesiąty gracz korzysta z usług nielegalnych kasyn. Do podobnych wniosków doszła również Finlandia, która zdecydowała się zrezygnować z monopolu już w 2026 r. właśnie z uwagi na brak możliwości powstrzymania w ten sposób rozwoju szarej strefy. Jak wskazują badania EY, otwarcie rynku w Polsce pomoże obniżyć udział szarej strefy z 40,9 proc. do 16,4 proc., a to oznacza znaczący wzrost dochodów do budżetu państwa. Spadek szarej strefy i rozwój rynku legalnego doprowadziłby do wzrostu dochodów z samego podatku od gier o 310,1 mln złotych. Całościowo z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne finanse publiczne mogą zyskać nawet 376,4 miliona złotych.

Niestety, w warunkach monopolu, gdy niemal połowa rynku należy do szarej strefy, państwo nie posiada skutecznych mechanizmów egzekwowania przestrzegania polskiego porządku prawnego. Kary finansowe są nieskuteczne, gdyż nielegalne kasyna działają w państwach trzecich. Istnieje co prawda możliwość blokowania domen internetowych podmiotów z szarej strefy, ale obecnie rejestr posiada już ponad 45 tysięcy zablokowanych domen. Często są one do siebie łudząco podobne, co wskazuje na to, że w chwili dokonania blokady, nielegalne kasyno niemal natychmiast przenosi się na inną stronę internetową.

Dlaczego jednak szara strefa na rynku kasyn online stwarza niebezpieczeństwo dla cyberbezpieczeństwa? Właśnie z powodu braku spełniania przez podmioty w niej działające wysokich standardów wymaganych przez polskie i europejskie prawo.

W rozdziale dotyczącym stanu prawnego przedstawiliśmy szczegółowo wymagania, jakie muszą spełnić kasyna online (obecnie jedynie Total Casino) w zakresie bezpieczeństwa danych, czy w zakresie AML. Jeśli kasyno online nie stosuje rozwiązań zapewniających bezpieczeństwo ochrony danych osobowych (szyfrowanie, przestrzeganie norm RODO, odpowiednie przechowywanie danych etc.), to stwarza to tym samym ogromne ryzyko ich wycieku bądź kradzieży. Są to często bardzo istotne dane, łącznie ze skanami dowodów tożsamości klientów, numerami PESEL, adresami e-mail, telefonami, adresami, czy informacjami, z jakich banków korzystamy⁵². Mogą one posłużyć do kradzieży tożsamości i poważnych konsekwencji dla klientów jak np. uzyskanie dostępu do rachunków bankowych, czy zaciągnięcie na ich konto zobowiązań (pożyczek). Konsument może być całkowicie tego nieświadomy i najczęściej dowiaduje się o tym dopiero, gdy komornik podejmuje działania zmierzające do egzekucji długu. Nawet jeśli pozyskane w ten sposób dane nie będą wystarczające do zaciągnięcia zobowiązań, to bez problemu mogą posłużyć do cyberataków jak phishing czy vishing. W pierwszym przypadku konsument otrzymuje np. maila, który łudząco przypomina mail od banku. Zawiera on prawdziwe dane personalne czy adresowe i informuje, że konsument powinien zalogować się do bankowości w celu dokonania określonej aktywności. Tymczasem link prowadzi do spreparowanej strony internetowej, dzięki której cyberprzestępcy uzyskują dane dostępowe do konta bankowego konsumenta. Podobnym mechanizm stosowany jest w przypadku vishingu, czyli telefonów od osób podszywających się pod pracownika banku, który wyłudza od konsumenta wrażliwe dane⁵³. Wszystko to jest możliwe tylko dlatego, że dane konsumentów trafiają do rąk przestępców. Niestety w przypadku nielegalnych kasyn online takie niebezpieczeństwo jest bardzo wysokie.

Realne niebezpieczeństwo dotyczy także prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Kwestie te zostały już opisane w rozdziale dotyczącym stanu prawnego na rynku kasyn online. Ponownie problemem jest tu niespełnianie standardów wymaganych przez polskie i europejskie normy prawne, a w niektórych przypadkach nielegalne kasyna są wprost powiązane z grupami przestępczymi⁵⁴.

52 Por. <https://igamingpolska.pl/bezpieczenstwo-w-kasynach-online-dlaczego-jest-tak-wazne>; <https://www.eset.com/pl/about/newsroom/press-releases/news/znajomi-na-facebooku-zapraszaja-do-wirtualnego-kasyna-tak-oszucisci-wyludzaja-dane-kart-platniczych>.

53 Por. <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/uwazaj-na-vishing---czyli-oszustwo-z-wykorzystaniem-polaczen-telefonicznych>; <https://policja.pl/pol/aktualnosci/244264,Falszywy-pracownik-banku-wyludzil-220-tysiecy-zlotych-Oszukana-kobieta-wplacila-.html>.

54 Por. z rozdziałem „Rynek kasyn online – stan prawny”.

Wskazać też należy, że nielegalne kasyno może celowo utrudniać bądź uniemożliwiać wypłatę pieniędzy graczy zgromadzonych na wirtualnych kontach i pochodzących zarówno z wpłat, jak i z wygranych.



Brak spełnienia przez nielegalne kasyna online standardów dotyczących np. bezpieczeństwa danych czy AML prowadzi wprost do powstania ryzyka w zakresie cyberbezpieczeństwa.

Niestety, obecne przepisy sprawiają, że gdy konsument padnie ofiarą tego typu przestępstw, to najczęściej ich nie zgłasza. Po pierwsze dlatego, że polski wymiar sprawiedliwości jest bezsilny w walce z zarejestrowanymi kasynami z szarej strefy, a po drugie dlatego, że samo ich uczestnictwo w nielegalnej, jak się okazuje, grze wiąże się z odpowiedzialnością karno-skarbową. W przypadku zgłoszenia przestępstwa szanse na uzyskanie przez nich odszkodowania są bliskie zeru, a dodatkowo gracze narażają się na problemy prawne.

Rozwiązaniem tych problemów jest objęcie rynku kasyn online systemem zezwoleń dla prywatnych podmiotów i rezygnacja z monopolu. Pozwoli to ograniczyć szarą strefę, co w konsekwencji doprowadzi do mniejszego ryzyka cyberprzestępczości. W przypadku jednak, gdyby doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości, np. wycieku danych z prywatnej firmy działającej na polskim rynku, to państwo miałoby możliwość stosownej reakcji. Udałoby się także uniknąć problemów związanych z odpowiedzialnością karno-skarbową konsumentów, którzy korzystaliby z usług legalnie działających podmiotów.

DOŚWIADCZENIA Z INNYCH KRAJÓW

W Europie początkowo restrykcyjnie podchodzono do zjawiska organizowania gier hazardowych w Internecie. Wiele państw bardzo szybko zaczęło regulować tę materię, wprowadzając państwowy monopol na rynku. Szybko jednak zaczęto się z tego wycofywać, dostrzegając, że ten sposób regulacji działalności, która odbywa się w sieci Internet, jest nieefektywny.

W ostatnim czasie na liberalizację rynku zdecydowała się np. Holandia, która wciąż jednak utrzymuje monopol na kasyna stacjonarne. W tym kraju uznano, że monopol nie rozwiązuje problemu szarej strefy, a go pogłębia. Do podobnych wniosków doszli w ostatnim czasie również Finowie. W kraju tym wciąż obowiązuje monopol, jednak na skutek debaty publicznej i badań nad szarą strefą zdecydowano się na wprowadzenie systemu licencyjnego już w 2026 r. Niektóre kraje UE z kolei nigdy nie zdecydowały się na drastyczne ograniczenie rynku, czego przykładem są Włochy. Obecnie zdecydowana większość europejskich krajów stosuje system oparty na państwowych licencjach wydawanych prywatnym przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie gier hazardowych online.

Sposoby regulowania rynku kasyn online w poszczególnych krajach, nawet ograniczając się do samej Europy, są bardzo różne. W ciągu ostatnich lat wiele państw na naszym kontynencie zdecydowało się na rezygnację z monopolu i dopuszczenie podmiotów prywatnych na rynku. Obecnie monopole funkcjonują już tylko w Polsce, Finlandii, Norwegii i Austrii.

W większości państw europejskich jak np. w Irlandii, Hiszpanii, Francji, Belgii, Szwecji czy Włoszech rynek kasyn jest otwarty na konkurencję, przy czym funkcjonuje na nich system licencyjny.

Interesującym krajem w Europie są z pewnością Włochy. W tym kraju nigdy nie obowiązywał monopol państwa na gry hazardowe, choć pierwsze publiczne kasyno w tym kraju powstało już w 1638 r. w Wenecji⁵⁵. Gry hazardowe online technicznie znajdowały się poza kontrolą państwa aż do 2006 r., gdy wprowadzono regulacje dotyczące zakładów bukmacherskich w Internecie i 2011 r., gdy uregulowano rynek kasyn online, opierając go na systemie licencyjnym⁵⁶.



Włochy są przykładem kraju, który od początku uznał, że wprowadzenie monopolu nie jest dobrym rozwiązaniem. Nie poszli tą drogą, mimo że w tym kraju hazard jest znacznie popularniejszy niż w Polsce. Aż 36,4 proc. społeczeństwa tego państwa chętnie i regularnie sięga po różnego rodzaju formy hazardu. Co interesujące, badania z 2021 r. wskazują, że w tym kraju popularność gier kasynowych online jest stosunkowo niska i tę formę rozrywki wybiera zaledwie 1,7 proc. graczy. Stacjonarne kasyna są natomiast odwiedzane przez 94,5 proc. osób korzystających z tej formy rozrywki. Mimo otwartości rynku dla prywatnych podmiotów Włosi stosują jednak zakaz marketingu gier hazardowych⁵⁷.

Przykładem kraju, gdzie wciąż istnieje monopol państwowy na kasyna online, jest Finlandia. Monopol jest wykonywany przez należącą do państwa spółkę Veikkaus Oy. Podmiot ten ma także wyłączność na cały rynek hazardowy w tym kraju. W Finlandii podobnie jak w Polsce wprowadzenie państwowego monopolu miało na celu zagwarantowanie ochrony praw osobom biorącym udział w grach hazardowych, zapobieganie nadużyciom i przestępczości oraz szkodom ekonomicznym, społecznym i zdrowotnym, jakie powodować może hazard. W praktyce jednak stworzenie monopolu

⁵⁵ https://historyguy.com/history_casinos_in_europe.html.

⁵⁶ <https://www.casinonewsdaily.com/italy>.

⁵⁷ Ł. Wieczorek, T. Bednarczyk, *Prawo wobec hazardu – przegląd literatury i regulacji prawnych w wybranych krajach świata*, 2022 r.; <https://ecogra.org/igaming/igaming-in-the-italian-market-a-complete-overview>.

na rynku kasyn online okazało się w Finlandii nieskuteczne. W tym kraju legalny rynek wszystkich gier hazardowych online to zaledwie około 50 proc. W przypadku kasyn online offshorowe firmy działające w szarej strefie stanowią aż dwie trzecie rynku. Jeszcze większy problem dotyczy zakładów bukmacherskich, gdzie szara strefa to aż 90 proc. rynku. Te niepokojące dane doprowadziły do debaty publicznej nad zniesieniem monopolu państwowego w grach hazardowych online. Na początku 2023 r. rząd tego kraju powołał zespół mający za zadanie przeanalizowanie tego problemu. Wnioski z jego prac stanowiły, że najlepszym rozwiązaniem będzie częściowa liberalizacja rynku poprzez dopuszczenie do niego prywatnych podmiotów, które uzyskają stosowną licencję. W związku z tym rząd Finlandii postawił sobie za cel, że wprowadzi takie rozwiązanie z początkiem 2026 r. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie mają zostać wypracowane w najbliższym czasie⁵⁸.

Co ważne, w Finlandii nie obowiązuje bezwzględny zakaz marketingu, choć jest on ograniczony i regulowany. Jedynym podmiotem mogącym stosować reklamę, jest państwowy monopolista. Warte odnotowania jest, że zmiany prawne wprowadzone w ostatnich latach miały na celu ograniczenie reklamy przez podmioty zagraniczne, co dotyczy również tych, które stosują niedozwoloną reklamę np. w sieciach społecznościowych. W tym kraju wprowadzono obowiązek posiadania indywidualnego konta gracza, które prowadzone jest w ramach kompetencji państwowego monopolisty. Ma to zapewnić między innymi weryfikację tożsamości czy wieku uczestnika gry.



Cały rynek hazardowy w Finlandii objęty jest monopolem, jednak dla władz tego kraju oczywistym stało się, że rozwiązanie to na specyficznym rynku gier online całkowicie się nie sprawdza. Chcąc walczyć z szarą strefą, podjęto kroki mające na celu stworzenie systemu licencji, który dopuści do rynku prywatne podmioty już w 2026 r. Finlandia jest również przykładem kraju, który zezwala na reklamę gier hazardowych odbywających się w sieci na ściśle określonych zasadach.

Przykładem państwa, które w ostatnich latach zdecydowało się zliberalizować dostęp do rynku kasyn online, jest Holandia. W kraju tym do niedawna obowiązywał pełny

⁵⁸ <https://www.finnplay.com/blog/finnish-online-gambling-license-process-begins>; Ł. Wieczorek, T. Bednarczyk, *op. cit.*

monopol, zarówno na gry kasynowe online, jak i stacjonarne. Jedynym legalnym podmiotem działającym na tym rynku było Holland Casino, a szara strefa podobnie jak w Polsce czy w Finlandii była w tym kraju ogromnym problemem. Władze Holandii zdając sobie z tego sprawę, postanowiły zliberalizować dostęp do hazardu online dla prywatnych podmiotów, tworząc system licencyjny. Nowe zasady dotyczyły zarówno kasyn online, jak i zakładów wzajemnych czy wyścigów konnych. Ustawa dotycząca gier w sieci weszła w życie w 2021 r. Władze spodziewały się, że dzięki temu rozwiązaniu uda się przyciągnąć do legalnego rynku ośmiu na dziesięciu graczy z tego kraju. Cel ten udało się osiągnąć z nawiązką, gdyż z usług legalnych podmiotów korzysta około 85 proc. konsumentów, a ostatnie dane mówią nawet o 90 proc. Holandia jednocześnie nie zrezygnowała z monopolu na kasyna stacjonarne. Władze tego kraju uznały, że tam ten model się sprawdza, gdyż można z powodzeniem go kontrolować. Takiej jednak możliwości nie ma w przypadku podmiotów działających offshore w Internecie. **Holandia postanowiła także dopuścić reklamy kasyn online w zakresie podobnym, jak ma to miejsce w Polsce w stosunku do zakładów wzajemnych.** Istnieją bowiem ograniczenia dotyczące wieku, kierowania reklamy do grup wrażliwych czy godzin ich nadawania. Wskazać jednak należy, że w 2023 r. zaostrzono przepisy dotyczące reklamy, jednak wciąż jest ona dopuszczalna, w przeciwieństwie do rozwiązań polskich⁵⁹.



Holandia jest krajem, który do 2021 r. posiadał wyłączny monopol państwa zarówno na kasyna stacjonarne, jak i online. Z uwagi na problem z szarą strefą kraj ten zrezygnował z monopolu na kasyna online, pozostając jednak przy monopolu stacjonarnie. W państwie tym obowiązują także mniej restrykcyjne przepisy dotyczące reklamy.

⁵⁹ <https://europeangaming.eu/portal/latest-news/2022/10/12/122769/going-dutch-insight-into-the-new-regulations-for-online-casinos-in-the-netherlands>; <https://www.gaming.net/dutch-gaming-authority>; <https://igamingbusiness.com/casino-games/the-dutch-gambling-market-was-it-worth-the-hype>; <https://nltimes.nl/2024/04/27/dutch-online-gambling-market-keeps-flourishing>.

PODSUMOWANIE

Rynek gier hazardowych online w Polsce został uregulowany stosunkowo późno. Ustawodawca obawiając się szybkiego rozwoju tego rodzaju działalności oraz mając na względzie chęć walki z szarą strefą, oraz ochrony konsumentów przed potencjalnie szkodliwym wpływem hazardu w Internecie, zdecydował się na najbardziej radykalny sposób regulacji – wprowadzenie państwowego monopolu.

W tamtym okresie wiele państw europejskich zrezygnowało już z tego rozwiązania, niemniej jednak ustawodawca wierzył, że w ten sposób jest w stanie skutecznie kontrolować rynek. Jak później się okazało, założenie to było całkowicie błędne.

Obecnie od ponad pięciu lat działa państwowy monopolista, Total Casino. Mimo to ponad 40 proc. udziałów w rynku nadal należy do szarej strefy⁶⁰. Szara strefa wiąże się z realnymi stratami dla finansów publicznych. W 2018 roku wartość utraconych dochodów z tytułu podatku od gier wynosiła około 339 milionów zł., a w 2023 roku wzrosła do około 519 milionów zł. To około 53-proc. wzrost w ciągu pięciu lat.

Co bardzo istotne, z uwagi na specyfikę rynku kasyn online nie jest możliwe wprowadzenie realnego monopolu państwowego na rynku. Firmy zarejestrowane za granicą z powodzeniem omijają wszelkie polskie regulacje dotyczące stosowania odpowiednich standardów ochrony konsumenta czy też odnoszące się do zakazu reklamy. Nie płacą też podatków przewidzianych dla gier hazardowych w naszym kraju. W rezultacie uzyskują one nieuczciwe przewagi konkurencyjne w stosunku do państwowego monopolisty. Paradoksalnie więc monopol szkodzi samemu Total Casino i jest on wyłącznie iluzoryczny,

⁶⁰ EY, *Szara strefa rynku gier hazardowych w Polsce*.

gdyż konkurencja na rynku wciąż istnieje, ale odbywa się między jedynym legalnym podmiotem a licznymi nielegalnie działającymi kasynami z siedzibami offshore.

Tracą na tym również konsumenci. Firmy działające w szarej strefie nie respektują bowiem standardów dotyczących bezpieczeństwa gier czy danych osobowych. Są oni także narażeni na dezinformację pojawiającą się w nielegalnie rozpowszechnianych reklamach. Zdecydowana większość graczy nie zdaje sobie nawet sprawy z istnienia monopolu państwowego na rynku, a reklamy i artykuły publikowane za sprawą podmiotów działających w szarej strefie tylko utwierdzają ich w przekonaniu o legalności korzystania z ich usług.

Rozwiązanie problemu jest stosunkowo proste. Należy pójść za przykładem zdecydowanej większości państw w Europie, które od dawna już stosują system oparty na licencjonowaniu podmiotów działających na rynku kasyn online. W Polsce mogłoby się to odbywać przy wykorzystaniu istniejących już rozwiązań dotyczących zezwoleń dla zakładów wzajemnych. W ten sposób państwo zyskałoby kontrolę nad rynkiem i mogłoby realnie wpływać na działalność funkcjonujących na nim firm. Byłoby to możliwe dzięki temu, że legalna konkurencja na rynku byłaby w stanie skuteczniej zwalczać szarą strefę, tak jak ma to miejsce obecnie w przypadku zakładów wzajemnych. Rezygnacja z monopolu pozwoliłaby ją ograniczyć do poziomu zaledwie 16,4 proc. Wiązałoby się to również ze znaczącym zwiększeniem wpływów do budżetu sięgającym 376,4 dodatkowych milionów złotych. To także korzyść dla gospodarki w postaci wartości dodanej na poziomie prawie 295 milionów złotych. Konkurencja na rynku oznacza także większą dbałość o standardy ochrony konsumentów. Podmioty w szarej strefie nie muszą przejmować się kwestiami takimi jak pranie pieniędzy czy ochrona danych konsumentów i nie dają pełnej gwarancji uczciwości gry czy wypłaty środków. Sami zaś konsumenci, jeśli padną ofiarą oszustwa, to nie chcą zgłaszać tego faktu właściwym organom z uwagi na ryzyko odpowiedzialności karno-skarbowej.



**WARSAW
ENTERPRISE
INSTITUTE**

Al. Jerozolimskie 30/7
00-024 Warszawa