

Adam Rzetecki¹

Opodatkowanie zakładów bukmacherskich podatkiem od gier – analiza i propozycje zmian

Streszczenie:

Stawka podatku od gier dla zakładów wzajemnych w Polsce wynosi 12% i jest jedną z najwyższych w Unii Europejskiej. Wysoka stawka podatku dla zakładów bukmacherskich niekorzystnie wpływa na relację między stawką a wygranymi, silnie je redukując. Mimo iż gracz nie jest podatnikiem, to w rzeczywistości ciężar opodatkowania jest przeniesiony na niego. Przeniesienie ciężaru podatku na gracza przez zmniejszenie stawki powoduje w konsekwencji zmniejszenie wygranej. Fakt, że ustawodawca określił podstawę opodatkowania jako sumę wpłaconych stawek, zamiast jako różnicę między wygraną a stawką, powoduje zmniejszenie wygranej w porównaniu do zakładów zawieranych w innych państwach Unii Europejskiej. W rezultacie konstrukcja podatku od gier dla zakładów wzajemnych ma silny wpływ na zmniejszenie dochodów budżetu państwa.

Słowa kluczowe: podatek od gier, podatek od zakładów bukmacherskich, ciężar podatku, wpływ stawki podatku na wygraną, hazard, zakłady bukmacherskie

1. Wprowadzenie

Wartość rynku gier hazardowych w Polsce szacuje się na około 5 mld złotych². Nie dziwi więc fakt, iż ustawodawca skierował swoją uwagę w jego stronę, opodatkowując hazard podatkiem od gier. Czynnikiem usprawiedliwiającym „specjalne” opodatkowanie gier hazardowych jest ich negatywny odbiór społeczny. Hazard, w świadomości znacznej części Polaków, jawi się jako rozrywka niemoralna, szkodliwa społecznie, uzależniająca

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

² *Rynek zakładów w Polsce*, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/845958,nielegalne-zaklady-bukmacherskie.html>, 26.11.2017.

i adresowana do osób żyjących rozrzutnie. Warto zaznaczyć, że wspomniany argument już w przeszłości był stosowany do nakładania ciężarów podatkowych, bowiem w XV-wiecznej Anglii, pod tym właśnie pretekstem, opodatkowano gry hazardowe, aby zdobyć dodatkowe środki na prowadzenie działań wojennych³. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że obecne działania ustawodawcy związane z opodatkowaniem hazardu nie są uzasadnione wyłącznie względami etycznymi, ale również utratą przez państwo znacznych wpływów fiskalnych w skutek uczestnictwa graczy w internetowych zakładach organizowanych przez zagranicznych bukmacherów. Rodzimy ustawodawca przyjął jednak do walki z tym szkodliwym dla finansów publicznych zjawiskiem rozwiązania oparte wyłącznie o działania legislacyjne na gruncie prawa karnego skarbowego albo blokowaniu zagranicznych stron internetowych oferujących gry hazardowe. Jednakże głównego źródła problemu należy upatrywać w samym sposobie opodatkowania zakładów bukmacherskich podatkiem od gier, gdzie obecnie funkcjonujące rozwiązania zdecydowanie zmniejszają wysokość wygranych, przez co wielu graczy decyduje się na grę u niezarejestrowanych w Polsce, zagranicznych bukmacherów, co w efekcie negatywnie wpływa na wysokość dochodów osiągniętych przez państwo z tytułu wspomnianego podatku.

Celem artykułu jest charakterystyka polskich regulacji prawnych dotyczących opodatkowania zakładów bukmacherskich podatkiem od gier, a w szczególności analiza czynników wpływających na niską efektywność fiskalną tej daniny.

Przyjęto tezę, że konstrukcja opodatkowania zakładów wzajemnych jest niedostosowana do sytuacji, w której rynek zakładów bukmacherskich jest zdominowany przez podmioty działające w Internecie, a nadmierne obciążenia fiskalne przyczyniają się do tego, iż większość graczy korzysta z usług łatwo dostępnych, lecz nielegalnych podmiotów zagranicznych.

W badaniu wykorzystana została metoda analizy i krytyki piśmiennictwa oraz aktów prawnych, polegająca na wskazaniu istotnych cech, związków, zależności istniejących w teorii i opracowaniach naukowych. Rozważania mają charakter deskryptywny i stanowią analizę porównawczą literatury opisującej strukturę oraz mechanizmy funkcjonowania opodatkowania zakładów bukmacherskich podatkiem od gier, jak również eksplanacyjny, ponieważ badają one związki i zależności przyczynowo-skutkowe między regulacjami prawnymi a ich przełożeniem na znaczenie fiskalne podatku.

2. Definicja zakładu bukmacherskiego

Pojęcie zakładu bukmacherskiego zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 2 ustawy o grach hazardowych. Jest to, obok tzw. totalizatorów, rodzaj zakładu wzajemnego, czyli zakładu o wygrane pieniężne lub rzeczowe, polegający na odgadywaniu zaistnienia różnych zdarzeń, w których uczestnicy wpłacają stawki, a wysokość wygranych zależy od umówionego między przyjmującym zakład a wpłacającym stawkę stosunku

³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2013, s. 556.

wpłaty do wygranej – bukmacherstw⁴. Zakłady bukmacherskie to głównie zakłady dotyczące wydarzeń sportowych, w których przewiduje się rezultaty zdarzeń związanych z przebiegiem rywalizacji atletów, na przykład zwycięzcę meczu, dokładny wynik spotkania, liczbę strzelonych bramek czy żółtych kartek. Jednakże zakłady bukmacherskie obejmują również przewidywanie rezultatów zdarzeń niezwiązanych z rywalizacją sportowców, takich jak wynik wyborów lub termin oddania do użytku autostrady. W tym miejscu należy podkreślić, że z punktu widzenia prawa cywilnego zakład jest umową, w której strony dla umocnienia swojego twierdzenia przyrzekają sobie wzajemne świadczenia, jeśli twierdzenie to okaże się prawdziwe lub nieprawdziwe⁵. Ogólnikowa regulacja, zawarta w art. 2 ust. 2 ustawy o grach hazardowych, mówi, iż zakładami wzajemnymi są zakłady o „wygrane pieniężne lub rzeczowe”⁶, co stanowić może źródło istotnych problemów interpretacyjnych. Co prawda, obecnie problem ten ma znaczenie jedynie teoretyczne, bowiem wszyscy zarejestrowani w Polsce bukmacherzy oferują wyłącznie wygrane pieniężne, jednakże wątpliwość wynikająca z tego przepisu sprowadza się do konieczności odpowiedzi na pytanie, czy o zakładzie bukmacherskim można mówić, gdyby bukmacher w ramach wygranej oferował na przykład usługi. Ustawa o grach hazardowych nie wprowadza definicji „wygranej rzeczowej”, a więc konieczne jest odwołanie się do art. 45 k.c., który wskazuje, że rzeczami są wyłącznie przedmioty materialne⁷. Wynika stąd, że zakłady, w których wygraną byłyby usługi, nie mogłyby być uznane za zakłady bukmacherskie w rozumieniu ustawy. Podobny problem ma miejsce w związku z brakiem definicji legalnej „stawki”, którą wpłaca uczestnik. Opierając się na definicji pochodzącej ze słownika języka polskiego PWN, stawka to: „kwota, którą można zyskać lub stracić w grze hazardowej; też: kwota płacona za los na loterii”⁸. Stawka, w założeniu ustawodawcy, może być wpłacona wyłącznie w pieniądzu. Pogląd ten potwierdza stanowisko literatury mówiące, iż gdyby zamiast kwoty pieniężnej na poczet zawarcia zakładu wniesiono rzecz lub usługę, to wówczas nie byłby to zakład bukmacherski w rozumieniu ustawy o grach hazardowych⁹. Ustawodawca, tworząc regulacje prawne, nie zdołał zapobiec powstaniu istotnej luki prawnej, która może być wykorzystana celem uniknięcia płacenia opisywanego podatku. Z drugiej strony, czynnikiem chroniącym system podatkowy przed unikaniem zapłaty podatku od gier w oparciu o nieprecyzyjność zapisów ustawy, są niedogodności praktyczne, z którymi wiązałoby się zastosowanie wspomnianego rozwiązania. Warto tym miejscu wskazać, że popularne konkursy organizowane przez portale internetowe zajmujące się tematyką sportową, gdzie użytkownicy odgadują, np. wyniki meczów Mistrzostwa

⁴ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 471).

⁵ A. Rzetecka-Gil, *Art. 413 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587362280/159720>, 24.11.2017.

⁶ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 471).

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017, poz. 459).

⁸ *Stawka*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/stawka.html>, 27.11.2017.

⁹ A. Słysz, *Opodatkowanie podatkiem od gier bukmacherstwa – rozważania na temat podatku, podatnika, stawki i wpływu podatku na stosunek wpłaty do wygranej*, *Roczniki Administracji i Prawa* 1/2014, s. 162.

Świata w piłce nożnej, a zamiast stawki wyrażonej w pieniądzu posługują się punktami przyznanymi przez organizatora zabawy, wymienialnymi później na nagrody, nie są zakładem bukmacherskim w rozumieniu ustawy. Konkursy te bowiem, chociaż ich mechanizm pozornie przypomina zakłady bukmacherskie, nie są nimi, gdyż nie możemy mówić tu chociażby o stawce wpłacanej przez uczestnika, w rozumieniu ustawy o grach hazardowych.

Jednakże w sytuacjach niejednoznacznych, gdy pojawiają się uzasadnione wątpliwości, czy grę należy uznać za zakład wzajemny, kwestie sporne rozstrzyga każdorazowo Minister Finansów, co zostało potwierdzone wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 17 maja 2013 r., I SA/Po 127/13. Sąd wskazał, iż wykładnia systemowa art. 2 ust. 6 ustawy z 2009 r. o grach hazardowych prowadzi do wniosku, że jeżeli istnieją gry lub zakłady posiadające cechy wymienione w art. 2 ust. 1–5 ustawy, to Minister Finansów jest organem właściwym do rozstrzygnięcia, czy taka gra lub zakład jest grą losową, zakładem wzajemnym albo grą na automacie w rozumieniu ustawy z 2009 r. o grach hazardowych¹⁰. Powyższe rozwiązanie prowadzi do sytuacji, w której Ministrowi Finansów przyznawana jest kompetencja do ustalania przedmiotu podatku, podczas gdy rozwiązanie takie jest sprzeczne z art. 84 Konstytucji RP¹¹, w którym sformułowana została w sposób kategoriyczny zasada wyłączności regulacji ustawowej w odniesieniu do wszystkich konstytutywnych elementów konstrukcji prawnej stosunku prawnopodatkowego.

3. Sposób opodatkowania zakładów bukmacherskich podatkiem od gier

Fakt opodatkowania zakładów bukmacherskich, podobnie jak i innych odmian hazardu, nie budzi społecznego sprzeciwu. Danina ta bowiem głęboko zakorzeniła się w świadomości podatników i obecnie nie kwestionuje się już fiskalnego znaczenia hazardu. Duży wpływ na ten stan rzeczy ma niewątpliwie negatywny odbiór społeczny tego sposobu spędzania wolnego czasu. Dlatego też ustawodawca nie miał trudności, aby uzasadnić sens wprowadzenia dodatkowego ciężaru finansowego, argumentując, że pieniądze pochodzące od osób, które stać na tak kosztowną i społecznie szkodliwą rozrywkę, będą teraz wykorzystane przez państwo do bardziej pożytecznych celów. Podatek od gier w Polsce, jak zwraca uwagę A. Gorgol¹², uregulowany jest w sposób specyficzny, a mianowicie wszystkie regulacje dotyczące wspomnianego podatku zlokalizowane są w ustawie o grach hazardowych, nie zaś w typowej ustawie podatkowej. Ustawa ta, poza sprawami fiskalnymi, reguluje też całokształt zdarzeń, które wiążą się z funkcjonowaniem gier hazardowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Dochody z podatku od gier, osiągnięte w wyniku opodatkowania zakładów bukmacherskich, stanowią w całości dochód Skarbu Państwa. Danina publiczna, o której

¹⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 maja 2013 r., I SA/Po 127/13, LEX 1310727.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997, Nr 78, poz. 483).

¹² A. Gorgol, *Podatek od gier* [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2011, s. 231.

mowa, jest podatkiem pośrednim. W oparciu o kryterium źródła przychodu, podatek ten jest podatkiem typu przychodowego (obliczany od obrotu brutto)¹³. Jak wskazuje M. Krawczak: „podatek ten opiera się o zasadę samoobliczania, naśladując w ten sposób regulacje podatkowe obecne w pozostałych państwach UE”¹⁴. Stanowisko to potwierdza treść wyroku NSA z 20 stycznia 2015 r. II FSK 2464/14¹⁵, gdzie stwierdzono, że „działanie organu (gdy podstawą korekty była wysokość stawki mającej zastosowanie, a nie zaszła żadna z przesłanek określonych w art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej), który określił zobowiązanie w kwocie dokładnie takiej samej, jak zadeklarowana przez podatnika, jest niedopuszczalne w świetle art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej i narusza wyrażoną zasadę samoobliczenia podatku”.

4. Zakres podmiotowy podatku od gier w kontekście opodatkowania zakładów bukmacherskich

Zakres przedmiotowy opodatkowania w kontekście zakładów bukmacherskich wiąże się z urzędzaniem tego rodzaju gier hazardowych¹⁶. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w świetle art. 71 ust. 4 ustawy o grach hazardowych obowiązek podatkowy powstaje z dniem rozpoczęcia urzędzania gier w pierwszym punkcie lub na pierwszej stronie internetowej spośród punktów i stron objętych zezwoleniem¹⁷.

Podatnikiem podatku od gier jest podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą w zakresie urzędzania gier hazardowych (tu: od zakładów bukmacherskich), funkcjonując w oparciu o udzielone mu zezwolenie¹⁸. Jednakże, jak zauważa A. Słysz, „gracz, uczestnik zakładu wzajemnego wpłacający stawkę, nie jest *de iure* podatnikiem podatku od gier”¹⁹. Ma bowiem miejsce zjawisko określane mianem przerzucalności podatku²⁰, gdyż ekonomiczny ciężar opodatkowania ponosi nie podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie gier hazardowych, ale gracz, w momencie, gdy wpłaca stawkę umożliwiającą wzięcie udziału w grze.

5. Podstawa opodatkowania w przypadku zakładów wzajemnych

Podstawę opodatkowania podatkiem od gier w odniesieniu do zakładów bukmacherskich stanowi, zgodnie z art. 73. ust. 1 pkt 4 ustawy o grach hazardowych, suma wpłaconych stawek²¹. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że suma wpłaconych

¹³ *Ibidem*, s. 231–233.

¹⁴ M. Krawczak, *Stosowanie przepisów dotyczących podatku od gier*, Prawo i podatki 9/2009, s. 21.

¹⁵ Wyrok NSA z 20 stycznia 2015 r., II FSK 2464/14, ONSAiWSA 2015/6/121.

¹⁶ A. Gomułowicz, J. Małecki, *op.cit.*, s. 556.

¹⁷ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 471).

¹⁸ M. Goettel, *Podatek od gier* [w:] *Instytucje prawa cywilnego w konstrukcji prawnej podatków*, red. M. Goettel, M. Lemonnier, Warszawa 2011, s. 387–388.

¹⁹ A. Słysz, *op.cit.*, s. 163.

²⁰ H. Dzwonkowski, *Struktura dochodów podatkowych* [w:] *Prawo podatkowe*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2010, s. 19.

²¹ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 471).

stawek to całość faktycznie otrzymanych przez podmiot przyjmujący zakłady kwot z tytułu obstawiania zakładów²². Z punktu widzenia interesu fiskalnego nie ma znaczenia, czy zawarty zakład zakończy się wygraną gracza. Należność z tytułu podatku zależy bowiem wyłącznie od tego, jaką kwotę gracz wpłacił w momencie zawarcia zakładu wzajemnego.

Zdefiniowanie „sumy wpłaconych stawek” nie budzi żadnych wątpliwości, gdy zakłady są zawierane u bukmacherów stacjonarnych (naziemnych). Inaczej sytuacja wygląda w przypadku gry przez Internet. Od 2011 roku prawo pozwala bukmacherom zarejestrowanym w Rzeczypospolitej Polskiej na organizowanie zakładów również w sieci²³. Każdy gracz, chcący zawierać zakłady przez Internet, musi założyć „konto gracza”, podając w tym celu dane personalne, zgodnie z regulaminem opracowanym przez legalnie działającego bukmachera²⁴. Na konto gracz wpłaca określoną kwotę (depozyt), którą wykorzystuje w grze. W sytuacji gdy prawidłowo przewiduje rezultaty zdarzeń i wygrywa, może uzyskaną w ten sposób kwotę wykorzystywać do dalszej gry. Jednak do momentu, aż nie zdecyduje się na wypłatę środków, mają one charakter *de facto* wirtualny. Pojawia się zatem wątpliwość, czy reinwestowane wygrane należy uznawać za „sumy wpłaconych stawek”, a w konsekwencji odprowadzać od nich podatek. W początkowej fazie funkcjonowania w Polsce legalnych zakładów internetowych bukmacherzy mieli problem, czy podstawą opodatkowania są w tym przypadku pieniądze wpłacone pierwotnie przez gracza, czy też stawka każdego zawartego zakładu. Problem ten rozstrzygnął dopiero wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 czerwca 2010 r. (I SA/Gl 367/10), z którego jednoznacznie wynika, że zdaniem sądu:

podstawę opodatkowania podatkiem od gier przy zakładach wzajemnych (bukmacherskich) stanowi suma stawek – bez względu na formę uregulowania kolejnej stawki (wpłaty, przeznaczenia, zadysponowania), a to z tej przyczyny, że zawarcie zakładu wzajemnego wymaga wytypowania zdarzenia oraz opłacenia stawki (...). Stwierdzenie o sumie wpłaconych stawek, które przesądza o podstawie opodatkowania, dotyczy – zdaniem organu interpretacyjnego, którą to interpretację podziela skład orzekający w niniejszej sprawie – sumy wszystkich kwot (stawek), które stanowią podstawę do obliczenia ewentualnej wygranej, czyli będzie to kwota wpłacona bezpośrednio przez gracza, jak i też kwoty wynikające z poszczególnych prawidłowo wytypowanych okazji przeznaczone na kolejne okazje zawarcia układu²⁵.

Sąd w swoim orzeczeniu przyjął stanowisko zdecydowanie profiskalne. Niemniej jednak przedstawioną wyżej wykładnię prawa należy uznać za słuszną. W obecnym stanie prawnym niezakwalifikowanie kwot wynikających z wygranych w Internecie przy zawieraniu kolejnych zakładów jako „sumę wpłaconych stawek” mogłoby

²² G. Musolf, *Kontrola realizacji zobowiązań podatkowych w podatku od gier po 30 października 2009 r.* [w:] *Ordynacja podatkowa. Kontrola realizacji zobowiązań podatkowych*, red. R. Dowgier, Białystok 2012, s. 390.

²³ A. Słysz, *op.cit.*, s. 164.

²⁴ *Regulamin*, <https://www.sts.pl/pl/customer-service/regulamin/>, 27.11.2017.

²⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 czerwca 2010 r., I SA/Gl 367/10, LEX 590859.

prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji osób grających u bukmacherów naziemnych. Należy stwierdzić jednak, że ustawodawca w przyszłości powinien na nowo wyznaczyć podstawę opodatkowania dla zakładów wzajemnych (w tym bukmacherskich) i uznać argument, że pieniądze, którymi obraca gracz uprawiający hazard w sieci mają, aż do momentu ich wypłaty na konto bankowe, charakter „wirtualny”. Tego typu zmiana jest konieczna w obliczu ewolucji preferencji klientów, którzy chętniej wybierają wygodną i szybką grę przez Internet, podczas gdy z usług naziemnych bukmacherów korzystają głównie osoby starsze, przyzwyczajane do wizyt w punkcie oferującym zawarcie zakładu. Nie ulega wątpliwości, że ewolucja zwyczajów graczy skłoni ustawodawcę do znalezienia alternatywnych rozwiązań w dziedzinie opodatkowania hazardu, tym bardziej, że musi on liczyć się z silną konkurencją ze strony podmiotów zagranicznych, której nie uda się wyeliminować jedynie w oparciu o działania legislacyjne na gruncie prawa karnego skarbowego czy też blokowania zagranicznych stron internetowych oferujących gry hazardowe. Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem wydawać może się odejście od opodatkowania wpłacanych stawek na rzecz opodatkowania różnicy między wypłacaną wygraną a pierwotnie wniesionym wkładem.

6. Stawka podatku dla zakładów wzajemnych

Stawka podatku jest proporcjonalna i ujęta procentowo w stosunku do podstawy opodatkowania²⁶. Podatek od gier oblicza się według skali proporcjonalnej, a stawka nie ulega zmianie w zależności od zmiany podstawy opodatkowania²⁷. Obecnie wynosi ona 2,5% dla zakładów wzajemnych na sportowe współzawodnictwo zwierząt, a także 12% dla innych zakładów wzajemnych²⁸. Podobną do polskiej konstrukcję wprowadzono w 2012 roku w Niemczech, jednakże tam zakłady bukmacherskie są opodatkowanie stawką 5%, a zatem zdecydowanie niższą²⁹. W wielu krajach Europy zakłady wzajemne nie są obłożone ciężarami fiskalnymi albo są one symboliczne, a zatem w Polsce poziom opodatkowania tej branży jest niemal najwyższy w UE. Polskie podmioty oferujące zawieranie zakładów bukmacherskich mają więc ograniczoną możliwość równorzędnego konkurowania z podmiotami zagranicznymi, nie tylko z uwagi na niekorzystne opodatkowanie, ale również z powodu licznych wymagań formalnych i organizacyjnych. NIK, w informacji o wynikach kontroli dotyczącej funkcjonowania rynku zakładów wzajemnych, wskazał, że aż 90% polskiego rynku należy do bukmacherów zagranicznych, niepłacących podatków w kraju³⁰. Jednak główną przyczyną, dla której polscy gracze decydują się na korzystanie z oferty obcych podmiotów, jest znaczna dysproporcja między wygranymi, które mogą osiągnąć

²⁶ A. Gomułowicz, J. Małecki, *op.cit.*, s. 558.

²⁷ A. Gorgol, *op.cit.*, s. 231.

²⁸ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 471).

²⁹ A. Słysz, *op.cit.*, s. 165.

³⁰ *Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8059,vp,10080.pdf>, 29.11.2017.

u nielegalnych bukmacherów w stosunku do wygranych możliwych do osiągnięcia w Polsce. Wysoka stawka podatku, połączona z niekorzystnie określoną podstawą opodatkowania (sumą wpłaconych stawek) sprawia, że uczestniczenie w zakładach organizowanych przez rodzimych bukmacherów jest niezbyt opłacalne i zmusza gracza do podjęcia większego ryzyka w celu osiągnięcia zadowalających rezultatów finansowych, co zwiększa prawdopodobieństwo przegrania zakładu. W sytuacji bowiem, gdy gracz zawiera dwa zakłady: jeden u polskiego bukmachera, a drugi u zagranicznego, przy założeniu wniesienia stawki w jednakowej wysokości i przy jednakowym kursie (przyporządkowany przelicznik ustalony dla każdego wydarzenia przez bukmachera według jego własnego uznania³¹) na zwycięstwo danej drużyny, to jego wygrana osiągnięta w Polsce zawsze będzie o kilkadziesiąt procent niższa aniżeli ta osiągnięta w ramach gry u podmiotu zagranicznego.

Zasygnalizowania wymaga fakt, iż opodatkowanie podatkiem od gier nie wyklucza dodatkowego obciążenia wygranej podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Wolne od tego podatku są wygrane, jeżeli jednorazowa ich wartość nie przekracza 2 280 zł. Podatek dochodowy od wygranej przekraczającej przywołany limit ma postać podatku zryczałtowanego i wynosi 10% wygranej, co wynika z art. 30 ust.1. pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych³². Podatek pobiera się od pełnej wysokości wygranej, nie zaś wyłącznie od nadwyżki ponad 2 280 złotych. Teoretycznie możliwa jest sytuacja, w której gracz „wygra” mniejszą kwotę niż ta, którą pierwotnie wniósł jako wkład pieniężny w momencie zawierania zakładu. Dodatkowe opodatkowanie wygranych w zakładach bukmacherskich jest rozwiązaniem szkodliwym, zniechęcającym graczy do uczestnictwa w legalnych zakładach. W konsekwencji gracze dysponujący większym kapitałem, a zatem grający za duże stawki, nie będą zainteresowani grą u polskiego bukmachera, gdyż wiąże się ona ze zbytnim obciążeniem fiskalnym. W konsekwencji budżet nie osiąga dochodów z podatku od gier hazardowych, które mógłby osiągnąć, gdyby sposób opodatkowania nie zmniejszył, w znacznym stopniu, wygranych przez gracza kwot.

7. Propozycje zmian w opodatkowaniu zakładów bukmacherskich podatkiem od gier

Możliwość osiągnięcia większych dochodów z gry w zakładach bukmacherskich jest głównym czynnikiem, dla którego Polacy decydują się, wbrew obowiązującemu prawu, uczestniczyć w zakładach wzajemnych prowadzonych przez podmioty zagraniczne. Zgodnie z art. 107 § 2 k.k.s.: „każdy, kto na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uczestniczy w zagranicznej grze losowej lub zagranicznym zakładzie wzajemnym, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności do lat 3, albo obu tym karom łącznie”³³. Jednakże groźba kary nie działa odstraszająco, chociażby z uwagi na fakt, iż cytowany przepis nie jest zgodny z prawem

³¹ *Regulamin*, <https://www.sts.pl/pl/customer-service/regulamin/>, 29.11.2017.

³² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 2032).

³³ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2017, poz. 2226).

unijnym, a ustawodawca wprowadzając go najwyraźniej nie zapoznał się z orzecnictwem TSUE. Trybunał uznał, że przepisy ograniczające możliwość korzystania z usług podmiotów legalnie działających w innych państwach UE stanowią naruszenie swobody świadczenia usług³⁴, czemu dał wyraz chociażby w wyroku z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie *Gambelli i in. przeciwko Włochom*. Stwierdził tam, że: „uregulowania krajowe, które zakazują – pod rygorem sankcji karnych – wykonywania działalności w zakresie zakładów wzajemnych bez koncesji lub zezwolenia wydane-go przez dane państwo członkowskie, stanowią ograniczenie swobody działalności gospodarczej oraz swobodnego świadczenia usług, o których mowa odpowiednio w art. 43 WE i 49 WE”³⁵.

Aktualnie jedynie kilkanaście procent zakładów bukmacherskich w Polsce jest zawieranych w ramach gry u legalnie działających podmiotów. Taki stan rzeczy jest rezultatem nie tylko łatwego dostępu do internetowej oferty bukmacherów zarejestrowanych w rajach podatkowych, ale także niewłaściwej konstrukcji podatku od gier, która zniechęca do gry u polskich podmiotów. Ustawodawca musi zatem podjąć działania, które choć w części odwrócą to zjawisko, gdyż walka z nielegalnymi zakładami bukmacherskimi w oparciu wyłącznie o regulacje prawa karnego skarbowego albo blokowanie zagranicznych stron oferujących gry hazardowe, mimo początkowych sukcesów, w dłuższej perspektywie nie jest w stanie odwrócić niekorzystnego trendu.

Obecnie niezbędna wydaje się radykalna modyfikacja konstrukcji podatku od gier w odniesieniu do zakładów wzajemnych. Przede wszystkim podstawa opodatkowania powinna ulec zmianie w ten sposób, że nie stanowiłaby jej suma wpłaconych stawek, ale różnica między wysokością wygranej a sumą wpłaconej stawki. Wówczas gracze uniknęliby konieczności zawierania bardziej ryzykownych zakładów celem zniwelowania strat spowodowanych oddziaływaniem tzw. współczynnika, będącego emanacją obecnej konstrukcji opodatkowania zakładów bukmacherskich. Jak bowiem wynika z Opracowania Tematycznego sporządzonego w trakcie prac nad obecną ustawą przez Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, taki sposób określania podstawy opodatkowania jest dominujący w państwach członkowskich Unii Europejskiej³⁶. Jednocześnie konieczne wydaje się obniżenie stawki podatku z obecnych 12% do takiego, który pozwoliłby stać się polskim podmiotom konkurencyjnym, przynajmniej względem przedstawicieli branży z innych państw UE. Oczywiście jest, że nawet najbardziej liberalny podatek zawsze jest gorszy dla gracza niż brak podatku, a więc nigdy nie będzie możliwe całkowite odwrócenie proporcji między bukmacherami polskimi a zarejestrowanymi w rajach podatkowych. Warto jednak czynić starania, aby sukcesywnie zmniejszać liczbę graczy korzystających z oferty nielegalnych w Polsce bukmacherów i tym samym ograniczyć straty budżetu państwa powstałe w wyniku uchylania się od płacenia podatku od gier.

³⁴ E. Kosiński, *Nowe prawo hazardowe. Wybrane zagadnienia*, *Homines Hominibus* 1/2011, s. 8–13.

³⁵ Wyrok ETS z dnia 6 listopada 2003 r., C-243/01, *Gambelli i in. przeciwko Włochom* (niepubl.).

³⁶ *Opracowania tematyczne OT-576*, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/74/plik/ot-576.pdf>, 29.11.2017.

8. Podsumowanie

Analiza opodatkowania zakładów bukmacherskich podatkiem od gier w Polsce pokazuje, że niekiedy ustawodawca, wprowadzając nowe rozwiązania prawne, myśli w sposób życzeniowy i nie uwzględnia realiów współczesnego świata. Dobitym przykładem ilustrującym przywołaną tezę jest konstrukcja opodatkowania zakładów wzajemnych, którą można by uznać za skuteczne rozwiązanie, pod warunkiem jednak, że funkcjonowałyby ona 20 lat temu. W sytuacji, gdy większość graczy, poprzez Internet, ma łatwy dostęp od korzystniejszej podatkowo oferty podmiotów zagranicznych, obowiązywanie skrajnie fiskalnych rozwiązań musi zwiastować niepowodzenie. Ustawodawca powinien opracować przepisy prawne, które przyczyniłyby się do zwiększenia przejrzystości reguł zawierania zakładów wzajemnych oraz ich opodatkowania. Zminimalizowanie obciążeń podatkowych skutkowałoby wzrostem znaczenia legalnych bukmacherów, którzy prowadząc działalność gospodarczą, płacą również inne podatki na rzecz państwa oraz tworzą nowe miejsca pracy. Niższe podatki zachęciłyby do gry również osoby, które wobec niskiej opłacalności uczestnictwa w zakładach bukmacherskich u polskich podmiotów, spowodowanej czynnikami fiskalnymi, rezygnują z niej w ogóle. Wydaje się zatem, że liberalizacja polityki podatkowej w odniesieniu do podatku od zakładów bukmacherskich jest konieczna dla wzrostu wpływów do budżetu z tytułu podatku od gier.

* * *

Taxation of Betting with Gambling Tax – Analysis and Proposed Changes

The rate of the gambling tax for betting in Poland is 12% and it is one of the highest rates in the European Union. The high tax rate for betting has unfavorable impact on relation between stakes and winnings, strongly reducing them. Even though players are not taxpayers, the tax burden is in fact put on them. The transfer of the tax burden on the player through the stake reduction, in consequence leads to reductions of winnings. The fact that the legislature defined the tax base as sum of paid rates, rather than the difference between winning and stake, reduces the winnings compared to bets made in countries of the European Union. As a result the construction of the tax on games for betting has a strong impact on reducing the state's budget revenues.

Key words: gambling tax, betting tax, tax burden, impact of the tax base on winnings, gambling, betting