

Rozdział I. Wprowadzenie

§ 1. Polityka fiskalna w sektorze gier – definicja, funkcje, cele

Słowo „polityka” znajduje się w powszechnym użyciu, przy jednoczesnym domniemaniu prawidłowego rozumienia treści i zakresu znaczeniowego tego pojęcia. Wywodzi się ono z języka greckiego, gdzie „poly” oznacza mnogość, różnorodność, a „polis” było nazwą państw-miast. *Arystoteles* rozumiał politykę jako sztukę rządzenia państwem, której celem było dobro wspólne, gdzie źródłem tak rozumianej polityki była właśnie wspomniana już wspólnota miast. W późniejszym okresie (starożytności i średniowiecze) źródło to wywodzono już jednak z praw natury bądź woli sił nadprzyrodzonych – co służyło uzasadnianiu niesprawiedliwych podziałów na rządzących i poddanych. Demokratyzacja zapoczątkowana w czasach nowożytnych skutkowałą obiektywizacją genezy i społecznej roli tego zjawiska. Współczesne definicje stanowią, że polityka polega na uzgadnianiu zachowań wspólnotnych dla podmiotów realizujących własne interesy. Owo uzgadnianie polega na przewyciężaniu sprzeczności interesów przez perswazję, manipulację, przymus i przemoc, kontestację, negocjacje, kompromis w celu osiągnięcia ładu korzystnego dla każdej ze stron, stosownie do siły i wpływów – gdzie tym samym nie wszyscy po równo mogą być z niej zadowoleni¹. Podobnie pojęcie to zakreśla *Stephen D. Tansey*², stwierdzając dodatkowo, że polityka polega na łączeniu się ludzi motywowanych odmiennymi interesami w celu wspólnego osiągnięcia celów, które ich łączą, i konkurowaniu gdy cele te są sprzeczne. Powyższą definicję rozwinął z kolei *Max Weber* o element dążenia do udziału we władzy lub wywierania wpływu na podział władzy. Stąd Amerykanie do dzisiaj definiują politykę jako sztukę bycia wybieranym³. Elementem wspólnym wszyst-

¹ M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Warszawa 2007, s. 9 i 19.

² S.T. Tansey, *Nauki polityczne*, Poznań 1997, s. 18–19.

³ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998 lub <http://yrexrywawu.miel-no.pl/polityka-jako-zaw%C3%B3d-i-pow%C5%82anie-pdf.html> (dostęp z 3.4.2014 r.).

kich powyższych definicji jest to, że zasadniczym celem polityki jest zdobycie i utrzymanie pewnych aktywów, np. władzy czy aktywów ekonomicznych lub społecznych. Stąd z uwagi na to pojęcie „polityki” bywa często dookreślane poprzez zastosowanie odpowiedniego przymiotnika (np. polityka gospodarcza, rolna, zagraniczna itd.). Dodatkowo w definicji prof. K. Opałka⁴ kreatorem polityki jest sformalizowana grupa społeczna, jednak istnieją również koncepcje rozszerzające, zgodnie z którymi polityka może być realizowana przez każdy podmiot występujący w relacjach z innymi podmiotami⁵. Każda polityka podlega licznym ograniczeniom obiektywnym lub subiektywnym, np.: w zakresie istniejących możliwości, umiejętności działania, niewidzialnej ręki rynku. W związku z powyższym powinna ona spełniać następujące kryteria: realności, niesprzeczności, jasności, akceptowalności. W ujęciu procesowym odnosi się to zarówno do etapu przygotowywania, planowania, realizacji, ewidencji, jak i analizy działań, ewentualnie ich braków. Tym samym powinna ona też dysponować odpowiednimi narzędziami jej realizacji. Cele polityki możemy natomiast podzielić na nadrzędne i podrzędne, krótko- lub długookresowe, akumulacyjne oraz wydatkowe⁶. Dla dalszych potrzeb niniejszej pracy autor zawęża pojęcie polityki przedmiotowo do polityki fiskalnej (czyli akumulacyjnej)⁷. Polityka ta jest wyłączną domeną państwa (w rozumieniu organów ustawowych, wykonawczych) i jednostek samorządu terytorialnego, gdyż inne podmioty nie mają w tym zakresie pełnej suwerenności⁸. Jej adresatami są natomiast pozostałe podmioty fizyczne i prawne, które muszą ją traktować jako warunki finansowe ich działalności, czyli jako czynniki (warunki) wobec nich egzogeniczne (zewnętrzne). Ponadto w przypadku omawianego tematu polityka fiskalna sama w sobie jest częścią szerszej rozumianej polityki państwa w zakresie gier hazardowych (umożliwiającej z jednej strony zaspokojenie naturalnych potrzeb społeczeństwa, ale z drugiej strony – umożliwiającej dzięki temu moderowanie konsumpcji, a przez to jej strukturyzowanie, kształtowanie, a nawet jej ograniczanie). Tak rozumiana polityka fiskalna spełnia w hazardzie funkcję fiskalną, ale przede wszystkim jednak funkcję regu-

⁴ K. Opałek, *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986, s. 238.

⁵ Przegląd koncepcji polityki, rozumianej jako domena państwa, znaleźć można w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1998, s. 11–19.

⁶ Zob. http://pl.wikipedia.org/wiki/Polityka_finansowa (dostęp z 20.3.2017 r.).

⁷ Zakres rzeczowy wymieniony został w art. 3 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.).

⁸ E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. 2, Warszawa 2000, s. 13.

lacyjną⁹ (w tym ograniczającą) – co jest jedną z najbardziej kluczowych kwestii wpływających na cele badawcze niniejszej pracy. Tym samym w hazardzie wypełnienie funkcji fiskalnej *sensu stricto* następuje jedynie suplementacyjnie wobec uniwersalnych celów społeczno-gospodarczych. Tymi celami powinny być przede wszystkim zdrowie i bezpieczeństwo obywateli. Z kolei fiskalizm *sensu largo* w tym zakresie jest jedynie narzędziem podporządkowanym realizacji tych priorytetowych celów. Takie cele, jak wzrost gospodarczy, tworzenie nowych miejsc pracy, stabilizacja gospodarki (ograniczenie wahań cyklu koniunkturalnego), konkurencyjność są o tyle istotne, o ile przyczyniają się jedynie do zapewnienia obywatelom zdrowia i bezpieczeństwa – co stanowi istotną odrębność w przypadku oceny polityki fiskalnej realizowanej wobec innych, bardziej rynkowych, sektorów gospodarki. Takie rozumienie polityki fiskalnej jako polityki *sensu largo* w zakresie hazardu wynika z art. 76 Konstytucji RP i z prawa pierwotnego UE – o czym w dalszej części pracy. Usługi hazardowe, jako zjawisko ekonomiczne, powinny być zatem ukształtowane głównie przez mechanizm rynkowy w ramach ograniczeń narzuconych przez system regulacyjny danego kraju, wykorzystujący w tym celu także narzędzia fiskalne. Tym samym to całościowa polityka regulacyjna państwa ma w ostateczności największy wpływ na dochody podatkowe budżetu w tym zakresie. Popyt na hazard w żadnym razie nie może bowiem być kreowany, a jedynie zaspokajany, a nawet ograniczany. Stąd też polityka fiskalna dotycząca gier losowych musi być siłą rzeczy omówiona w szerszym kontekście polityki regulacyjnej, decydującej o wielkości bazy podatkowej oraz samym kształcie narzędzi fiskalnych – o czym traktuje też niniejsza praca.

§ 2. Narzędzia polityki fiskalnej państwa w sektorze gier

Polityka fiskalna w obszarze gier hazardowych powinna być pochodną ogólnej polityki ochronnej państwa w tym zakresie. Tym samym działalność w Polsce podmiotów zarządzających gry hazardowe jest mocno reglamentowana. Jest ona oparta na zezwoleniach oraz koncesjach, których przyznanie zależy od spełnienia licznych wymogów formalnych lub jeszcze ich ewentualnej dostępności. W tym świetle należy zaznaczyć, że prawo hazardowe zarówno

⁹ Tamże, s. 22.

na gruncie regulacji obowiązującej przed 2009 r., jak i po tej dacie, umożliwia prowadzenie tej działalności wyłącznie na zasadach opisanych w ustawie – z czytelną dyspozycją, że jeśli coś jest w tej ustawie nieopisane, to jest zakazane¹⁰ pod rygorem utraty koncesji lub zezwolenia oraz rygorem karnym. Tym samym przedsiębiorcy nie mają pełnej swobody działalności gospodarczej oraz swobody do rozszerzania interpretacji zapisów prawa (np. definicji gier, warunków ich sprzedaży). To Minister Finansów ma ostatnie słowo w tym zakresie¹¹. Jest to o tyle ważne, że to Minister ostatecznie stwierdza, czy dana działalność jest grą losową lub zakładem wzajemnym – a więc czy podlega też obciążeniu podatkiem od gier. Minister zatwierdza również regulaminy sprzedaży, skład osobowy organów oraz skład kapitałowy spółek (badając niekaralność osób oraz legalność pochodzenia kapitału), sprawuje nadzór podatkowy oraz wykonuje działania kontrolne za pomocą KAS, a w ostateczności może właśnie cofnąć zezwolenie lub koncesję, łącznie ze skierowaniem sprawy do izby celnej z zamiarem wszczęcia postępowania z tytułu przestępstwa karnego skarbowego (rozdział IX KKS). Ponadto ministerstwo prowadzi spis jednostek badawczych dopuszczonych do badania zgodności maszyn hazardowych z ustawą, egzaminuje i wydaje licencje zawodowe dla pracowników tego sektora, prowadzi spisy statystyczne, analizuje je, a w tym kontekście projektuje również odpowiednie zmiany polityki państwa.

W tym świetle sektor gier w Polsce obciążony był w analizowanym okresie podatkami procentowymi proporcjonalnymi faktycznie płaconymi z tzw. zysku z gry (wpłaty minus wypłaty – np. kasyna, salony gier) lub obrotu (np. bukmacherstwo, gry liczbowe), a do 2015 r. – także kwotowym ryczałtem od każdej sztuki urządzenia (np. automaty o niskich wygranych). Sumarycznie instrumenty te nazywane są podatkiem od gier. Oprócz tego także dochody czerpane przez samych graczy opodatkowane są podatkiem od wygranych. Przy czym w przypadku podatku dochodowego zastosowano pewne zawężenie, tj. podatek od wygranej pobiera się dopiero po przekroczeniu określonego progu. W tym świetle podatek od gier i podatek od wygranych są podatkami ogólnymi, i to w podwójnym znaczeniu. Obciążają bowiem ogół podatników urządzających gry hazardowe oraz ogół graczy, jak i pokrywają wszystkie wydatki budżetu.

Oprócz tego istnieje dodatkowe obciążenie parafiskalne – zwane dopłatami do gier. Są to daniny celowe obciążające monopol państwa i finansu-

¹⁰ Art. 3 GrHazU.

¹¹ Art. 2 ust. 6 GrHazU.

jące wydatki państwowych (poza budżetowych) funduszy celowych. Dopłaty są powszechnie uważane za cenę płaconą za prawo do monopolu i jego kształt. Monopol to zwłaszcza ekskluzywność działania w środowisku pozbawionym ekonomicznej konkurencji, z nieistniejącym w pozostałych sektorach hazardu prawem do reklamy. Dopłaty nie są przychodem monopolu, który w zasadzie dokonuje jedynie kolekty środków graczy i przekazuje je na państwowe fundusze celowe finansujące państwowe cele inwestycyjne (sport, kultura, zdrowie).

Tym samym należy stwierdzić, że państwo polskie ma wiele narzędzi służących prowadzeniu efektywnej polityki ogólnej w zakresie hazardu, w tym również kształtowania zakresu bazy podatkowej i jej fiskalnego obciążenia. Pozostała część pracy zajmuje się oceną prawidłowości kształtowania i wykorzystania tych narzędzi przez pryzmat całościowej polityki w tym zakresie.

§ 3. Hazard – źródła historyczne

Etymologia słowa „hazard” wskazuje na arabskie pochodzenie tego zjawiska. „Az-zahr” oznacza bowiem „kostkę”¹². Przy czym rozrywce tej masowo mieli oddawać się już nawet bogowie i bohaterowie mitologii egipskiej, greckiej oraz rzymskiej. W tym świetle Grecy twierdzili, że *Zeus*, *Posejdon* i *Hades* w walce o lądy, morza i podziemie rzucali światem niczym kością do gry. *Sofokles* (V w. p.n.e.) wspominał natomiast, że kości wynalazł wojownik *Palamedes* podczas oblężenia Troi, a *Herodot* (V w. p.n.e.) wywodził je raczej od azjatyckich plemion Lidyjczyków, pisząc w swoich „Dziejach” jednocześnie, że także mieszkańcy Afryki w czasie 18-letniej suszy grali w kości co drugi dzień, chcąc zapomnieć o głodzie. Natomiast według mitologii egipskiej hazard został wynaleziony przez boga Totha – lekarza, wynalazcę pisma i najwyższego sędziego.

Inskrypcje na ten temat znajdujące się również w piramidach egipskich sprzed ponad 4 tys. lat, w grobowcach chińskich sprzed 4300 lat oraz najstarszych wykopaliskach Mezopotamii (sprzed 6000 lat). Tym samym, jak widać, hazard od zamierzchłych czasów był popularną rozrywką i powszechnym narzędziem rozstrzygnięcia sporów.

Przy czym genealogia tej usługi, ginąca w sumie w mrokach historii, nie powinna nas bynajmniej dziwić, źródłem tego fenomenu są bowiem sami ludzie, od zawsze gotowi przecież do ponoszenia pewnego ryzyka w imię zasp

¹² Za <http://pl.wikipedia.org/wiki/Hazard> oraz http://pl.wikipedia.org/wiki/Ko%C5%9B%C4%87_do_gry (dostęp z 20.3.2017 r.).

kojenia swoich podstawowych potrzeb (np. polowanie), zdobycia dominacji (np. walka) czy też gromadzenia majątku. Tym samym tak naprawdę zjawisko to należy zaklasyfikować jako część naszej natury i w związku z tym jako towarzyszące ludzkości od zarania dziejów. W tym świetle antropologowie dopatrują się źródeł hazardu nawet w rytuałach religijnych prymitywnych wspólnot przedhistorycznych¹³ (w pogańskich próbach przepowiadania przyszłości czy też wyjaśniania tego, co było niepojęte). Na ogół rzucano wtedy małe obiekty (kamienie, patyki, grotty strzał, orzechy, kości zwierząt¹⁴) na ziemię i sprawdzano ich układ. Kolejny etap rozwoju tej praktyki wiązał się z poświęceniem przez pytającego pewnej stawki, której celem było przebłaganie bogów, a *de facto* zmieniano pytających w aktywnych uczestników procesu mających pewne oczekiwania do zrealizowania. Następnie zaczęto grać już tylko o zysk materialny (kobietę, lepszy kawałek upolowanego zwierzęcia itd.). W pewnym momencie zamiast kości zwierzęcych zaczęto rzucać kości sześcienną (ok. 3 tys. lat p.n.e.), a z biegiem czasu hazard stał się nawet częścią kultury wyższej. Do tego stopnia, że przykładowo już napisana w XV w. p.n.e. hinduska powieść „Mahabharata” opisywała grę w kości o tron, rozgrywaną się pomiędzy członkami rodziny królewskiej. Natomiast w Chinach hazard już od X w. p.n.e. stał się tak popularny i powszechny, jak zupa wonton czy kaczką po chińsku, będąc wręcz nieodłączną częścią dnia codziennego. To zresztą właśnie tam w VII w. n.e. z kości wykształciło się następnie domino. Tę samą drogę rozwoju odbyła także gra w karty. W VI w. n.e. Koreańczycy wykorzystywali je do przepowiadania przyszłości. Z początku były to kawałki olejowanego papieru i jedwabiu. Ich wzornictwo zostało następnie zmodyfikowane przez Chińczyków, a w toku dziejów Europejczycy zaczęli następnie ozdabiać ich odwrotną stronę wzorami dywanów. Wraz z wynalezieniem prasy drukarskiej w XV w. karty przestały być grą arystokracji.

O masowości tego zjawiska w starożytnym świecie niech świadczy chociażby fakt, że rzymskie Saturnalia, igrzyska czy też uczty były na tyle znakomitą okazją do urządzania masowych loterii fantowych, że pula nagród obejmowała nawet domy, niewolników, kosztowności lub na pocieszenie kilka much. A zakłady bukmacherskie w tej samej skali zawierano, obserwując już greckie zmagania olimpijskie, egipskie wyścigi rydwanów czy też rzymskie walki gladiatorów i wyścigi – gdzie każdorazowo w Koloseum oglądało je nawet 50 tys. widzów, a wyścigi w *Circus Maximus* aż 250 tys. widzów. Mimo że

¹³ Więcej na http://www.crapsdicecontrol.com/gambling_history.htm (dostęp z 20.3.2017 r.).

¹⁴ Szczególnie astragale – jeden z rodzajów kości skokowej stopy.

w Cesarstwie Rzymskim istniał co prawda prawny zakaz gry poza okresem Saturnaliów, to w rzeczywistości grali wszyscy, zawsze i wszędzie: legioniści, senatorowie, władcy, zwykli obywatele. Do tego stopnia, że cesarz *Kaligula* przekształcił ponoć swój pałac w jaskinię hazardu, a przegrane rekompensował aresztowaniami lub egzekucją bogatych obywateli wraz konfiskatą ich dóbr. Nic zatem dziwnego, że także zwykli rzymscy żołnierze pilnujący Golgoty właśnie za pomocą kości rozstrzygali, komu przypadną szaty konającego Chrystusa. W rezultacie po dziś dzień Fortuna, rzymska bogini kierująca ludzkim losem, jest synonimem prosperity („koło Fortuny”), a do kanonu literatury przeszło chociażby powiedzenie *Juliusza Cezara* z 49 r. p.n.e., który przekraczając Rubikon, wypowiedział słynne słowa „*Alea iacta est!*”, kończąc zresztą etap Republiki. Przy czym obok kości, zakładów oraz loterii do uprawiania hazardu w starożytnym Rzymie, Grecji i Egipcie służyły również liczne gry planszowe. To właśnie z włoskiego słowa „*casa*” (czyli dom) wywodzi się słowo „kasyno”, które pierwotnie oznaczało wiejską willę lub dom letni, później budynek służący celom rozrywkowym obywateli (bale, koncerty, rozgrywki sportowe, gry, w tym także hazardowe). Stąd najstarsze kasyna w Europie nadal prowadzą obecnie tak szeroko rozumianą działalność rozrywkową¹⁵.

Także w Polsce historia hazardu sięga co najmniej początków słowa pisanego – czyli czasów piastowskich. Wiadomo, że grze w kości chętnie oddawał się już syn *Bolesława Krzywoustego* – książę *Kazimierz II Sprawiedliwy* (1138–1194 r.). Kolejny udokumentowany etap rozwoju tego zjawiska to XV w., kiedy to szlachta polska włączyła do swoich rozrywek grę w karty i w szachy. Szlachta grała już wtedy modłą niemiecką – tj. i w karty, i w szachy, które u sąsiadów były już zresztą znane od średniowiecza – i to do tego stopnia, że w XVI w. biskup *Maciejewski* pytał się: „Ażeby się nie mogła znaleźć insza krotochwila, a nie ta ustawiczna, karty?”. Z kolei w tych samych czasach *Jan Kochanowski* (1530–1584 r.) pisał: „Nie umie syn szlachecki na konia wsiąść, lepiej kufla świadomy, kart pisanych malowanych, kostek prawem zakazanych”¹⁶. Satyryk i dramatopisarz, wojewoda poznański z czasów potopu szwedzkiego – *Krzysztof Opaliński* (1609–1655 r.), autor zbioru „Satyry, albo Przestrogi do naprawy rządu i obyczajów w Polsce należące” (1650 r.), skarżył się natomiast: „Kędyż wždy owa szczerłość, owa otworzystość, Staropolska,

¹⁵ Kasyno Kopenhaskie w Danii służy jako teatr, Kasyno Hanko w Finlandii – jako ekskluzywna sala balowa.

¹⁶ Oba cytaty z http://archiwum.rp.pl/artukul/159281_Wist_chapanka_i_rzucanie_kosci.html (dostęp z 20.3.2017 r.).

kędy się cieszyli somsiedzi, Po szelagu kart grając, abo więc warcabów, o kasztelański stołek, którego tysiąckroć, Godniejsi byli, niż ci teraz, kasztelani warcabowi”¹⁷. Natomiast w „Opisie obyczajów” *Jędrzej Kitowicz* (1727–1804 r.) w rozdziale zatytułowanym „O grach szulerskich”¹⁸ pisał w podobnym tonie: „Szulerowie po miastach, po szynkowych domach najwięcej grali w kości, mieli tak sporządzone, że im padały na stronę wygraną, którym sposobem, sobie wiadomym ogrywali niewiadomych do gry zwabionych”.

Ponadto wyjątkowo dobrze przyjęły się w Polsce loterie fantowe, wywodzące się jeszcze z czasów starożytnych. Co do zasady pierwotnie służyły one zazwyczaj zbywaniu wolno sprzedających się dóbr luksusowych, a dopiero w XVI w. powstała loteria pieniężna. Jej kolebką były Włochy, gdzie pan *Gentila*, jeden z członków Wielkiej Rady Genueńskiej, zainspirowany systemem wyborczym do tego organu (gdzie z 90 kandydatów wybierano 5 członków), zaproponował grę nazwaną później Lotto. Gra była pięciostopniowa (1 z 90, 2 z 90, 3 z 90, 4 z 90, 5 z 90), o swobodnie ustalanych stawkach, z górnym limitem wygranych¹⁹. Gra ta stała się bardzo popularna w całej średniowiecznej Europie z racji tego, że wykorzystywano ją głównie do finansowania budynków użyteczności publicznej, a tym samym cieszyła się wsparciem zarówno Kościoła, jak i monarchów. Taki też był jej początek na ziemiach polskich. Niektórzy termin jej wprowadzenia do naszego kraju wyznaczają na 1748 r., inni przesuwają tę datę o 20 lat później, kiedy to Sejm oficjalnie uznał loterie za źródło dochodów skarbu – o czym stanowi treść Konstytucji z 1768 r. Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: „Wiele na tym dobru powszechnemu obywatelów Rzeczypospolitej zależy żeby podatki publiczne mogły być jak najlżejsze, więc za rzecz pożyteczną dla ulżenia w tychże uznawszy wynalazki takowych dochodów, które z dobrej woli tylko, nie z nakładu [przymusu] wynikać mogą, z tego rodzaju loterią włoską «*Lotto di Genua*» nazwaną być sądziemy, przykładem tedy inszych królestw i państw tę loterią która wszędzie przyczynia publicznych intrat, wprowadzić w państwa nasze dozwalamy [...] a co się z tej kontrabencji [umów] pokaże importaty [zyski] do skarbu koronnego, ten skarb z niej czwartą część skarbowi litewskiemu oddawać będzie zawsze, zlecamy, a skarby obadwa tej intraty [zysku] zażyć mają najprzód na wypłacenie długów Rzeczypospolitej w tabelach na tym sejmie ułożonych, a potem gdy już

¹⁷ Zob. <http://www.dbc.wroc.pl/dlibra/aresults?action=SearchAction&QI=57BEE8C0326579FB3F5D6E235BB56081-9> (dostęp z 2.12.2014 r.).

¹⁸ J. Kitowicz (1727–1804), Opis obyczajów, rozdz. O grach szulerskich, <http://literat.ug.edu.pl/kitowic/index.htm> (dostęp z 20.3.2017 r.).

¹⁹ R. Rogalski, O loteriach w dawnej Polsce, Warszawa–Siedlce 2008, s. 5.

ustanowiona zostanie ta loteria i pewny z niej coroczny będzie dochód, obracania jego na ulgę w podatkach publicznych i czynienia o tym relacji na sejmach nakazujemy”²⁰. Ojcami loterii na ziemiach polskich byli dwaj duchowni – pijar *Stanisław Hieronim Konarski* oraz *Gabriel Piotr Baudouin*, ludzie wielkich spraw, organizatorzy życia codziennego oraz naukowego i opiekuni potrzebujących. Pierwsza loteria z 1748 r. związana była z budową istniejącego do dzisiaj Szpitala Dzieciątka Jezus (obecnie ul. Lindleya w Warszawie), a następna – z budową uczelni *Collegium Nobilium*²¹. Na początku realizowane były przez przedsiębiorców prywatnych, a od 1786 r. objęto je monopolem państwowym. W 1936 r. na mocy ustawy powołano do życia Państwowy Monopol Loteryjny, przy czym obecnie spółka ta przeznaczona jest już do likwidacji, a monopol państwa realizowany jest jedynie przez TS. Należy przy tym zaznaczyć, że hazard służył również do finansowania istotnych wydatków państwa – chociażby wysiłku uzbrojenia armii polskiej w przededniu II wojny światowej.

Z kolei pierwszym kasynem na obecnie polskich terenach było „Kasino Zoppot”, otwarte 6.6.1920 r. w Sopocie, na obszarze ówczesnego Wolnego Miasta Gdańska. Dla porównania, w 1991 r. działało 14 legalnych kasyn, a obecnie ustawodawca po zmianie prawa hazardowego dopuścił wydanie aż 52 koncesji²².

§ 4. Koszty społeczne gier hazardowych

I. Struktura rynku usług hazardowych w Polsce

Na wstępie trzeba przybliżyć badania statystyczne dotyczące struktury obecnej konsumpcji gier losowych w Polsce. Otóż badanie CBOS („Polacy o hazardzie”) przeprowadzone w 2009 r. na liczącej 1022 osoby próbie losowej dorosłych Polaków wykazało, że największą popularnością cieszą się gry TS. Aż 48% Polaków typowało gry liczbowe, około 16% ankietowanych wysyłało płatne SMS-y, tylko 5% grało na automatach o niskich wygranych (AoNW), w zakładach bukmacherskich brało udział 3% badanych, do odwiedzania kasyn, salonów gier i grania za pośrednictwem Internetu przyznało się po 1%

²⁰ Tamże, wstęp.

²¹ Tamże, s. 7–8.

²² Art. 15 GrHazU, http://www.mf.gov.pl/_files/_gry_hazardowe/20.03/wolne_lokalizacje_na_prowadzenie_kasyn_gry__2_.pdf (dostęp z 17.8.2012 r.).

uczestników badań²³. Przy czym – jak wykazało kolejne badanie CBOS z 2012 r. – aż jedna czwarta Polaków powyżej 15. roku życia grała na pieniądze w ciągu ostatnich 12 miesięcy²⁴. Co ciekawe, we wprowadzeniu do tego ostatniego raportu znajdujemy dodatkowo podsumowanie, że „ryzyko uzależnienia od hazardu wydaje się relatywnie niewysokie”²⁵. Analiza z 2012 r. wykazała bowiem, że wśród ogółu grających tylko 1% ma poważny problem z hazardem, a 4% wykazuje umiarkowany poziom uzależnienia (w sumie daje to odpowiednio 50 tys. uzależnionych i 200 tys. narażonych). Przy czym należy zauważyć, że są to dane jedynie sondażowe, których wartość poznawcza jest stosunkowo niska (na zasadzie: czy Pani sądzi, że sąsiad ma problem). Niemniej jednak, odnosząc to do populacji całkowitej, tzw. hazard patologiczny wynosiłby wtedy w Polsce szacunkowo 0,1%, a problematyczny – 0,5%. Dla porównania uzależnienie od Internetu wykazuje 0,3%²⁶, a od zakupów – 3,5% badanych²⁷.

W maju 2010 r. podobne badanie przeprowadził również Millward Brown SMG/KRC („Gry losowe w Polsce”). Badanie to potwierdziło ustalone wcześniej przez CBOS poziomy popularności poszczególnych rodzajów usług, tj. 64% respondentów oddawało się w ciągu ostatnich 12 miesięcy grze w Lotto, 10% – w loterie, 10% – grało w zakłady bukmacherskie, 8% – w AoNW, 6% – w audiotele, 5% – w gry internetowe, 4% – w gry kasynowe, przy czym populację regularnych graczy oszacowano w sumie na 8% generalnej populacji (czyli 2,9 mln), gdzie najczęściej, bo raz w tygodniu lub częściej, grano w gry losowe w Internecie (33%), zakłady bukmacherskie (26%) oraz gry TS (21%). Jedynie 7% grało regularnie na automatach o niskich wygranych, 6% – w gry w kasynach, a 3% korzystało z losów i loterii²⁸.

II. Ogólny mechanizm wywoływania uzależnień

Walka z przypadkiem jest częścią ludzkiej natury, a jedną z emanacji tej walki jest hazard, który towarzyszy ludzkości od zarania dziejów. Przy czym

²³ CBOS, Komunikat z Badań, Polacy o hazardzie, Warszawa, grudzień 2009, BS/162/2009, s. 4, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_162_09.PDF (dostęp z 13.5.2010 r.).

²⁴ CBOS, Oszacowanie rozpowszechnienia oraz identyfikacja czynników ryzyka i czynników chroniących w odniesieniu do hazardu, w tym hazardu problemowego (patologicznego) oraz innych uzależnień behawioralnych, projekt współfinansowany przez Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych, Warszawa 2012, s. 20.

²⁵ Tamże, s. 20.

²⁶ Tamże, s. 21.

²⁷ Tamże, s. 23.

²⁸ Millward Brown SMG/KRC, Gry losowe w Polsce, maj 2010, s. 12.

gry same w sobie jako proces są zjawiskiem pochodnym od innych zjawisk (np. walki bokserskiej, gry w karty, rzucania kością) oraz same w sobie zjawiskiem wysoce skalowalnym (dostosowywanym do oczekiwań graczy w zakresie stawek, nagród, emocji). Stąd można mówić o ich masowym charakterze oraz znacznej zdolności ewolucyjnej. Co do zasady traktowane są jedynie jako rozrywka (przy dobrowolności udziału), ale z drugiej strony motorem napędowym nakłaniającym do udziału w nich jest zawsze nadzieja na wygraną. Istnieją różne teorie badające oddziaływanie hazardu na człowieka. Większość z nich koncentruje się jedynie na oddziaływaniu gry na ludzką psychikę. Wadą tego podejścia jest posługiwanie się narzędziami o niedookreślonej naturze oraz coś, co można nazwać badaniem objawów, a nie przyczyn. O ile teorie oparte jedynie na psychologicznych aspektach oddziaływania są już raczej powszechnie znane, to autor pozwoli sobie w dalszej części niniejszego podrozdziału skoncentrować się jedynie na najnowszych osiągnięciach nauki, starających się dla odróżnienia nakreślić całościową koncepcję powstawania uzależnień. Możliwość pełniejszego zrozumienia tego zjawiska pojawiła się bowiem dopiero w ostatnich dziesięciu latach, wraz z wynalezieniem kolejnych generacji skanerów rezonansu magnetycznego (MRI).

W ujęciu modelowym racjonalny obywatel traktuje hazard jako rozrywkę, w której chce zwyciężyć. Wyznacza sobie limity czasowe oraz finansowe, a wraz z ich przekroczeniem odchodzi od gry – bez względu na jej aktualny stan. Zazwyczaj przegrywa, a stracone pieniądze traktuje jako naturalny i oczywisty koszt ciekawie spędzonego czasu. W tym świetle ewentualną wygraną traktuje jedynie jako miły dodatek do samej gry. Zatem co do zasady racjonalny gracz nie powinien zakładać wygranej, a nagroda staje się wtedy jedynie przyjemną niespodzianką²⁹. Jednak nie wszyscy ludzie tak do tego podchodzą. Opis ten abstrahuje bowiem od aktywowanych emocji, które mogą zainicjować powstanie zjawiska tzw. hazardu patologicznego³⁰. W momencie bowiem obstawiania wyniku, a więc w momencie gdy sprawę pozostawiamy czynnikowi losu, powstaje sytuacja psychologicznej niepewności, wzmacniającej na poziomie biologiczno-chemicznym, w wyniku czego gracze zaczynają się zachowywać irracjonalnie. O ile bowiem na poziomie psychologicznym, co do zasady, przegrana oznacza spadek szacunku do siebie samego oraz żądę

²⁹ Stąd też w dojrzałych porządkach prawnych istnieje zakaz reklamowania hazardu jako inwestycji finansowej.

³⁰ WHO, International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems, międzynarodowy system diagnozy nozologicznej: ICD-10 (Zaburzenia psychiczne i zachowania).

odzyskania straty, co z kolei stymuluje do poszukiwania komfortu psychicznego w kolejnych grach, o tyle wewnątrz naszego organizmu zjawisku temu towarzyszą już jednak konkretne i brzemiennie w skutkach reakcje chemiczne. Okazuje się bowiem, że w momencie rozpoczęcia losowania, czyli powstania stanu zagrożenia, organizm stymulowany jest adrenaliną (hormonem ryzyka). Wygrana nagradzana jest z kolei zastrzykiem endorfin (hormonem szczęścia). Natomiast gdy przegrywamy uszczęśliwiające endorfiny ustępują miejsca kortyzolowi (hormonowi stresu). Każdy z tych hormonów na krótką metę jest bezpieczny dla człowieka, ale ich mieszanina – już niekoniecznie. Wtenczas gwałtownie spada poziom dopaminy (neuroprzekaźnika) i serotoniny w mózgu. Tym bardziej że w przypadku gier o szybkiej interakcji stany te występują jeden po drugim, nawet przez wiele godzin, co zwiększa zarówno całościową dawkę, jak i okres jej oddziaływania. Ostatecznie pojawiają się objawy głodu narkotycznego: przygnębienie, bezsenność, utrata apetytu, drażliwość i napady płaczu, a w odczuciu samych uzależnionych życie traci wręcz nawet sens³¹. Powyższy mechanizm jest tożsamy dla uzależnień powodowanych przez papierosy, alkohol, narkotyki, hazard, jedzenie, zapachy, zakupoholizm itp.). Tym samym, im częściej gramy kierowani złą motywacją (nie dla rozrywki), tym głębiej się uzależniamy, ponieważ ryzyko związane z istnieniem niepewności, straty oraz wygranej, zarówno na poziomie psychiki, a więc zasadniczo reakcji biochemicznych, coraz bardziej uzależnia od potrzeby przeżywania kolejnych silnych emocji. Nic zatem dziwnego, że osiągnięcie wcześniejszego (nieprawidłowo zdefiniowanego) celu, tj. wygranej, w momencie tego zdarzenia staje się najzwyczajniej niesatysfakcjonujące, a za to celem staje się gra sama w sobie (wzloty i upadki). Zdradliwość tego zjawiska polega na tym, że z kolei wygrana (poza dawką endorfin) usypia czujność gracza i dostarcza środki na dalszą kontynuację gry – co wydłuża okres ekspozycji na coraz to kolejne dawki mieszanin tych 3 hormonów. Skutkiem powyższego wygrana zmniejsza

³¹ „Spośród różnych neuroprzekaźników, dopamina wydaje się odgrywać główną rolę zarówno w procesie rozwoju uzależnienia [...] jak i w występowaniu zespołu abstynencji [...]. Charakterystyczną cechą większości środków uzależniających jest bowiem bezpośrednie lub pośrednie nasilenie transmisji dopaminergicznej w układzie mezo limbicznym, przejawiające się podniesionym stężeniem dopaminy w jądrze półleżącym przegrody. Zjawisko to jest najprawdopodobniej biochemicznym podłożem „poczucia przyjemności”, które towarzyszy [...] [nałogom – dopisek Autora]. Natomiast odstawienie substancji uzależniającej prowadzi do patologicznego obniżenia poziomu dopaminy we wspomnianej strukturze mózgu, indukując dysfориę oraz objawy głodu narkotykowego” – Wydział Biologii UW, Instytut Biochemii, Zakład Regulacji Metabolizmu, Dopamina – nie tylko neuroprzekaźnik, Warszawa 2005, s. 413, http://www.phmd.pl/pub/phmd/vol_59/7996.pdf, lub www.phmd.pl/fulltxt.php?ICID=259629 (dostęp z 6.11.2013 r.).

możliwość gracza co do kontroli gry, zapewniając środki popychające go do kolejnej rozgrywki. Natomiast przegrana staje się bodźcem „zmuszającym” do podjęcia kolejnej próby odegrania się oraz wywołuje kolejne stany napięcia, generujące ucieczkę do przodu. W efekcie gracz nie potrafi przerwać gry, niezależnie od swojego stanu finansowego. W rezultacie podporządkowuje on takiej grze całe swoje życie uczuciowe i społeczne.

Jak wynika natomiast z badań neurobiologów behawioralnych, uzależnienie jest też kwestią w pewnym stopniu dziedziczną³². W 2012 r. naukowcy pod kierownictwem *Karen Ersche* z Uniwersytetu w Cambridge (Wielka Brytania) wykazali bowiem, że w rodzinach rodziców walczących z nałogiem statystycznie jest 8 razy więcej dzieci, które niestety poszły śladami ojca lub matki. Jak wykazały badania tomografami MRI, dzieje się tak dlatego, że dzieci rodziców uzależnionych dziedziczą pewną znaczącą różnicę w budowie płata czołowego (*orbitofrontal cortex*) – w porównaniu do dzieci osób nieuzależnionych. Co ciekawe zmiana w budowie płata czołowego obecna jest także u zstępnych nieuzależnionych. Tym samym, jak widać, co prawda fakt odziedziczenia tej zmiany nie powoduje, że 100% zstępnych pochodzących od rodziców uzależnionych walczy z nałogiem, ale fakt odziedziczenia tej morfologicznej zmiany zwiększa już znacząco (8-krotnie) szanse wystąpienia uzależnienia. Jak dalej wykazały bowiem wspomniane badania, wraz z odziedziczoną zmianą wśród bliźniaków, jedno z nich może być uzależnione, a drugie wcale nie musi (brak okazji, inne doświadczenia życiowe). Tym samym zmieniona budowa tego płata to nie wszystko i tak jak w przypadku uzależnień u rodziców musi jeszcze dodatkowo powstać przychylna sytuacja inicjująca cały mechanizm. Odziedziczona różnica ułatwia zatem jedynie wystąpienie takiej sytuacji, ale sama w sobie jej nie generuje. Natomiast same różnice morfologiczne w budowie płata czołowego (odpowiedzialnego za działanie mechanizmu motywacji i nagrody) polegały na zmniejszeniu się tej struktury, ograniczając tym samym (jak wykazano na przypadku zdrowych i uzależnionych bliźniaków) zdolność do ucieczki od wewnętrznego przymusu uzależnienia. Zwiększona aktywność tego płata odpowiada bowiem zazwyczaj za kreowanie pozytywnych emocji, a brak jego właściwego wykształcenia ogranicza możliwości powstrzymania się od negatywnych zjawisk (ograniczenie wolnej woli) – co ustalono już zresztą w latach 20. minionego wieku, analizując skutki wypadków samochodowych (osoby posiadające uszkodzony fragment mózgu w tym ob-

³² E. Norton, Primed for Addiction, Science z 2.2.2012 r., <http://news.sciencemag.org/sciencenow/2012/02/primed-for-addiction.html?ref=hp> (dostęp z 6.11.2013 r.).

szarze wykonywały bezwiednie wszelkie polecenia osób trzecich). Z powyższego wyciągnięto z kolei dodatkowy wniosek, że uzależnienia można leczyć przez rozszerzanie samokontroli (wysiłek fizyczny, sztuki walki połączone z filozofią, yoga, gry komputerowe skonstruowane w celu zwiększania możliwości mózgu) i zdolności do przetwarzania i magazynowania informacji kompleksowych. Obecnie trudno spekulować, jak te różnice w budowie *orbitofrontal cortex* wpływają na sam proces myślenia. Przy czym wiadomo jednak, że inna budowa aparatu myślowego to inne połączenia między neuronami, a jest to o tyle ciekawe, że poza płatem czołowym zmiany ulegają także części mózgu odpowiedzialne za przyzwyczajenia (ang. *putamen*), oraz za uczenie się i pamięć (płat skroniowy). Tym samym uzależnienie może wywoływać szerokie spektrum skutków ubocznych o nierozpoznanej jeszcze naturze.

Powyższe nowatorskie ustalenia są rezultatem nie tylko badań prowadzonych w Cambridge i w Warszawie, ale zostały już nawet zweryfikowane w toku realnych terapii uzależnień. Niezależnie bowiem od tych badań dr *Olivier Ameisen*³³, amerykański kardiolog cierpiący na uzależnienie od alkoholu, już 10 lat temu w ramach autoleczenia przyjął również tezę, że uzależnienie jest chorobą raczej o podłożu biochemicznym i po długotrwałych poszukiwaniach natrafił na ciekawy opis badań klinicznych dr. *Davida Roberta* z 1995 r. Badanie to wykazało, że pewien lek wyprodukowany na okoliczność leczenia stwardnienia rozsianego (Baclofen), na etapie testów laboratoryjnych przejawiał również działanie zmniejszające chęć konsumpcji heroiny przez szczury. Doktor *Ameisen*, bazując na założeniu o biochemicznym charakterze uzależnienia oraz na tym, że efekt oddziaływania lekarstwa jest zależny od dawki, a tym samym że przy wyższej dawce pociąg do alkoholu można całkowicie zatrzymać, eksperymentalnie zastosował ten specyfik na sobie, w dawce teoretycznie uznanej wtedy za śmiertelną, i – jak się okazało – stłumił tym samym u siebie całkowicie potrzebę konsumpcji alkoholu³⁴.

Powyższe przełomowe ustalenia naukowców zebrane w ostatnich 10 latach, a szczególnie odważny eksperyment dr. *Ameisena*, otworzyły drogę do kombinowanych terapii psychiatryczno-farmakologicznych, coraz częściej stosowanych również w polskich ośrodkach medycznych. Obecnie obok Baclofenu zaczęto testować również inne leki o podobnym działaniu, co można zauważyć

³³ O. Ameisen, *Spowiedź z butelki*, Warszawa 2012.

³⁴ Zob. <https://pl.wikipedia.org/wiki/Baklofen> oraz <http://www.tvp.pl/styl-zycia/magazyny-sniadaniowe/pytanie-na-sniadanie/wideo/wyznania-kardiologa-alkoholika/9110348> (dostęp z 18.10.2015 r.).

choćby na polskich forach internetowych poświęconych walce z uzależnieniami.

III. Uzależnienia od hazardu w Polsce

Należy przywołać ustalenia CBOS z 2012 r. wykazujące, że hazard patologiczny wynosi w Polsce szacunkowo 0,1% całkowitej populacji, a problematyczny – 0,5% ogólnej populacji. Dla porównania w 8 innych państwach członkowskich UE jako hazard patologiczny definiuje się od 0,3% do 3,1% ogólnej populacji³⁵ (od 3 do 30 razy więcej), a hazard problematyczny – od 0,5% (Wielka Brytania) populacji całkowitej do 6,5% w Estonii³⁶ (13 razy więcej). Jednym słowem na tle innych państw analizowanych przez KE można mówić o braku w Polsce problemu z uzależnieniami. Powyższe zostało zresztą potwierdzone nie tylko przez cytowane badanie CBOS z 2012 r., lecz także wcześniej, w badaniu z maja 2010 r. Millward Brown SMG/KRC („Gry losowe w Polsce”): „Uzależnienie od gier losowych w Polsce jest marginalne [...] przy czym jeżeli już, to w grach losowych ciesząc się największą popularnością, czyli grach Totalizatora Sportowego ze wskazaniem na Lotto. Można przypuszczać, że osoby uzależnione grają w Lotto przy każdej okazji i nie ograniczają się do wypełnienia wyłącznie jednego kuponu, ale zwiększają swoje szanse na wygraną wypełniając po kilka lub kilkanaście kuponów na jedno losowanie”³⁷.

Abstrahując od badań sondażowych opinii publicznej, należy spojrzeć z kolei na przedstawione poniżej fakty.

- 1) Już na wstępie należy zauważyć, że nawet wiceminister finansów w piśmie z 2008 r.³⁸, skierowanym do Stowarzyszenia na Rzecz Promowania Odpowiedzialnej Gry, dotyczącym kwestii uzależnień, stwierdza, że: „Minister Zdrowia nie sygnalizował do tej pory potrzeby tworzenia odpowiednich programów czy też zmian w przepisach ustawy o grach i zakładach wzajemnych”. Stanowisko to oznaczało dokładnie nic innego jak to, że mimo 4 lat funkcjonowania sektora automatów niskostawkowych oraz ponad 16 lat funkcjonowania sektora salonów gier (ustawa z 1992 r.) żaden z tych dwóch sektorów nie wygenerował w ocenie Mini-

³⁵ KE, Zielona Księga hazardu on-line w ramach rynku wewnętrznego, COM(2011) 128, SEC(2011)321, s. 22.

³⁶ Tamże, s. 20.

³⁷ Millward Brown SMG/KRC, Gry losowe w Polsce, s. 13.

³⁸ Pismo Szefa SC *Jacka Kapicy* z 14.8.2008 r., SC-PG/0311/1-19/EQK/08/MB7-7076.