



Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o grach hazardowych.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Michała Gramatykę.

(-) Jan Krzysztof Ardanowski; (-) Władysław Bartoszewski; (-) Marek Biernacki; (-) Izabela Bodnar; (-) Agnieszka Buczyńska; (-) Elżbieta Burkiewicz; (-) Zbigniew Chmielowiec; (-) Dominika Chorościńska; (-) Tadeusz Chrzan; (-) Janusz Cieszyński; (-) Żaneta Cwalina-Śliwowska; (-) Przemysław Czarnek; (-) Sławomir Ćwik; (-) Radosław Fogiel; (-) Anna Gembicka; (-) Adam Gomoła; (-) Piotr Górnikiewicz; (-) Michał Gramatyka; (-) Barbara Grygorcewicz; (-) Paulina Hennig-Kłoska; (-) Bożenna Hołownia; (-) Szymon Hołownia; (-) Marek Jakubiak; (-) Marcin Józefaciuk; (-) Filip Kaczyński; (-) Rafał Kasprzyk; (-) Rafał Komarewicz; (-) Maciej Konieczny; (-) Maria Kurowska; (-) Aleksandra Leo; (-) Adam Luboński; (-) Paulina Matysiak; (-) Joanna Mucha; (-) Maja Ewa Nowak; (-) Barbara Okuła; (-) Barbara Oliwiecka; (-) Mirosław Adam Orliński; (-) Łukasz Osmalak; (-) Bartłomiej Pejo; (-) Ryszard Petru; (-) Norbert Pietrykowski; (-) Michał Połuboczek; (-) Ireneusz Raś; (-) Bartosz Romowicz; (-) Jarosław Sachajko; (-) Ewa Schädler; (-) Marcin Skonieczka; (-) Dariusz Stefaniuk; (-) Marta Stożek; (-) Piotr Paweł Strach; (-) Mirosław Suchoń; (-) Krzysztof Szczucki; (-) Ewa Szymanowska; (-) Paweł Śliz; (-) Jacek Tomczak; (-) Wioleta Tomczak; (-) Marek Wesoly; (-) Patryk Wicher; (-) Kamil Wnuk; (-) Michał Woś; (-) Adrian Zandberg; (-) Marcelina Zawisza.

U S T A W A

z dnia ... r.

o zmianie ustawy o grach hazardowych¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 595) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 2 w ust. 1 w pkt 11 kropkę na końcu zastępuje się średnikiem oraz dodaje się pkt 12 w brzmieniu:
„12) gra o wirtualne dobra – mechanizm w grze zarządzanej przez sieć Internet, stanowiący jej dodatkową funkcjonalność, który umożliwia nabycie za pomocą środków pieniężnych losowo wygenerowanych wirtualnych dóbr, dostępnych w ramach tej gry i stanowiących jej korzyść główną lub dodatkową.”;
- 2) w art. 5 ust. 1b otrzymuje brzmienie:
„1b. Urządzanie gier hazardowych przez sieć Internet, z wyjątkiem zakładów wzajemnych, loterii promocyjnych i gier o wirtualne dobra, jest objęte monopolem państwa.”;
- 3) w art. 6:
 - a) po ust. 3 dodaje się ust. 3a. w brzmieniu:
„3a. Działalność w zakresie gier o wirtualne dobra może być prowadzona – stosownie do udzielonego zezwolenia – wyłącznie przez sieć Internet po uzyskaniu zezwolenia na zarządzanie gier o wirtualne dobra.”;
 - b) w ust. 4 i 5 wyrazy "ust. 1–3" zastępuje się wyrazami "ust. 1–3a”;
- 4) w art. 7 ust. 1 i 1a otrzymują brzmienie:
„1. Loterie fantowe, gry bingo fantowe, loterie promocyjne i gry o wirtualne dobra mogą być zarządzane, na podstawie udzielonego zezwolenia, przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej.

¹⁾ Niniejsza ustawa została notyfikowana Komisji Europejskiej w dniu ... r. pod numerem ..., zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), które wdraża postanowienia dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 241 z 17.09.2015, str. 1).

- 1a. Loterie fantowe, gry bingo fantowe lub gry o wirtualne dobra, w których wartość puli wygranych nie przekracza kwoty bazowej, o której mowa w art. 70, mogą być urządzone przez podmioty wymienione w ust. 1, po dokonaniu ich zgłoszenia. Zgłoszenia dokonuje się nie później niż 30 dni przed dniem rozpoczęcia tej gry.”;
- 5) w art. 7a w ust. 1, w ust. 2 w pkt 3 i w ust. 5 w pkt 3 i 6 wyrazy "ust. 1-3" zastępuje się wyrazami "ust. 1-3a”;
- 6) w art. 15d po ust. 8 dodaje się ust. 8a w brzmieniu:
„8a. Przepisów ust. 1-8 nie stosuje się do gier o wirtualne dobra.”;
- 7) w art. 18 ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„1. Wartość wygranej w grach hazardowych, z wyjątkiem gier o wirtualne dobra, nie może być niższa od ceny losu lub innego dowodu udziału w grze albo kwoty wpłaconej stawki.”;
- 8) po art. 24c dodaje się art. 24d w brzmieniu:
„24d. Przepisów art. 24-24c nie stosuje się do gier o wirtualne dobra.”;
- 9) w art. 32:
a) w ust. 4 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:
„Zezwolenia na urządzenie loterii fantowej, loterii audiotekstowej, gry bingo fantowej, loterii promocyjnej lub gry o wirtualne dobra urządzanych na obszarze właściwości miejscowej więcej niż jednego dyrektora izby administracji skarbowej udziela dyrektor izby administracji skarbowej właściwy według miejsca zamieszkania lub siedziby wnioskodawcy albo siedziby oddziału przedsiębiorcy zagranicznego, albo głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej przez przedstawiciela.”,
b) ust. 7 otrzymuje brzmienie:
„7. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, obszary właściwości miejscowej dyrektorów izb administracji skarbowej do udzielania zezwoleń na urządzenie loterii fantowej, loterii audiotekstowej, gry bingo fantowej, loterii promocyjnej i gry o wirtualne dobra, uwzględniając potrzebę sprawnego wykonywania zadań.”;
- 10) w art. 38 w ust. 2:
a) wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:
„Zgłoszenie loterii fantowej, gry bingo fantowej lub gry o wirtualne dobra, o których mowa w art. 7 ust. 1a lub 1b, zawiera dane, o których mowa w ust. 1, z tym że zamiast

dokumentów, o których mowa w ust. 1 pkt 3, 8, 9 oraz 10-13, zawiera odpowiednio:”,

b) pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) oświadczenie o legalności źródeł pochodzenia kapitału zakładowego, środków finansowych lub innego majątku przeznaczonego na urządzenie loterii fantowej, gry bingo fantowej lub gry o wirtualne dobra;”;

11) po art. 39a dodaje się art. 39b w brzmieniu:

„Art. 39b. Przepisy art. 39 pkt 2, 3, 5 i 7-9 stosuje się odpowiednio do gier o wirtualne dobra.”;

12) po art. 46 dodaje się art. 46a w brzmieniu:

„Art. 46a. Przepisy art. 46 pkt 1-3, 5 i 6 stosuje się odpowiednio do gier o wirtualne dobra.”;

13) w art. 49 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Zezwolenia na urządzenie loterii fantowej, gry bingo fantowej, loterii promocyjnej oraz loterii audiotekstowej oraz gry o wirtualne dobra udziela się na okres trwania loterii lub gry, nie dłużej jednak niż na 2 lata.”;

14) w art. 60 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Rozpatrzenie wniosku w sprawie zatwierdzenia regulaminu lub jego zmiany następuje w terminie 6 miesięcy od dnia jego złożenia, z wyjątkiem wniosku dotyczącego regulaminu lub zmiany regulaminu loterii promocyjnej, loterii audiotekstowej, gry o wirtualne dobra, a także zmiany regulaminu turnieju gry pokera, których rozpatrzenie następuje w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku.”;

15) w art. 69 ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) zezwolenia na urządzenie loterii fantowej, gry bingo fantowej albo gry o wirtualne dobra wynosi 100% kwoty bazowej, a gdy zezwolenie dotyczy gier urządzanych na obszarze jednego województwa - 50% kwoty bazowej;”;

16) w art. 71 ust. 2:

a) wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Przedmiotem opodatkowania podatkiem od gier jest:

b) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) urządzenie gier hazardowych, z wyłączeniem urządzania loterii promocyjnych, loterii fantowych, gry bingo fantowej, o których mowa w art. 7 ust. 1a, gry o

wirtualne dobra, oraz urządzania pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera;”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.

UZASADNIENIE

Wprowadzenie nowego punktu w definicji gier losowych, tj. gry o wirtualne dobra umożliwi kwalifikowanie nowych typów gier, które nie zostały uwzględnione w pierwotnym katalogu, jako gry losowe, o ile spełnią one ustawowe przesłanki. Dotyczy to w szczególności tzw. loot boxów. Czyli skrzynek występujących w grach komputerowych, nabywanych przez użytkowników za środki pieniężne. Zawartość skrzynek ma charakter losowy, a gracze nie mają możliwości przewidzenia nagrody, którą otrzymają.

Doprecyzowanie zakresu przedmiotowego definicji jest istotne dla skuteczniejszej ochrony osób nieletnich. Osoby młode stanowią znaczną część odbiorców gier komputerowych i są bardziej podatne na zachowania impulsywne oraz ryzyko uzależnień. Różne mechanizmy stosowane przez twórców gier, które promują i zachęcają graczy do kupowania większej ilości skrzynek mogą sprzyjać rozwojowi zachowań o charakterze hazardowym.

Ponadto projektowana definicja odwołuje się do pojęcia wirtualnych dóbr, które obejmuje w szczególności cechy estetyczne wyglądu postaci w grze, czy uzyskanie dodatkowych funkcjonalności w grze.

Definicja akcentuje to, że gra o wirtualne dobra jest jedynie dodatkowym mechanizmem występującym w grze głównej, która sama nie musi mieć charakteru losowego.

Proponowane zmiany pozwolą skuteczniej chronić społeczeństwo, w szczególności osoby małoletnie, przed zagrożeniami wynikającymi z gier losowych.

Projektowane zmiany w pozostałym zakresie mają charakter dostosowawczy. Przesądono, iż do gier o wirtualne dobra znajdą zastosowanie regulacje dotyczące obowiązku uzyskania zezwolenia właściwego organu, co jest również wzorowane na regulacjach belgijskich. Dodano również w tym zakresie nowy art. 39b (odnoszący się do elementów wniosku o wydanie zezwolenia), nowy art. 46a (elementy zezwolenia), zmieniający 49 ust. 4 (dodano gry o wirtualne dobra do katalogu gier, w przypadku których okres ważności zezwolenia wynosi dwa lata), zmieniający art. 69 ust. 1 pkt 4 (wskazano wysokość opłaty za wydanie zezwolenia w przypadku gier o wirtualne dobra).

Urządzanie przedmiotowych gier będzie również wyłączone spod monopolu państwa oraz z obowiązku podatkowego, co wynika ze specyfiki tej działalności mającej charakter dodatkowy względem prowadzenia głównej gry. Analogicznie wyłączono stosowanie przepisów, które ze względu na charakter tego typu gier nie są adekwatne, m.in. przepisy o wysokości wygranej,

określania obszaru objętego urządzaną grą, czy obowiązki szkoleniowe (art. 24-24c ustawy o grach hazardowych).

Działalność w zakresie gier o wirtualne dobra będzie prowadzona na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy.

Do gier o wirtualne dobra znajdą zastosowanie w szczególności przepisy dotyczące rejestru gier hazardowych oraz wymogi dotyczące regulaminu, co nie zostało wskazane w niniejszym projekcie, gdyż stosowanie tych regulacji będzie wynikało z szerokiego zakresu tych przepisów obejmującego ogół gier hazardowych. Warto wskazać, że podobnie jak w przypadku pozostałych gier hazardowych urządzanych przez sieć Internet, w celu zapewnienia ochrony uczestników gry przed negatywnymi skutkami hazardu, podmiot prowadzący działalność w zakresie gier o wirtualne dobra będzie miał obowiązek wdrożyć regulamin odpowiedzialnej gry, obejmujący w szczególności informacje o zakazie gry osobom poniżej 18. roku życia, procedurę weryfikacji ukończenia 18. roku życia przez uczestników gry, zapewnienie ochrony małoletnich przy sposobie prezentacji informacji handlowych na stronie internetowej. Ponadto, z samej już ustawy o grach hazardowych wynika, iż w grach hazardowych, z wyjątkiem loterii fantowych oraz loterii promocyjnych, mogą uczestniczyć wyłącznie osoby, które ukończyły 18 lat (art. 27 ust. 2 ustawy o grach hazardowych). Rozszerzenie definicji gry losowej o gry o wirtualne dobra spowoduje zatem objęcie tą regulacją ustawową również tego rodzaju gier.

Analogicznie do pozostałych rodzajów gier losowych w przypadku urządzania gry przez podmiot nie posiadający siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej podmiot ten obowiązany będzie do wyznaczenia przedstawiciela na terenie państwa członkowskiego UE, EOG, EFTA.

Wejście w życie nowelizacji wymaga wydania rozporządzenia ministra właściwego do spraw finansów publicznych określającego obszary właściwości miejscowej dyrektorów izb administracji skarbowej do udzielania zezwoleń na urządzenie loterii fantowej, loterii audiotekstowej, gry bingo fantowej, loterii promocyjnej i gry o wirtualne dobra. Podstawowym założeniem rozporządzenia będzie takie uregulowanie właściwości dyrektorów izb administracji skarbowej w odniesieniu do gier o wirtualne dobra, jak w obecnie obowiązującym Rozporządzeniu Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej dyrektorów izb administracji skarbowej do udzielania zezwoleń na urządzenie loterii fantowej, loterii audiotekstowej, gry bingo fantowej i loterii promocyjnej

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projekt ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

o zmianie ustawy o grach hazardowych

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Pan poseł Michał Gramatyka

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Gra w gry komputerowe często związana jest z możliwością korzystania z zakupu dodatkowych opcji powiązanych z uczestnictwem w niej, tzw. loot boxów, nabywanych przez graczy za środki pieniężne. Zawartość skrzynek ma charakter losowy, a gracze nie mają możliwości przewidzenia nagrody, którą otrzymają. W istocie mamy w takim przypadku do czynienia z elementem hazardowym. Tymczasem graczami są często dzieci, które nie rozumieją skutków podejmowanych w tym zakresie działań.

Ustawa wprowadza do ustawy o grach hazardowych nową kategorię gier losowych – gier o wirtualne dobra nabywane za środki pieniężne. Umożliwi to zakwalifikowanie takich dóbr do katalogu sytuacji podlegających reżimowi ustawy o grach hazardowych.

Doprecyzowanie definicji pozwoli skuteczniej chronić osoby małoletnie – znaczną część odbiorców na rynku gier komputerowych. Determinowana wiekiem impulsywność nieletnich naraża ich na uzależnienie od stałego nabywania dóbr wirtualnych, proponowane rozwiązania pozwolą na wprowadzenie skuteczniejszej ochrony.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ Nie

Zagadnienie do którego odnosi się w projekt ustawy jest nowe – z nachalną monetyzacją treści dodatkowych w grach mamy do czynienia od kilku lat. Ekspertki podnoszą, że oferowanie płatnych treści przynoszących wirtualną nagrodę w grach elektronicznych może prowadzić do uzależnienia, na które podatni są szczególnie najmłodszy. Płatne gry o wirtualne dobra powinny być zatem dostępne wyłącznie dla osób pełnoletnich.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Wprowadzenie nowego punktu w definicji gier losowych – gry o wirtualne dobra – umożliwi kwalifikowanie nowych typów gier, nie uwzględnionych w pierwotnym katalogu, jako gier losowych, o ile spełnią ustawowe przesłanki.

Do gier o wirtualne dobra znajdują zastosowanie w szczególności przepisy dotyczące rejestru gier hazardowych oraz wymogi dotyczące regulaminu, co nie zostało wskazane w niniejszym projekcie, gdyż stosowanie tych regulacji będzie wynikało z szerokiego zakresu tych przepisów obejmującego ogół gier hazardowych. Warto wskazać, że podobnie jak w przypadku pozostałych gier hazardowych urządzanych przez sieć Internet, w celu zapewnienia ochrony uczestników gry przed negatywnymi skutkami hazardu, podmiot prowadzący działalność w zakresie gier o wirtualne dobra będzie miał obowiązek wdrożyć regulamin odpowiedzialnej gry, obejmujący w szczególności informacje o zakazie gry osobom poniżej 18. roku życia, procedurę weryfikacji ukończenia 18. roku życia przez uczestników gry, zapewnienie ochrony małoletnich przy sposobie prezentacji informacji handlowych na stronie internetowej.

Ponadto, z samej już ustawy o grach hazardowych wynika, iż w grach hazardowych, z wyjątkiem loterii fantowych oraz loterii promocyjnych, mogą uczestniczyć wyłącznie osoby, które ukończyły 18 lat (art. 27 ust. 2 ustawy o grach hazardowych). Rozszerzenie definicji gry losowej o gry o wirtualne dobra spowoduje zatem objęcie tą regulacją ustawową również tego rodzaju gier.

Ustawa wejdzie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

W wyniku projektowanych rozwiązań oferowanie płatnych loterii (gier o wirtualne dobra) w ramach gier urządzanych przez sieć Internet zostanie ograniczone wyłącznie do odbiorców dorosłych i będzie wymagało dokonania stosownego zgłoszenia albo zezwolenia (w zależności od wartości puli wygranych). W wyniku wprowadzenia powyższych regulacji zwiększona zostanie ochrona osób małoletnich przed możliwymi uzależnieniami od hazardu.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Analogicznie do pozostałych rodzajów gier losowych, w przypadku urządzania gry przez podmiot nie posiadający siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej podmiot ten obowiązany będzie do wyznaczenia przedstawiciela na terenie państwa członkowskiego Unii Europejskiej, EOG, EFTA.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projekt nie pociąga za sobą wzrostu wydatków budżetu państwa ani wpływu na sektor finansów publicznych. Możliwe są jednak wpływy z opłat za wydanie zezwolenia lub wpływy z kar za brak uzyskania zezwolenia lub dokonania zgłoszenia.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa ani jednostek samorządu terytorialnego.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

Tak

Projekt ustawy zawiera przepisy techniczne w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w zakresie dotyczącym dodatkowych obowiązków podmiotów oferujących usługi w zakresie gier internetowych. Skutkiem wejście w życie będzie wprowadzenie przepisów nakładających obowiązek uzyskania zezwolenia po spełnieniu ustawowo określonych warunków.

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Tak

Celu przewidzianego niniejszą ustawą, jakim jest ochrona małoletnich przed uzależnieniami od hazardu w postaci udziału w grach o wirtualne dobra, nie da się osiągnąć za pomocą innych środków. Konieczne jest objęcie tego typu gier ustawą o grach hazardowych aby zwiększyć nadzór i kontrolę organów państwa nad tego typu działalnością, w tym objęcie tych gier przepisami o zezwoleniach/zgłoszeniach, rejestrze gier hazardowych oraz wymogami dotyczącymi regulaminów gier urządzanych przez sieć internet. Jedynie interwencja legislacyjna pozwoli na zakazanie korzystania z tego typu gier przez osoby małoletnie. Innego typu pozaustawowe ograniczenia nie zapewnią osiągnięcia tego celu.

Gra o wirtualne dobra stanowi dodatkową funkcjonalność w grze głównej, urządzonej w sieci internet, która nie podlega regulacjom ustawy o grach hazardowych. Dotychczas główna gra podlegała jedynie zasadom ogólnym dotyczącym zasad prowadzenia działalności gospodarczej, przepisom o prawach autorskich itp. Pomimo funkcjonalności w postaci gier o wirtualne dobra, dostawca gry głównej nie podlegał przepisom o grach hazardowych. Brak regulacji w zakresie gier o wirtualne dobra stanowi swego rodzaju lukę prawną, wynikającą z niedostosowania przepisów do rozwoju usług i rozrywek dostępnych w sieci internet. Przepisy te zatem wypełnią lukę w zakresie regulacji tej gałęzi sektora gier hazardowych i wprowadzą regulacje analogiczne do innego rodzaju gier losowych. Dojdzie zatem do wyrównania obciążeń administracyjnych podmiotów dotychczas świadczących gry losowe i gry o wirtualne dobra.

Projektowane regulacje różnicują obowiązki w zależności od wysokości sumy wartości wygranej. Ponadto zawierają wyłączenie tego typu gier spod obowiązków podatkowych. Regulacje te należy zatem uznać za proporcjonalne.

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Tak

Należy uznać, że projektowana ustawa nie będzie miała znaczącego wpływu na sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorców, z uwagi na to, że tego rodzaju usługi są oferowane przede wszystkim przez podmioty nie mieszczące się w w/w kategoriach. Nadto ze względu na charakter regulacji nie ma możliwości ograniczania w stosunku do MSP obciążeń administracyjnych wprowadzanych projektem.

Ponadto, wprowadza się rozróżnienie na zakres obowiązków pod względem wielkości sumy wygranej, co powoduje, że wzięto pod uwagę rozmiar działalności przedsiębiorcy.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

Warszawa, dnia 18 grudnia 2025 r.

RPW/42776/2025-1P



EZO RP KS
(GMS-WSU)
Data rejestracji: 2025-12-18
Data wpływu: 2025-12-18

Sz. P.
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

niniejszym informuję, że wycofuję swój podpis złożony pod poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych, oznaczonym na stronie Sejmu RP numerem RPW/40425/2025.

Proszę o przyjęcie niniejszej informacji oraz o uwzględnienie jej w dalszym toku prac parlamentarnych.

WYDZIAŁ CEBUSI PREZYDIUM SEJMU
L. GZ. SPS-III. 020. 388. 8, 2025
Data wpływu 19. 12. 2025r.

Z wyrazami szacunku

Warszawa, dnia 18 grudnia 2025r.

Posel na Sejm

Marek Biernacki

Szanowny Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

Wycofuję poparcie pod poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (RPW/40425/2025), złożonego w dniu 4 grudnia 2025r.

Z poważaniem

Z poważaniem

Marek Biernacki

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

Lp. SPS-III. 0620.388.10.2025

Data wpływu 19.12.2025

Warszawa, dnia 18 grudnia 2025r.

Posel na Sejm

Wladyslaw Teofil Bartoszewski

Szanowny Pan

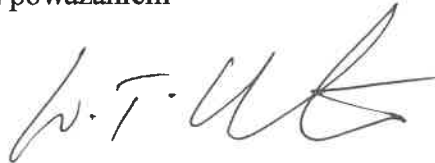
Wlodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

Wycofuję poparcie pod poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (RPW/40425/2025), złożonego w dniu 4 grudnia 2025r.

Z poważaniem



WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
Lp. SP5-III. 020. 388. 11. 2025
Data wpływu 19. 12. 2025r.

Warszawa, dnia 18 grudnia 2025r.

Posel na Sejm

Mirosław Adam Orliński

Szanowny Pan


Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

Wycofuję poparcie pod poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (RPW/40425/2025), złożonego w dniu 4 grudnia 2025r.

Z poważaniem



WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
Lp. SP5-111.020.388.12.2025
Data wpływu 18.12.25r.

Warszawa, dnia 18 grudnia 2025r.

Posel na Sejm
Jacek Tomczak

Szanowny Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

Wycofuję poparcie pod poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (RPW/40425/2025), złożonego w dniu 4 grudnia 2025r.

Z poważaniem



WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. cz. SPS-111.020.388.13.2025

Data wpływu 19.12.2025r.

Barbارة Gurgorcemica

Posel na Sejm RP

469

nr leg.

RPW/42849/2025 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2025 – 12 – 19
Data wpływu: 2025 – 12 – 19

Warszawa, dnia 19 grudnia 2025 r.

**Szanowny Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku!

Niniejszym wycofuję swoje poparcie dla poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (RPW/40425/2025).

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. cz. SPS-III.020.388.14.2025
Data wpływu 19.12.2025r.

Z poważaniem

Gurgorcemica

Warszawa, dnia 18 grudnia 2025r.

Posel na Sejm

Ireneusz Raś

RPW/42802/2025 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2025 – 12 – 19
Data wpływu: 2025 – 12 – 19

Szanowny Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

Wycofuję poparcie pod poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (RPW/40425/2025), złożonego w dniu 4 grudnia 2025r.

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

Lp. SPS-11.020.388.9.2025

Data wpływu 19.12.2025r.

Warszawa, 19 grudnia 2025 r.

BEOS-WPEiM-2630/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PRACZYKÓW SEJMU

L.dz. SPS-III.020.388.17.2025

Data wpływu 19.12.2025

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Gramatyka)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹. Zmiany mają wprowadzić do ustawy definicję gry o wirtualne dobra i uregulować organizację takich gier. Gra o wirtualne dobra została w projekcie ustawy zdefiniowana jako mechanizm w grze urządzonej przez sieć Internet, stanowiący jej dodatkową funkcjonalność, który umożliwia nabycie za pomocą środków pieniężnych losowo wygenerowanych dóbr, dostępnych w ramach tej gry i stanowiących jej korzyść główną lub dodatkową. Projekt ustawy uznaje grę o wirtualne dobra za grę losową, która stanowi jedną z kategorii gier hazardowych. Ponadto, zgodnie z projektem ustawy:

- 1) gra o wirtualne dobra nie będzie objęta monopolem państwa;
- 2) gra o wirtualne dobra będzie mogła być prowadzona wyłącznie przez sieć Internet po uzyskaniu zezwolenia albo po dokonaniu zgłoszenia (w zależności od wartości puli wygranych);
- 3) w stosunku do organizatorów gier o wirtualne dobra wyłączone będą obowiązki (określone w art. 15d ustawy o grach hazardowych) ciążące na organizatorach innych gier hazardowych urządzanych przez sieć Internet;
- 4) podmioty urządzające gry o wirtualne dobra będą zwolnione z obowiązków szkoleniowych;
- 5) wartość wygranej będzie mogła być niższa od ceny losu lub innego udziału w grze albo kwoty wpłaconej stawki.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 595.

Projekt ustawy reguluje także m.in. właściwość miejscową organów wydających zezwolenie na urządzenie gier o wirtualne dobra; okres, na który udzielane będzie zezwolenie; wysokość opłaty za udzielenie zezwolenia na urządzenie gier o wirtualne dobra oraz opodatkowanie gry o wirtualne dobra podatkiem od gier.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1. Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przede wszystkim wskazać art. 49 i art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) organizowanie gier hazardowych stanowić może przedmiot prowadzonej działalności gospodarczej², której swobodę wykonywania zapewnia art. 49 TfUE. Przepis ten gwarantuje spółkom utworzonym zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego i mającym statutową siedzibę, zarząd lub główny zakład na terytorium UE, prawo do wykonywania działalności w państwach członkowskich za pośrednictwem spółki zależnej, filii, oddziału, agencji. Działalność ta, aby podlegać traktatowej ochronie, musi być wykonywana w sposób rzeczywisty oraz mieć charakter stałego i ciągłego uczestnictwa w życiu gospodarczym państwa przyjmującego, co wyklucza tymczasowość typową dla świadczenia usług. Należy jednak zaznaczyć, że swoboda ta nie ma charakteru nieograniczonego. Artykuł 52 ust. 1 TfUE dopuszcza bowiem możliwość ograniczenia swobody przedsiębiorczości, jeżeli jest to uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

Organizowanie gier hazardowych może również stanowić świadczenie usług w rozumieniu art. 56 TfUE³, polegających na oferowaniu za wynagrodzeniem oczekiwania na wygraną pieniężną. Z art. 57 TfUE wynika, że pojęcie usługi, o którym mowa w art. 56 TfUE, stanowi świadczenie wykonywane zwykle odpłatnie, mające charakter czasowy i transgraniczny. Przepis art. 56 TfUE wymaga zniesienia wszelkich ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług, nawet gdy ograniczenia te są stosowane zarówno wobec krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państwa członkowskich, jeżeli są w stanie wyłączyć, utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, gdzie świadczy on takie same usługi⁴. Ze swobody świadczenia usług korzystają zarówno usługodawcy oferujący udział w grach hazardowych, jak i usługobiorcy, uczestniczący w nich. Należy również zaznaczyć, że zgodnie z art. 62 TfUE, przepisy dopuszczające możliwość ograniczenia swobody przepływu

² Wyrok TSUE w sprawie C-6/01 *Anomar i in.*, pkt 46 i 47.

³ Wyrok TSUE w sprawie C-42/07 *Liga Portuguesa i Bwin International Ltd*, pkt 47, wyrok TSUE z 11 września 2003 r. w sprawie C-6/01 *Anomar i in.*, pkt 46 i 47.

⁴ Wyrok TSUE w sprawie C-76/90 *Säger*, pkt 12.

przedsiębiorczości ze względu na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, o których mowa w art. 52 ust. 1 TfUE, znajdują zastosowanie również do ograniczania swobody przepływu usług.

Można stwierdzić, że oferowanie i organizowanie oraz uczestniczenie w grach hazardowych chronione jest przepisami traktatowymi z zakresu swobody przepływu zarówno przedsiębiorczości, jak i usług. Swobody te mogą zostać ograniczone lub wyłączone, z jednej strony, ze względu na potrzeby ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, zgodnie z art. 52 ust. 1 i art. 62 TfUE, a z drugiej strony, ze względu na potrzebę ochrony nadrzędnych interesów ogólnych, ustalonych w orzecznictwie TSUE.

W orzecznictwie TSUE ugruntowany jest pogląd, że państwu członkowskim przysługuje znaczny zakres swobody regulacyjnej w określaniu zasad prowadzenia na ich terytorium gier hazardowych, który dopuszcza przyjmowanie barier ograniczających lub wyłączających możliwość oferowania i uczestniczenia w tego rodzaju grach. TSUE przyjmuje bowiem, że państwa członkowskie korzystają ze znacznej swobody przy ustalaniu celów prowadzonej przez siebie polityki w dziedzinie gier hazardowych. Uznaje on, że względy moralne, religijne lub kulturowe, jak też szkodliwe dla jednostek i społeczeństwa konsekwencje, które wiążą się z grami i zakładami, uzasadniają istnienie w tym zakresie dyskrecyjnych uprawnień władz krajowych⁵. I tak, dla przykładu TSUE dopuszcza możliwość wprowadzenia przez państwo członkowskie całkowitego zakazu danej gry na swoim terytorium⁶. TSUE stoi na stanowisku, że do władz krajowych należy dokonanie oceny, czy w kontekście zakładanych przez nie celów konieczne jest całkowite lub częściowe zakazanie gier hazardowych albo też ograniczenie ich zakresu i ustalenie w tym celu mniej lub bardziej rygorystycznych procedur nadzoru⁷. Oznacza to, że państwo członkowskie może również przyznać wyłączne prawo przeprowadzania gier hazardowych, pojedynczemu operatorowi⁸ lub też ograniczonej liczbie operatorów⁹. W tym kontekście warto zauważyć, że TSUE¹⁰ nie zakwestionował przepisów fińskich, które przyznały wyłączne prawo do prowadzenia gier na automatach miejscowemu podmiotowi publicznemu, który odprowadzał uzyskiwane w ten sposób dochody na cele charytatywne. Zdaniem TSUE zezwolenie na prowadzenie gier hazardowych na zasadzie monopolu kontrolowanego przez państwo ma tę zaletę, że utrzymuje żądzę gry i przeprowadzanie gier w kontrolowanym obiegu, co zapobiega ryzyku urządzania gier w celach oszukańczych i przestępczych oraz umożliwia wykorzystywanie otrzymywanych z nich zysków na cele użyteczności publicznej.

⁵ Wyrok TSUE w sprawie C-243/01 *postępowanie karne p. P. Gambelli i in.*, pkt 63.

⁶ Wyrok TSUE w sprawie C-275/92 *Schindler*, pkt 32.

⁷ Wyrok TSUE w sprawie C-67/98 *Zenatti*, pkt 33.

⁸ Wyrok TSUE w sprawie C-124/97 *Läärä*.

⁹ Wyroki TSUE w sprawach: C-67/98 *Zenatti*; C-243/01 *Gambelli*.

¹⁰ Wyrok TSUE w sprawie C-124/97 *Läärä*.

TSUE uznał także za zgodne z prawem UE przepisy portugalskie, które zakazywały, pod rygorem odpowiedzialności karnej, organizowania gier hazardowych poza ściśle wskazanymi lokalami i przez podmioty nie legitymizujące się miejscową licencją, co prowadziło do faktycznego monopolu lokalnych kasyn¹¹. TSUE przyjmuje, że względy polityki społecznej i zapobieganie oszustwom uzasadniają przyjęcie tego rodzaju środków, nawet jeżeli w praktyce skutkuje to ograniczeniem swobody świadczenia usług, stosowanym bez względu na pochodzenie państwowe. Państwo członkowskie może również określić wymogi związane z poziomem ochrony uczestników gier i porządku społecznego związanego z ich przeprowadzaniem, a także ustalić wielkość dopuszczalnych stawek i cele, na które przeznaczane będą uzyskiwane z nich dochody, oraz przewidzieć odrębne sposoby organizacji i prowadzenia poszczególnych rodzajów gier¹².

Znaczny margines swobody regulacyjnej przysługujący państwom członkowskim w sferze określania zasad funkcjonowania gier hazardowych, uzasadniony jest zdaniem TSUE, ich specyfiką, wynikającą z poważnych zagrożeń, jakie ze sobą niosą zarówno dla podmiotów w nich uczestniczących, jak i podmiotów je organizujących. Gry hazardowe stwarzają bowiem zagrożenie dla sytuacji ekonomicznej, społecznej i rodzinnej osób w nich uczestniczących. W rezultacie organizowane na dużą skalę loterie¹³, zakłady sportowe¹⁴, gry uprawiane w kasynach¹⁵ oraz automaty do gier¹⁶ zostały uznane za mogące stwarzać podwyższone ryzyko przestępstw i oszustw oraz zagrożenie dla konsumentów, a względy te mogą uzasadniać przyjmowanie w prawie krajowym ograniczeń w ich organizowaniu.

TSUE kilkakrotnie potwierdzał, że prawo krajowe dotyczące gier hazardowych ogranicza swobody traktatowe¹⁷. Następnie jednak analizował dopuszczalność przyjęcia tego rodzaju ograniczeń i sformułował przesłanki, których spełnienie warunkuje możliwość ich utrzymania¹⁸. Stwierdził, że w obszarze gier hazardowych przepisy ograniczające swobody rynku wewnętrznego mogą być przyjęte, jeżeli:

- a) ich uchwalenie jest uzasadnione wymogami interesu ogólnego;
- b) są one odpowiednie (właściwe) do zagwarantowania realizacji zamierzonych celów;
- c) nie wykraczają poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia tych celów

¹¹ wyrok TSUE w sprawie C-6/01 *Anomar i in.*

¹² Wyrok TSUE w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 *Placanica i in.*, pkt 47.

¹³ Wyrok TSUE w sprawie C-275/92 *Schindler*, pkt 60.

¹⁴ Wyrok TSUE w sprawie C-67/98 *Zenatti*, pkt 14.

¹⁵ Wyrok TSUE w sprawie C-6/01 *Anomar*, pkt 46 i 47.

¹⁶ Wyrok TSUE w sprawie C-124/97 *Läärä*, pkt 13.

¹⁷ Wyroki TSUE w sprawach: C-243/01 *Gambelli*, pkt 59; C-338/04, C-359/04 i C-360/04 *Placanica*.

¹⁸ Wyrok TSUE w sprawie C-65/05 *Komisja p. Grecji*, pkt 49.

(proporcjonalność) oraz

d) są stosowane w sposób niedyskryminacyjny.

Uwzględniając niebezpieczeństwa wiążące się z grami hazardowymi, TSUE przyjmuje, podobnie jak w obszarze innych swobód rynku wewnętrznego, że państwo członkowskie może ograniczyć lub wyłączyć funkcjonowanie swobód, jeżeli jest to konieczne dla realizacji określonych przez nie nadrzędnych wymogów interesu ogólnego. TSUE uznaje, że nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego, mogącymi uzasadniać wprowadzenie w prawie krajowym ograniczeń w sferze gier hazardowych są: ochrona konsumentów, przeciwdziałanie przestępstwom związanym z grami hazardowymi, ograniczanie ludzkiej namiętności do gry, mające eliminować negatywne skutki, jakie jej prowadzenie wywołuje w sferze osobistej i społecznej, ogólne względy zapobiegania zakłóceniom porządku publicznego oraz niedopuszczanie, by tego rodzaju gry stały się źródłem indywidualnych zysków¹⁹. Jak zaznaczono, określenie niezbędnego poziomu ochrony konsumentów i porządku publicznego w zakresie gier hazardowych należy do kompetencji państw członkowskich²⁰.

TSUE stara się przeciwdziałać wykorzystywaniu nadrzędnych wymogów interesu ogólnego jako pretekstu dla wprowadzania ograniczeń w funkcjonowaniu swobód rynku wewnętrznego. Podkreśla bowiem, że dążenie do realizacji nadrzędnych wymogów interesu publicznego może uzasadnić przyjęcie w prawie krajowym ograniczeń w zakresie prowadzenia gier hazardowych tylko wtedy, gdy przepisy te rzeczywiście zmierzają do realizacji tych wymogów (celów)²¹. Osiągnięcie zakładanego przez prawodawcę krajowego celu musi stanowić rzeczywisty przedmiot troski ustawodawstwa, który realizowany jest w sposób spójny i systematyczny²². Na tym tle TSUE wyjaśnił, że jeżeli państwo członkowskie zachęca konsumentów do udziału w grach hazardowych w celu czerpania z nich korzyści finansowych przez państwo, nie może następnie powoływać się na cele związane z ochroną konsumentów i potrzebą zniechęcania ich do uczestniczenia w grach, w celu przyjęcia przepisów ograniczających prawo prowadzenia gier hazardowych²³. TSUE uznał również, że ustawodawca, realizujący politykę kontrolowanej ekspansji w sektorze gier losowych, mającą na celu zwiększenie dochodów budżetowych, nie może wprowadzać ograniczeń w sektorze gier losowych, powołując się na realizowany

¹⁹ Wyroki TSUE w sprawach: C-275/92 *Schindler*, pkt 57-60; C-124/97 *Läärä*, pkt 32 i 33; C-67/98 *Zenatti*, pkt 30 i 31; C-243/01 *Gambelli*, pkt 67; C-338/04, C-359/04 i C-360/04 *Placanica*, pkt 46.

²⁰ Opinia rzecznika generalnego Y. Bota do sprawy C-42/07 *Liga Portuguesa i Bwin International Ltd*, pkt 66.

²¹ Wyrok TSUE w sprawie C-67/98 *Zenatti*, pkt 36.

²² Wyrok TSUE w sprawie C-169/07 *Hartlauer*, pkt 55.

²³ Wyrok TSUE w sprawie C-243/01 *Gambelli*, pkt 67 i 69.

przez siebie cel, w postaci ograniczenia uczestnictwa konsumentów w tego rodzaju grach²⁴.

Badając dopuszczalność przyjęcia przepisów krajowych ograniczających swobody rynku wewnętrznego w dziedzinie gier hazardowych, po ustaleniu nadrzędnych wymogów interesu ogólnego uzasadniających zastosowanie ograniczeń, konieczne jest ustalenie, czy przepisy krajowe są odpowiednie, czy też właściwe, by cel ten zrealizować. TSUE stwierdził na przykład, że zakładany przez prawodawstwo włoskie cel zwalczania przestępczości, który miał zostać zrealizowany przez poddanie podmiotów działających w sektorze gier losowych kontroli policji i koncesjonowaniu ich działalności, stanowi skuteczny mechanizm osiągnięcia tego celu²⁵. Przesłankę adekwatności przepisów portugalskich przyznających wyłączne prawo do przeprowadzania gier hazardowych jednemu tylko podmiotowi krajowemu analizował również rzecznik generalny Y. Bot. Uznał, że jeżeli nadrzędnym wymogiem interesu publicznego jest ochrona konsumentów przed oszustwami i zwalczanie przestępczości, to przepisy krajowe będą odpowiednie dla realizacji tych celów, jeżeli państwo członkowskie może skutecznie kierować działalnością podmiotu posiadającego prawo do organizowania gier hazardowych i kontrolować go, a także jeśli stosując te przepisy nie przekracza ono wyraźnie przyznanego mu zakresu swobodnego uznania²⁶.

Podejście TSUE do przesłanki proporcjonalności przepisów krajowych ograniczających prawo prowadzenia gier hazardowych przedstawić można na przykładzie wyroku w sprawie *Läära*, dotyczącego monopolu prowadzenia gier na automatach, które przyznane zostało podmiotowi powiązanemu z państwem. TSUE badał tej w sprawie, czy aby osiągnąć zamierzone przez fińskie ustawodawstwo cele ochrony konsumentów i ochrony porządku publicznego, państwo to mogło przyznać wyłączne prawo do ich urządzania wybranemu podmiotowi publicznemu. TSUE zmierzał w ten sposób do ustalenia, czy założony cel nie mógłby zostać zrealizowany przez przyjęcie mniej rygorystycznych środków, np. nałożenie na zainteresowanych operatorów określonych wymogów. Ustosunkowując się do tej kwestii, TSUE wskazał, że przepisy fińskie, przyznające wyłączne prawo do urządzania gier na automatach wybranemu podmiotowi publicznemu, nie były nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu, gdyż podmiot ten był stowarzyszeniem prawa publicznego prowadzącym działalność pod kontrolą państwa, a stowarzyszenie to odprowadzało na rzecz państwa dochody z urządzanych gier. Uwzględniając zatem, że podmiot posiadający wyłączne prawo do urządzania gier na automatach był stowarzyszeniem prawa publicznego, wykonującym swoją działalność pod

²⁴ Wyrok TSUE w połączonych sprawach C-338/04, C-359/04 i C-360/04 *Placanica*, pkt 50-58.

²⁵ Wyrok TSUE w połączonych sprawach C-338/04, C-359/04 i C-360/04 *Placanica*.

²⁶ Opinia rzecznika generalnego Y. Bota do sprawy C-42/07 *Liga Portuguesa i Bwin International Ltd*, pkt 11.

kontrolą tego państwa, TSUE uznał, że taki monopol umożliwia realizację założonych przez to państwo celów²⁷. Na kanwie tego orzeczenia zostały sformułowane kryteria zmierzające do ustalenia, czy przepisy zezwalające na oferowanie gier hazardowych przez Internet, w ramach monopolu, są odpowiednie do zapewnienia skutecznej ochrony konsumentów i porządku publicznego. Dokonanie tego rodzaju oceny wymaga, po pierwsze, ustalenia, czy państwo członkowskie może skutecznie kierować i kontrolować działalnością podmiotu korzystającego z wyłącznego prawa do urządzania gier, oraz, po drugie, sprawdzenia, czy państwo to nie korzysta ze swoich uprawnień zmierzając do maksymalizacji swoich zysków²⁸.

W innej sprawie TSUE oceniał, czy cel w postaci ograniczania przestępczości wśród operatorów gier był wystarczający dla uzasadnienia wyłączenia prawa prowadzenia zakładów sportowych przez spółki kapitałowe notowane na rynkach regulowanych w innych państwach, których indywidualni akcjonariusze nie mogli być w każdej chwili zidentyfikowani. TSUE uznał, że tego rodzaju przepisy były nieproporcjonalne, gdyż zidentyfikowany cel ograniczenia przestępczości mógł zostać zrealizowany przy użyciu mniej restryktywnych środków, które w mniejszym zakresie ograniczyłyby swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług. Zakładany przez włoskiego prawodawcę cel mógł być osiągnięty, zdaniem TSUE, na przykład przez ustalenie restrykcyjnych wymagań dotyczących kontroli dokumentów księgowych i działalności przedsiębiorców w sektorze gier losowych, obejmujących zbieranie informacji dotyczących ich przedstawicieli lub głównych akcjonariuszy²⁹.

Odnosząc się do obu przesłanek, adekwatności i proporcjonalności przepisów krajowych ustalających ograniczenia w prowadzeniu gier hazardowych, TSUE stwierdził, że sama okoliczność, że dane państwo członkowskie wybrało odmienny system ochrony zapewnianej w związku z prowadzeniem gier hazardowych niż przyjęty przez inne państwo członkowskie, nie może mieć wpływu na ocenę adekwatnego i proporcjonalnego charakteru przepisów. Przepisy krajowe powinny być bowiem oceniane jedynie z uwzględnieniem celów zakładanych przez władze zainteresowanego państwa członkowskiego oraz zapewnienia zamierzonego przez to państwo poziomu ochrony³⁰.

Niedyskryminacyjny charakter stosowania przepisów krajowych, ograniczających prowadzenie gier hazardowych jest oceniany przez ustalenie, czy przepisy te znajdują zastosowanie niezależnie od przynależności państwowej operatorów chcących oferować i prowadzić tego rodzaju gry. Należy podkreślić, że analizowana przesłanka odnosi się do niedyskryminacyjnego stosowania

²⁷ Wyrok TSUE w sprawie C-124/97 *Läärä*, pkt 37, 40 i 41.

²⁸ Opinia rzecznika generalnego Y. Bota do sprawy C-42/07 *Liga Portuguesa i Bwin International Ltd*, pkt 280i281.

²⁹ Wyrok TSUE w połączonych sprawach C-338/04, C-359/04 i C-360/04 *Placanica*, pkt 62.

³⁰ Wyroki TSUE w sprawach: C-124/97 *Läärä*, pkt 36; C-67/98 *Zenatti*, pkt 34.

przepisów krajowych, a nie ich treści, gdyż te, ze względu na nadrzędne wymogi interesu ogólnego mogą powierzać prowadzenie działalności w dziedzinie gier hazardowych podmiotom wykazującym szczególne związki z państwem. Dla przykładu, za niedyskryminacyjne uznane zostały przepisy zastrzegające wyłączne prawo do prowadzenia loterii i zakładów wzajemnych na rzecz stowarzyszenia krajowego zależnego od państwa. Uzasadniając ten pogląd, rzecznik generalny stwierdził, że przepisy te nie stanowią jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, gdyż dotyczą w jednakowy sposób ewentualnie zainteresowanych działalnością tego rodzaju operatorów, niezależnie od tego, czy mają swoją siedzibę na terytorium kraju czy też w innym państwie członkowskim³¹.

2.2. Należy przywołać również zalecenie Komisji (2014/478/UE) z dnia 14 lipca 2014 r. w sprawie zasad ochrony konsumentów i graczy korzystających z usług hazardowych online i w sprawie ochrony nieletnich przed grami hazardowymi online³² (zalecenie). Zalecenie zachęca państwa członkowskie, aby osiągnęły wysoki poziom ochrony konsumentów, graczy i nieletnich przez przyjęcie zasad dotyczących usług hazardowych online oraz odpowiedzialnych informacji handlowych dotyczących tych usług w celu ochrony zdrowia oraz minimalizacji ostatecznych konsekwencji gospodarczych, które mogą wyniknąć z nałogowego lub nadmiernego uprawiania hazardu (pkt 1 zalecenia). Zalecenie nie ogranicza prawa państw członkowskich do uregulowania usług hazardowych (pkt 2). Ponadto, w preambule do zalecenia stwierdzono, że z powodu braku harmonizacji na poziomie Unii państwa członkowskie co do zasady mają swobodę ustanawiania celów swojej polityki dotyczącej gier losowych i definiowania oczekiwanego poziomu ochrony w celu ochrony zdrowia konsumentów. TSUE zapewnił ogólne wytyczne dotyczące interpretowania podstawowych wolności na rynku wewnętrznym w obszarze gier hazardowych (online), mając na uwadze specyficzny charakter działalności hazardowej. Chociaż państwa członkowskie mogą ograniczyć transgraniczne świadczenie usług hazardowych online, kierując się celami w zakresie interesu publicznego, który chcą chronić, mimo wszystko powinny wykazać przydatność danego środka i konieczność jego zastosowania. Państwa członkowskie mają obowiązek wykazania, że do osiągnięcia celów w zakresie interesu publicznego dąży się w sposób konsekwentny i systematyczny (pkt 5 preambuły). Zaznaczono również, że ochrona konsumentów i zdrowia to główne cele państw członkowskich w zakresie interesu publicznego w kontekście ich krajowych ram dotyczących gier hazardowych, w których porusza się kwestie zapobiegania problematycznym zachowaniom hazardowym i ochrony nieletnich (pkt 7 preambuły).

³¹ Opinia rzecznika generalnego Y. Bota do sprawy C-42/07 *Liga Portuguesa i Bwin International Ltd*, pkt 317.

³² Dz. Urz. UE L 214 z 19.7.2014, s. 38.

2.3. Można też przywołać komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące środków służących zapewnieniu wysokiego poziomu prywatności, bezpieczeństwa i ochrony małoletnich w internecie na podstawie art. 28 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2022/2065³³ (C/2025/5519)³⁴. Komisja uważa, że dostawcy platform internetowych dostępnych dla małoletnich, w celu zapewnienia wysokiego poziomu prywatności, bezpieczeństwa i ochrony małoletnich korzystających ze świadczonych przez nich usług, powinni m.in. zapewnić, aby małoletni nie byli narażeni na praktyki, które mogą prowadzić do nadmiernych lub niepożądanych wydatków lub nadmiernego korzystania z platformy bądź zachowań kompulsywnych lub nałogowych, poprzez zagwarantowanie, że małoletni nie będą mieć styczności z wirtualnymi przedmiotami, takimi jak płatne skrzynki z łupami, z innymi produktami, w przypadku których oferowane są losowe lub nieprzewidywalne wyniki lub elementy o charakterze zbliżonym do hazardu, oraz poprzez wprowadzenie elementów oddzielających lub spowalniających między treścią a zakupem powiązanych produktów (pkt 6.6. ppkt 69 lit. k komunikatu Komisji).

2.4. Należy także przywołać dyrektywę (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego³⁵ (dyrektywa 2015/1535). Dyrektywa 2015/1535 wprowadza obowiązek notyfikowania Komisji projektowanych przepisów technicznych i związany z tym obowiązek czasowego wstrzymania prac legislacyjnych (art. 5 i 6 dyrektywy 2015/1535).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2015/1535 co do zasady państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych. Art. 1 ust. 1 lit. f tej dyrektywy definiuje przepisy techniczne jako specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, *de jure* lub *de facto*, w przypadku wprowadzenia do obrotu, świadczenia usługi, ustanowienia operatora usług lub korzystania w państwie członkowskim lub na przeważającej jego części, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, z wyjątkiem określonych w art. 7 tej dyrektywy, zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stosowania produktu lub zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług. Zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. b dyrektywy 2015/1535 usługą oznacza każdą usługę społeczeństwa informacyjnego, to znaczy każdą usługę normalnie świadczoną za wynagrodzeniem, na odległość,

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (<http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/2022-10-27>).

³⁴ <http://data.europa.eu/eli/C/2025/5519/oj>

³⁵ Dz. Urz. UE L 241 z 17.9.2015, str. 1.

drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie odbiorcy usług.

Z obowiązkiem notyfikacji związany jest także obowiązek odroczenia przyjęcia projektu przepisów technicznych do czasu zakończenia postępowania przez Komisję Europejską (art. 6 dyrektywy 2015/1535).

Naruszenie obowiązku notyfikacji stanowi istotny brak proceduralny powodujący, że takie przepisy techniczne nie mogą być stosowane³⁶.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Ocenę kwestionowanych przepisów projektu ustawy należy rozpocząć od stwierdzenia, że proponowane wprowadzenie wymogu uzyskania zezwolenia (w niektórych przypadkach – zgłoszenia – proponowany art. 6 ust. 3a i art. 7 ust. 1a ustawy o grach hazardowych), wymogu prowadzenia działalności w zakresie gier o wirtualne dobra wyłącznie przez sieć Internet, a także wymogu – w przypadku urządzania gry przez podmiot nieposiadający siedziby na terytorium RP – wyznaczenia przedstawiciela lub ustanowienia oddziału w Polsce stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Na skutek ich przyjęcia nie każdy i nie w każdym miejscu będzie mógł organizować takie gry.

Projektodawcy w uzasadnieniu projektu ustawy wskazują na konieczność objęcia gier o wirtualne dobra nadzorem państwa w celu ochrony dzieci przed uzależnianiem się od hazardu. Zakwalifikowanie gier o wirtualne dobra do gier hazardowych spowoduje, że będą w nich mogły uczestniczyć wyłącznie osoby, które ukończyły 18 lat (zob. art. 27 ust. 2 ustawy o grach hazardowych).

Odnosząc się do nadrzędnych wymogów interesu ogólnego, którymi kierowali się wnioskodawcy, należy uznać, że w świetle przytoczonego orzecznictwa TSUE i stanowiska Komisji Europejskiej wyrażonego w komunikacie, ograniczenie ochrony dzieci i osób niepełnoletnich przed uzależnieniem się od hazardu stanowi wymóg interesu ogólnego, który może usprawiedliwiać ograniczenie określonej w TfUE swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

W tym miejscu warto przywołać orzecznictwo TSUE, z którego wynika, że państwom członkowskim przysługuje znaczny zakres swobody regulacyjnej w określaniu zasad prowadzenia na ich terytorium gier hazardowych, w tym wymogów związanych z poziomem ochrony uczestników gier i porządku społecznego związanego z ich organizacją oraz sposobami przeprowadzania poszczególnych rodzajów gier³⁷.

W odniesieniu do adekwatności projektowanych środków do zamierzonego celu należy podkreślić, że TSUE uznawał za dopuszczalne dalej idące rozwiązania: dopuszczalność całkowitego zakazania organizowania określonego

³⁶ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-194/94, *CIA Security International przeciwko Signalson i Securitel*, pkt 55.

³⁷ Wyrok TSUE w połączonych sprawach C-338/04, C-359/04 i C-360/04 *Placanica*.

rodzaju gry hazardowej³⁸, możliwość przyznania monopolu w zakresie organizowania wszelkich gier hazardowych jednemu tylko operatorowi³⁹, możliwość prowadzenia wszystkich gier hazardowych wyłącznie w kasynach⁴⁰.

W tym świetle zasadne jest przyjęcie, że polski prawodawca, dostrzegając stosunkowo łatwy dostęp dzieci do gier o wirtualne dobra organizowanych przez Internet, uprawniony jest podjąć działania legislacyjne zmierzające do ograniczenia tego zjawiska. W konsekwencji można uznać, że środki przyjęte przez prawodawcę są odpowiednie (właściwe) do realizacji założonych przez niego celów, gdyż umożliwiają ich realizację.

Analizując przesłankę proporcjonalności, należy odnotować, że prawodawca krajowy nie wybrał najbardziej rygorystycznego rozwiązania znajdującego się w jego dyspozycji, gdyż nie zakazał w sposób bezwzględny prowadzenia gier o wirtualne dobra, nie objął organizowania ich monopolem państwa, lecz uznał, że wystarczające będzie ograniczenie ich zakresu przez konieczność uzyskania zezwolenia (dokonania zgłoszenia) i wprowadzenie zakazu udziału w takich grach osób poniżej 18. roku życia.

Za uzasadnione należy uznać argumenty przemawiające za objęciem gier o wirtualne dobra reżimem ustawy o grach hazardowych, obowiązek uzyskania zezwolenia i zakaz uczestniczenia w grach przez osoby, które nie ukończyły 18 lat. Pozwoli to na skuteczną ochronę konsumentów, w tym zwłaszcza małoletnich.

Odnosząc wymóg niedyskryminacji do ocenianych przepisów projektu ustawy, należy stwierdzić, że wprowadzenie obowiązku uzyskania zezwolenia na określoną działalność w jednakowy sposób oddziałuje na podmioty krajowe oraz podmioty z innych państw członkowskich. Trzeba zatem uznać, że oceniane przepisy spełniają kryterium niedyskryminacji.

3.2. Przewidziane w projekcie regulacje dotyczące prowadzenia działalności w zakresie gier o wirtualne dobra należy uznać za projekt przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 2025/1535. Zgodnie z projektem ustawy gra o wirtualne dobra będzie usługą w rozumieniu dyrektywy 2015/1535, a projekt ustawy przewiduje wymogi dotyczące tej usługi: zakazy (zakaz świadczenia usługi w stosunku do osób, które nie skończyły 18 lat) i ograniczenia dotyczące jej świadczenia (konieczność uzyskania zezwolenia).

Notyfikacja projektu przepisów technicznych odbywa się za pośrednictwem ministra właściwego do spraw gospodarki, który pełni funkcję koordynatora krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (zob. art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁴¹). Adresatem notyfikacji jest Komisja Europejska.

³⁸ Wyrok TSUE w sprawie C-275/92 *Schindler*.

³⁹ Wyrok TSUE w sprawie C-124/97 *Läära*.

⁴⁰ Wyrok TSUE w sprawie C-6/01 *Anomar* i in.

⁴¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

4. Konkluzje

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie dyrektywy 2015/1535.

Autor:

Bartosz Pawłowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 19 grudnia 2025 r.

BEOS-WPEiM-2631/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDENTA SEJMU

L.dz. SPS-III, 020.388.16.2025

Data wpływu 19.12.2025

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Gramatyka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹. Zmiany mają wprowadzić do ustawy definicję gry o wirtualne dobra i uregulować organizację takich gier. Gra o wirtualne dobra została w projekcie ustawy zdefiniowana jako mechanizm w grze zarządzanej przez sieć Internet, stanowiący jej dodatkową funkcjonalność, który umożliwia nabycie za pomocą środków pieniężnych losowo wygenerowanych dóbr, dostępnych w ramach tej gry i stanowiących jej korzyść główną lub dodatkową. Projekt ustawy uznaje grę o wirtualne dobra za grę losową, która stanowi jedną z kategorii gier hazardowych. Ponadto, zgodnie z projektem ustawy:

- 1) gra o wirtualne dobra nie będzie objęta monopolem państwa;
- 2) gra o wirtualne dobra będzie mogła być prowadzona wyłącznie przez sieć Internet po uzyskaniu zezwolenia albo po dokonaniu zgłoszenia (w zależności od wartości puli wygranych);
- 3) w stosunku do organizatorów gier o wirtualne dobra wyłączone będą obowiązki (określone w art. 15d ustawy o grach hazardowych) ciążące na organizatorach innych gier hazardowych zarządzanych przez sieć Internet;
- 4) podmioty zarządzające gry o wirtualne dobra będą zwolnione z obowiązków szkoleniowych;
- 5) wartość wygranej będzie mogła być niższa od ceny losu lub innego udziału w grze albo kwoty wpłaconej stawki.

Projekt ustawy reguluje także m.in. właściwość miejscową organów wydających zezwolenie na zarządzanie gier o wirtualne dobra; okres, na który

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 595.

udzielane będzie zezwolenie; wysokość opłaty za udzielenie zezwolenia na urządzenie gier o wirtualne dobra oraz opodatkowanie gry o wirtualne dobra podatkiem od gier.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Bartosz Pawłowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

BEOS-2644/25

Warszawa, 20 stycznia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. ...SPS-III.020.388.23.2025

Data wpływu ...20.1.26r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o grach hazardowych
(przed nadaniem numeru druku)¹**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

W dołączonych do uzasadnienia projektu ustawy deklarowanych skutkach regulacji (DSR) Wnioskodawcy wskazują na niebezpieczeństwo uzależnienia się dzieci od hazardu. Niebezpieczeństwo to jest związane – zdaniem Wnioskodawców – z częstym powiązaniem gier komputerowych z możliwością korzystania z zakupu dodatkowych opcji związanych z uczestnictwem w grze – tzw. skrzynek z łupami (*loot boxów*), nabywanych przez graczy za środki pieniężne. Zawartość skrzynek ma charakter losowy, a gracze nie mają możliwości przewidzenia nagrody, którą otrzymają. W ocenie Wnioskodawców w takim przypadku mamy do czynienia z elementem hazardowym, tymczasem graczami są często dzieci, które nie rozumieją skutków podejmowanych w tym zakresie działań.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W celu rozwiązania zidentyfikowanego problemu Wnioskodawcy proponują nowelizację ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych². Zmiany mają

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: RPW/40425/2025. Przedstawiciel Wnioskodawców: pos. Michał Gramatyka.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 595.

wprowadzić do ustawy definicję gry o wirtualne dobra i uregulować organizację takich gier.

Zgodnie z projektem:

- 1) gra o wirtualne dobra nie będzie objęta monopolem państwa;
- 2) gra o wirtualne dobra będzie mogła być prowadzona wyłącznie przez sieć Internet po uzyskaniu zezwolenia albo po dokonaniu zgłoszenia (w zależności od wartości puli wygranych);
- 3) w stosunku do organizatorów gier o wirtualne dobra wyłączone będą obowiązki (określone w art. 15d ustawy o grach hazardowych) ciążące na organizatorach innych gier hazardowych urządzanych przez sieć Internet;
- 4) podmioty urządzające gry o wirtualne dobra będą zwolnione z obowiązków szkoleniowych;
- 5) wartość wygranej będzie mogła być niższa od ceny losu lub innego udziału w grze albo kwoty wpłaconej stawki.

Projekt reguluje także m.in. właściwość miejscową organów wydających zezwolenie na urządzanie gier o wirtualne dobra; okres, na który udzielane będzie zezwolenie; wysokość opłaty za udzielenie zezwolenia na urządzanie gier o wirtualne dobra oraz opodatkowanie gry o wirtualne dobra podatkiem od gier.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazują, że nie rozważali rozwiązań alternatywnych. Wynika to z faktu, że zagadnienie, do którego odnosi się projekt, jest nowe, a jak podkreślają Wnioskodawcy, agresywna monetyzacja treści dodatkowych w grach występuje od kilku lat. Zdaniem Wnioskodawców eksperci podnoszą, że oferowanie płatnych treści przynoszących wirtualną nagrodę w grach elektronicznych może prowadzić do uzależnienia, na które podatni są szczególnie najmłodszy. Płatne gry o wirtualne dobra powinny być zatem dostępne wyłącznie dla osób pełnoletnich.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W zdecydowanej większości zagranicznych systemów prawnych nabywanie przez graczy *loot boxów* za środki pieniężne nie jest uznawane za grę hazardową. Wyjątek stanowi Belgia, w której nabywanie *loot boxów* kwalifikuje się jako grę hazardową.

W Belgii nie wprowadzono odrębnych przepisów prawnych zakazujących nabywania *loot boxów*, lecz zastosowano postanowienia ustawy o grach hazardowych z 1999 r.³ do mechaniki gier komputerowych oferujących ich

³ *Loi sur les jeux de hasard du 7 mai 1999*, tekst w j. francuskim: <https://www.gamingcommission.be/fr/loi/loi-sur-les-jeux-de-hasard-du-7-mai-1999> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 19 I 2026 r.].

nabywanie. W 2018 r. Komisja Gier Hazardowych⁴ (belgijski organ regulujący rynek gier hazardowych) przyjęła stanowisko⁵, zgodnie z którym nabywanie *loot boxów* za środki pieniężne spełnia ustawową definicję gry hazardowej. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ustawy, gra hazardowa to każda gra, w której wnosi się stawkę o jakimkolwiek charakterze, a której skutkiem jest utrata tej stawki przez co najmniej jednego z graczy albo uzyskanie jakiegokolwiek wygranej na rzecz co najmniej jednego z graczy lub organizatorów gry, oraz w której element przypadku stanowi czynnik, choćby uboczny, wpływający na przebieg gry, ustalenie zwycięzcy lub określenie wysokości wygranej. Komisja Gier Hazardowych uznała, że nabywanie *loot boxów* spełnia te kryteria: gracz wnosi stawkę, uczestnictwo prowadzi do wygranej albo przegranej, a rezultat zależy od przypadku. W konsekwencji oferowanie nabycia *loot boxów* bez odpowiedniej licencji stanowi naruszenie ustawy o grach hazardowych, co doprowadziło do wycofania lub modyfikacji tego rodzaju funkcji przez wydawców gier komputerowych na rynku belgijskim.

W kilku innych państwach kwestia *loot boxów*, szczególnie w kontekście zagrożeń dla dzieci i młodzieży, stała się przedmiotem zainteresowania organów publicznych. Przykładowo w Wielkiej Brytanii w 2022 r. minister cyfryzacji, kultury, mediów i sportu przeprowadził konsultacje społeczne, w wyniku których przyjęto stanowisko⁶, zgodnie z którym zakup *loot boxów* powinien być niedostępny dla dzieci i młodzieży bez zgody rodzica lub opiekuna, a wszyscy gracze powinni mieć dostęp do przejrzystych informacji na temat obecności *loot boxów* i prawdopodobieństwa wygranej. Rząd zdecydował nie wprowadzać w tym zakresie regulacji ustawowej, lecz powierzył opracowanie standardów branżowych w zakresie *loot boxów* grupie roboczej składającej się z przedstawicieli rządu i branży gier komputerowych. Te standardy zostały opublikowane w 2023 r. przez organizację branżową UK Interactive Entertainment⁷. Wytyczne obejmują m.in. zobowiązanie do: stosowania narzędzi technologicznych ograniczających możliwość nabywania *loot boxów* przez osoby poniżej 18. roku życia bez zgody rodzica lub opiekuna; ujawnienia obecności *loot boxów* przed zakupem gry; zapewnienia zrozumiałych informacji o prawdopodobieństwie wygranej; podejmowania działań przeciwko nieuprawnionemu obrotowi wirtualnymi przedmiotami za rzeczywiste pieniądze. Natomiast w Niemczech obecność *loot boxów* stanowi jedno z kryteriów branżowych pod uwagę przy oznaczaniu gier komputerowych klasyfikacją wiekową. Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle, niemiecki organ samoregulacyjny odpowiedzialny za nadawanie klasyfikacji wiekowej grom komputerowym, jest od 2023 r. obowiązany uwzględniać w swojej

⁴ La Commission des jeux de hasard, <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/La%20Commission%20des%20jeux%20de%20hasard.pdf>.

⁵ Research Report on Loot Boxes, <https://www.gamingcommission.be/sites/default/files/2021-08/onderzoeksrapport-loot-boxen-Engels-publicatie.pdf>.

⁶ Call for evidence outcome. Government response to the call for evidence on loot boxes in video games, <https://www.gov.uk/government/calls-for-evidence/loot-boxes-in-video-games-call-for-evidence/outcome/government-response-to-the-call-for-evidence-on-loot-boxes-in-video-games>.

⁷ New loot box principles agreed by industry, <https://ukie.org.uk/news/new-loot-box-principles-agreed-by-industry>.

ocenie obecność funkcji zakupów wewnątrz gry jako kryterium wpływającego na wiek, od którego gra jest uznawana za odpowiednią⁸.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Zgodnie z art. 1 ustawy o grach hazardowych ustawa ta określa warunki urządzania gier hazardowych i zasady prowadzenia działalności w tym zakresie oraz zasady opodatkowania podatkiem od gier hazardowych. Z przepisu tego wynika, że grami hazardowymi są gry losowe, zakłady wzajemne, gry w karty, gry na automatach. Artykuł 2 ust. 1 ustawy o grach hazardowych stanowi, że grami losowymi są gry, w tym urządzone przez sieć Internet, o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik w szczególności zależy od przypadku. Przepis ten definiuje i ustala zakres poszczególnych, przewidzianych przez ustawodawcę, rodzajów gier hazardowych⁹.

Skutkiem przyjęcia projektu będzie wprowadzenie definicji „gry o wirtualne dobra”. Zgodnie z projektem ma to być „mechanizm w grze zarządzanej przez sieć Internet, stanowiący jej dodatkową funkcjonalność, który umożliwi nabycie za pomocą środków pieniężnych losowo wygenerowanych wirtualnych dóbr, dostępnych w ramach tej gry i stanowiących jej korzyść główną lub dodatkową”.

Wprowadzenie nowej definicji umożliwi kwalifikowanie nowych typów gier, które nie zostały uwzględnione w pierwotnym katalogu, jako gier losowych, o ile spełnią one ustawowe przesłanki. Zmiany mogą pozwolić skuteczniej chronić społeczeństwo, w szczególności osoby małoletnie, przed zagrożeniami wynikającymi z gier losowych¹⁰.

Podmiot prowadzący działalność w zakresie gier o wirtualne dobra będzie miał obowiązek wdrożyć regulamin odpowiedzialnej gry, obejmujący w szczególności informacje o zakazie gry osobom poniżej 18. roku życia, procedurę weryfikacji ukończenia 18. roku życia przez uczestników gry, zapewnienie ochrony małoletnich przy sposobie prezentacji informacji handlowych na stronie internetowej. Ponadto, z samej już ustawy o grach hazardowych wynika, iż w grach hazardowych, z wyjątkiem loterii fantowych oraz loterii promocyjnych, mogą uczestniczyć wyłącznie osoby, które ukończyły 18 lat (art. 27 ust. 2 ustawy o grach

⁸ *In-Game-Käufe, Chats und Lootboxen: USK erweitert Prüfkriterien*, <https://usk.de/usk-pressemitteilung-umsetzung-neues-jugendschutzgesetz/>.

⁹ S. Radowicki, K. Budnik [w:] M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 2.

¹⁰ Należy odnotować, że Parlament Europejski przyjął sprawozdanie, w którym wyrażono zaniepokojenie zagrożeniami dla zdrowia fizycznego i psychicznego osób małoletnich w sieci, domagając się ochrony dzieci przed strategiami manipulacyjnymi, które mogą powodować uzależnienie i mają niekorzystny wpływ na zdolność skupienia się i korzystania z treści internetowych w zdrowy sposób (w sprawozdaniu odniesiono się m.in. do „mechanizmów wzorowanych na grach hazardowych, takich jak skrzynki z łupami”), <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20251120IPR31496/dostep-do-mediow-spolecznościowych-od-16-roku-zycia-proponują-posłowie>. O czynnikach zwiększających ryzyko wystąpienia patologicznego hazardu, wśród których wymienia się wiek, zob. szerzej G. Skowronek, *Hazard w ujęciu prawnym i psychologiczno-kryminologicznym*, Warszawa 2023, s. 63 i n.

hazardowych¹¹). Rozszerzenie definicji gry losowej o gry o wirtualne dobra spowoduje zatem objęcie tą regulacją ustawową również tego rodzaju gier.

Aktualnie art. 5 ust. 1b ustawy o grach hazardowych stanowi, że urządzenie gier hazardowych przez sieć Internet, z wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych, jest objęte monopolem państwa. Zgodnie z projektem przepis ma otrzymać nowe brzmienie uwzględniające gry o wirtualne dobra, co będzie skutkowało rozszerzeniem katalogu wyjątków.

Skutkiem przyjęcia projektu będzie także wprowadzenie obowiązku uzyskania zezwolenia na urządzenie gier o wirtualne dobra (projektowany art. 6 ust. 3a oraz art. 7 ust. 1 i 1a).

Zgodnie z obowiązującym art. 18 ust. 1 ustawy o grach hazardowych wartość wygranej w grach hazardowych nie może być niższa od ceny losu lub innego dowodu udziału w grze albo kwoty wpłaconej stawki. Skutkiem przyjęcia projektu będzie wprowadzenie do powyższej regulacji wyjątku dotyczącego gier o wirtualne dobra. W literaturze wskazuje się, że przepis określa minimalne wartości wygranych we wszystkich grach hazardowych. Zasadą jest, że wygrana nie może być niższa od ceny losu lub innego dowodu udziału w grze albo kwoty wpłaconej stawki¹². Zasada ta nie będzie stosowana w przypadku gier o wirtualne dobra.

Zgodnie z projektowanym art. 24d przepisów art. 24-24c ustawy o grach hazardowych nie będzie się stosowało do gier o wirtualne dobra. Przepisy te dotyczą szkoleń z zakresu przepisów o grach hazardowych i regulaminów urządzanych gier.

Skutkiem przyjęcia projektowanej ustawy będzie także objęcie zakresem zastosowania art. 32 ust. 4 ustawy o grach hazardowych, określającego podmioty właściwe do udzielenia zezwoleń na urządzenie loterii fantowej, loterii audiotekstowej, gry bingo fantowe lub loterii promocyjnej, również gier o wirtualne dobra.

Skutkiem prawnym przyjęcia projektu będzie również wprowadzenie zmian dostosowawczych w art. 38 ust. 2 ustawy o grach hazardowych.

Ponadto do gier o wirtualne dobra będzie się odpowiednio stosowało przepisy art. 39 pkt 2, 3, 5 i 7-9¹³ (projektowany art. 39b) i przepisy art. 46 pkt 1-3, 5 i 6¹⁴ (projektowany art. 46a).

Skutkiem prawnym przyjęcia projektu będzie doprecyzowanie, że także zezwolenia na urządzenie gry o wirtualne dobra udziela się na okres trwania gry, nie dłużej jednak niż na 2 lata (projektowany art. 49 ust. 4 ustawy o grach hazardowych).

Projekt rozszerza wyjątki zawarte obecnie w art. 60 ust. 4 ustawy o grach hazardowych, a zatem wyjątki od tego, że rozpatrzenie wniosku w sprawie zatwierdzenia regulaminu lub jego zmiany następuje w terminie 6 miesięcy od dnia jego złożenia.

¹¹ W literaturze wskazuje się, że limit wiekowy wprowadzono dla celów ochrony małoletnich przed uzależnieniami. Zob. S. Babiarz, K. Aromiński [w:] S. Babiarz, K. Aromiński (red.), *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 27. Zob. S. Radowicki [w:] M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 27.

¹² S. Radowicki [w:] M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 18.

¹³ Przepis reguluje elementy wniosku o udzielenie zezwolenia.

¹⁴ Przepis reguluje elementy zezwolenia.

Zgodnie z projektowanym art. 69 ust. 1 pkt 4 opłata za udzielenie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej, gry bingo fantowej albo gry o wirtualne dobra wynosić będzie 100% kwoty bazowej, a gdy zezwolenie dotyczy gier urządzanych na obszarze jednego województwa – 50% kwoty bazowej.

Przedmiotem opodatkowania podatkiem od gier będzie urządzenie gier hazardowych, z wyłączeniem urządzania loterii promocyjnych, loterii fantowych, gry bingo fantowej, o których mowa w art. 7 ust. 1a, gry o wirtualne dobra, oraz urządzania pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera. Urządzenie takich gier będzie zatem wyłączone spod obowiązku podatkowego, co wynika ze specyfiki tej działalności mającej charakter dodatkowy względem prowadzenia głównej gry.

W ramach konsultacji społecznych zwrócono uwagę m.in. na fakt, że Wnioskodawcy wzorowali się na regulacjach belgijskich, których ocena stosowania nie została przez Wnioskodawców przedstawiona, podczas, gdy z dostępnych opracowań wynika, że wprowadzone przez belgijskiego ustawodawcę zakazy są łamane¹⁵.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁶. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁷.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które oddziaływać będzie projektowana ustawa

Projekt będzie oddziaływał na:

- podmioty wprowadzające na polski rynek „gry o wirtualne dobra”,
- odbiorców gier komputerowych spełniających warunki definicji gry o wirtualne dobra, zawartej w projekcie, w szczególności osoby poniżej 18. roku życia,
- ministra właściwego do spraw finansów publicznych,
- dyrektorów izb administracji skarbowej,
- ministra właściwego do spraw zdrowia,
- Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych,
- Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom.

¹⁵ ID ankiety: 487375. Zob. w piśmiennictwie L.Y. Xiao, *Breaking Ban: Belgium's Ineffective Gambling Law Regulation of Video Game Loot Boxes*, Collabra: Psychology, 9(1), <https://online.ucpress.edu/collabra/article/9/1/57641/195100/Breaking-Ban-Belgium-s-Ineffective-Gambling-Law>.

¹⁶ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Gramatyka)*, opinia BEOS z 19 XII 2025 r., BEOS-WPEiM-2630/25.

¹⁷ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Gramatyka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 19 XII 2025 r., BEOS-WPEiM-2631/25.

B. Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy w uzasadnieniu oraz w DSR wskazują przede wszystkim na pozytywne skutki społeczne projektu. Zaproponowane zmiany mają zapewnić skuteczniejszą ochronę osób małoletnich przed ryzykiem uzależnienia od gier komputerowych wskazanych w projekcie jako gry o wirtualne dobra. Jak zauważają Wnioskodawcy, oferowanie płatnych loterii (gier o wirtualne dobra) w ramach gier urządzanych przez internet zostanie ograniczone wyłącznie do osób dorosłych i będzie możliwe jedynie po dokonaniu stosownego zgłoszenia (jeżeli wartość puli wygranych nie będzie przekraczać kwoty bazowej¹⁸) albo zezwolenia.

Zaliczenie gry o wirtualne dobra do gier hazardowych spowoduje, że będą miały do nich zastosowanie przepisy art. 27 ust. 2 ustawy, które stanowią, że w grach hazardowych, z wyjątkiem loterii fantowych oraz loterii promocyjnych, mogą uczestniczyć wyłącznie osoby, które ukończyły 18 lat. Stąd też zakłada się, że w wyniku wprowadzenia zaproponowanych regulacji zwiększona zostanie ochrona osób małoletnich przed możliwym uzależnieniem od hazardu.

Należy także wskazać, że w przypadku zagrożenia uzależnieniem lub wystąpienia uzależnienia od hazardu związanego z grami o wirtualne dobra, osoby mające z tym problem będą mogły korzystać ze świadczeń finansowanych z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, działającego na podstawie art. 88 ustawy.

Objęcie przepisami ustawy o grach hazardowych gier o wirtualne dobra może także spowodować, że podmioty wprowadzające je na polski rynek zrezygnują z tego rynku albo wstrzymają możliwość wykorzystywania w grze rozwiązań, które zgodnie z zaproponowaną przez Wnioskodawców definicją gry o wirtualne dobra je stanowią. W takiej sytuacji dorośli użytkownicy mogą być również pozbawieni legalnego dostępu do tego typu gier. Wystąpienie ograniczeń uzależnione będzie od zachowań podmiotów wprowadzających gry o wirtualne dobra na polski rynek – zachowań, które na obecnym etapie prac nad zmianą ustawy trudno przewidzieć.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu złożono jedynie 37 ankiet. Jedna ankieta została wypełniona przez przedstawiciela osoby prawnej – stowarzyszenia Video Games Poland. Za potrzebą przyjęcia projektowanej regulacji opowiedziała się większość respondentów. Również większość (25 osób) wyraziła akceptację dla rozwiązań zawartych w projekcie, przeciwnego zdania było 5 respondentów. Spośród komentarzy do projektu należy zwrócić uwagę na te, które podnosiły kwestię, czy wskazane w regulacji rodzaje gier mogą w ogóle być zaliczane do gier hazardowych¹⁹; te, które wskazywały na brak skuteczności (osiągnięcia

¹⁸ Kwota bazowa dla danego roku kalendarzowego jest równa kwocie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Głównego Urzędu Statystycznego.

¹⁹ W ocenie Video Games Poland proponowana definicja jest nadmiernie szeroka i prowadzi do nieproporcjonalnego kwalifikowania wielu mechanik z gier wideo jako gier losowych, mimo że nie mają one charakteru hazardowego ani wartości pieniężnej. Organizacja podkreśla, że losowe wirtualne dobra w grach pełnią inne funkcje niż gry losowe, a gracze zawsze otrzymują przedmiot, którego nie można wymienić na pieniądze. Projekt nie rozróżnia mechanizmów „zamkniętych” w grach wideo od „otwartych”

zakładanego celu) i łatwość w obchodzeniu tak zaproponowanych przepisów²⁰ oraz te, które opowiadały się za całkowitym zakazem prowadzenia takich gier²¹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowane rozwiązania, w tym w szczególności możliwość organizowania i sprzedawania w internecie gier o wirtualne dobra wyłącznie osobom dorosłym i po uzyskaniu zezwolenia lub dokonania zgłoszenia, a także obowiązki zawarte w ustawie o grach hazardowych, mogą zwiększać koszty prowadzenia działalności i wywołać spadek popytu na gry online oferujące wirtualne skrzynki z losową zawartością (*loot boxy*). To z kolei może mieć negatywne skutki finansowe dla podmiotów oferujących takie gry²². Ponadto, projektowane regulacje mogą wywołać konieczność wprowadzenia zmian w modelach biznesowych podmiotów oferujących gry o wirtualne dobra, co może negatywnie wpłynąć na zyskowność tych modeli.

Oszacowanie wpływu projektowanych regulacji na przedsiębiorczość w ujęciu pieniężnym nie jest możliwe, gdyż brak jest danych o wydatkach osób niepełnoletnich na gry z *loot boxami*. Trudno jest przewidzieć decyzje przedsiębiorców oferujących takie gry podjęte w odpowiedzi na nowe regulacje. Mogą one jednak docelowo spowodować zubożenie oferty dla dorosłych graczy w Polsce, zwłaszcza przez podmioty świadczące usługi transgraniczne (co podniesiono także w trakcie konsultacji społecznych)²³. Będą one natomiast prawdopodobnie miały niewielki wpływ na sytuację finansową konsumentów (gospodarstw domowych). Z powodu ograniczenia oferty gier na wirtualne dobra i przy założeniu nieobchodzenia nowo wprowadzonych regulacji, konsumenci będą bowiem mogli wydatkować środki finansowe na inne produkty (usługi) – w tym inne gry komputerowe – lub zwiększyć oszczędności. Nie można określić, jak rozłożyłyby się one pomiędzy wydatki konsumpcyjne a oszczędności, a w przypadku wydatków konsumpcyjnych, na jakie produkty i usługi zostałyby przeznaczone.

mechanizmów hazardowych, co skutkuje nieuczciwym zrównaniem twórców gier z operatorami hazardowymi i prowadzi do nadregulacji oraz niepewności prawnej. Takie podejście narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z prawa Unii Europejskiej. Jednocześnie Video Games Poland wskazuje, że w Europie – w tym według aktualnych stanowisk wielu państw i Komisji Europejskiej – *loot boxy* bez możliwości wymiany na pieniądze są regulowane przez prawo konsumenckie i samoregulację, a nie przez prawo hazardowe – Zob. ID ankiety: 101286. W innej ankiecie podkreślano, że nieprecyzyjne sformułowanie definicji „gry o wirtualne dobra” będzie prowadzi do trwałych sporów interpretacyjnych, zwłaszcza że polskie prawo nie zna pojęcia „dóbr wirtualnych”. Użycie określenia „losowo wygenerowane” nie odpowiada rzeczywistemu funkcjonowaniu *loot boxów*, które opierają się na predefiniowanych pulach, prawdopodobieństwach i mechanizmach gwarancyjnych, a nie na czystej losowości. Projekt jest także konstrukcyjnie niespójny, ponieważ posługuje się kategorią „nabycia”, podczas gdy prawo hazardowe opiera się na pojęciu „wygranej”, która w *loot boxach* nie występuje w sensie pieniężnym. Dodatkowo mechanizm *loot boxów* jest elementem gry i jej ekonomii, a nie odrębną grą, więc jego kwalifikowanie jako autonomicznej gry hazardowej prowadzi do sztucznej i nieadekwatnej konstrukcji prawnej – ID ankiety: 101205.

²⁰ Komentarze do całości projektu ustawy – ID komentarza: 93221, 93934.

²¹ ID ankiety: 101083.

²² Na tę kwestię zwrócono również uwagę w trakcie konsultacji społecznych – ID komentarza: 94617.

²³ ID komentarza: 93221.

Projektowane rozwiązania nie powinny również w sposób istotny wpływać na sytuację na krajowym rynku pracy. Mogą natomiast wpływać na zatrudnienie w sektorze produkcji i dystrybucji gier komputerowych, szacowane w 2025 r. na ok. 15 tys. osób²⁴.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W DSR Wnioskodawcy stwierdzają, że projektowana ustawa nie pociąga za sobą skutków finansowych dla budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie dodają, że możliwe są wpływy z opłat za wydanie zezwolenia lub wpływy z kar za brak uzyskania zezwolenia lub dokonania zgłoszenia. Ponadto wskazują, iż w wyniku projektowanych rozwiązań oferowanie płatnych loterii (gier o wirtualne dobra), w ramach gier urządzanych przez sieć Internet, zostanie ograniczone wyłącznie do odbiorców dorosłych i będzie wymagało dokonania stosownego zgłoszenia albo zezwolenia (w zależności od wartości puli wygranych). Tym samym zwiększona zostanie ochrona osób małoletnich przed możliwymi uzależnieniami od hazardu. W przypadku urządzania gry przez podmiot nieposiadający siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, podmiot ten obowiązany będzie do wyznaczenia przedstawiciela na terenie państwa członkowskiego Unii Europejskiej, EOG, EFTA (analogicznie do pozostałych rodzajów gier losowych). Wejście w życie nowelizacji wymagać będzie wydania rozporządzenia ministra właściwego do spraw finansów publicznych określającego obszary właściwości miejscowej dyrektorów izb administracji skarbowej do udzielania zezwoleń na urządzanie loterii fantowej, loterii audiotekstowej, gry bingo fantowej, loterii promocyjnej i gry o wirtualne dobra.

Wydaje się, że w ujęciu ogólnym Wnioskodawcy w sposób właściwy opisują możliwe skutki finansowe projektu dla sektora finansów publicznych. Ilościowe określenie tych skutków nie wydaje się jednak obecnie możliwe. Skutki te zależą będą m.in. od zainteresowania grami o wirtualne dobra, ilości wydanych zezwoleń na urządzanie takich gier i ilości zgłoszeń oraz wpływów z kar za brak uzyskania zezwolenia lub dokonania zgłoszenia.

Zaznaczyć należy, że prezentowane corocznie przez Ministerstwo Finansów informacje o realizacji ustawy o grach hazardowych nie dają mocnych podstaw do oszacowania skutków ustawy dla sektora finansów publicznych, bowiem jak wynika z ostatniej informacji za rok 2024 liczba wydawanych zezwoleń na okres nie dłuższy niż dwa lata (a tak miałyby być w przypadku gier o wirtualne dobra) jest zróżnicowana: w 2024 r. dyrektorzy izb administracji skarbowej: 1) łącznie udzielili 492 zezwoleń na urządzanie loterii promocyjnych dla 108 podmiotów, 2) łącznie udzielili 15 zezwoleń na urządzanie loterii audiotekstowych dla 5 podmiotów, 3) łącznie udzielili 45 zezwoleń na urządzanie loterii fantowych dla 45 podmiotów, 4) nie udzielili żadnego zezwolenia na urządzanie gier bingo fantowe²⁵. Deklarowany

²⁴ *The Game Industry of Poland. Report 2025*, Polish Agency for Enterprise Development, Warsaw 2025, s. 19, https://en.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/The_Game_Industry_Poland_2025_12_29.pdf.

²⁵ Zob. Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych w roku 2024, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2025 r., s. 12 i n.

należny podatek od gier także był zróżnicowany i wynosił w odniesieniu do loterii fantowej 8 tys. zł, zaś do loterii audiotekstowej 20 624 tys. zł²⁶.

Zgodnie z projektowaną zmianą czwartą i piętnastą²⁷ przewidzianą w projektowanej ustawie zezwolenie na urządzenie gry o wirtualne dobra będzie wynosić 100% kwoty bazowej²⁸, a zezwolenie dotyczy gier urządzanych na obszarze jednego województwa – 50% kwoty bazowej. W przypadku, gdy wartość puli wygranych nie przekroczy kwoty bazowej gry o wirtualne dobra, dokonywane będą zgłoszenia urzędzenia takich gier. Obecnie kwota bazowa wynosi 8 918,94 zł²⁹. Gdyby zatem hipotetycznie założyć, że wydanych byłoby ok. 100 zezwoleń i wszystkie dotyczyłyby więcej niż jednego województwa, to można by liczyć na wpływy za udzielenie zezwolenia w kwocie ok. 892 tys. zł. Mniejsza (większa) liczba zezwoleń oznaczałaby odpowiednio niższą (wyższą) kwotę, niż hipotetycznie wskazana. Brak informacji o rynku świadczonych usług w zakresie urządzania gier o wirtualne dobra nie pozwala na bardziej precyzyjną ocenę skutków finansowych.

W związku z powyższym niemożliwe jest dokładne oszacowanie liczby podmiotów, które mogłyby ewentualnie wystąpić o zezwolenie na urządzenie gier o wirtualne dobra, jak również kosztu wydania stosownego rozporządzenia ministra właściwego do spraw finansów publicznych³⁰.

Wydaje się również, że problemem przy określaniu skutków finansowych może być to, że w doktrynie i orzecznictwie polskim, a także w świetle prawa UE, nie ma zgodności co do legalnej definicji dóbr wirtualnych³¹, co może rodzić szereg nieporozumień na tle interpretacji definicji zaproponowanej przez Wnioskodawców (zob. pkt V.1 opinii).

W trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono uwag *stricte* odnoszących się do bezpośrednich skutków finansowych projektu. Natomiast uczestnicy zwrócili uwagę na fakt, że „proponowane rozwiązania spowodują istotny koszt po stronie administracji w zakresie nakładów poniesionych na weryfikację poszczególnych mechanizmów dot. *loot boxów* oraz nieustannych w nich zmian”³² oraz ryzyko

²⁶ Ibidem, s. 17. Dodać można, że na rachunek bankowy Urzędu Skarbowego w Nowym Targu wpłynęło 27,2 mln zł – za udzielenie zezwolenia na urządzenie loterii promocyjnej, loterii fantowej, loterii audiotekstowej lub gry bingo fantowe. Ibidem s. 19.

²⁷ Dotyczy ona art. 7 ust. 1a i art. 69 ust. 1 pkt 4.

²⁸ Kwota bazowa dla danego roku kalendarzowego jest równa kwocie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Głównego Urzędu Statystycznego. Zob. art. 70 ustawy o grach hazardowych.

²⁹ Zob. Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 21 lipca 2025 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w drugim kwartale 2025 r., <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/obwieszczenie-w-sprawie-przecietnego-miesiecznego-wynagrodzenia-w-sektorze-przedsiębiorstw-bez-wypłat-nagrod-z-zysku-w-drugim-kwartale-2025-r-59.47.html>

³⁰ W odpowiedzi na zapytanie BEOS z dnia 8 stycznia 2026 r. dotyczące projektowane regulacji Ministerstwo Finansów wskazało również, iż nie prowadzi szacunków rozmiarów rynku gier oferujących rozgrywkę o dobra wirtualne, w tym tzw. *loot boxów*, w związku z powyższym poinformowało, że niemożliwe jest dokładne oszacowanie liczby podmiotów, które mogłyby ewentualnie wystąpić o zezwolenie na urządzenie gier o wirtualne dobra, jak również kosztu wydania stosownego rozporządzenia ministra właściwego do spraw finansów publicznych, zob. odpowiedź na zapytanie BEOS z Departamentu Regulacji Rynku Gier i Podatku od Gier MF z dnia 9 stycznia 2026 r.

³¹ Zob. J. Gruszka-Głębicka, *Lootboxy jako gra hazardowa*, 10 XII 2025 r.:

<https://iqamingpolska.pl/lootboxy-jako-gra-hazardowa/>.

³² Zob. ID ankiety: 101205.

spadku wpływów z podatku VAT, które przewyższą wpływy związane z wydawaniem zezwoleń i nakładaniem kar³³.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja może rodzić nowe obciążenia administracyjne dla jednostek sektora finansów publicznych związane z potrzebą wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz wydawania zezwolenia na urządzanie gier (lub dokonany zgłoszeniami urządzania gier) przez dyrektorów izb administracji skarbowej i naczelników urzędów celno-skarbowych, a także nakładania kar. Koszt tych wszystkich obciążeń nie jest niemożliwy do określenia.

Projektowana regulacja zwiększy obciążenia administracyjne niektórych przedsiębiorców z sektora produkcji i dystrybucji gier komputerowych w związku z koniecznością dostosowywania się przez nich do zmienionej sytuacji prawnej, w tym uzyskiwania pozwoleń (dokonywania zgłoszeń) na organizowanie gier o wirtualne dobra, opracowywania regulaminów takich gier i składania wniosków w sprawie zatwierdzania w nich zmian, a także ustanawiania przez nich przedstawiciela na terytorium państwa członkowskiego UE lub Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem przyjęcia projektowanej regulacji będzie w szczególności wprowadzenie ustawowej definicji „gry o wirtualne dobra” do prawa polskiego. W wyniku projektowanych rozwiązań oferowanie gier o wirtualne dobra, w ramach gier urządzanych przez sieć Internet, zostanie ograniczone wyłącznie do odbiorców pełnoletnich i będzie wymagało uzyskania stosownego zezwolenia. Projektowane regulacje mogą wzmocnić ochronę prawną małoletnich. Projekt ustawy nie dotyczy zagadnień regulowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Wprowadzając nową kategorię gier regulowanych ustawowo – grę o wirtualne dobra – projekt ma na celu przede wszystkim ochronę małoletnich przed uzależnieniem od hazardu w postaci udziału w tego typu grach. Zakaz udziału osób do 18. roku życia w grach o wirtualne dobra będzie wynikał z istniejących już przepisów ustawy o grach hazardowych. Osoby dorosłe mające problemy z uzależnieniem od tego rodzaju gier będą mogły także korzystać z działań profilaktyczno-leczniczych finansowanych z Funduszu Rozwiązywania Problemów

³³ Zob. ID komentarza: 93221.

Hazardowych. Nałożenie nowych obowiązków na podmioty wprowadzające gry o wirtualne dobra na polski rynek może skutkować opuszczeniem przez nich rynku w Polsce, co spowoduje brak możliwości legalnego korzystania przez osoby dorosłe z tego typu rozrywki.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja może mieć negatywne skutki dla przedsiębiorców oferujących gry o wirtualne dobra ze względu na wzrost kosztów operacyjnych i transakcyjnych związanych z ich organizowaniem oraz możliwy spadek popytu na tego rodzaju gry. Ponadto, projekt może mieć negatywny wpływ na konsumentów ze względu na zmniejszoną ofertę gier o wirtualne dobra w Polsce.

4. Skutki finansowe: Projekt może wywoływać skutki finansowe dla budżetu państwa w zakresie wpływów, jednakże ich skala nie jest możliwa do określenia.

5. Rozwiązania zagraniczne: W państwach zagranicznych nabywanie przez graczy loot boxów za środki pieniężne nie jest zasadniczo uznawane za grę hazardową. Wyjątek stanowi Belgia. W 2018 r. Komisja Gier Hazardowych (krajowy organ regulujący rynek gier hazardowych) przyjęła stanowisko, w którym uznała, że nabywanie loot boxów za środki pieniężne spełnia ustawową definicję gry hazardowej.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żołądek, specjalista w Wydziale Studiów Komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Daniela Wybrańczyk, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/



Warszawa, dnia 29.12.2025

DAiL/0799/12.25/FM

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-111.020.308.18.2025

Data wpływu 07.01.26r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

w związku ze złożeniem przez Klub Parlamentarny Polska2050 poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych Pracodawcy RP przedstawiają uwagi do ww. projektu.

Rozumiemy potrzebę uregulowania i rozszerzenia nowego katalogu gier hazardowych o kwestię gier o wirtualne dobra, wskazując jednocześnie nasze zastrzeżenia w zakresie interpretacyjnym projektowanych zmian. W ocenie Pracodawców RP zaproponowana definicja „gry o wirtualne dobra” ma zbyt wąski charakter i nie oddaje realnej skali zjawiska występującego na rynku, a także nie rozwiązuje systemowych problemów w zakresie walki z szarą strefą.

Wskazujemy, że istotnym problemem branży są obecnie konkurencyjne podmioty działające nielegalnie, które nie tylko pozostają poza kontrolą państwa przyczyniając się do utraty wpływów podatkowych, ale także są istotnym zagrożeniem dla konsumentów. W Polsce poziom kanalizacji rynku, czyli udział graczy korzystających z legalnej oferty, sięga jedynie ok. 50%, a szacowana wartość obrotów szarej strefy rynku hazardowego online w 2024 roku wyniosła ponad 65 mld zł. Sytuacja ta wynika z braku precyzyjnych przepisów oraz obecnego modelu regulacyjnego, w którym luki systemowe pozwalają na masowe omijanie rejestru domen, obchodzenie blokad DNS, brak realnej kontroli nad płatnościami oraz emisję nielegalnych reklam w przestrzeni internetowej.

Regulacja skupia się jedynie na mechanizmie pozwalającym na kupno losowo wygenerowanych wirtualnych dóbr w ramach gry zarządzanej przez Internet przedstawiając je jako dodatkową funkcjonalność w ramach innych rozgrywek. Tymczasem na rynku występuje więcej mechanizmów, takich jak tzw. lootboxy czy mystery boxy, które funkcjonują także jako samodzielne i pełnoprawne produkty lub usługi, nie będące dodatkiem do gry zasadniczej. W tego typu przypadkach występuje odrębny mechanizm losowy polegający na nabyciu dóbr za środki pieniężne lub cyfrowe odpowiedniki, takie jak tokeny, waluty wirtualne czy inne cyfrowe jednostki rozliczeniowe. Rodzi to poważne ryzyko zastępowania środków pieniężnych walutami wirtualnymi nabywanymi przez użytkowników za walutę fiducyjną.



Ponadto, wskazujemy na brak regulacji szczególnych dla gier o wirtualne dobra. W myśl projektu ta kategoria zostanie objęta jedynie przepisami ogólnymi ustawy o grach hazardowych celem wprowadzenia zakazu reklamy i uczestnictwa osób poniżej 18 roku życia. Przyjęcie takiego rozwiązania nie uwzględnia jednak specyfiki cyfrowej, w tym takich mechanizmów jak mikropłatności, waluty wirtualne, punkty lojalnościowe, limity czy zasady gry. Może to prowadzić do braku skutecznej ochrony uczestników, w tym osób małoletnich oraz trudności w egzekwowaniu prawa. Włączenie tej kategorii do katalogu gier hazardowych będzie oznaczało także wyłączenie przepisów z dziedziny ochrony praw konsumenta (art. 3 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta). Pozbawi to uczestników gier całego katalogu instrumentów takich jak prawo odstąpienia od umowy, reklamacja, obowiązki informacyjne, etc. Byłoby to działanie skrajnie nieproporcjonalne w stosunku do tradycyjnych form gier hazardowych.

Nasze zastrzeżenia budzi również brak definicji pojęcia dóbr wirtualnych, pomimo faktu, że ma być to fundament nowo projektowanej kategorii gry hazardowej. Brak precyzyjnego określenia dóbr wirtualnych może spowodować niejednorodną egzekucję przepisów i nieprecyzyjną kwalifikację podobnych mechanizmów. Regulacja nie uwzględnia również faktu, że część mechanizmów losowych oferuje także dobra materialne. Użytkownik w takich sytuacjach w zamian za opłatę uzyskuje losowo przyznany przedmiot fizyczny dostarczany w świecie rzeczywistym.

Pozytywnie oceniamy intencje w zakresie wzmocnienia ochrony osób małoletnich poprzez włączenie gier o wirtualne dobra do katalogu gier hazardowych. Wskazujemy jednak, że kwalifikacja mechanizmu jako gry o wirtualne dobra przy jednoczesnym zawężeniu definicji może prowadzić do luki, w której znaczna część rynku pozostanie poza przepisami ustawy. W projekcie nie uwzględniono szczegółowego sposobu realizacji obowiązków w świecie cyfrowym jak choćby brak jakichkolwiek mechanizmów weryfikacji wieku uczestników gry. Nie ma jednocześnie jednoznacznego wskazania na jakiej podstawie powinno ono występować, co może powodować jedynie iluzoryczne sposoby kontroli wieku.

Biorąc pod uwagę opisane wyżej wątpliwości Pracodawcy RP uważają, że projektowana definicja gry o wirtualne dobra wymaga doprecyzowania i rozszerzenia, przede wszystkim poprzez wprowadzenie legalnej definicji dóbr wirtualnych, uwzględnienie, że nie jest to wyłącznie dodatkowa funkcjonalność innej gry, wzięcie pod uwagę mechanizmów losowych, oferując zarówno dobra materialne, jak i niematerialne oraz dostosowanie regulacji do cyfrowego rynku.



PRACODAWCY RP

Regulacja w obecnie proponowanym kształcie nie rozwiąże faktycznych problemów, stworzy nowe wątpliwości interpretacyjne oraz doprowadzi do nierównego i niesprawiedliwego traktowania podmiotów na rynku. Projekt nowelizacji nie został w dostatecznym stopniu dostosowany do faktycznych usług i produktów występujących na rynku. Nie wzięto pod uwagę także aspektów promocyjnych, w tym treści kierowanych do dzieci przez influencerów.

Apelujemy o pogłębioną analizę mechaniki modeli biznesowych, gier oraz sposobów monetyzacji tych kategorii produktów na rynku. Projekt w obecnym kształcie nie zapewni dostatecznych mechanizmów kontroli i ochrony jednocześnie stwarzając pole do nadużyć i prób obchodzenia przepisów. Podkreślamy, że regulacja w przedmiotowym zakresie powinna mieć szerszy, bardziej precyzyjny charakter, odpowiadać na potrzeby rynku w zakresie walki z szarą strefą oraz uwzględniać różne segmenty działalności hazardowej.

Z powrotem,

Prezes Zarządu
Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej
Malowicka
Izabela Malowicka-Gajda

Warszawa, 2 stycznia 2026 r

Stowarzyszenie Video Games Poland
ul Młynarska 7
01-205 Warszawa

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. *SPS-III.020.388.19.2025*
Data wpływu *07.01.26r.*

Sz. Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Stanowisko Video Games Poland w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (*d dotyczącego wprowadzenia definicji „gier obejmujących wirtualne dobra”*)

Video Games Poland z uwagą przeanalizowało poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych, złożony 4 grudnia 2025 r., przez Klub Parlamentarny Polska 2050 (RPW/40425/2025). Jako organizacja reprezentująca producentów i wydawców gier wideo w Polsce deklarujemy pełne zrozumienie dla potrzeby reagowania ustawodawcy na dynamiczne zmiany zachodzące na rynku gier cyfrowych w Polsce.

Ochrona dzieci i młodzieży jest wartością w pełni podzielaną przez sektor gier wideo i od lat realizowaną poprzez rozbudowane systemy samoregulacji, narzędzia kontroli rodzicielskiej oraz standardy przejrzystości.

Dostrzegamy intencję projektodawców polegającą na rozszerzeniu katalogu gier losowych o gry obejmujące wirtualne dobra, w tym mechanizmy takie jak tzw. płatne loot boxy, oraz ich dążenie do zwiększenia ochrony konsumentów, w szczególności osób małoletnich.

Video Games Poland pragnie jednak zwrócić uwagę na istotne wątpliwości interpretacyjne i systemowe wynikające z zaproponowanej definicji „gry o wirtualne dobra”, w zakresie, w jakim obejmuje ona płatne losowe przedmioty w grach wideo.

Nadmiernie szeroka definicja „gry o wirtualne dobra” sprzeczna z podejściem europejskim

Projektowana definicja:

„gra o wirtualne dobra – mechanizm w grze zarządzanej przez sieć Internet, stanowiący jej dodatkową funkcjonalność, który umożliwia nabycie za pomocą środków pieniężnych losowo

wygenerowanych wirtualnych dóbr, dostępnych w ramach tej gry i stanowiących jej korzyść główną lub dodatkową.”

W ocenie Video Games Poland zaproponowana definicja ma charakter nadmiernie szeroki i nieproporcjonalny.

Projektowane ujęcie definicyjne koncentruje się przede wszystkim na losowości oraz odpłatnym nabywaniu wirtualnych dóbr, co prowadziłoby do automatycznego i nieproporcjonalnego kwalifikowania bardzo szerokiego zakresu mechanik jako gier losowych, niezależnie od ich rzeczywistej funkcji, kontekstu oraz wpływu na rozgrywkę, nawet w sytuacjach, w których elementy te nie posiadają żadnej wartości pieniężnej i nie mogą zostać wymienione na środki finansowe.

Losowe wirtualne dobra występujące w grach wideo pełnią inne role i funkcje niż gry losowe. W przypadku losowych wirtualnych dóbr gracze zawsze otrzymują co najmniej jeden przedmiot – w przeciwieństwie do gier losowych, w których istnieje możliwość nieotrzymania żadnej wygranej. Należy podkreślić, iż uzyskanych przedmiotów wirtualnych, takich jak elementy kosmetyczne w grze (np. nowy strój dla awatara) czy inne funkcjonalne korzyści w rozgrywce (postęp w grze), nie można wymienić na pieniądze ani ekwiwalent pieniężny.

W związku z tym projektowana definicja nie różnicuje w sposób wystarczający mechanizmów stosowanych w grach wideo od mechanizmów gier losowych, w których kluczowym elementem jest możliwość wypłaty wygranej (tzw. mechanizmy „zamknięte” i „otwarte”). Skutkuje to nieuczciwą i niezrównoważoną regulacją, zrównującą producentów i wydawców gier wideo z operatorami hazardowymi, których podstawowym celem jest umożliwienie użytkownikom wypłaty wygranych i osiągnięcia zysków pieniężnych. Prowadzi to do nadregulacji oraz niepewności prawnej po stronie twórców gier, wydawców oraz organów egzekwujących prawo. W ujęciu prawnym definicja, która nie ogranicza się wyłącznie do mechanizmów „otwartych”, lecz obejmuje również mechanizmy „zamknięte”, narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z prawa Unii Europejskiej.

Ponadto w uzasadnieniu projektu projektodawcy odwołują się do rozwiązań zagranicznych, w szczególności do podejścia belgijskiego. Należy jednak zauważyć, że Belgia odchodzi obecnie od stanowiska, zgodnie z którym płatne loot boxy miałyby podlegać definicji gier losowych w rozumieniu belgijskiej ustawy hazardowej. Raport Belgijskiej Komisji ds. Gier Hazardowych z 2024 r., sporządzony po warsztatach dotyczących płatnych losowych przedmiotów, wskazuje, że krajowe przepisy hazardowe nie zapewniają kompleksowych ram regulacyjnych dla tego zjawiska. Raport stwierdza ponadto, że „prawo Unii Europejskiej, w szczególności prawo ochrony konsumentów, wydaje się najbardziej odpowiednim instrumentem do wdrażania

istoty tych zasad. Wreszcie, narzędzia samoregulacji mogą dostosować te ramy do potrzeb konkretnych produktów i branż¹.

Należy podkreślić, że na poziomie europejskim dominuje podejście, zgodnie z którym mechanizmy takie jak loot boxy – o ile nie umożliwiają wymiany wirtualnych przedmiotów na rzeczywiste środki pieniężne – nie są kwalifikowane jako hazard, lecz podlegają przepisom prawa konsumenckiego oraz samoregulacji branżowej.

Potwierdzają to m.in. stanowiska regulatorów z Wielkiej Brytanii, Francji, Szwecji, Danii, Finlandii oraz Norwegii. Podobne stanowisko zajęły Niderlandy, gdzie sąd apelacyjny uznał, że płatne loot boxy nie stanowią gier losowych².

Co istotne, Unia Europejska reguluje płatne loot boxy w ramach prawa ochrony konsumentów. Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych (2021) ustanawiają zasady mające zastosowanie do płatnych loot boxów. Zgodnie z tymi wytycznymi:

- gracze muszą otrzymać jasne informacje o obecności płatnych losowych przedmiotów w grze przed dokonaniem zakupu,
- gracze muszą być informowani w grze o prawdopodobieństwie uzyskania konkretnego przedmiotu,
- wytyczne identyfikują agresywne praktyki związane z oferowaniem płatnych loot boxów, które byłyby zakazane,
- przedsiębiorcy są zachęceni do promowania korzystania z narzędzi kontroli rodzicielskiej na poziomie platformy, na której gra jest dostępna, umożliwiających rodzicom wyłączenie funkcji zakupów.

Wytyczne Komisji zapewniają zharmonizowany zestaw zasad obowiązujących w całej Europie wobec wszystkich uczestników rynku oferujących płatne loot boxy. Z przebiegu konsultacji prowadzonych w związku z planowanym Aktem o Sprawiedliwości Cyfrowej UE (Digital Fairness Act) jasno wynika również, że płatne losowe przedmioty w grach wideo stanowią element dorobku prawa ochrony konsumentów UE.

Oprócz istniejących i przyszłych ram regulacyjnych UE branża gier wideo stosuje także własny system samoregulacji i współregulacji (*Pan European Game Information System – PEGI*). PEGI ustanawia rygorystyczne zasady podejścia „safety by design” do środowisk online oraz od lat wyznacza unijne standardy w zakresie oznaczeń wiekowych i reklamy gier wideo, przy udziale

¹ [https://gamingcommission.paddlecms.net/sites/default/files/2024-12/Workshop%2020240130%20-%20Report%20\(EN\).pdf](https://gamingcommission.paddlecms.net/sites/default/files/2024-12/Workshop%2020240130%20-%20Report%20(EN).pdf)

² <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@130150/202005769-1-a3/>

ekspertów i środowisk akademickich. System PEGI opiera się na egzekwowalnym Kodeksie Postępowania, który wprowadza dodatkowe zasady i ograniczenia dotyczące zakupu treści w grach, w tym płatnych loot boxów.

Kodeks Postępowania PEGI (<https://pegi.info/pegi-code-of-conduct>) zawiera w art. 8 szczegółowe obowiązki nałożone na sygnatariuszy, obowiązujące od jesieni 2023 r.:

- gry wideo zawierające zakupy w grze muszą wyświetlać ikonę PEGI „zakupy w grze” w momencie zakupu – zarówno w wersjach fizycznych, jak i cyfrowych,
- gracze lub właściciele kont muszą zawsze otrzymywać paragon lub fakturę na swoim koncie przy dokonywaniu zakupów za prawdziwe pieniądze, a wskazany koszt musi być jasny i jednoznaczny w momencie zakupu.

W przypadku zakupu losowych treści konieczne jest:

- wyświetlenie odpowiedniej informacji w momencie zakupu, wskazującej, że gra zawiera opcjonalne płatne losowe przedmioty,
- zapewnienie, że zakup ma charakter opcjonalny i nie jest niezbędny do rozgrywki,
- ujawnienie prawdopodobieństw uzyskania poszczególnych przedmiotów,
- zapewnienie rozbudowanych narzędzi kontroli rodzicielskiej na poziomie platform,
- zakaz wykorzystywania mechanizmów konwersji wirtualnych dóbr na wartość pieniężną do celów hazardowych.

Sygnatariusze, którzy nie przestrzegają tych postanowień, podlegają środkom naprawczym oraz/lub sankcjom finansowym ustanowionym przez Komitet Egzekucyjny PEGI.

Ochrona małoletnich w grach wideo

Video Games Poland w pełni zgadza się, że ochrona osób małoletnich powinna być priorytetem.

Choć niektóre popularne gry zawierają płatne losowe przedmioty, należy zauważyć, że mniej niż 5% gier ocenianych przez PEGI otrzymuje oznaczenie „płatne losowe treści”. Ponadto, zgodnie z danymi Ipsos obejmującymi pięć głównych rynków konsumenckich w Europie, jedynie 4% wszystkich graczy w wieku 11–64 lat kiedykolwiek dokonało zakupu płatnych loot boxów.

Europejska federacja branżowa Video Games Europe zleciła firmie Ipsos przeprowadzenie badań na pięciu największych rynkach konsumenckich w Europie, aby uzyskać jasny obraz tego, czy dzieci mają możliwość dokonywania zakupów treści cyfrowych wykorzystywanych w

grach, czy rodzice sprawują nadzór nad aktywnością swoich dzieci oraz z jakiego rodzaju treści cyfrowych dzieci korzystają.

Badania obejmujące lata 2018–2024 pokazują, że zdecydowana większość rodziców aktywnie nadzoruje aktywność zakupową dzieci w grach wideo. Jedynie 18% dzieci grających w gry ma możliwość dokonywania zakupów w grach, a wśród tej grupy 95% rodziców deklaruje aktywny nadzór nad realizowanymi zakupami.

Te same badania wskazują, że płatne loot boxy należą do najmniej popularnych form zakupów. Ipsos ustalił, że jedynie 4% graczy w wieku 11–64 lat kiedykolwiek dokonało zakupu płatnych loot boxów. Choć niektóre popularne gry zawierają płatne losowe przedmioty, stanowią one wyodrębniony segment rynku. Mniej niż 5% gier ocenianych w systemie PEGI otrzymuje oznaczenie „płatne losowe treści”.

Pełne badanie dostępne jest pod adresem:

<https://www.videogameseurope.eu/publication/in-game-purchases-in-european-markets-2024-data/>

Potrzeba precyzji i spójności regulacyjnej

W ocenie Video Games Poland proponowane zmiany, mimo dobrych intencji, prowadziłyby do fragmentaryzacji regulacyjnej oraz odejścia od dominującego podejścia europejskiego, które już zapewnia zharmonizowane ramy ochrony konsumentów w odniesieniu do płatnych loot boxów w Europie. Zdecydowanie rekomendujemy unikanie wprowadzania regulacji krajowych, które mogłyby negatywnie wpłynąć na rozwój rynku gier wideo w Polsce oraz konkurencyjność krajowych twórców.

W związku z tym apelujemy o:

- doprecyzowanie definicji „gry o wirtualne dobra” w taki sposób, aby obejmowała wyłącznie losowe elementy możliwe do wymiany na wartość pieniężną,
- wyraźne rozróżnienie pomiędzy losowymi mechanikami gier a mechanikami hazardowymi, takimi jak skin gambling,
- rekomendowanie stosowania instrumentów prawa konsumenckiego oraz samoregulacji branżowej w odniesieniu do płatnych losowych przedmiotów w grach wideo, zgodnie z praktyką europejską i bieżącymi pracami regulacyjnymi.

Jednocześnie Video Games Poland pragnie podkreślić, że branża gier wideo aktywnie wspiera działania regulatorów na rzecz zwalczania nielegalnych praktyk hazardowych, takich jak tzw. skin gambling czy skin betting. Zjawiska te polegają na wykorzystywaniu elementów gier wideo – w szczególności wirtualnych przedmiotów („skinów”) – z naruszeniem praw autorskich oraz warunków licencyjnych, do organizowania nielegalnych zakładów lub loterii

przez podmioty trzecie działające poza ekosystemem rynku gier wideo. Kluczowe jest zatem wyraźne rozróżnienie pomiędzy legalnymi mechanikami gier wideo, podlegającymi prawu konsumenckiemu i samoregulacji branżowej, a nielegalnymi formami hazardu organizowanymi przez podmioty trzecie. Skuteczna ochrona konsumentów i małoletnich wymaga przede wszystkim konsekwentnego egzekwowania obowiązujących przepisów wobec tych nielegalnych praktyk.

Podsumowując, Video Games Poland deklaruje gotowość do dalszego dialogu z ustawodawcą oraz administracją publiczną. Jesteśmy przekonani, że skuteczna ochrona konsumentów, w tym osób małoletnich, wymaga rozwiązań proporcjonalnych, precyzyjnych i spójnych z europejskim otoczeniem regulacyjnym, a także opartych na współpracy z branżą, która od lat inwestuje w odpowiedzialną rozgrywkę i bezpieczeństwo graczy.

Z poważaniem

Dyrektorka Zarządzająca

Brigitte Vitoruška



nr w/w: 0212020-11



EZD RP KS
(BPW-III)
Data rejestracji: 2025-01-09
Data wpływu: 2025-01-09

Prezes
Adam Glapiński

Warszawa, 1 stycznia 2026 r.

DP.IV.024.209.2025.MJ

Pan
Marek Siwiec
Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 11 grudnia 2025 r. (znak: SPS-III.020.388.7.2025) dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych*, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.388.21.2025

Data wpływu 12.1.26r.



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 09.01.2026 r.

1001-1.0280.398.2025

dot. SPS-III.020.388.7.2025

RPW/1134/2026-1P



EZD RP KS
(BPW-III)
Data rejestracji: 2026-01-13
Data wpływu: 2026-01-13

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 11 grudnia 2025 r., SPS-III.020.388.7.2025, dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390, zm. z 2025r. poz. 304), uprzejmie informuję, że poza wskazaniem braku w projektowanych przepisach definicji pojęcia „wirtualne dobra”, nie zgłaszam innych uwag do projektu.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Dariusz Korneluk
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.388.22.2025

Data wpływu 14.04.2026r.

Warszawa, 19 lutego 2026 r.
KL/123/32/AM/2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

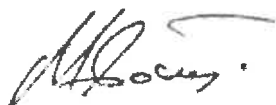
L. dz. SPS-III.020.388.24.2025

Data wpływu 20. II. 26r.

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z publikacją na stronie podmiotowej Sejmu poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych* (nr druku: RPW/40425/2025), Konfederacja Lewiatan, w załączeniu, przesyła stanowisko do projektu ustawy.

Z poważaniem



Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Do wiadomości:


Pan Michał Gramatyka – Sekretarz Stanu, Ministerstwo Cyfryzacji

Załącznik: Stanowisko Konfederacji Lewiatan wobec poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych*

member of

 **BUSINESS OECD**

member of

 **BUSINESSEUROPE**

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 800
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy



LEWIATAN

Stanowisko Konfederacji Lewiatan wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych

Konfederacja Lewiatan w pełni podziela przekonanie, że konieczne jest podjęcie działań zwiększających poziom bezpieczeństwa dzieci i młodzieży korzystających z różnego rodzaju mechanizmów generowania dodatkowych przychodów przez producentów gier video i mobilnych. Szczególny niepokój wywołują niewątpliwie te z nich, które rzekomo służą uatrakcyjnieniu lub ułatwieniu rozgrywki, a w rzeczywistości są formą ukrytego hazardu. W skrajnych przypadkach przyjmują zaś formę kasyn internetowych, w których walutą są „dobra wirtualne” wyprowadzone poza gry, w których zostały wygenerowane. W trosce o dobro osób nieletnich część z tych zjawisk powinna zostać uregulowana, a część wręcz wyeliminowana.

Problemem, który nierozzerwalnie łączy się ze zjawiskiem wciągania dzieci i młodzieży w hazard jest jego reklama, praktycznie wszechobecna w mediach społecznościowych. To również wymaga interwencji legislacyjnej.

W naszej ocenie poselski projekt nowelizacji Ustawy o grach hazardowych (UGH) nie gwarantuje realizacji celów przyświecających jego powstaniu, wprost przeciwnie – stwarza on ryzyko dla legalnego i bezpiecznego sektora w obszarze usług cyfrowych. Przede wszystkim nie zawiera on precyzyjnej definicji „dóbr wirtualnych”, sposobów ich powstawania i obrotu nimi w mechanizmach o charakterze hazardowym oraz nie określa dróg ich wymiany na pieniądze. Tworzy to – zapewne wbrew intencjom wnioskodawców – pole do tworzenia nowych form tychże „dóbr” oraz gier z ich wykorzystaniem, które mogłyby być alternatywą dla gier na pieniądze, uregulowanych już w UGH. W rezultacie zamiast ograniczenia skali tego zjawiska spodziewać należy się wzrostu zainteresowania taką formą gier – nie tylko ze strony graczy, ale także podmiotów wprowadzających je na rynek.

Może to doprowadzić do powstania dwóch kategorii tego typu gier. W pierwszej z nich znajdują się już istniejące gry video i mobilne, zawierające elementy typu „lootboksy”, często pochodzące od producentów działających na skalę globalną. Z ich strony nie należy spodziewać się zainteresowania uzyskaniem przewidywanego przez projekt nowelizacji zezwolenia. Chociażby dlatego, że korzystanie z ich oferty nie wymaga weryfikacji tożsamości i wieku, więc nie będą widziały dla siebie ani konieczności, ani korzyści z posiadania takiego zezwolenia – zwłaszcza wobec braku skutecznych narzędzi weryfikacji ze strony instytucji państwowych (o czym w dalszej części pisma).

Drugą grupę stanowią będą natomiast firmy, które możliwość uzyskania zezwolenia na prowadzenie gier w oparciu o „dobra wirtualne” wykorzystają do stworzenia oferty hazardowej, serwisów stanowiących w mniejszym lub większym stopniu alternatywę dla kasyn internetowych operujących w oparciu o waluty fiducyjne lub kryptowaluty (sam projekt nie precyzuje zresztą, czy pod pojęciem „dóbr wirtualnych” zmieszczą się również kryptowaluty). W świetle powyższego niezrozumiałe jest, dlaczego gry hazardowe

member of



BUSINESS OECD

member of

BUSINESSEUROPE

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy



LEWIATAN

wykorzystujące „dobra wirtualne” miałyby zostać zwolnione z podatku od gier. Aktualnie wynosi on m.in.:

- 50% od przychodów z gier hazardowych brutto w przypadku gier kasynowych oferowanych przez Internet;
- 12% sumy wpłaconych stawek w przypadku zakładów wzajemnych (dla których Internet jest już w Polsce głównym kanałem sprzedaży);
- 15% sumy wpłaconych składek w przypadku loterii pieniężnych (dla których sprzedaż przez Internet ma coraz większe znaczenie).

Dla każdej z wymienionych kategorii gier możliwe stanie się utworzenie alternatywnych nieopodatkowanych produktów wykorzystujących w roli waluty „dobra wirtualne”. Ich dostawcy uzyskają nieuzasadnioną przewagę konkurencyjną nad podmiotami, które są już obecne na polskim rynku i od lat zasilają budżet państwa znaczącymi kwotami – wśród nich znajduje się kilkunastu operatorów zakładów wzajemnych oraz Totalizator Sportowy, spółka skarbu państwa będąca największym płatnikiem podatku od gier.

Podmioty oferujące gry bez konieczności uiszczania podatku będą mogły pozwolić sobie na zaproponowanie graczom atrakcyjnych promocji i bonusów, odbierając w ten sposób klientów operatorom już obecnym na rynku. Co więcej, projekt zakłada, iż ich oferta będzie mogła być reklamowana. W przypadku gier kasynowych oferowanych online byłoby to całkowite odejście od dotychczasowej strategii regulacyjnej państwa, która całkowicie zakazywała jakiegokolwiek formy reklamy tej kategorii gier na pieniądze. Skutkiem może być eksplozja zainteresowania internetowymi kasynami wśród Polaków przy jednoczesnym uderzeniu w interesy skarbu państwa – zarówno w postaci utraconych wpływów podatkowych, jak i spadku przychodów państwowego Totalizatora Sportowego.

Projekt nie gwarantuje instytucjom państwa możliwości weryfikowania przebiegu rozgrywki, zwalniając organizatorów gier na „dobra wirtualne” z obowiązku jego archiwizacji oraz zapewnienia dostępu do archiwum organom Krajowej Administracji Skarbowej. W ten sposób nie będzie możliwe stwierdzenie, czy gry organizowane są zgodnie z warunkami zezwolenia i z zatwierdzonym regulaminem. Budzi to również zastrzeżenia pod względem zapobiegania praniu pieniędzy oraz zwalczania korupcji – nie do udowodnienia będzie, czy dany gracz wszedł w posiadanie określonego pakietu „dóbr wirtualnych” w wyniku wygranej, czy też zostały one przekazane na jego „rachunek” w inny sposób. Dobra te będzie można następnie spieniężyć, a pozyskane w ten sposób środki wprowadzić do legalnego obiegu finansowego.

Warto tu też wspomnieć, że nie istnieją obecnie żadne skuteczne narzędzia egzekucji prawa przez instytucje państwowe w przypadku podmiotów spoza UE, oznacza to zatem, że projekt w takim kształcie uderzy bezpośrednio w lokalnych, działających legalnie przedsiębiorców.

Należy również zauważyć, że Komisja Europejska prowadzi obecnie prace nad uregulowaniem uzależniających mechanizmów stosowanych w grach video – w ramach *Digital Fairness Act*. Projekt rozporządzenia/dyrektywy ma zostać opublikowany w IV kwartale 2026 r. Warto, aby proponowana legislacja pozostawała w zgodzie z planowanymi

member of



BUSINESS OECD

member of

BUSINESS EUROPE

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 000
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 188
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5282353400
KRS 000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy



LEWIATAN

rozwiązaniami unijnymi, które będą miały charakter ogólnokonsumencki, a nie odnoszący się jedynie do gier hazardowych.

Konfederacja Lewiatan w związku z powyższym apeluje o wstrzymanie prac nad poselskim projektem Ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz o pilne podjęcie działań zmierzających do uregulowania mechanizmów hazardowych w grach video i mobilnych w oparciu o prawo ochrony konsumentów.

Jednocześnie chcielibyśmy zwrócić uwagę na fakt, że projekt – zapewne w sposób niezamierzony – w istotnym stopniu może naruszać zasadę proporcjonalności. Sprawia on bowiem, że nowoczesne usługi cyfrowe oraz legalny handel elektroniczny mogą być automatycznie utożsamiane z działalnością hazardową.

Polscy przedsiębiorcy działający m.in. w kanałach e-commerce, przestrzegający wysokich standardów bezpieczeństwa, z powodzeniem stosują mechanizmy grywalizacji czy programy lojalnościowe, które stanowią bezpieczny element budowania relacji z klientem, a nie formę spekulacji i nie niosą za sobą ryzyka uzależnienia.

Nałożenie zatem na te podmioty rygorów właściwych dla kasyn / zakładów bukmacherskich – takich jak skomplikowane procesy zezwoleniowe czy 30-dniowe terminy zgłoszeń – stworzy nadmiarową barierę biurokratyczną, która nie wpłynie realnie na bezpieczeństwo małoletnich. Wręcz przeciwnie, może to doprowadzić do osłabienia lokalnego rynku i wzrostu użytkowników platform z krajów trzecich, które operując poza polską jurysdykcją, nie zapewniają żadnych mechanizmów ochrony konsumenta, co ostatecznie obróci się przeciwko celom deklarowanym przez ustawodawcę.

Dodatkowo, Konfederacja Lewiatan, w kontekście Art. pkt 1 Art. 2 ust. 1 pkt 12 projektu ustawy, zwraca uwagę na to, że projekt uznaje za hazard każdy mechanizm losowy nabywany za pieniądze. Bez doprecyzowania definicji gry o dobra wirtualne, pod rygor ustawy mogą trafić np. „paczki niespodzianki” z kosmetykami czy losowe kupony rabatowe. W branży e-commerce mechanizmy bezwartościowe (np. losowy cyfrowy „order” na profilu) nie niosą ryzyka finansowego. Ustawa doprowadzi do masowego wyeliminowania małych i średnich przedsiębiorców z możliwości prowadzenia podstawowych, legalnych działań marketingowych na platformie. Co więcej, projekt opiera się na modelu regulacji specjalistycznej, kierowanej do bardzo wąskiego grona adresatów, kompletnie nieadekwatnym dla środowiska e-commerce. Podsumowując, ochrona małoletnich powinna skupiać się na tym, gdzie dochodzi do spekulacji i realnego drenażu portfela, a nie na czystej rozrywce lub handlu internetowym.

Jakakolwiek przyszła regulacja w tym obszarze powinna **ograniczyć zatem definicję dóbr spekulacyjnych** do takich które faktycznie niosą ryzyko uzależnienia, o którym mowa w uzasadnieniu projektu. Elementy rozrywkowe o zerowej wartości rynkowej nie powinny być objęte ww. definicją. Definicja zatem powinna zostać doprecyzowana poprzez wyłączenie z niej dóbr, których nie można wymienić na środki pieniężne poza platformą oraz mechanizmów lojalnościowych/promocyjnych o niskiej wartości. Takie podejście będzie też przeciwdziałać nadregulacji w obszarze bezpiecznych usług cyfrowych, co jest

member of



BUSINESS OECD

member of

BUSINESSEUROPE

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 188
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy



LEWIATAN

istotne z perspektywy tzw. sprawiedliwości cyfrowej, zwracamy bowiem uwagę, że kwalifikacja usług cyfrowych jako hazardu przez projektodawców stanowi nadużycie wyłączenia o którym mowa w motywie 12 DSA, co prowadzi do dyskryminacji polskich przedsiębiorców.

Ponadto, w naszej opinii 6-miesięczny termin na rozpatrzenie wniosku o zezwolenie nie uwzględnia czasu na dostosowanie odpowiednich mechanizmów wdrożeniowych. Propozycja ta również nie bierze pod uwagę projektowanych i obowiązujących unijnych regulacji cyfrowych, gdzie promowane są rozwiązania elastyczne i zapewniające szybkość reakcji, tak aby w pełni chronić konsumenta.

W Deklarowanych Skutkach Regulacji (DSR) wskazuje się na potrzebę „zwiększenia nadzoru i kontroli” – z czym w całkowitej sprzeczności stoi zapisane w samym projekcie zwolnienie z obowiązku archiwizacji przebiegu gry. Ponownie jednak musimy zwrócić uwagę, że dla branży e-commerce rozwiązania stosowane w branży hazardowej są paraliżujące i grożą utratą możliwości prowadzenia działań marketingowych, których legalność nie była nigdy podważana i jest legalna (np. krótkotrwałe kampanie flash sale).

Ponadto, zwracamy również uwagę, że unijne prawo w obszarze cyfrowym kładzie nacisk na minimalizację danych (w tym tzw. technologie “Age Assurance” - szacowanie wieku). W projekcie natomiast nie zostały wskazane informacje ww. zakresie, uwzględniające obowiązującą i projektowaną legislację unijną oraz kierunek rozwoju technologicznego, np. dopuszczenie metod weryfikacji wieku opartych na standardach eIDAS lub potwierdzenie przez systemy płatnicze.

W Deklarowanych Skutkach Regulacji (DSR) pkt 9 deklaruje się, że “regulacje należy uznać za proporcjonalne”. Jest to jednak niespójne z projektowanymi zapisami, bowiem stanowi to narzucenie platformom e-commerce takiego samego rygoru, jaki jest wskazany dla działalności regulowanej, prowadzonej przez m.in. kasyna czy zakłady bukmacherskie (tj.: posiadanie zezwoleń, wdrożenie regulaminów odpowiedzialnej gry i weryfikacji 18+), co przy sprzedaży dóbr cyfrowych o niskiej wartości, narusza ww. zasadę proporcjonalności.

Natomiast w pkt 5 DSR, wskazano z kolei obowiązek wyznaczenia przedstawiciela dla firm spoza Polski, jednakże brak jest informacji w jaki sposób projektowane przepisy miałyby być egzekwowane od platform z krajów trzecich (np. platform azjatyckich), które tego obowiązku nie dopełnią. Jednocześnie, zwracamy uwagę, że jeśli rygor dla lokalnych przedsiębiorców będzie zbyt wysoki, małoletni użytkownicy, kierowani impulsem i łatwością działań, po prostu będą korzystać, np. z platform azjatyckich, na których nie obowiązują polskie zasady ochrony małoletnich, co ostatecznie obróci się przeciwko celom deklarowanym przez wnioskodawców.

Propozycja wprowadzenia regulacji chroniących osoby nieletnie przed mechanizmami hazardowymi należy rozpatrywać w szerszym kontekście legislacyjnym, przy uwzględnieniu przepisów Aktu o usługach cyfrowych (DSA), jak również w kontekście planowanego Aktu dotyczącego sprawiedliwości cyfrowej (DFA), którego projekt ma zostać opublikowany w czwartym kwartale 2026 r. Celem projektowanego DFA jest zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w Internecie, np. mechanizmów uzależniających. W trakcie prac nad

member of



BUSINESS OECD

member of

BUSINESS EUROPE

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5282353400
KRS 000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy



LEWIATAN

projektowanym aktem Komisja Europejska bada możliwość uregulowania niektórych funkcji produktów cyfrowych, w tym używanie walut wirtualnych czy imitujących hazard (tzw. loot boxes). W projekcie poselskim zaproponowano model regulacji oparty na sztywnych rygorach ustawy o grach hazardowych, co stoi w potencjalnej sprzeczności z nowoczesnym podejściem unijnym, które ma zostać przewidziane w DFA. Konflikt ten może prowadzić do nadmiernego obciążenia polskich przedsiębiorców przy jednoczesnym braku skutecznej ochrony konsumenta, bowiem przepisy rangi krajowej już na tym etapie mogą być niezgodne z projektowanymi przepisami europejskimi.

W kontekście DSA, którego celem jest usuwanie barier dla platform działających w UE, projekt nakłada na takie platformy obowiązki tożsame z kasynami, co może być uznane za naruszenie swobody świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego. W praktyce zatem projekt nie uwzględnia specyfiki handlu cyfrowego oraz zasad, o których mowa w DSA czy planowanym DFA, co będzie prowadzić do nadmiernej biurokracji, a to nie wpłynie realnie na bezpieczeństwo małoletnich a będzie stanowić barierę dla polskich przedsiębiorców.

KL/123/32/AM/2026

member of



BUSINESS OECD

member of

BUSINESS EUROPE

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000953779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy