

FENOMEN PRZESTĘPCZOŚCI HAZARDOWEJ NA PRZYKŁADZIE AUTOMATÓW DO GIER

Zygmunt Dudek

Politechnika Rzeszowska, Polska

ORCID: 0000-0001-7871-6082

e-mail: z.dudek@prz.edu.pl

Streszczenie:

Niniejszy artykuł ma na celu zaprezentowanie kwestii dotyczących ekspansji przestępczości hazardowej na automatach do gier w naszym kraju. W publikacji zaprezentowane zostały podstawowe informacje, związane zarówno z umiejscowieniem hazardu w polskim ustawodawstwie, czynnościami podejmowanymi przez organy państwowe w walce z tym zjawiskiem, jak i aspekty statystyczne. Publikacja ta ma na celu ukazanie przemian, które zaszły w przestępczości hazardowej na przestrzeni lat 2010–2023, w zestawieniu z nowelizacją przepisów prawa regulujących kwestie funkcjonowania rynku hazardowego w Polsce. W artykule wskazano także na pewne aspekty, które mogą być przydatne w zwalczaniu przestępczości hazardowej na automatach do gier. Zaprezentowane zostaną również najnowsze, niepublikowane do tej pory dane statystyczne Ministerstwa Finansów w zakresie zwalczania przestępczości hazardowej.

Słowa kluczowe:

hazard, automaty do gier, kary finansowe, kontrole celno-skarbowe

The phenomenon of gambling crime on the example of slot machines

Summary:

This article aims to present issues related to the expansion of gambling crime on slot machines in our country. The publication presents basic information related to both the location of gambling in Polish legislation, actions taken by state authorities in the fight against this phenomenon, as well as statistical aspects. This publication aims to show the changes that have taken place in gambling crime over the years 2010–2023, in comparison with the amendment to the law regulating the functioning of the gambling market in Poland. The article also points to certain aspects that may be useful in combating gambling crime on slot machines. The latest, so far unpublished, statistical data of the Ministry of Finance in the field of combating gambling crime will also be presented.

Keywords:

gambling, slot machines, financial penalties, customs and tax inspections

1. Wprowadzenie

Poprzez powszechność i ułatwiony dostęp automaty do gier wpisały się w wiejsko-miejską część krajobrazu. Stanowią one jedną z najbardziej uzależniających i społecznie niebezpiecznych form hazardu, skutkującą problemami finansowymi rodzin osób uzależnionych, niepowodzeniami w pracy lub szkole czy nawet utratą kontroli nad życiem. Częstotliwość zmian przepisów prawa, regulujących kwestie gier hazardowych, niekorzystnie wpływa na interesy fiskalne państwa. Nieścisłości w tych przepisach oraz liczne luki prawne wykorzystywane były natomiast przez część organizatorów gier hazardowych na automatach do legalizacji środków finansowych pochodzących z działań przestępczych. Miejsca z tego typu urządzeniami coraz częściej są w zainteresowaniu zorganizowanych grup przestępczych, czerpiących korzyści z nielegalnego hazardu.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa urządzenie i prowadzenie działalności hazardowej na automatach do gier jest reglamentowane przez państwo, a naruszenie tych norm skutkuje odpowiedzialnością finansową i karną.

Służby powołane do zwalczania tego typu przestępczości są nieefektywne w swoich działaniach, ponieważ nie wyeliminowały dotąd skutecznie z polskiego rynku nielegalnej działalności hazardowej. Głównymi przyczynami tego stanu rzeczy były i nadal są duża intratność tego procederu, pomysłowość jego organizatorów, nakierowana na skuteczne obejście obowiązującego w tym zakresie prawa, jak również ciągle zainteresowanie samych grających. Nie bez znaczenia jest również niska skuteczność egzekwowania nakładanych kar finansowych. To determinanty, które w głównej mierze decydują o fenomenie przestępczości hazardowej związanej z grą na automatach.

2. Zarys historii rozwoju w Polsce automatów do gier

Obowiązująca aktualnie w Polsce ustawa o grach hazardowych normuje zagadnienia dotyczące przede wszystkim prowadzenia tego typu gier¹. Według przytoczonego aktu prawnego gry hazardowe określane są również mianem gier losowych z uwagi na ich charakter, wyrażający się w przypadkowości wygranej. Ustawodawca rozróżnia trzy kategorie gier hazardowych, tj. gry losowe, zakłady wzajemne oraz gry na automatach.

Pierwsze regulacje prawne w powojennej Polsce odnoszące się do automatów do gier odnaleźć można w ustawie o grach losowych i totalizatorach, która regulowała zasady uczestnictwa oraz prowadzenia gier losowych i totalizatorów². Grami losowymi w rozumieniu tej ustawy były gry o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik zależał wyłącznie od przypadku. Dotyczyło to oprócz gier liczbowych, loterii pieniężnych i fantowych także automatów do gier. Ustawodawca w akcie tym nie odniósł się jednak do żadnych aspektów technicznych tych urządzeń.

Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. określona początkowo jako ustawa o grach losowych i zakładach wzajemnych³ regulowała organizowanie i prowadzenie działalności w tym zakresie. Państwo posiadało monopol na gry liczbowe, loterie pieniężne, wideloterie i gry telegingo. Pozostałe formy hazardu, w tym gry na automatach losowych, mogły być prowadzone przez spółki posiadające siedzibę na terytorium Polski bądź przez osoby fizyczne lub prawne po uzyskaniu odpowiedniego zezwolenia. Istotne znaczenie dla charakteru losowego gier na tego typu urządzeniach miało to, że same rozstrzygały o wygranej lub przegranej, bez udziału czynnika ludzkiego⁴.

W późniejszym czasie gry na automatach zostały wyłączone z kategorii „gier losowych”, ponieważ ich definicja pominęła element losowości. Ustawa precyzowała, czym są automaty do gier, określając je jako urządzenia mechaniczne, elektromechaniczne i elektroniczne, nie odnosząc się do aspektu ich losowości⁵.

1 Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 227.

2 Ustawa z dnia 20 maja 1976 r. o grach losowych i totalizatorach, Dz.U. 1976 Nr 19, poz. 122.

3 Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych, Dz.U. 1992 Nr 68, poz. 341.

4 Zob. tamże, art. 2 ust. 1 pkt 6.

5 Zob. art. 2 ust 2a GZWW – zmiana ta została wprowadzona ustawą z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2000 Nr 70, poz. 816.

Wyeliminowanie przez ustawodawcę elementu losowości z ustawowej definicji gier na automatach było celowym działaniem, stanowiącym odpowiedź na oczekiwania podmiotów świadczących usługi w zakresie gier na automatach na rynku polskim. Związane było to z próbą stworzenia pozorów, że tego typu gry nie mają charakteru losowego, lecz zręcznościowy, a skutkiem tego było wyłączenie tych coraz bardziej popularnych gier spod ówczesnej ustawy hazardowej⁶.

W latach późniejszych ustawa o grach losowych i zakładach wzajemnych była kilkakrotnie nowelizowana, dostosowując częściowo przepisy do szybko rozwijającego się rynku oraz oczekiwań instytucji państwowych, podmiotów powiązanych z branżą hazardową oraz osób grających. Najważniejszą nowelizacją wprowadzającą zmiany, które rozszerzyły ustawowy katalog gier o wideoloterie, grę telebingo oraz gry na automatach o niskich wygranych, była ta z 15 czerwca 2003 r. Zgodnie z brzmieniem ustawy grami na automatach o niskich wygranych były gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych i elektronicznych o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których wartość jednorazowej wygranej nie może być wyższa niż równowartość 15 euro, a wartość maksymalnej stawki za udział w jednej grze nie może być wyższa niż 0,07 euro⁷.

Element losowości został przywrócony w definicjach gier na automatach zawartych w obecnej obowiązującej ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Zgodnie z tą ustawą grami na automatach są gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych lub elektronicznych, w tym komputerowych, oraz gry odpowiadające zasadom gier na automatach urządzane przez sieć Internet o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których gra zawiera element losowości. We wszystkich przytoczonych wyżej aktach prawnych ustawodawca wskazał, że gry na automatach do gier mogły odbywać się wyłącznie w wyznaczonych miejscach (kasynach gry, salonach gier, punktach gier na automatach o niskich wygranych⁸), prowadzonych przez podmioty posiadające odpowiednie koncesje i zezwolenia.

Z dniem wejścia w życie ustawy o grach hazardowych, tj. 1 stycznia 2010 r., uniemożliwiono wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach w salonach gier. Jednak na mocy przepisów przejściowych i dostosowujących pozostała możliwość prowadzenia działalności w tym zakresie do czasu wygaśnięcia zezwoleń, które zostały udzielone na podstawie przepisów poprzedniej ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Tabela 1 przedstawia zestawienia dotyczące obowiązujących zezwoleń na salony do gier oraz punkty gier o niskich wygranych, które były ważne w dniu wejścia w życie ustawy o grach hazardowych do ich wygaśnięcia. W tabeli również przedstawiono dane odnośnie do funkcjonujących na rynku polskim automatów o niskich wygranych na podstawie obowiązujących zezwoleń.

Tabela 1. Zestawienie zezwoleń na salony do gier i punkty gier o niskich wygranych wraz z liczbą automatów o niskich wygranych w latach 2010–2016

Rok	Liczba obowiązujących zezwoleń na salony do gier na automatach (według stanu na 31 grudnia)	Liczba obowiązujących zezwoleń na punkty gier o niskich wygranych (według stanu na 31 grudnia)	Liczba automatów o niskich wygranych funkcjonujących na podstawie zezwoleń (według stanu na 31 grudnia)
2010	266	443	19 190
2011	241	371	14 157
2012	139	301	10 973
2013	101	232	6477

6 Szerzej zob. L. Wilk, *Hazard. Studium kryminologiczne i prawne*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 14–15.

7 Zob. art. 2. 2b ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2003 Nr 84, poz. 774.

8 Zgodnie z art. 20 ustawy dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych, Dz.U. 1992 Nr 68, poz. 341, punkty gry na automatach o niskich wygranych mogły być usytuowane w lokalach gastronomicznych, handlowych lub usługowych, oddalonych co najmniej 100 m od szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych oraz ośrodków kultu religijnego.

Rok	Liczba obowiązujących zezwoleń na salony do gier na automatach (według stanu na 31 grudnia)	Liczba obowiązujących zezwoleń na punkty gier o niskich wygranych (według stanu na 31 grudnia)	Liczba automatów o niskich wygranych funkcjonujących na podstawie zezwoleń (według stanu na 31 grudnia)
2014	56	98	1732
2015	6	0	0
2016	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów.

Wygaśnięcie 18 grudnia 2015 r. ostatniego zezwolenia na urządzenie gier na automatach w punktach gier o niskich wygranych oraz 7 czerwca 2016 r. ostatniego zezwolenia na urządzenie gier na automatach w salonach gier, wydanych na podstawie ustawy z 1992 r., spowodowało, że państwo całkowicie przejęło monopol na automaty do gier hazardowych.

Zmiany, które zaszły po 1 kwietnia 2017 r., w znaczny sposób ograniczyły prawo do organizowania gier na automatach do gier. Ich wyłącznym organizatorem, poza kasynami gier, stała się jednoosobowa spółka Skarbu Państwa w postaci Totalizatora Sportowego sp. z o.o. Powstała luka na rynku hazardowym w powiązaniu z nadal sporym zainteresowaniem zarówno grających, jak i właścicieli lokali gastronomicznych oraz handlowych, gotowych do wynajmowania bądź dzierżawy powierzchni, celem umieszczenia tam automatów do gier, a także osób nadzorujących poprzednio legalnie działające punkty z automatami do gier, spowodowała, że automaty były tam wstawiane pomimo istnienia ustawowego zakazu.

Obecnie hazard na automatach do gier przeniósł się do podziemia. Od 1 kwietnia 2017 r. tego typu urządzenia zniknęły ze sklepów, przydrożnych barów czy restauracji i stacji paliw. Organizatorzy niekoncesjonowanych gier losowych szukają wciąż nowych sposobów na prowadzenie zakazanego procederu. Są to zaplecza sklepów, wydzielone pomieszczenia w lokalach gastronomicznych, wolno stojące nieruchomości czy pawilony ze strzeżonym dostępem, np. poprzez elektroniczny szyfrujący zamek do drzwi wejściowych.

Na przestrzeni lat przestępczy proceder nielegalnego urządzania gier na automatach ulegał ewolucji. Z doświadczenia zawodowego autora, zajmującego się zwalczaniem tego typu przestępczości hazardowej, wyróżnić można kilka rodzajów nielegalnej działalności w sferze urządzania gier na automatach niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Były to tradycyjne automaty do gier, wycofane z rynku po wygaśnięciu zezwoleń, wstawiane do lokali bez zezwolenia, które dawały możliwość gry o wygrane pieniężne lub rzeczowe, gdzie wypłaty wygranej dokonywał sam automat. Innym bardzo popularnym sposobem obejścia prawa było wykorzystywanie automatów, które miały symulować gry zręcznościowe, a wypłata wygranej była dokonywana poza urządzeniem – najczęściej przez osobę z lokalu, w którym stało urządzenie, lub przez tzw. operatora, odpowiedzialnego za rozliczanie maszyn w danym punkcie. Dla uporzadkowania legalności takich symulatorów urządzający na nich gry zamieszczali informacje, że automat służy wyłącznie do zabawy i nie realizuje wygranych, oraz instalowali ograniczniki czasowe lub elementy imitujące charakter zręcznościowy gry. Bardzo popularnymi w latach 2012–2020 automatami do gier hazardowych były tzw. terminale – kioski internetowe, które pod pozorem skorzystania z Internetu na tych urządzeniach umożliwiały nielegalne gry hazardowe online. Terminale internetowe dzieliły się na dwa rodzaje: pierwszy – gdzie symbole tradycyjnych gier w chwili kontroli przez służby znikwały z ekranów urządzeń, a na ich miejsce pojawiały się plansze z typowymi grami zręcznościowymi, sugerujące, że jest to standardowy terminal „kawiarenki internetowej” lub „automat zręcznościowy”. Drugi zaś rodzaj to terminale tzw. CSANI, na których ekranach wyświetlane były ruchome bębny z symbolami hazardowymi, takimi jak w tradycyjnych automatach do gier (tzw. owocówkach) oraz informacje – wykresy, pozorujące bieżące notowania rynku opcji walutowych. Taki automat miał sugerować możliwość uczestnictwa w rynku opcji walutowych (kupna – sprzedaży walut).

Od 2014 r. pojawiły się również na rynku polskim tzw. quizomaty i urządzenia do rozgrywania gier liczbowych. Były to zwykle automaty do gier, w których oprócz możliwości uzyskiwania punktów za odpowiednią kombinację (konfigurację) wirtualnych bębnow czy kart wprowadzono dodatkowy element. W pierwszym przypadku była to odpowiedź na różnego rodzaju pytania, w drugim losowanie jednej z wielu tzw. planszy startowych⁹.

Obecnie na rynku polskim funkcjonują lokale z tzw. boksami, w których znajdują się komputery stacjonarne lub laptopy podłączone do sieci Internet z zainstalowanymi tradycyjnymi układami kart czy owoców. Obstawienie gry i wypłatę wygranej realizuje obsługa lokalu. Charakterystyczną metodą ukrycia lub zakamuflowania przestępczej działalności hazardowej jest zdalne resetowanie zawartości dysków tych urządzeń w trakcie kontroli celno-skarbowej, co uniemożliwia zapoznanie się z cyfrowymi danymi, które pozwalają na ustalenie charakteru gier prowadzonych przy ich użyciu.

3. Kontrola i zwalczanie nielegalnego hazardu

Nasuwa się zatem pytanie, dlaczego przedsiębiorcy i osoby będące właścicielami nieruchomości po wprowadzeniu zmiany w ustawie o grach hazardowych nadal godzą się na prowadzenie nielegalnego hazardu na automatach do gier przy wykorzystaniu należących do nich nieruchomości. Powód był i jest jeden – szybki i stosunkowo znaczny zarobek obliczany przy uwzględnieniu ustalonego zysku wygenerowanego przez wstawione automaty do gier lub jako stały czynsz z dzierżawy powierzchni, gdzie funkcjonowały te urządzenia.

Organizatorzy nielegalnych gier na automatach, dla stworzenia pozorów legalności swojej działalności, przedstawiali najczęściej właścicielom prowadzącym działalność handlowo-gastronomiczną ekspertyzy instytucji i organów państwowych czy też opinie techniczne sporządzone przez biegłych rzeczoznawców, które dotyczyły zupełnie innych rodzajów gier na automatach niż te, które oferowali. Niejednokrotnie też przekazywane dokumenty zawierały nierzetelne opinie biegłych, wskazujące na legalność oferowanych gier na automatach. W niektórych przypadkach sprawcy posługiwali się interpelacjami poselskimi, dotyczącymi ustawy o obrocie instrumentami finansowymi czy ustawy o grach hazardowych, czy też stanowiskami departamentu ówczesnej Służby Celnej. Przedkładali również wybrane prawomocne rozstrzygnięcia poszczególnych jednostek prokuratury oraz sądów w zakresie zwrotu zatrzymanych automatów do gier, co miało na celu uwiarygodnienie legalności wstawianych przez nich urządzeń.

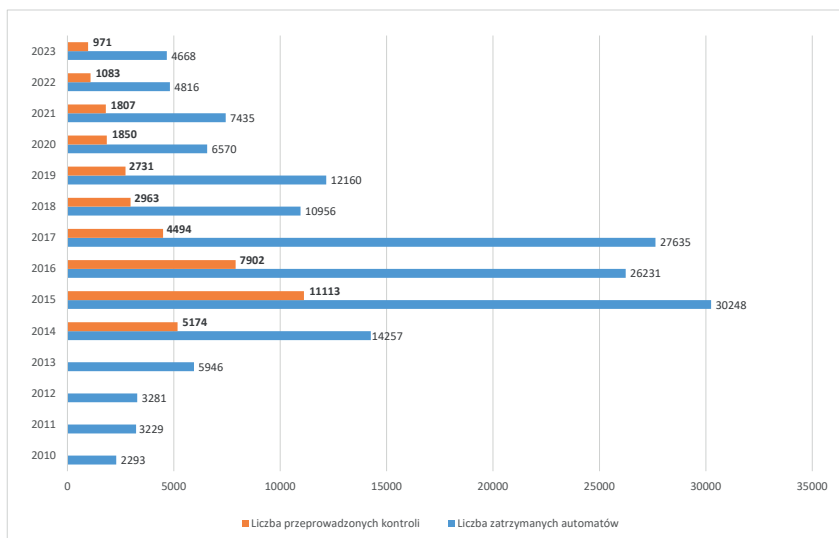
Należy w tym miejscu zaznaczyć, że funkcjonariusze Urzędu Celnego (obecnie Administracji Skarbowej) w trakcie czynności kontrolnych w lokalach z automatami do gier na każdym ujawnionym urządzeniu przeprowadzają grę kontrolną, a w zasadzie wykonują tzw. eksperyment procesowy, którego celem jest stwierdzenie, czy zainstalowane na nich gry mają charakter losowy, a zatem stanowiący naruszenie obowiązujących przepisów¹⁰. W przypadku potwierdzenia, że automaty służą do prowadzenia gier hazardowych, urządzenia te są zatrzymywane i przechowywane w magazynach urzędów celno-skarbowych do czasu rozstrzygnięcia w tym zakresie przez prokuraturę lub sąd. Jednocześnie prowadzone jest postępowanie karno-skarbowe. Wykres 1 przedstawia dane dotyczące liczby przeprowadzonych czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy urzędów celno-skarbowych w lokalach z ujawnionymi automatami do gier hazardowych w zestawieniu z liczbą zatrzymanych urządzeń. Apogeum zatrzymań automatów do gier hazardowych przypada na lata 2015–2017, co zapewne było jednym z czynników inicjujących nowelizację ustawy o grach hazardowych w kwietniu 2017 r.

9 Zob. szerzej A. Danilewicz-Dudek, Z. Dudek, *Współczesne oblicze hazardu na przykładzie automatów do gier*, [w:] P. Łabuz, I. Malinowska, M. Michalski (red.), *Przestępczość gospodarcza. System zwalczania. Część 1*, Difin, Warszawa 2020, s. 245–260.

10 Funkcjonariusze Urzędu Celno-Skarbowego na podstawie przysługującego im uprawnienia wynikającego z art. 64 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz.U. 2023, poz. 615, wykonując kontrole celno-skarbowe, są uprawnieni do przeprowadzania w uzasadnionych przypadkach, w drodze eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia możliwości gry na automacie lub gry na innym urządzeniu, .

Wskazać należy, że właściciele lub dzierżawcy zatrzymanych urządzeń zaskarżali zatrzymanie automatów do gier, przedstawiając w sądach ekspertyzy, interpretacje i opinie techniczne, które to dokumenty zaprzeczały, by zatrzymane urządzenia służyły do gier hazardowych. Na tej podstawie sądy czy prokuratury w niektórych przypadkach nakazywały urzędowi celno-skarbowym zwrot zatrzymanych urządzeń. Dotyczyło to przede wszystkim urządzeń hazardowych z nowymi rozwiązaniami technicznymi lub konstrukcyjnymi, sugerującymi ich charakter zręcznościowy lub popularnonaukowy.

Wykres 1. Efekty walki Urzędu Celno-Skarbowego z nielegalnym hazardem na automatach do gier w latach 2010–2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów.

Na etapie postępowania karno-skarbowego konieczne jest ustalenie, czy i jakie gry zostały zainstalowane na zatrzymanym automacie do gier oraz czy mają one charakter losowy. Takie badania wykonują akredytowane i upoważnione przez ministra finansów jednostki badające, stosowanie do treści art. 23f ustawy o grach hazardowych. Wydane opinie stanowią obiektywny i rzetelny dowód w toczącym się postępowaniu w zakresie ustalenia charakteru automatów i zainstalowanych gier. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie urządzeń losujących, urządzeń do gier i automatów do gier, zabezpieczenia informacji dotyczących urządzanej loterii oraz uzyskiwania, naliczania i wypłacania wygranych precyzyjnie określa, na czym ma polegać badanie techniczne automatu do gier i co winna zawierać opinia z tak przeprowadzonego badania¹¹. Niestety, część wydanych opinii była kwestionowana przez organy procesowe, a najczęstsze zarzuty dotyczyły braków w sprawozdaniach z przeprowadzonych badań oraz dostatecznego wyjaśnienia, na jakiej podstawie biegły wyciągał kategoryczne wnioski, wskazując, że urządzenia podlegają pod ustawę o grach hazardowych. Skutkowało to w konsekwencji zwrotem zatrzymanych automatów do gier, a nawet umorzeniem postępowania celno-skarbowego.

W przypadku obecnie zatrzymywanych automatów do gier czy urządzeń z zainstalowanymi grami hazardowymi działającymi online organizatorzy takiego proceduru już na etapie kontroli zdalnie odłączają je od sieci Internet, co powoduje zresetowanie dysku z zapisanymi grami hazardowymi. W konsekwencji nie jest możliwe przeprowadzenie gry kontrolnej oraz uzyskanie opinii jednostek badających z uwagi

11 Zob. § 4 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 8 czerwca 2017 r. w sprawie urządzeń losujących, urządzeń do gier i automatów do gier, zabezpieczenia informacji dotyczących urządzanej loterii oraz uzyskiwania, naliczania i wypłacania wygranych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 16.

na brak możliwości odtworzenia zapisów cyfrowych. W związku z powyższym niezbędne jest oparcie się na innych źródłach dowodowych – w szczególności osobowych – które pozwolą na ustalenie stanu faktycznego, w tym tożsamości osób odpowiedzialnych za urządzenie¹² i prowadzenie gier hazardowych z naruszeniem przepisów ustawy.

Podjęmowane w toku postępowań karnych czy karno-skarbowych czynności procesowe, a także operacyjno-rozpoznawcze nie zawsze pozwalają na skuteczne ustalenia tożsamości osób lub identyfikację podmiotów odpowiedzialnych za organizowanie gier hazardowych na automatach do gier, a tym samym pociągnięcie sprawców do odpowiedzialności karnej. Ustawa o grach hazardowych w zakresie gier hazardowych w art. 89 jednoznacznie wskazuje, że karze pieniężnej podlegają m.in. urządzający gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania wymaganego zgłoszenia, a także urządzający gry hazardowe, który narusza warunki zatwierdzonego regulaminu, udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia. Sankcja obejmuje również podmioty prowadzące gry na automatach do gier, urządzeniu losującym lub urządzeniach do gier bez wymaganej rejestracji automatu do gier, urządzeniu losującym lub urządzeniu do gry. Wejście w życie 1 kwietnia 2017 r. ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw dało możliwość nałożenia kary administracyjnej na zależnych lub samoistnych posiadaczy lokali, w których znajdują się niezarejestrowane automaty do gier i w których prowadzona jest działalność gastronomiczna, handlowa lub usługowa¹³. Wprowadzone przez ustawodawcę wysokie kary pieniężne – za urządzenie gry na automacie poza kasynem – w wysokości 100 tys. zł od każdego wstawionego automatu¹⁴ miało na celu ograniczenie tego procederu. Z danych przedstawionych na wykresie 1 jednoznacznie wynika, że od 2018 r. nastąpił znaczny spadek liczby zatrzymanych automatów do gier i tendencja utrzymywała się w badanym okresie. Oczywiście nie udało się całkowicie wyeliminować z polskiego rynku nielegalnie wstawionych automatów do gier, na których były rozgrywane gry hazardowe, jednakże proceder ten uległ znacznemu ograniczeniu.

Z formalnego punktu widzenia ustalenie i pociągnięcie do odpowiedzialności osób oraz podmiotów uczestniczących w procederze organizowania i prowadzenia gier hazardowych na automatach do gier wydaje się prostym zadaniem. Każdą sytuację należy jednakże oceniać indywidualnie¹⁵.

Pomysłowość osób odpowiedzialnych za organizowanie tego procederu, przy wykorzystaniu luk prawnych, ewoluowała na przestrzeni lat. Działania podejmowane przez sprawców mają przede wszystkim na celu kamuflowanie tego typu zachowań. Nowo powstające łańcuchy podmiotów gospodarczych, zakładane często na tzw. słupy, wydzierżawiają albo podnajmują od osób fizycznych lub przedsiębiorców nieruchomości czy powierzchnie lokali użytkowych, które w dalszej kolejności wydzierżawiają lub podnajmują między sobą i ostatecznie umieszczają tam urządzenia do gier hazardowych. Od 2017 r. nową formą działania sprawców jest wydzierżawienie fragmentu powierzchni gruntu, na którym lokowany jest kontener z automatami do gier hazardowych – tzw. salon gier. Lokale czy wspomniane kontenery są najczęściej bezobsługowe, a wejście do takiego miejsca odbywa się poprzez zdalne otwarcie drzwi wejściowych czy wpisanie kodu, który grający otrzymują po wcześniejszym kontakcie telefonicznym z osobą z obsługi urządzeń do gier. W konsekwencji utrudnia to funkcjonariuszom celno-skarbowym czy policji ustalenie właściciela lokalu, gdzie ujawniono automat do gier, jak również właściciela czy dzierżawcę kontenera, a w finalnie dysponenta automatów do gier. Skomplikowane jest wówczas także

12 Urządzanie gier hazardowych to organizowanie gier, tj. określenie warunków, wstawienie urządzeń do lokalu, dostarczenie i skonfigurowanie oprogramowania, powierzenie innemu podmiotowi wykonania określonych czynności, np. rozliczanie wygranych.

13 Zgodnie z art. 336 k.c. posiadaczem samoistnym rzeczy jest ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel, a posiadaczem zależnym jest ten, kto rzeczą faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1061.

14 Ustawodawca w art. 89 ust. 4 pkt 1–8 szczegółowo wskazał wysokość kar pieniężnych.

15 Odrębnym zagadnieniem jest kwestia odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstw i wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych przewidziana przez przepisy Kodeksu karnego skarbowego – zob. rozdział 9 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz.U. 2024, poz. 628.

zidentyfikowanie podmiotu zawierającego umowę z usługodawcą Internetu oraz osób obsługujących czy rozliczających automaty do gier oraz właściciela systemu, za pośrednictwem którego rozgrywane są gry na tych urządzeniach. Często firmy będące właścicielami (dysponentami) automatów lub serwerów swoją siedzibę mają poza granicami Polski¹⁶. Na marginesie zaznaczyć należy, że podmioty czy osoby występujące w procederze urządzania i prowadzenia gier hazardowych na automatach do gier działają przez profesjonalnych pełnomocników z renomowanych kancelarii, prowadzących obsługę prawną, co ma pozornie wskazywać na legalność podejmowanych przez nich działań.

Tego typu działania sprawców odpowiedzialnych za organizowanie gier hazardowych na automatach do gier skutkują tym, że proces dowodzenia w postępowaniu karnym, mający na celu identyfikację sprawców i indywidualizację ich odpowiedzialności, jest żmudny i długotrwały, a niejednokrotnie kończy się niepowodzeniem. W konsekwencji uznać należy, że zwalczanie tego typu przestępczości nie jest aktualnie wystarczająco skuteczne. Nieskuteczność ta nie wynika z konstrukcji samych przepisów, ale z praktycznego ich egzekwowania. Ustalanie osób czy podmiotów, które realnie organizują nielegalny hazard na automatach do gier, wymagałoby zastosowania technik operacyjnych w stylu raczej policyjnym niż czysto urzędniczym. Zapewne do skuteczniejszego zwalczania działalności hazardowej, nie tylko związanej z automatami do gier, przyczyniłoby się ściśle współdziałanie Administracji Skarbowej, Policji, Straży Granicznej, Centralnego Biura do Zwalczania Cyberprzestępczości, przy jednoczesnej współpracy z odpowiednikami tych służb w innych krajach.

Zagrożenie wysokimi karami o charakterze finansowym, przewidzianymi za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych, ma niewątpliwie funkcję prewencyjną, co wpływa na świadomość zarówno potencjalnych posiadaczy zależnych, jak i właścicieli lokali, którzy planowaliby umieszczenie w nich automatów do gier. Penalizacja zachowań związanych z urządzeniem gier hazardowych wbrew obowiązującym przepisom nie stanowi oczywiście w pełni skutecznej broni w walce z nielegalnym hazardem¹⁷. Możliwość uzyskania stosunkowo szybko znacznych korzyści finansowych, nieujawnianych organom fiskalnym państwa, a zatem nieopodatkowanych, zawsze stanowić będzie zachętę do organizowania nielegalnego hazardu. W tabeli 2 przedstawiono dane dotyczące decyzji ostatecznych nakładających kary pieniężne wraz z kwotami nałożonych kar.

Tabela 2. Dane dotyczące wydanych decyzji i nałożonych na ich podstawie kwot kar pieniężnych w latach 2017–2023

Rok	Posiadacz zależny lokalu		Posiadacz samoistny lokalu	
	Liczba decyzji nakładających kary pieniężne	Kwota kar pieniężnych wynikająca z decyzji	Liczba decyzji nakładających kary pieniężne	Kwota kar pieniężnych wynikająca z decyzji
2017	0	0	3	400 000
2018	34	6 000 000	11	3 000 000
2019	80	28 800 000	12	1 700 000
2020	173	70 300 000	11	2 200 000
2021	196	75 200 000	16	5 600 000
2022	194	77 300 000	11	2 000 000
2023	72	23 000 000	32	7 400 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów.

¹⁶ Obserwacje autora, czynnego zawodowo funkcjonariusza policji.

¹⁷ Szerzej zob. K. Frąckowiak, *Nielegalny e-hazard. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, ElSet, Olsztyn 2018, s. 251; L. Wilk, *Hazard...*, s. 159–160.

Kwoty nałożonych kar są niewątpliwie znaczne, jednakże rzeczywisty wpływ środków finansowych do budżetu Skarbu Państwa z tego tytułu jest niestety nieznaczny. Ministerstwo Finansów nie dysponuje danymi w zakresie skuteczności egzekwowania kar finansowych nałożonych na posiadaczy i właścicieli lokali, w których znajdowały się niezarejestrowane automaty do gier¹⁸. O niskiej ściągłości powyższych kar pieniężnych świadczą natomiast ogólne dane dotyczące egzekucji kar za nielegalny hazard. Jak wynika z danych za 2022 r., z łącznej kwoty 462 mln zł nałożonych w 2021 r. za łamanie przepisów ustawy o grach hazardowych, odzyskano niewiele ponad 1 mln zł, czyli 0,21%¹⁹. Świadczy to o iluzoryczności karania osób powiązanych z branżą nielegalnego hazardu na automatach do gier. Ustawodawca, ustalając wysokie kary pieniężne dla osób umożliwiających lokowanie w swoich pomieszczeniach automatów do gier hazardowych, nie brał pod uwagę, jaki będzie realny wskaźnik skuteczności ich egzekucji.

Aby zobrazować skalę problemu, przywołać można ustalenia jednego z zakończonych postępowań karno-skarbowych:

W lokalu Bar B., przy ul. Lubelskiej nr ... w miejscowości P... funkcjonariusze z L... Urzędu Celno-Skarbowego w B... przeprowadzili kontrole, w wyniku których zatrzymali automaty do gier, odpowiednio:

- dniu 20.02.2017 r. – 4 terminale CSANI Money Transfers nr: CSA00001, CSA00002, CSA00003, CSA00004 i 1 terminal Hot Fun nr MT1111,
- dniu 24.04.2017 r. – 3 terminale CSANI Money Transfers nr: 41/207N, 150/201N, OLE-1,
- dniu 9.05.2017 r. – 2 terminale CSANI Money Transfers nr: 128/201N, 149/201K.

W ramach kontroli na wymienionych urządzeniach do gier przeprowadzono gry kontrolne, w wyniku których ustalono, iż zatrzymane w lokalu terminale internetowe są to urządzenia o charakterze losowym umożliwiającym zarządzanie gier hazardowych.

Zgodnie z opiniami zatrzymane urządzenia pracowały odpowiednio w okresie:

- CSANI nr CSA00001 – od 18.04.2012 r. do 20.02.2017 r., w tym czasie do CSANI wpłacono 148.400,00 zł i wypłacono 73.860,00 zł – zysk 74.540,00 zł,
- CSANI nr CSA00002 – od 18.04.2012 r. do 20.02.2017 r., w tym czasie do CSANI wpłacono 280.063,50 zł i wypłacono 195.990,41 zł, wykonano 1 przelew na kwotę 3,00 zł (plus 1,00 zł prowizji) – zysk 84.073,09 zł,
- CSANI nr CSA00003 – od 18.04.2012 r. do 20.02.2017 r., w tym czasie do CSANI wpłacono 201.589,50 zł i wypłacono 126.365,25 zł, na korzystanie z przeglądarki wpłacono 0,15 zł – zysk 75.224,25 zł,
- CSANI nr CSA00004 – od 18.04.2012 r. do 19.09.2016 r., w tym czasie do CSANI wpłacono 49.523,50 zł i wypłacono 36.476,56 zł – zysk 13.046,94 zł,
- CSANI nr MT1111 – od 08.09.2016 r. do 20.02.2017 r., w tym czasie do CSANI wpłacono 106.645,00 zł i wypłacono 64.990,00 zł – 41.655,00 zł,
- CSANI nr 41/207N – od 12.01.2017 r. do 24.04.2017 r., w tym czasie do CSANI wpłacono 30.195,00 zł i wypłacono 25.795,00 zł – zysk 4.400,00 zł,
- CSANI nr 150/201N – od 17.02.2017 r. do 24.04.2017 r., w tym czasie do CSANI wpłacono 32.420,00 zł i wypłacono 32.445,40 zł,
- CSANI nr OLE-1 – od 02.09.2016 r. do 24.04.2017 r., w tym czasie do CSANI wpłacono 27.544,50 zł i wypłacono 21.211,37 zł, na korzystanie z przeglądarki wpłacono 0,30 zł – zysk 6.333,13 zł,
- CSANI nr 128/201N – od 02.09.2016 r. do 09.05.2017 r., w tym czasie do CSANI wpłacono 34.800,00 zł i wypłacono 16.110,00 zł – zysk 18.712,00 zł,
- CSANI nr 149/201K – od 22.02.2017 r. do 09.05.2017 r., w tym czasie do CSANI wpłacono 44.030,00 zł i wypłacono 28.905,00 zł – zysk 15.125,00 zł.

18 Odpowiedź Ministerstwa Finansów z 11 grudnia 2024 r. na wniosek o dostęp do informacji publicznej.

19 G. Zawadka, *Kary za nielegalny hazard są wysokie, ale nikt nie płaci. Mafie mają się dobrze*, <https://www.rp.pl/przestepczosc/art36757191-kary-za-nielegalny-hazard-sa-wysokie-ale-nikt-nie-placi-mafie-maja-sie-dobrze> [dostęp: 29.12.2024].

Przytoczony przykład jest jednym z wielu, gdzie w miejsce zarekwirowanych przez funkcjonariuszy urzędu celno-skarbowego urządzeń do gier hazardowych już następnego dnia były wstawiane kolejne. Analizując zysk, który został wygenerowany przez każdy z zatrzymanych automatów do gier, stwierdzić należy, że właściciele lokali nie obawiają się grożących administracyjnych kar pieniężnych i kar przewidzianych przez kodeks karny skarbowy, ale kuszący jest dla nich wysoki i szybki dochód.

4. Podsumowanie

Pomimo tego, że zarówno ustawodawca, jak i inne organy państwowe podejmują działania mające na celu wyeliminowanie z rynku nielegalnych automatów od gier hazardowych, w Polsce nadal funkcjonuje podziemie hazardowe. Osoby i podmioty działające w tego typu branży szybko i skutecznie dostosowują metody swoich działań do mieniających się przepisów prawa. Odbywa się to przede wszystkim poprzez wykorzystanie Internetu, a także innych narzędzi – przede wszystkim VPN – które utrudniają lokalizację i ustalenie tożsamości organizatorów tego procederu. Wymusza to na służbach odpowiedzialnych za zwalczanie tego typu przestępczości stosowanie nowych form i metod w swoich działaniach ukierunkowanych na ustalenie osób odpowiedzialnych za organizowanie gier hazardowych na automatach.

Bibliografia

Literatura:

- Danilewicz-Dudek A., Dudek Z., *Współczesne oblicze hazardu na przykładzie automatów do gier*, [w:] P. Łabuz, I. Malinowska, M. Michalski (red.), *Przestępczość gospodarcza. System zwalczania. Część 1*, Difin, Warszawa 2020, s. 245–260.
- Frąckowiak K., *Nielegalny e-hazard. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, ElSet, Olsztyn 2018.
- Wilk L., *Hazard. Studium kryminologiczne i prawne*, C.H. Beck, Warszawa 2012.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1061.
- Ustawa z dnia 20 maja 1976 r. o grach losowych i totalizatorach, Dz.U. 1976 Nr 19, poz. 122.
- Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych, Dz.U. 1992 Nr 68, poz. 341.
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz.U. 2024, poz. 628.
- Ustawa z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2000 Nr 70, poz. 816.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2003 Nr 84, poz. 774.
- Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 227.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz.U. 2023, poz. 615.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 8 czerwca 2017 r. w sprawie urządzeń losujących, urządzeń do gier i automatów do gier, zabezpieczenia informacji dotyczących urządzanej loterii oraz uzyskiwania, naliczania i wypłacania wygranych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 16.

Netografia:

- Zawadka G., *Kary za nielegalny hazard są wysokie, ale nikt nie płaci. Mafie mają się dobrze*, <https://www.rp.pl/przestepczosc/art36757191-kary-za-nielegalny-hazard-sa-wysokie-ale-nikt-nie-placi-mafie-maja-sie-dobrze> [dostęp: 29.12.2024].