

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

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

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



BUSINESSatOECD

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 168
tel. +32 2 732 12 10

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

**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 znajdą 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 fiducjarne lub kryptowaluty (sam projekt nie precyzuje zresztą, czy pod pojęciem „dóbr wirtualnych” mieszczą się również kryptowaluty). W świetle powyższego niezrozumiałe jest, dlaczego gry hazardowe

member of



member of



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 0000053779
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 jakiejkolwiek 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 at OECD

member of



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 5262353400
KRS 0000053779
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



BUSINESSatOECD

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

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



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 0000053779
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 at 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 168
tel. +32 2 732 12 10

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