



Authors' contribution/  
Wkład autorów:  
A. Study design/  
Zaplanowanie badań  
B. Data collection/  
Zebranie danych  
C. Statistical analysis/  
Analiza statystyczna  
D. Data interpretation/  
Interpretacja danych/  
E. Manuscript preparation/  
Przygotowanie tekstu  
F. Literature search/  
Opracowanie  
piśmiennictwa  
G. Funds collection/  
Pozyskanie funduszy

**THE ACTIVITIES OF CUSTOMS AND TAX CONTROL SERVICE  
IN THE FIELD OF GAMBLING MARKET**

**DZIAŁANIA SŁUŻBY CELNO-SKARBOWEJ W OBSZARZE  
RYNKU GIER HAZARDOWYCH**

**Katarzyna Lik**<sup>1(A,B,C,D,E,F,G)</sup>

<sup>1</sup>Warsaw School of Economics, Collegium of World Economy  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Gospodarki Światowej

Lik, K. (2019). The activities of Customs and Tax Control Service in the field of gambling market/ Działania Służby Celno-Skarbowej w obszarze rynku gier hazardowych. *Economic and Regional Studies*, 12(2), 200-211. <https://doi.org/10.2478/ers-2019-0018>

REVIEW ARTICLE

JEL code: G20, E62

Submitted:  
May 2019

Accepted:  
June 2019

Tables: 3  
Figures: 0  
References: 17

**Summary**

Gambling activity is a multifaceted phenomenon. Gambling is a special field of business. The government authorities ascribe the right to a monopoly of this area of economic activity. The randomness and financial size of gambling foster the development of the grey market. In addition to the economic effect, the moral dimension of this type of activity is an extremely important aspect. The Customs and Tax Control Service supervises the functioning of the gambling market in Poland.

**Subject and purpose of work:** The article is devoted to the issue of gambling. The aim of the research was to present the activities of the Customs and Tax Control Service in the field of legal and illegal gambling.

**Materials and methods:** The study methods used were literature review, legal acts, documents of the Ministry of Finance, statistic data, using quantitative and systems analysis.

**Results:** As a result, the directions of the Customs and Tax Control Service activities were identified in the field of gambling market control.

**Conclusions:** The activities of Customs and Tax Control Service bring results in fighting illegal gambling, protecting players, and raising social awareness of the dangers of using services of illegal gaming operators.

**Keywords:** gambling, gambling tax, Customs and Tax Control Service, addiction

ARTYKUŁ PRZEGLĄDOWY

Klasyfikacja JEL: G20, E62

Zgłoszony:  
maj 2019

Zaakceptowany:  
czerwiec 2019

Tabele: 3  
Rysunki: 0  
Literatura: 17

**Streszczenie**

Działalność hazardowa jest zjawiskiem wielopłaszczyznowym. Urządzenie gier hazardowych jest szczególną dziedziną wykonywania działalności gospodarczej. Państwo przypisuje sobie prawo do sprawowania monopolu w tym obszarze aktywności ekonomicznej. Dodatkowo losowość i rozmiar finansowy gier hazardowych sprzyjają rozwojowi szarej strefy. Obok wymiaru ekonomicznego, niezwykle ważnym aspektem jest wymiar moralny tego rodzaju działalności. Kontrolę nad funkcjonowaniem rynku hazardowego w Polsce prowadzi Służba Celno-Skarbowa.

**Przedmiot i cel pracy:** Przedmiotem pracy jest branża hazardowa. Celem artykułu jest przedstawienie działań podjętych przez Służbę Celno-Skarbową w obszarze legalnego i nielegalnego rynku hazardowego. **Materiały i metody:** Badanie zrealizowano za pomocą przeglądu literatury, aktów prawnych, dokumentów Ministerstwa Finansów, danych statystycznych, stosując metodę ilościową oraz systemową.

**Wyniki:** W wyniku badania zidentyfikowano kierunki działania SCS w zakresie kontroli rynku gier hazardowych.

**Wnioski:** Działania Służby Celno-Skarbowej przynoszą efekty w walce z nielegalną działalnością hazardową, zapewniając ochronę uczestnikom gier i podnosząc poziom świadomości społeczeństwa co do zagrożeń wynikających z nielegalnego hazardu.

**Słowa kluczowe:** hazard, podatek od gier, Służba Celno-Skarbowa, uzależnienie

**Address for correspondence/ Adres korespondencyjny:** mgr Katarzyna Lik, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Gospodarki Światowej, al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa, Polska; tel. +48 783-766-600; e-mail: [lik.katarzyna@gmail.com](mailto:lik.katarzyna@gmail.com)

**Journal indexed in/ Czasopismo indeksowane w:** AGRO; AgEcon Search; Baidu Scholar; BazEkon; CEON; CNKI Scholar; CNPIEC - cnpLINKer; EBSCO Discovery Service; Google Scholar; Index Copernicus ICV 2018: 100,00; J-Gate; KESLI-NDSL; Naviga (Softweco); POL-index; Polish Ministry of Science and Higher Education, 2015-2018: 9 points; Primo Central (ExLibris); QOAM; ReadCube; Summon (Serials Solutions/ProQuest); TDNet; WanFang Data; WorldCat (OCLC). **Copyright:** © 2019 Pope John Paul II State School of Higher Education in Białą Podlaska, Katarzyna Lik. All articles are distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0) License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material, provided the original work is properly cited and states its license.

## Introduction

Gambling is a complex phenomenon requiring analysis in many aspects. The globalization processes, technical progress and dynamic development of technologies, including the promotion of electronic communication services, especially with the use of the Internet, have made the gambling sector more economically significant.

In the first three quarters of 2017, the revenue from gambling tax on betting increased by approx. PLN 130 million, that is approx. 95% compared to the same period of 2016 (Banaś, 2017, p. 33). The growing demand for gambling services is the result of increase in society income, and thus allocating more funds for various entertainment activities (e.g. computer games), liberalization of moral views in the field of gambling and combining gambling services with other forms of entertainment (e.g. horse races, sporting events). However, the ease of access to the gambling market brings not only new challenges but also problems, above all the growth of the grey zone in the area of gaming machines and online gambling.

According to the analytical company H2GC that collects data on gambling sector across the globe, on a global scale, the grey zone of gambling provided by the Internet is greater than legal activity. Proportions amount from 60 to 40% in favor of illegal operators (Cieślik, 2017, p. 123). There is also a growing phenomenon of manipulation of sports results related to activities (especially illegal) in the field of sports betting. Threats related to the specificity of the gambling industry affect not only the economic sphere but also the social one. Gambling carries the risk of addiction, additionally combined with a financial factor. The data contained in the Report from 2012 conducted by CBOS (Public Opinion Research Center) on behalf of the Gambling Problem Solving Fund show that over 50 thousand of Poles are addicted to games of chance, and almost 200,000 are exposed to the risk of addiction.

Due to the multifaceted dimension and specificity of gambling activities, government authorities have far-reaching competences in this field to adopt regulations prohibiting or restricting and regulating gambling in various ways. They are usually motivated by the need to protect public order and public health, as well as other public interests, such as fiscal interests and consumer protection (Sołtys, Taborowski, 2018, p. 12).

The regulations governing the Polish gambling market are enforced by the National Revenue Administration (KAS), a specialized government administration, which is a combination of tax administration, Customs Service and fiscal control. The article 54, paragraph 1 of the *Act on National Revenue Administration* specifies that compliance with provisions regulating the arrangement and conducting gambling games, also in the field of holding gambling machines, is subjected to customs and tax control. The implementation of customs and tax control in this area is one of the tasks of Customs

## Wstęp

Hazard jest zjawiskiem złożonym, wymagającym analizy w wielu aspektach. Procesy globalizacyjne, postęp techniczny i dynamiczny rozwój technologii, w tym upowszechnianie usług łączności elektronicznej, zwłaszcza z wykorzystaniem sieci Internet spowodowały, że sektor hazardowy zyskał większe znaczenie ekonomiczne. W 2017 roku w okresie trzech pierwszych kwartałów odnotowano wzrost dochodów z tytułu podatku od gier od zakładów wzajemnych o ok. 130 mln zł, czyli ok. 95% w stosunku do analogicznego okresu 2016 roku (Banaś, 2017, s.33). Rosnący popyt na usługi hazardowe jest wynikiem m.in. wzrostu dochodów społeczeństwa, a tym samym przeznaczania większej ilości środków finansowych na różne aktywności rozrywkowe (np. gry komputerowe), liberalizacją poglądów moralnych w zakresie uprawiania hazardu oraz łączeniem usług hazardowych z innymi formami rozrywki (np. wyścigi konne, wydarzenia sportowe). Łatwość w dostępie do rynku gier hazardowych przynosi jednak w tej dziedzinie nie tylko nowe wyzwania, ale także problemy, przede wszystkim wzrost szarej strefy w obszarze gier na automatach oraz hazardu w internecie. Według firmy analitycznej H2GC gromadzącej dane na temat rynków hazardowych z całego świata, w skali globalnej szara strefa gier hazardowych dostarczanych przez Internet jest większa od działalności legalnej. Proporcje wynoszą 60 do 40% na korzyść nielegalnych operatorów (Cieślik, 2017, s.123). Rośnie także zjawisko manipulacji wynikami zawodów sportowych powiązane z działalnością (zwłaszcza nielegalną) w zakresie zakładów sportowych. Zagrożenia związane ze specyfiką branży hazardowej dotyczą nie tylko sfery ekonomicznej, ale także społecznej. Hazard niesie ze sobą ryzyko uzależnienia, dodatkowo połączone z czynnikiem finansowym. Z danych zawartych w Raporcie z 2012 r. przeprowadzonym przez CBOS na zlecenie Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych wynika, że ponad 50 tys. Polaków jest uzależnionych od gier losowych, a prawie 200 tys. jest narażonych na ryzyko uzależnienia.

Z uwagi na wielopłaszczyznowy wymiar i specyfikę działalności w zakresie hazardu, państwa zachowują w tej sferze daleko idące kompetencje do przyjmowania przepisów zakazujących lub na różne sposoby ograniczających oraz regulujących hazard. Są one zwykle motywowane potrzebą ochrony porządku publicznego i zdrowia publicznego, a także innych interesów publicznych, takich jak interesy fiskalne, ochrona konsumenta (Sołtys, Taborowski, 2018, s.12).

Przepisy regulujące polski rynek gier hazardowych są egzekwowane przez Krajową Administrację Skarbową (KAS), wyspecjalizowaną administrację rządową, będącą połączeniem administracji podatkowej, Służby Celnej oraz kontroli skarbowej. Art. 54 ust. 1 *Ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej* określa, że przestrzeganie przepisów regulujących m.in. urządzenie i prowadzenie gier hazardowych, także w zakresie posiadania automatów do gier hazardowych podlega kontroli celno-skarbowej. Realizowanie kontroli celno-skarbowej w tym zakresie jest jed-

and Tax Control Service, a uniform and uniformed formation formed by customs officers.

### Gambling – a historical outline

The word “gambling” comes from Arabic (from *az-zahr* - playing dice) and according to the definition of a Dictionary of foreign words, it means “a risky undertaking whose outcome depends only on the case; risk; putting yourself in danger, risking”. It was said that “gambling” is submission to decisions of fate or entrusting a decision in a game or other matter to chance, admitting risk, giving up the possibility of deliberately influencing the course of events (Babiarz, Aromiński, 2018, p. 24).

Gambling has a very long history, almost reaching the beginnings of civilization. Because mentions about gambling can already be found in the oldest historical accounts and in mythology. The gods and heroes of Egyptian, Greek and Roman mythology have repeatedly devoted themselves to gambling games, sometimes even the world was imagined as a game of dice, which the gods engaged with each other (Wilk, 2012, p. 3). Some sources indicate that in many ancient Asian and Arab societies, before the decision was made, coins were first thrown (McMillen, 2005, p. 6). In the ancient world, the phenomenon of gambling was a social plague. Researchers of local cultures and customs say that when a Greek, Roman or Germanin sat down to play dice everything else ceased to count, they could play for everything, and when they lost all their property, then they threw their own freedom on the scales. However, when gambling reached dangerous proportions, then compulsive gamblers met with social condemnation. In Greece, attempts were made to educate young people so that they would resist the temptations of easy enrichment. The Roman Senate decided to pass a law that forbade the use of bones for gambling on weekdays. Everyone caught on it had to pay a fine of four times the amount won. In the antique you can find out the beginnings of today's mutual bets, whose prototype was to be cockfights, organized in Athens. In addition, many publications can be found in the mention of the inhabitants of Rome betting on the results of gladiatorial battles or chariot races (Freder-Majewska, Krajewski, 2011).

It is difficult to prove when the first gaming tax was introduced. In the literature on the subject, it is stated that in ancient India there was a whole system of gambling licensing and tax, similar to currently functioning regulations in this area: you could only play in game houses that had to buy a license, and the dice could only be bought from the state, while players paid a 5% tax on winnings and a betting tax. It is assumed that bookmaker bets in the shape we know today are born in England in 1923, when in the city of Liverpool John Moores together with two partners launched the first stationary bookmaker under the name “Littlewood Footbal Pool” (Słysz, 2014, p. 159).

nym z zadań należących do Służby Celno-Skarbowej, jednolitej i umundurowanej formacji, którą tworzą funkcjonariusze.

### Hazard – zarys historyczny

Słowo „hazard” pochodzi z języka arabskiego (od *az-zahr* – gra w kości) i zgodnie z definicją Słownika wyrazów obcych, oznacza „ryzykowne przedsięwzięcie, którego wynik zależy wyłącznie od przypadku; ryzyko; narażanie się na niebezpieczeństwo, ryzykowanie”. Mówiono, że „hazardowanie się” to poddanie się decyzjom losu lub powierzenie rozstrzygnięcia w grze lub innych sprawach przypadkowi, dopuszczenie ryzyka, rezygnacja z możliwości świadomego wpływnięcia na bieg wydarzeń (Babiarz, Aromiński, 2018, s.24). Uprawianie hazardu ma bardzo długą historię, sięgającą niemal początków cywilizacji. Bowiern wzmianki o hazardzie można spotkać już w najstarszych przekazach historycznych oraz w mitologii. Bogowie i bohaterowie mitologii egipskiej, greckiej czy rzymskiej niejednokrotnie oddawali się grom hazardowym, niekiedy nawet świat wyobrażany był jako gra w kości, którą uprawiają ze sobą bogowie (Wilk, 2012, s.3). W niektórych źródłach wskazuje się, że w wielu starożytnych społeczeństwach azjatyckich i arabskich przed podjęciem decyzji najpierw rzucono żetonami lub monetami (McMillen, 2005, s.6). W świecie antycznym zjawisko hazardu było społeczną plagą. Badacze tamtejszych kultur i obyczajów mówią, że gdy Grek, Rzymianin czy Germanin siadał do gry w kości wszystko inne przestawało się liczyć, potrafili grać o wszystko, a kiedy przegrywali cały majątek, wówczas rzucali na szalę własną wolność. Gdy jednak hazard osiągał niebezpieczne rozmiary, wówczas nałogowych graczy spotykało społeczne potępienie. W Grecji starano się tak wychowywać młodzież, by była odporna na pokusy łatwego wzbogacenia się. Rzymski senat zdecydował się uchwalić ustawę, która zabraniała w dni powszednie używania kości do gry hazardowej. Każdy przyłapany na niej musiał zapłacić grzywnę w wysokości cztery razy większej od wygranej sumy. W antyku można doszukiwać się początków dzisiejszych zakładów wzajemnych, których pierwowzorem miały być walki kogutów, organizowane w Atenach. Ponadto w wielu publikacjach można natknąć się na wzmianki o mieszkańcach Rzymu obstawiających wyniki walk gladiatorów czy też wyścigi rydwanów (Freder-Majewska, Krajewski, 2011). Trudno jest ustalić kiedy wprowadzono pierwszy podatek od gier. W literaturze przedmiotu podaje się, iż już w antycznych Indiach istniał cały system licencjonowania i opodatkowywania hazardu, przypominający obecnie funkcjonujące regulacje w tym zakresie: można było grać jedynie w domach gry, które musiały wykupywać licencję, a kości do gry nabywać mogły jedynie od państwa, natomiast gracze płacili 5% podatek od wygranej i podatek na zakłady. Przyjmuje się, że zakłady bukmacherskie w kształcie, jaki znamy obecnie, narodziły się w 1923 r. w Anglii, gdy w mieście Liverpool John Moores wraz z dwoma współnikami uruchomił pierwsze stacjonarne przedsiębiorstwo bukmacherskie pod nazwą „Littlewood Footbal Pool” (Słysz, 2014, s. 159).

## Legal conditions of gambling

Gambling activities in most countries in the world are subject to legal regulation. An important element is the regulation of market access by the state legislator for entities wishing to undertake this form of activity. For that reason legislators in individual countries use legal techniques through which they make the mentioned regulation, with the provision that in relation to particular types of gambling in each country (i.e. in relation to particular types or methods of gambling) different methods of market regulation are used. One of the methods is to establish an absolute prohibition on gambling activities, including its specific type. An example may be the absolute prohibitions on operating casinos, in countries such as Cyprus and Ireland. Another way to regulate market access is to establish a legal monopoly for only one operator, assuming that the only operator can be a country and its public enterprises (e.g. Austria, Denmark, Hungary, Slovakia) or a specific entity regardless of its nature of ownership (e.g. Ireland). Another method is obtaining by an entity interested in gambling activity an administrative permit, which is issued by an authorized public institution. In such a situation, the legislator defines the conditions for obtaining a permit by an entity, including condition of having the legal and organizational form indicated by law (e.g. Czech Republic, Denmark, Estonia), obligation to have a statutory (registered) office in a given country (e.g. Estonia, Lithuania, Latvia), prohibition of simultaneous possession of other gambling permits so that one entity could not merge permits for various types of gambling activities (e.g. Belgium, the Netherlands, Finland). In the case of gambling permits, a very frequent legal solution is to set a maximum number of permits for one type of gambling activity that may be issued in a country or a territory within a country. In addition, the state legislator also determines the conditions for conducting gambling activities, including legal prohibitions or strict restrictions on the advertising of gambling activities (e.g. Belgium, the Netherlands, Portugal, Spain); legal prohibitions on establishing branches abroad or purchasing shares in foreign entities; restrictions on the allowed value of bets and winnings; bans or restrictions on the use of gambling machines (e.g. Cyprus, France, Greece, Portugal). It is worth mentioning that even in the countries of Southeast Asia (Singapore, Macau, Cambodia, Vietnam, Philippines, Malaysia) considered as gambling paradise, gambling activity is subject to relatively strict legal regulations, including the system of issuing administrative permits for this type of activity (Szydło, 2014, p. 4).

The principles of the functioning of the gambling market in Poland are regulated by the Act of 19 November 2009 – Gambling Law (Journal of Laws of 2009, number 201, item 1540). The purpose of the Gambling Act that entered into force on 1 January 2010 was mainly strengthening the state control over the gambling market and improving the social

## Uwarunkowania prawne hazardu

Działalność hazardowa w większości państw na świecie podlega regulacji prawnej. Istotnym jej elementem jest reglamentowanie przez państwowego prawodawcę dostępu do rynku dla podmiotów chcących podjąć taką formę działalności. Z tego względu prawodawcy w poszczególnych państwach posługują się technikami prawnymi, dzięki którym dokonują wspomnianej reglamentacji, z zastrzeżeniem, że w odniesieniu do poszczególnych rodzajów hazardu w danym państwie (tj. w odniesieniu do poszczególnych rodzajów gier hazardowych lub sposobów prowadzenia działalności hazardowej) stosowane są odmienne techniki reglamentacji dostępu do rynku. Jednym ze sposobów reglamentacji jest ustanowienie bezwzględnego zakazu podejmowania działalności hazardowej, w tym określonego jej rodzaju działalności. Przykładem mogą być bezwzględne zakazy prowadzenia kasyn, obowiązujące m.in. w takich państwach jak Cypr czy Irlandia. Kolejnym sposobem reglamentacji dostępu do rynku jest ustanowienie prawnego monopolu na rzecz tylko jednego operatora, przy założeniu, że wyłącznym operatorem może być kraj i tworzone przez niego przedsiębiorstwa publiczne (np. Austria, Dania, Węgry, Słowacja) lub określony podmiot bez względu na jego charakter własnościowy (np. Irlandia). Inną metodą jest uzyskanie przez podmiot zainteresowany podjęciem działalności hazardowej administracyjnego pozwolenia, które wydawane jest przez upoważniony organ publiczny. W takiej sytuacji prawodawca określa, warunki uzyskania przez dany podmiot przedmiotowego pozwolenia, m.in. warunek posiadania wskazanej przez prawo formy organizacyjno-prawnej (np. Czechy, Dania, Estonia), obowiązek posiadania siedziby statutowej (rejestrowej) w danym kraju (np. Estonia, Litwa, Łotwa), zakaz równoczesnego posiadania innych pozwoleń na działalność hazardową, aby jeden podmiot nie mógł kumulować pozwoleń na różne rodzaje działalności hazardowej (np. Belgia, Holandia, Finlandia). W przypadku pozwoleń na działalność hazardową bardzo częstym rozwiązaniem prawnym jest ustanowienie maksymalnej liczby pozwoleń na danego rodzaju działalność hazardową, jakie w danym państwie lub na określonym terenie w obrębie danego państwa mogą być wydane.

Ponadto państwowy prawodawca ustala także warunki prowadzenia działalności hazardowej, m.in. prawne zakazy lub ściśle ograniczenia reklamowania działalności hazardowej (np. Belgia, Holandia, Portugalia, Hiszpania); prawne zakazy ustanawiania oddziałów i filii za granicą lub nabywania udziałów w zagranicznych podmiotach; ograniczenia dotyczące dozwolonej wartości zakładów oraz wygranych; zakazy lub ograniczenia dotyczące wykorzystywania automatów hazardowych (np. Cypr, Francja, Grecja, Portugalia). Warto zaznaczyć, że nawet w uchodzących za raje hazardowe krajach Azji Południowo-Wschodniej (Singapur, Makao, Kambodża, Wietnam, Filipiny, Malezja) działalność hazardowa podlega stosunkowo rygorystycznej regulacji prawnej, w tym systemowi wydawania administracyjnych pozwoleń na tego typu działalność (Szydło, 2014, s. 4).

awareness of the negative effects of gambling. The Act has outlawed gaming machines outside casinos, increased the tax burden of entities legally operating on the market, did not allow legally operating entities to sell online, which essentially inhibited the development of the industry (the ban also involved a monopoly in the area of numerical games and lotteries) and did not give the relevant services tools to execute illegal gambling. This act did not fulfill its role in the protection of players, and its effect was the increase of the grey zone in the area of slot machine games and online gambling. As a consequence, consumer spending on legal gambling in Poland fell by half from PLN 20.4 billion in 2009 to just over PLN 10.1 billion in 2015. However, this was not related to the fact that the Poles stopped playing, but with the flourishing grey zone (Cieślak, 2017, p. 119).

Due to the mentioned problems, the Act of 15 December 2016 amending the Gambling Law and certain other acts (Journal of Laws of 2017, item 88) was essential. The amending Act introduced many significant changes on the gambling market, particularly state monopoly in organizing games on gaming machines outside the casino in games arcades and the possibility to organize games on the Internet by a company exercising the state monopoly (with the exception of betting).

Another important change was the establishment of the Register of domains intended for offering gambling games incompatible with the Gambling Law and related obligations imposed on telecommunication operators and payment service providers. The Act obliged these entities to block websites, as well as all payments from players to operators entered into the Register.

The amendment to the Act also introduced a warranty to develop and apply the regulations of responsible gaming by entities organizing gambling games on the Internet. The regulations are designed to help players control the amount of time and money spent on gambling. Gamers using the online gambling offer have been subjected to additional protection, which is expressed through preventive actions on several levels: verification of the player's age (only adults), game control mechanisms (providing players with tools to determine individual limits of funds and time spent on game).

The amendment extended the catalog of gambling games available legally to clients. Liberalization concerned games on slot machines outside casinos available to customers, the possibility of offering numerical games and on line lotteries, allowing customers legal access to casino games on the Internet (dice games, roulette, slots).

The effect of the entry into force of the amendment and executive acts related to it was also to provide the services with more than ever opportunities to prosecute organizers of illegal gambling games and raising penalties.

W Polsce zasady funkcjonowania rynku gier hazardowych reguluje znowelizowana ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. 2009 nr 201, poz.1540). Intencją wprowadzenia obowiązującej od 1 stycznia 2010 r. ustawy o grach hazardowych było przede wszystkim wzmocnienie kontroli państwowej nad rynkiem gier hazardowych oraz zwiększenie ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu. Ustawa zdelegalizowała automaty do gier poza kasynami, zwiększyła obciążenia podatkowe podmiotów legalnie działających na rynku, nie zezwoliła legalnie działającym podmiotom na sprzedaż internetową, co w istocie zahamowało rozwój branży (zakaz dotyczył również monopolisty w obszarze gier liczbowych i loterii pieniężnych) i nie dała odpowiednim służbom narzędzi do zwalczania nielegalnej działalności hazardowej. Akt ten nie spełnił swojej roli w zakresie ochrony graczy, a jego skutkiem był wzrost szarej strefy w obszarze gier na automatach oraz hazardu w Internecie. W konsekwencji wydatki konsumentów na legalny hazard w Polsce spadły o połowę z 20,4 mld zł w roku 2009 do nieco ponad 10,1 mld zł w roku 2015. Nie było to jednak związane z faktem, że Polacy przestali grać, lecz z kwitnącą szarą strefą (Cieślak, 2017, s. 119).

W związku z wymienionymi problemami niezbędna była ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustawach (Dz. U. 2017 poz. 88). Znowelizowaną ustawą wprowadzono szereg istotnych zmian na rynku gier hazardowych, przede wszystkim monopol państwa na zarządzanie gier na automatach poza kasynami w salonach gier oraz możliwość zarządzania gier w sieci Internet przez spółkę wykonującą monopol państwa (z wyjątkiem zakładów wzajemnych).

Kolejną ważną zmianą było utworzenie Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą oraz związane z tym obowiązki nałożone na operatorów telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych. Ustawa zobowiązała te podmioty do blokowania stron internetowych, a także wszelkich płatności od graczy na rzecz operatorów wpisanych do Rejestru.

Nowelizacja ustawy wprowadziła także nakaz opracowania oraz stosowania regulaminu odpowiedzialnej gry przez podmioty zarządzające gry hazardowe w sieci Internet. Regulamin ma pomóc graczom kontrolować ilość czasu i środków finansowych poświęconych na hazard. Osoby korzystające z oferty internetowej gier hazardowych zostały w ten sposób poddane dodatkowej ochronie, która wyraża się poprzez działania zapobiegawcze na kilku płaszczyznach: weryfikacja wieku gracza (tylko osoby pełnoletnie), mechanizmy kontrolowania gry (zapewnienie graczom narzędzi umożliwiających określenie indywidualnych limitów środków oraz czasu poświęcanych na gry).

Nowelizacja rozszerzyła katalog dostępnych legalnie dla klientów gier hazardowych. Liberalizacja dotyczyła m.in.: ponownego udostępnienia klientom gier na automatach poza kasynami gry, wprowadzenia możliwości oferowania gier liczbowych i loterii pieniężnych przez Internet, umożliwienia klientom

### The activities of Customs and Tax Control Service in the area of gambling market

There are four segments which are most often distinguished in the analyzes of the gambling industry: lotteries (e.g. number games, cash lotteries), betting (e.g. bookmakers' betting), casino games and gaming machines outside casinos. The Act of 16 November 2016 on the National Revenue Administration provides basis for the control of the gambling market. According to its provisions, these activities include compliance with the provisions regulating the arrangement and conducting gambling games, the provisions in the scope of holding slot machines, as well as the accuracy and timeliness of gambling tax payments.

As a result of the tasks resulting from the above Act, Customs and Tax Control Service conducted the total of 552 inspections in the area of the legal gambling market in 2017<sup>1</sup>. There was recorded the increase of 245 controls compared to 2016, which indicates that their effectiveness amounted to 12.5% (Table 1). The revealed irregularities consisted of organizing the lottery without permission, failure to display a warning on the ban on participation of minors in the game, prohibited advertising, lack of game regulations.

legalnego dostępu do gier kasynowych w sieci Internet (gry w kości, ruletka, automaty).

Efektom wejścia w życie nowelizacji i aktów wykonawczych z nią związanych było również zaopatrzenie służb w większe niż dotychczas możliwości ścigania osób nielegalnie organizujących gry hazardowe oraz zaostrożenie kar.

### Działania Służby Celno-Skarbowej w obszarze rynku gier hazardowych

W analizach branży hazardowej najczęściej wyróżnia się 4 segmenty: loteryjny (np. gry liczbowe, loterie pieniężne), zakładów wzajemnych (np. zakłady bukmacherskie), kasyn gier oraz segment automatów do gier poza kasynami. Podstawę prowadzenia kontroli rynku gier hazardowych stanowi ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Zgodnie z jej zapisami działania te obejmują m.in. przestrzeganie przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie gier hazardowych, przepisów w zakresie posiadania automatów do gier hazardowych, a także prawidłowość i terminowość wpłat podatku od gier.

W wyniku realizacji zadań wynikających z powyższej ustawy, Służba Celno-Skarbowa przeprowadziła w 2017 roku 552 kontrole w obszarze legalnego rynku gier hazardowych<sup>1</sup>. W porównaniu do 2016 r. odnotowano wzrost o 245 działań, co w rezultacie wskazuje, że ich skuteczność wyniosła 12,5% (tabela 1). Ujawnione nieprawidłowości polegały m.in. na urządzeniu loterii bez zezwolenia, braku informacji o zakazie uczestnictwa w grze osób poniżej 18 roku życia, niedozwolonej reklamie, braku regulaminów gier.

**Table 1.** The number of inspections of arranging individual types of games in areas of the legal gambling market

**Tabela 1.** Liczba kontroli urządzenia poszczególnych rodzajów gier w obszarach legalnego rynku gier hazardowych

Game type/ Rodzaje gier hazardowych	Number of inspections performed/ Liczba przeprowadzonych kontroli		Number of inspections during which irregularities were found/ Liczba kontroli w trakcie których stwierdzono nieprawidłowości
	2016	2017	2017
Games on gaming machines in games arcades/ Gry na automatach w salonach gier	3	0*	0
Games in casinos/ Gry w kasynach	76	119	6
Betting/ Zakłady wzajemne	74	297	30
Number games (lottery offices)/ Gry liczbowe (kolektury)	18	26	5
Lotteries (raffle, promotion, audiotele)/ Loterie (fantowe, promocyjne, audiotekstowe)	118	97	27
Cash lotteries/ Loterie pieniężne	18	13	1
<b>Total/ Ogółem</b>	<b>307</b>	<b>552</b>	<b>69</b>

\* in 2017, no games arcades operated/ w 2017 r. nie funkcjonowały salony gier na automatach

Source: Ministry of Finance, Information on the implementation of the Gambling Law in 2017.

Źródło: Ministerstwo Finansów, Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych w 2017 roku.

<sup>1</sup> Currently the document "Information on the implementation of the Gambling Act in 2017" is available on the website of the Ministry of Finance. There is no information on the implementation of the Act for 2018, therefore in this article the Customs and Tax Control Service inspections refer to 2017.

<sup>1</sup> Aktualnie na stronie Ministerstwa Finansów dostępny jest dokument „Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych w 2017 roku”. Brak jest informacji dotyczących realizacji ustawy za 2018 rok, zatem w niniejszym artykule kontrole Służby Celno-Skarbowej odnoszą się do 2017 roku.

The Customs and Tax Control Service conducts intensified activities in the field of the illegal gambling market. The activity in this area on the Polish market is based mainly on illegal gaming machines and illegal games organized by the Internet. Slot machines installed in casinos, game rooms or in the so-called low prize game points are special purpose computers that are equipped with software to play gambling games. Laboratory tests of gaming machines conducted in customs laboratories prove that these devices are programmed to pay less money than they accept, which means that they are to enable the owners to earn money. The crimes of illegally organizing slot machine games are primarily based on declaration that the machine is handy, i.e. there is no random factor in it, and the prize depends on the cleverness, reflex and knowledge of the player. In practice, the probability of winning depends on the frequency set by the owner of the machine. The most important part of the machine is a random number generator (RNG), which determines the results of the games being played. It is a computer program or an electronic system that generates a random number sequence. All aspects of the game, starting from inserting a coin or banknote into the machine to determine the outcome of each game, are controlled by technologies in which RNG plays the most important role. That is why, the outcome of the game does not depend on the player's skills. The machines have a programmed percentage "win" for individual games, and the results are unpredictable for the player and do not depend on his will or dexterity (Kućmierczyk, 2014, p. 15).

In the area of illegal arranging of games, the use of electronic media is becoming increasingly popular. One of the methods are Internet terminals. A criminal activity is based on the fact that illegal online gaming is organized on devices available at kiosks that offer the possibility of using the Internet. These devices, through Internet connections, allow players to play gambling games, analogous to traditional gaming machines. The fee for the game is made in the premises with an Internet terminal, through a banknote reader or coin dispenser in the device itself or in the person operating the premises, one pays a rate for the game corresponding to the amount paid by the player in cash by using a second computer connected to the Internet. Such devices are usually placed in premises that are supposed to be Internet cafes, as well as places where previously liquidated gaming points functioned (MF, 2018, p. 29). There are two kinds of devices used in this type of criminal activity:

- machines with the possibility of their remote shutdown in the case of customs control; in such situations, the image with the symbols of games characteristic for the vending machines disappears and a board with typical arcade games appears;
- CSANI terminals suggests the possibility of participating in the currency market (currency purchase or sale transactions); on screens of such devices are displayed moving drums with gambling symbols, similar to traditional slot

Służba Celno-Skarbowa prowadzi zintensyfikowane działania w obszarze nielegalnego rynku gier hazardowych. Działalność w tym zakresie na polskim rynku opiera się głównie na nielegalnych automatach do gier oraz nielegalnych grach zarządzanych za pośrednictwem Internetu. Automaty do gier instalowane w kasynach, salonach gier czy w tzw. punktach gier o niskich wygranych, to komputery specjalnego przeznaczenia, które są wyposażone w oprogramowanie umożliwiające rozgrywanie gier hazardowych. Badania laboratoryjne automatów do gier prowadzone w laboratoriach celnych dowodzą, że urządzenia te są tak zaprogramowane, aby wypłacały mniej pieniędzy niż przyjmują, co oznacza, że mają umożliwić zarabianie pieniędzy przez właścicieli. Przystępczy proceder nielegalnego zarządzania gier na automatach polega przede wszystkim na zadeklarowaniu, że automat jest zręcznościowy, czyli nie ma w nim czynnika losowości, a wygrana zależy od zręczności, refleksu i wiedzy gracza. Tymczasem w praktyce prawdopodobieństwo wygranej jest uzależnione od częstotliwości ustalonej przez właściciela automatu. Najistotniejszą częścią urządzenia jest generator liczb losowych (RNG – random number generator), od którego zależą uzyskiwane wyniki rozgrywanych gier. Jest to program komputerowy lub układ elektroniczny, generujący ciąg liczb losowych. Wszystkie aspekty gry, począwszy od włożenia do automatu monety lub banknotu do ustalenia wyniku każdej gry, kontrolowane są przez technologie, w których RNG odgrywa najważniejszą rolę. Dlatego właśnie wynik gry nie jest uwarunkowany od umiejętności gracza. Automaty mają zaprogramowaną procentową „wygrywalność” dla poszczególnych gier, a uzyskiwane wyniki są nieprzewidywalne dla gracza i nie zależą od jego woli czy zręczności (Kućmierczyk, 2014, s. 15).

W obszarze nielegalnego zarządzania gier coraz bardziej popularne jest korzystanie z mediów elektronicznych. Jedną z metod to wykorzystanie terminali internetowych. Działalność przestępcza polega na tym, że na urządzeniach udostępnianych w kioskach oferujących możliwość korzystania z Internetu, organizowane są nielegalne gry hazardowe on-line. Urządzenia te, za pośrednictwem łączy sieci internetowej, umożliwiają graczom rozgrywanie gier hazardowych, analogicznych jak na tradycyjnych automatach do gier. Opłata za grę dokonywana jest w lokalu, posiadającym terminal internetowy, poprzez czytnik banknotów lub wrzutnik monet w samym urządzeniu lub u osoby obsługującej lokal, która dysponując drugim komputerem podłączonym do sieci internetowej, wypłaca stawkę za grę odpowiadającą kwocie, jaką w gotówce przekazał jej gracz. Urządzenia takie wstawiane są zazwyczaj do lokali mających uchodzić za kawiarenki internetowe, jak też do miejsc, w których przednio funkcjonowały zlikwidowane punkty gier (MF, 2018, s. 29). Wyróżnia się dwa typy urządzeń wykorzystywanych w tym rodzaju działalności przestępczej:

- urządzenia z możliwością ich zdalnego wyłączenia w przypadku kontroli organów celnych; w takich przypadkach obraz z symbolami gier typowych dla automatów znika, a w jego miejsce pojawia się plansza z typowymi grami zręcznościowymi;

machines and information (charts) simulating the current quotations of the currency options market (Łaba, 2014, p. 18).

In 2017, as a result of market control with regard to arranging games on slot machines without the required permit, holding as well as production and trade in gaming machines, Customs and Tax Control Service seized 27,635 slot machines, including 14,738 devices which were used to arrange games and 12,897 items due to unauthorized holding. The number of machines used for illegal gaming on machines seized in 2017 was lower by 43.8% compared to 2016 (Table 2).

The main scope of control activities of Customs and Tax Control Service regarding the illegal gambling on the Internet is monitoring and identification of websites in terms of infringement of the provisions of the Gambling Law. As a result of undertaken measures the number of 1,277 domains were entered in the Register used to arrange gambling games against the Gambling Act. In addition, as a part of counteracting crime in this area, actions are taken against players. In relation to persons who participated in illegal online gambling, 13 proceedings were initiated in 2017.

– terminale typu CSANI, na których nielegalnie urządzane są gry na automatach w sposób, sugerujący możliwość uczestnictwa w rynku opcji walutowych (kupna – sprzedaży walut); na ekranach takich urządzeń wyświetlane są ruchome bębny z symbolami hazardowymi, takimi jak w tradycyjnych automatach do gier oraz informacje (wykresy) pozorujące bieżące notowania rynku opcji walutowych (Łaba, 2014, s. 18).

W 2017 r. w wyniku kontroli rynku w zakresie urządzania gier na automatach bez wymaganego zezwolenia, ich posiadania, produkcji i obrotu, Służba Celno-Skarbowa zajęła 27.635 automatów, w tym 14.738 urządzeń w związku z organizowaniem gier oraz 12.897 szt. z tytułu nieuprawnionego posiadania. Liczba zatrzymanych w 2017 r. automatów, na których urządzano nielegalne gry w stosunku do 2016 r. zmniejszyła się o 43,8 % (tabela 2).

Głównym zakresem działań kontrolnych Służby Celno-Skarbowej dotyczących urządzania w sieci Internet nielegalnych gier hazardowych jest monitorowanie oraz identyfikowanie stron internetowych pod kątem naruszania przepisów ustawy o grach hazardowych. Efektem tych czynności było wpisanie 1.277 nazw do Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą. Ponadto w ramach przeciwdziałania przestępczości w tym obszarze, podejmowane są działania przeciwko graczom. W stosunku do osób, które brały udział w nielegalnych grach hazardowych on-line wszczęto 13 postępowań w 2017 r.

**Table 2.** The number of devices seized for the purpose of proceedings in tax penal cases

**Tabela 2.** Liczba urządzeń zatrzymanych do postępowań w sprawach karnych skarbowych

Device type/ Rodzaj urządzeń	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Low-value-prize machines operating without a permit/ ANW eksploatowane bez zezwolenia	1.030	70	60	169	13.864	29.855	x	X
Traditional gaming machines/ Tradycyjne automaty	1.074	631	459	2.554			24.699	24.503
SWP machines/ Symulatory	87	1.856	2.474	1.574				
Internet terminals/ Terminale internetowe	102	672	288	1.649	393	393	1.532	3.132
<b>Total/ Razem</b>	<b>2.293</b>	<b>3.229</b>	<b>3.281</b>	<b>5.946</b>	<b>14.257</b>	<b>30.248</b>	<b>26.231</b>	<b>27.635</b>

Source: Like in table 1.

Źródło: jak w tabeli 1.

### The income to the state budget from gambling activity

Gambling is an extremely lucrative and profitable business. This industry generates a number of economic benefits for the economy, primarily state budget revenues from gambling tax, receipts from fees (e.g. exam fees, for the granting licenses and permits, for issuing a professional certificate), and support in the form of sponsorship of individual disciplines,

### Wpływy do budżetu państwa z działalności hazardowej

Hazard jest działalnością gospodarczą niezwykle lukratywną i dochodową. Branża ta generuje szereg korzyści ekonomicznych dla gospodarki, przede wszystkim dochody budżetu państwa z tytułu podatku od gier, wpływy z opłat (np. egzaminacyjnej, za udzielenie koncesji, zezwoleń, za wydanie świadectwa zawodowego), a także wsparcie w postaci spon-



competitions or sports teams. The expenditures of bookmaker companies from sponsoring Polish sport amounted to approx. PLN 40 million in 2015 (Report, 2015, p. 6).

Estimating the income or revenue from gambling business is always difficult. Revenue from illegal betting, gambling or unregistered slot machines enlarge in the vast majority the grey zone in Poland. While illegal gambling is one of the most important elements of the shadow economy, which is largely not covered by the official statistics of the Central Statistical Office (Fundowicz, 2018, p. 22).

In addition, the complicated tax system fosters the development of the grey zone (Kujawa, 2013, p. 283). Gambling organizers pay a large, inconsistent tax on games, which due to the high and heterogeneous method of calculating the tax base in the case of legal games, may cause that they will become less competitive against illegal gambling which is not charged by state tax. The inconsistency of taxation concerns not only the method of calculating the tax base itself. Tax rates vary for most games. For example, in bookmakers' betting tax is 12%. This means that the amount created after deduction of the tax takes part in the game. With a rate of 2.5x for a given event, placing PLN 10 on the occurrence of this event, the eventual winnings by the client will not be PLN 25, but PLN 22 ( $10 \times 0.88 \times 2.5 = \text{PLN } 22$ ). In the case of bets made with illegal operators, the winning amount would be PLN 25 (Cieślak, 2018, p. 121).

The state budget revenue from gambling tax in 2017 was forecast at PLN 1,709,000. They were realized in the amount of PLN 1 640 203 which means that they were lower by 4% compared to forecasts. In comparison with 2016, these receipts were higher by approx. 16%. However, the estimated amounts due, declared by taxpayers in respect of the gambling tax in 2017, raised to the amount of PLN 1 657 060 and were higher by 17% than numbers declared in 2016. The structure of tax in 2016-2017 is presented in Table 3.

soringu poszczególnych dyscyplin, konkursów czy drużyn sportowych. Wydatki firm bukmacherskich z tytułu sponsoringu polskiego sportu wynosiły ok. 40 mln zł w 2015 r. (Raport, 2015, s. 6).

Szacowanie dochodów lub przychodów z gospodarczej działalności hazardowej jest zawsze trudne. Dochody z nielegalnych zakładów, gier hazardowych czy też niezarejestrowanych automatów w zdecydowanej większości powiększają szarą strefę w Polsce. Przy czym nielegalny hazard to jeden z najbardziej istotnych elementów szarej strefy, który w znacznej części nie jest objęty oficjalnymi statystykami GUS (Fundowicz i in., 2018, s. 22).

Ponadto rozwojowi szarej strefy sprzyja skomplikowany system podatkowy (Kujawa, 2013, s. 283). Organizatorzy gier hazardowych odprowadzają duży, niespójny podatek od gier, który ze względu na wysoki i niejednolity sposób wyliczania podstawy opodatkowania w przypadku legalnych gier, może powodować, że staną się one mniej konkurencyjne wobec nielegalnego hazardu nieobciążonego daniną państwową. Niespójność opodatkowania dotyczy nie tylko sposobu obliczania samej podstawy opodatkowania. Stawki podatku są różne w przypadku większości gier. Np. w zakładach bukmacherskich podatek od stawki zakładu wynosi 12%. Oznacza to, że w grze bierze udział kwota powstała po odjęciu podatku. Przy kursie 2,5x na dane wydarzenie, stawiając 10 zł na zaistnienie tego wydarzenia, ewentualną wygraną przez klienta nie będzie 25 zł, lecz 22 zł ( $10 \times 0,88 \times 2,5 = 22 \text{ zł}$ ). W przypadku zakładów zawieranych u nielegalnych operatorów ewentualna wygrana kwota wyniosłaby 25 zł (Cieślak, 2018, s. 121).

Dochody budżetu państwa z tytułu podatku od gier w 2017 r. prognozowane były w wysokości 1 709 000 tys. zł. Zrealizowano je w kwocie 1 640 203 tys. zł co oznacza, że w stosunku do prognoz były niższe o 4%. W porównaniu z 2016 r. wpływy te były wyższe o ok. 16%. Natomiast szacunkowe kwoty należne, zadeklarowane przez podatników z tytułu podatku od gier w 2017 r. wyniosły 1 657 060 tys. zł i były wyższe o 17 % od kwot deklarowanych w 2016 r. Strukturę podatku w latach 2016-2017 przedstawia tabela 3.

**Table 3.** The structure of tax for different types of games

**Tabela 3.** Struktura podatku od gier dla poszczególnych rodzajów gier hazardowych

Specification/ Wyszczególnienie	Structure of gambling tax (%) / Struktura podatku od gier (%)	
	2016	2017
Monopoly/ Monopol:	61,3%	52,5%
<i>Number games/ Gry liczbowe</i>	51%	42%
<i>Cash games/ Loterie pieniężne</i>	10,3%	10,5%
Casinos/ Kasyna gry	24%	22,4%
Games arcades/ Salony gier na automatach	0,2%	0
Betting/ Zakłady wzajemne:	13,9%	24,6%
<i>stationary points/ w punktach naziemnych</i>	7,7%	7,7%
<i>by the Internet/ przez Internet</i>	6,2%	16,8%
Audiotele lotteries/ Loterie audiotekstowe	0,6 %	0,5%
Raffle lotteries/ Loterie fantowe	0,0008%	0,002%
<b>Total/ Razem</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source: like in table 1.

Źródło: jak w tabeli 1.

In addition to the gaming tax, gambling operators pay the following fees: for granting/ changing licenses or permits, examination fee, issuing a professional certificate, for examining the request for resolving the nature of games, issuing a permit for lotteries, registration of slot machines and devices. The total amount of the above-mentioned fees received by the state budget in 2017 was PLN 52,591 (MF, 2018, p. 20).

Furthermore, pursuant to the provision of art. 80 par. 1 of the Gambling Law, the following surcharges were established for games subject to the state monopoly, 25% of the stake price of the coupon in number games and 10% of the stake, price of the coupon in cash lotteries and telebingo. In accordance with the Gambling Law, these amounts are transferred to the Physical Culture Development Fund 75% of the surcharge, the Promotion of Culture Fund 20%, the Fund for Resolving Gambling Problems 1% and the Fund for the Support for Civil Society Development 4%.

### The social aspect of gambling

The main objectives of the amendment to the Gambling Act are to reduce the grey zone in the gambling industry and to ensure the highest level of protection for gamers and raise public awareness of the risks associated with illegal gambling. Research conducted by CBOS confirms that the number of children and adolescents is increasing among gamblers playing illegal games. Persons under 18 years are 2.8% of all players, and people aged 18 to 24 constitute 13.4% of players. Recognizing the problem of gambling addiction, the Customs and Tax Control Service focuses primarily on eliminating illegal machines from the market and carrying out preventive actions in the form of a nationwide information and educational campaign (e.g. "Do not get addicted to gambling" or "Gambling? No, thank you!"). In addition, the amendment to the Gambling Act has introduced many solutions to reduce harmful gambling, i.e. rules of responsible gambling, the player's ability to set spending and playing time limits, verification of the player's age, as well as the ban on advertising loans or foreign exchange transactions in arcades. The purpose of all these activities is to reduce the number of people involved in the illegal gambling and conduct of gambling, including the Internet, as well as to raise public awareness of gambling threats.

### Conclusions

The hard fight of the Customs and Tax Control Service with the grey zone in the gambling market is starting to bring positive results. Estimates of the inspections carried out in 2017 indicate that the number of illegal gaming machines in comparison to the previous year decreased by about 43.8%. The amendment to the Gambling Act has introduced

Oprócz podatku od gier, podmioty urządzające gry hazardowe uiszczają następujące opłaty: za udzielenie / zmianę koncesji lub zezwoleń, opłatę egzaminacyjną, za wydanie świadectwa zawodowego, za rozpatrzenie wniosku o rozstrzygnięcie charakteru gier, wydanie zezwolenia na loterie, rejestrację automatów i urządzeń do gier. Łącznie z tytułu ww. opłat do budżetu państwa wpłynęła w 2017 r. kwota 52.591 tys. zł (MF, 2018, s. 20).

Ponadto na podstawie przepisu art. 80 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w grach objętych monopolem państwa ustanowione są dopłaty w wysokości 25% stawki, ceny losu w grach liczbowych oraz 10% stawki, ceny losu w loteriach pieniężnych i grze telebingo. Zgodnie z ustawą o grach hazardowych kwoty te są przekazywane: na Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej w 75%, Fundusz Promocji Kultury w 20%, Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych w 1% i Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w 4%.

### Wymiar społeczny działalności hazardowej

Główne cele nowelizacji ustawy o grach hazardowych to ograniczenie szarej strefy w branży hazardowej oraz zapewnienie najwyższego poziomu ochrony uczestników gier i podniesienie poziomu świadomości społeczeństwa co do zagrożeń związanych z nielegalnym hazardem. Badania przeprowadzone przez CBOS potwierdzają, że wśród grających w nielegalnie urządzanych grach hazardowych wzrasta liczba dzieci i młodzieży. Osoby w wieku poniżej 18 lat to 2,8% ogółu grających, a osoby w wieku od 18 do 24 lat stanowią 13,4% graczy. Dostrzegając problem uzależnienia od hazardu, Służba Celno-Skarbowa koncentruje się przede wszystkim na eliminowaniu nielegalnych automatów z rynku oraz prowadzeniu działań profilaktycznych w postaci ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej (np. „Nie daj się uzależnić od hazardu” czy „HAZARD? Nie, dziękuję!”). Ponadto nowelizacja ustawy o grach hazardowych wprowadziła wiele rozwiązań w kierunku ograniczania szkodliwego hazardu, tj. regulamin odpowiedzialnej gry, możliwość ustawienia przez gracza limitów wydatków i czasu gry, weryfikacja wieku gracza, a także zakaz reklamowania kredytów czy transakcji dewizowych w salonach gier na automatach oraz na stronach internetowych oferujących gry hazardowe online. Celem tych wszystkich działań jest zmniejszenie liczby osób uczestniczących w nielegalnym procederze urządzania i prowadzenia gier hazardowych, w tym w sieci Internet, a także podniesienie świadomości społeczeństwa na temat zagrożeń jakie niesie hazard.

### Podsumowanie

Wyteżona walka Służby Celno-Skarbowej z szarą strefą na rynku hazardowym zaczyna przynosić pozytywne rezultaty. Szacunki dot. kontroli przeprowadzonych w 2017 r. wskazują, że liczba nielegalnych automatów do gier w porównaniu do poprzedniego roku zmniejszyła się o ok. 43,8%. Nowelizacja ustawy o grach hazardowych wprowadziła szereg rozwią-

a number of solutions to reduce illegal gambling and protect recipients of such services. Through these activities, the legal market is stabilizing and, consequently, budgetary revenues from gambling tax and other fees are increasing.

Nevertheless, it is worth considering additional proposals for changes in the functioning of the gambling industry. One of the recommendations is to implement a transparent and uniform method of calculating the tax base and the amount of tax. The average consumer does not distinguish between tax burdens on different types of games and is primarily interested in the amount of potential winnings. If a player compares the amount of winnings from illegal gambling and notices a significant difference to the detriment of legitimate operators, there is a greater likelihood that he will then look for other game options. Thus, the introduction of a clear and attractive way of taxation for players would cause more interest in legal gambling, and thus would bring financial benefits to the state treasury while maintaining the rules of responsible game.

Another recommendation worth considering is increasing the expenditure on the Fund for Resolving Gambling Problems and defining the strategy for spending this fund. It is a state special-purpose fund whose revenue currently constitutes 1% of the proceeds from surcharges for games subjected to the state monopoly. Initially, expenses from the Fund could only be spent on the implementation of programs related to gambling, however, the amendment to the Act of 26 May 2011 extended the provision regarding spending on other "non-chemical" addictions, e.g. from the Internet, computer games, telephone mobile, compulsive shopping. The development of a coherent strategy operating under this Fund would give more opportunities to conduct research in the mentioned subject, educate the society and monitor the problem using a single methodology.

zań w kierunku ograniczenia nielegalnego hazardu i ochrony odbiorców tego rodzaju usług. Dzięki tym działaniom stabilizuje się rynek legalny, a co za tym idzie – rosną wpływy budżetowe z tytułu podatku od gier i innych opłat.

Niemniej jednak warto jest rozważyć dodatkowe propozycje zmian w zakresie funkcjonowania branży hazardowej. Jedną z rekomendacji jest wdrożenie przejrzystego i jednolitego sposobu wyliczania podstawy opodatkowania i wysokości podatku. Przeciętny konsument nie rozróżnia obciążeń podatkowych dot. różnych typów gier i jest przede wszystkim zainteresowany wysokością potencjalnej wygranej. Jeżeli gracz porówna wysokość wygranej z nielegalnego hazardu i zauważy znaczną różnicę na niekorzyść legalnych operatorów, istnieje większe prawdopodobieństwo, że będzie wówczas szukał innych możliwości gry. Zatem wprowadzenie jasnego i atrakcyjnego dla graczy sposobu opodatkowania spowodowałoby większe zainteresowanie legalnym hazardem, a tym samym przyniosłoby korzyści finansowe dla skarbu państwa przy zachowaniu zasad odpowiedzialnej gry.

Kolejną rekomendacją wartą rozważenia jest zwiększenie nakładów na Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych oraz określenie strategii wydatkowania tego funduszu. Jest to państwowy fundusz celowy, którego przychód stanowi obecnie 1% wpływów z dopłat od gier objętych monopolem państwa. Początkowo wydatki z tytułu Funduszu mogły być przeznaczane wyłącznie na realizację programów związanych z problematyką hazardu, jednak nowelizacja ustawy z dnia 26 maja 2011 r. rozszerzyła zapis dot. wydatkowania na walkę z innymi uzależnieniami „niechemicznymi”, np. od Internetu, gier komputerowych, telefonu komórkowego, nałogowych zakupów. Opracowanie spójnej strategii funkcjonującej w ramach tego Funduszu dałoby większe możliwości na prowadzenie badań w przedmiotowej tematyce, edukację społeczeństwa, a także monitorowanie problemu za pomocą jednej metodologii.

## References/ Literatura:

1. Babiarczyk, S., Aromiński, K. (2018). *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
2. Banaś, M. (2017). *Wpływ KAS na przeciwdziałanie szarej i czarnej strefie*, W: *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*. Warszawa: Global Compact Poland.
3. Cieślak, O. (2017). *Wielka szansa i odpowiedzialność w: Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*. Warszawa: Global Compact Poland.
4. European Gaming & Betting Association (2015). *Raport Sponsoring sportu – firmy bukmacherskie w Polsce i Europie*. Pobrane z: <https://e-playbet.com/sponsoring-sportu-firmy-bukmacherskie-w-polsce-i-europie>
5. Frender-Majewska, M., Krajewski, A. (2011). *Antyczne Las Vegas*. Pobrane z: <http://www.newsweek.pl/wiedza/antyczne-las-vegas/h037epc>
6. Kućmierczyk, I. (2014). Nie dajmy się oszukać. Automaty do gry nie mają wiele wspólnego ze zręcznością, *Wiadomości Celne*, 7, 15-17.
7. Kujawa, M. (2013). Wpływ systemu podatkowego na szarą strefę, W: L. Oręziak, D. Rosati (red.), *Kryzys finansów publicznych. Przyczyny, mechanizm, drogi wyjścia (272-291)*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Uczelnia Łazarskiego.
8. Łaba, A. (2014). Kontrola i zwalczanie nielegalnego hazardu, *Wiadomości Celne*, 7, 18-20.
9. McMillen, J. (2005). *Gambling Cultures: studies in history and interpretation*, Taylor and Francis e-Library. <https://doi.org/10.4324/9780203993507>
10. Ministerstwo Finansów (2018). *Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych w 2017 roku*, Warszawa.
11. *Słownik wyrazów obcych* (1980). Warszawa: PWN.
12. Słysz, A. (2014). *Opodatkowanie podatkiem od gier bukmacherskich*. Sosnowiec: Wyższa Szkoła Humanitas Roczniki Administracji i Prawa rok XIV. Pobrane z: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-bfc79553-3d5a-48a-3-a318-d034bd541ec9>

13. Sołtys, A., Taborowski, M. (2018). *Krajowe regulacje hazardu w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa: Wolters Kluwer.
14. Szydło, M. (2014). Świat kontroluje hazard, *Wiadomości Celne*, 7, 4-7.
15. *Ustawa z dnia 16 listopada 2016r. o Krajowej Administracji Skarbowej* (Dz.U. 2016 poz. 1947 z późn. zm.).
16. *Ustawa z dnia 19 listopada 2009r. o grach hazardowych* (Dz. U. 2009 nr 201 poz. 1540 z późn. zm).
17. Wilk, I. (2012). *Hazard. Studium kryminologiczne i prawne*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.