



## Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

---

Warszawa, dn. 31.05.2016 r.

KIGEiT/604/05/2016

**Sz. P. Anna Streżyńska**  
**Minister**  
**Ministerstwo Cyfryzacji**  
ul. Królewska 27  
00-060 Warszawa

Dot. DP-WLII. 0210.281.2016

### **Uwagi Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji do Projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw („Ustawa”)**

Działając w imieniu Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji (dalej „Izba” lub „**KIGEiT**”), w odpowiedzi na pismo z dnia 25 maja 2016 r. o nr DP-WLII. 0210.281.2016, Izba wskazuje co następuje:

Na wstępie Izba pragnie wskazać, że z uwagi na bardzo ograniczony czas na zgłoszenie uwag do projektu Ustawy zgłaszane uwagi i propozycje zmian mają charakter wstępny i odnoszą się wyłącznie do zasadniczych, kluczowych w ocenie Izby zapisów projektu. Izba jednocześnie deklaruje pełną gotowość do dalszej współpracy, która może prowadzić do wypracowania rozwiązań mających na celu jak najbardziej efektywne działania zmierzające do likwidacji szarej strefy w obrębie środowiska gier hazardowych i mających na celu ochronę obywateli z poszanowaniem jednak wolności osobistej jednostki oraz z zachowaniem zasady proporcjonalności.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na sprawę fundamentalną – projekt Ustawy w swoim założeniu odnosi się i dotyczy, na co wskazuje sama jego nazwa, gier hazardowych. Zgodnie z definicją ze Słownika Języka Polskiego wyd. PWN pojęcie hazardu oznacza - „*gry lub zakłady, w których stawką są pieniądze*” tymczasem m.in. w art. 2 ust 3 projektu Ustawy zawarto zapis, że grami na automatach, które podlegają rygorom Ustawy są:

*„Gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych lub elektronicznych, w tym komputerowych, gdzie gra zawiera element losowości i spełnia dodatkowo co najmniej jeden z wymienionych poniżej warunków:*

- 1) jest prowadzona w celach zarobkowych;*
- 2) umożliwia wygrane pieniądze;*
- 3) umożliwia wygrane rzeczowe;*
- 4) umożliwia wygraną polegającą na możliwości przedłużania gry bez konieczności wpłaty stawki za udział w grze;*
- 5) umożliwia rozpoczęcie nowej gry przez wykorzystanie wygranej rzeczowej uzyskanej w poprzedniej grze.”*

Powyższe oznacza, że w tym zakresie pojęcie gry na automacie całkowicie abstrahuje od podstawowej cechy jaką charakteryzuje się hazard – czyli możliwości uzyskania wygranej w postaci nagrody pieniężnej lub rzeczowej. Następuje to wskutek zapisu, że aby gra mogła zostać uznana za grę na automacie w rozumieniu Ustawy wystarczającym jest, aby urządzający tę grę prowadził ją dla celów zarobkowych. Taki zapis prowadzi do wniosku, że każda jakakolwiek, nawet najbardziej niewinna gra np. Chińczyk (gdzie wynik zależy od rzutu kostką) lub Scrabble (gdzie wynik zależy m.in. od wyboru liter) poprzez umieszczenie jej w sieci Internet np. w celu oferowania swoich produktów lub zapoznania potencjalnych odbiorców z produktem (a więc w celach zarobkowych) staje się grą hazardową w rozumieniu Ustawy. Nie każda bowiem gra, tylko dlatego że zawiera element losowości a jej celem jest wygrana, powinna podlegać rygorom i reglamentacji tej Ustawy. Tak sformułowany proponowany zapis Ustawy jest za daleko idący, co więcej nadmiarowy w stosunku do zasadniczego celu jaki Ustawa ma realizować tj. zwiększenia poziomu ochrony obywateli. Zapis ten narusza podstawową zasadę swobody działalności gospodarczej, której celem jest działalność zarobkowa i uzyskiwanie dochodów, tym samym konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej wyrażoną w art. 22 Konstytucji. Aby wyeliminować tę wadę koniecznym jest usunięcie z art. 2 ust 3 pkt 1) cyt: *„jest prowadzona w celach zarobkowych”*, co zagwarantuje z jednej strony wysoki stopień ochrony obywateli, z drugiej zaś zapewni poszanowanie podstawowej zasady wolności gospodarczej.

Drugą kluczową kwestią, która również wymaga poruszenia, są zapisy Ustawy, które w zakresie urządzania gier hazardowych w Internecie, z wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych, przyznają monopol państwu. Zapis ten nie znajduje uzasadnienia w celach jakie ma realizować Ustawa, polegających na ochronie obywateli i jest dla tego celu niewspółmierny a zastosowane środki ochronne poprzez wyeliminowanie z możliwości prowadzenia takiej działalności przez innych operatorów (oczywiście przy zastrzeżeniu, że podlegaliby oni tym samym rygorom w zakresie świadczonych usług, co monopolista państwowy), są nieproporcjonalne do celu jakiemu mają służyć. Co więcej należy podkreślić, że wskazany cel ochronny można osiągnąć poprzez nałożenie na operatorów gier hazardowych w Internecie obowiązków dotyczących wprowadzenia i ścisłego przestrzegania zasad

odpowiedzialnej gry, o czym mowa np. w art. 9 Ustawy. Jak bowiem uznał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej *"Monopol państwowy, ustanowiony w zakresie organizowania zakładów sportowych i loterii w Niemczech, nie prowadzi w sposób spójny i systematyczny do osiągnięcia celu polegającego na zwalczaniu niebezpieczeństw związanych z grami losowymi"* a to oznacza, że przywilej przyznany monopolistom przez tę Ustawę jest nieuprawniony.

Co więcej należy też zwrócić uwagę, że zapis ten koresponduje z przepisem art. 29a ust 2 Ustawy, który zakazuje uczestniczenia w grach hazardowych urządzanych przez Internet przez podmioty, które urządzają gry hazardowe w Internecie wbrew przepisom Ustawy. W naszej ocenie przepisy te naruszają art. 31 Konstytucji tj. zasadę wolności oraz art. 37 Konstytucji. Jak wynika z wyroku TK z dnia 8 października 2007 r. Sygn. akt K 20/07 - dotyczącego zasady proporcjonalności:

*„(...) Odrębnym zagadnieniem jest konieczność wprowadzonych ograniczeń. Jak podnosił wielokrotnie w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, sformułowanie, że ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w sytuacji, gdy okaże się to „konieczne w demokratycznym państwie”, nakazuje za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy unormowanie to jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela (zob. m.in. wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124). Wcześniej, w wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona każdorazowo przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; podobnie zob. wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50).”*

Aby wyeliminować tę drugą zasadniczą wadę koniecznym jest usunięcie zapisu uprawniającego do urządzania gier hazardowych w Internecie jedynie monopolistom państwowemu i przyznanie takiej możliwości operatorom prywatnym oczywiście z zastrzeżeniem wszelkich obostrzeń mających na celu ochronę obywateli i ograniczenie szarej strefy.

Proponowana nowelizacja ustawy hazardowej oraz wprowadzenie otwartej i aktywnej cenzury Internetu w zakresie produktów posiadających ogólne przyzwolenie społeczne doprowadzi, z punktu widzenia operatorów telekomunikacyjnych, do:

- gwałtownego spadku zaufania do dostawców usług teleinformatycznych oraz organów administracji publicznej odpowiedzialnej za jego egzekwowanie
- znaczącego wzrostu kosztów infrastruktury teleinformatycznej niezbędnej do SKUTECZNEGO a nie jedynie pozornego realizowania zadań postawionych w ustawie
- pojawienie się „czarnej strefy” zamiast „szarej strefy” czyli zastąpienie obecnych legalnych międzynarodowych operatorów, którzy chcą ubiegać się o licencję, przez dzikich operatorów bez żadnego nadzoru, oferujących dostęp do hazardu za pomocą urządzeń VPN oraz sieci rozproszonych typu TOR.

Powyższe wnioski pochodzą z analiz oraz doświadczeń przedsiębiorstw operujących na rynku włoskim, który skorzystał z identycznych rozwiązań, czyli wąskiego portfolio wysoko opodatkowanych usług połączonych z prewencyjną cenzurą Internetu. Doprowadziło to w krótkim czasie do sytuacji, w której legalne międzynarodowe firmy wycofały się z rynku, a ich miejsce zajęły zorganizowane grupy przestępcze oferujące fikcyjne kasyna internetowe, które po kilku tygodniach działalności zniknęły z rynku wraz z pieniędzmi użytkowników (których duża część uciekała od państwowego monopolisty – co wynika bezpośrednio z charakterystyki graczy kasynowych, którzy szukają szczęścia przy różnych „stołach”).

Próba aktywnej walki z takimi nielegalnymi kasynami spowodowała nie tylko znaczne pogorszenie jakości usług dostawców Internetu (przypadkowe blokowanie adresów IP, domen, sieci VPN oraz serwisów typu „chmura” pod które podszywali się przestępcy) ale również gwałtowny wzrost kosztów, który niejednokrotnie przekraczał zyski z opodatkowania.

W powyższej sytuacji regulator włoski zdecydował się na wprowadzenie sprawdzonego modelu "duńskiego", który przyczynił się nie tylko do znacznej poprawy warunków graczy na rynku, ale również do znacznego wzrostu przychodów podatkowych przy jednoczesnym unikaniu podejmowania dalszych decyzji mających negatywne skutki społeczne jak cenzura Internetu i rozwój zorganizowanych grup przestępczych.

W opisanym powyżej zakresie Izba postuluje wprowadzenie stosownych zmian.

Prezes Zarządu



Stefan Kamiński