RPW/142685/2026 P
Data:2026-09-21

Warszawa, dnia 16 września 2026 roku

[redacted]

MINISTERSTWO FINANSÓW
KANCELARIA GŁÓWNA
Wpł. 2026 -09- 21
Dep. MF16 zał. plik+kop

1) **Minister Finansów i Gospodarki**
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

2) **Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**
Kancelaria Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa

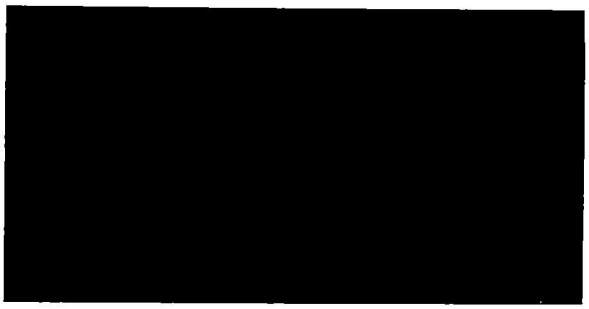
PETYCJA

w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 595)

Szanowny Panie Marszałku,
Szanowny Panie Ministrze,

działając na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) (dalej: „**Konstytucja RP**") oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870) (dalej: „**u.p.**"), w interesie publicznym wnoszę petycję do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministra Finansów i Gospodarki, jako ministra właściwego do spraw nadzoru nad rynkiem gier hazardowych, w celu rozpatrzenia i podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 595) (dalej: „**Ustawa**").

Jednocześnie na podstawie art. 4 ust. 3 u.p. wnoszę o **zanonimizowanie** moich danych osobowych oraz informuję, iż **nie wyrażam** zgody na ich publikację. Proszę również o **anonimizację podpisu**. Pozostaję jednak do dyspozycji organów Państwa w związku ze składaną petycją, wnosząc jednocześnie o informowanie mnie o postępie prac.



UZASADNIENIE

I. Cel petycji

Niniejsza petycja zostaje wniesiona w interesie publicznym, a jej przedmiotem jest wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych w taki sposób, aby dobrowolnie złożone oświadczenie o samowykluczeniu z gry uzyskiwało z mocy ustawy skutek wiążący wobec podmiotu prowadzącego kasyno gry przez cały okres oznaczony przez osobę składającą oświadczenie.

Jako osoba zawodowo udzielająca pomocy prawnej, spotykam się z konkretnymi i niejednokrotnie dramatycznymi następstwami utraty kontroli nad grą hazardową, które dalece wykraczają poza uszczuplenie środków przeznaczonych na rozrywkę. Są to sprawy obejmujące utratę wieloletnich oszczędności, zaciąganie kolejnych kredytów i pożyczek w celu kontynuowania gry albo odzyskania wcześniejszych strat, powstawanie zadłużenia wobec podmiotów rynku pozabankowego i osób prywatnych, obciążanie nieruchomości hipoteką, przymusową sprzedaż składników majątku, egzekucję z wynagrodzenia i rachunków bankowych, utratę mieszkania lub domu służącego zaspokajaniu potrzeb całej rodziny, niewykonywanie zobowiązań alimentacyjnych, zaległości czynszowych, podatkowych i składkowych, a także konieczność ogłoszenia upadłości konsumenckiej. Skutkom majątkowym towarzyszą zazwyczaj następstwa o charakterze osobistym i rodzinnym, w tym ukrywanie zadłużenia przed najbliższymi, utrata zaufania między małżonkami, rozpad związku, rozwód, ograniczenie kontaktów z dziećmi, przemoc ekonomiczna, utrata pracy, izolacja społeczna oraz pogłębiające się zaburzenia psychiczne. W najcięższych przypadkach ujawniane są myśli

samobójcze, akty samouszkodzenia, , w związku z nawarstwieniem długów, poczuciem bezradności oraz rozpadem dotychczasowego życia rodzinnego i zawodowego.

Z perspektywy praktyki świadczenia pomocy prawnej, szczególnie trudne do zaakceptowania są sytuacje, w których osoba dotknięta takim problemem rozpoznaje istniejące zagrożenie, podejmuje racjonalną decyzję o zaprzestaniu gry i zwraca się do kasyna o objęcie jej zakazem wstępu, lecz ustanowiona w ten sposób ochrona okazuje się nietrwała, ponieważ w okresie nawrotu przymusu gry może zostać zniesiona na jej żądanie, za zgodą kierownictwa kasyna. W takich sytuacjach, mamy do czynienia z luką prawną, która otwiera osobie uzależnionej drogę do utraty pozostałego majątku, dalszego zadłużenia, ostatecznego rozpadu rodziny, pogorszenia stanu zdrowia psychicznego, a niekiedy również do następstw nieodwracalnych - także w przypadku osób ubezwłasnowolnionych.

Celem postulowanej regulacji jest zapewnienie graczowi lub osobie zmagającej się z uzależnieniem od hazardu rzeczywistej ochrony przed negatywnymi skutkami hazardu przez nadanie mocy wiążącej jego uprzedniej, dobrowolnej decyzji o czasowym wykluczeniu z gry. Wykluczenie z gry ma bowiem służyć osobie, która - dostrzegając ryzyko utraty kontroli nad własnym zachowaniem, pogłębiania strat finansowych albo wystąpienia dalszych następstw osobistych i rodzinnych - żąda ustanowienia zewnętrznej bariery uniemożliwiającej jej dostęp do kasyna przez samodzielnie wybrany okres. Ochrona ta spełnia swoją funkcję tylko wówczas, gdy późniejsze żądanie cofnięcia albo skrócenia wykluczenia, złożone przed upływem oznaczonego terminu, pozostaje bezskuteczne, a podmiot prowadzący kasyno jest ustawowo zobowiązany do odmowy wstępu niezależnie od aktualnego stanowiska gracza oraz własnego interesu ekonomicznego. Projektowana instytucja nie zmierza zatem do zastąpienia woli osoby grającej rozstrzygnięciem organów, lecz do zagwarantowania skuteczności decyzji (oświadczenia woli), którą osoba ta podjęła uprzednio, świadomie i dobrowolnie, właśnie w celu ochrony przed przewidywanym osłabieniem kontroli oraz wynikającymi z niego szkodami.

Innymi słowy, zasadne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej, której przedmiotem będzie zagwarantowanie prawa osoby pełnoletniej do złożenia podmiotowi posiadającemu koncesję na prowadzenie kasyna gry oświadczenia o samowykluczeniu, ze skutkiem we wszystkich kasynach prowadzonych przez ten podmiot, na wybrany przez gracza okres.

II. Istota problemu

Wyrazem dostrzeżenia (choć dostrzeżenia częściowego) przez ustawodawcę problemu uzależnienia od hazardu zdaje się być art. 15 ust. 1d pkt 4 Ustawy, zgodnie z którym w celu zapewnienia ochrony uczestników gry przed negatywnymi skutkami hazardu, podmiot wykonujący monopol państwa w zakresie gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach ma obowiązek wdrożyć regulamin odpowiedzialnej gry, obejmujący w szczególności wymóg umieszczenia w salonie gier na automatach, w widoczny sposób informacji o podmiocie oferującym gry hazardowe i sposobie kontaktu z nim; regulaminu gry; informacji o zakazie gry osobom poniżej 18. roku życia; informacji o ryzyku związanym z hazardem; nazw instytucji świadczących pomoc osobom z problemami hazardowymi; procedurę weryfikacji ukończenia 18. roku życia przez uczestników gry; procedurę rejestracji uczestnika gry, jako warunku rozpoczęcia i prowadzenia gry; mechanizmy umożliwiające uczestnikom gry kontrolę swojej aktywności w salonie gier na automatach; mechanizmy uniemożliwiające uczestnikom gry grę po wyczerpaniu środków finansowych uczestnika gry; zapewnienie ochrony małoletnich przy sposobie prezentacji informacji handlowych w salonie gier na automatach; procedurę weryfikacji wieku osób wchodzących do salonu gier; umieszczenie przed wejściem do salonu gier na automatach, w widoczny sposób, informacji o zakazie wstępu osób poniżej 18. roku życia. Zbliżone funkcjonalnie wymogi wprowadza art. 15i Ustawy.

Jednakże, powyższe dotyczy wyłącznie podmiotu wykonującego monopol państwa w zakresie gier na automatach, jak również podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych urządzanych przez sieć Internet - **nie dotyczy to zatem naziemnych kasyn gry w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a) Ustawy.**

Powstała w ten sposób luka ma charakter normatywny, a nie wyłącznie praktyczny: pomimo ustanowienia obowiązku identyfikacji i rejestracji każdej osoby wchodzącej do kasyna, Ustawa nie przyznaje takiej osobie prawa do złożenia wiążącego oświadczenia o samowykluczeniu, nie nakłada na operatora obowiązku jego przyjęcia i respektowania, nie określa minimalnych wymagań dotyczących formy, zakresu i czasu obowiązywania oświadczenia, nie wyłącza możliwości jego przedterminowego cofnięcia oraz nie przewiduje publicznoprawnej sankcji za dopuszczenie do gry osoby objętej samozakazem - obowiązujące przepisy przewidują obowiązek ustanowienia mechanizmów odpowiedzialnej gry dla hazardu internetowego oraz

salonów gier na automatach, jednak nie ustanawiają dla kasyn gry ustawowego, jednolitego i bezpośrednio skutecznego mechanizmu dobrowolnego samowykluczenia z gry.

Luki tej nie usuwają procedury stosowane przez poszczególne kasyna, ponieważ ich treść, trwałość i sposób wykonania zależą od decyzji przedsiębiorcy, a przyznana w nich ochrona może zostać ograniczona albo zniesiona za zgodą dyrekcji lub zarządu, również przed upływem okresu pierwotnie wskazanego przez gracza.

W rezultacie, ustawodawca dostrzega potrzebę ochrony przed negatywnymi skutkami hazardu oraz przewiduje mechanizmy kontroli aktywności w salonach gier na automatach i w grach urządzanych przez Internet, lecz pozostawia poza zakresem analogicznej ochrony osoby uczestniczące w grach kasynowych, mimo że ryzyko utraty kontroli nad grą nie ustaje tylko dlatego, że gra odbywa się w kasynie stacjonarnym, a nie w salonie gry na automatach albo za pośrednictwem sieci Internet. Skoro *ratio legis* art. 15 ust. 1d oraz art. 15i Ustawy stanowi ochrona uczestników gry przed negatywnymi skutkami hazardu, **powstaje zasadnicze pytanie, z jakich względów ustawodawca nie zapewnił analogicznego standardu ochrony osobom uczestniczącym w grach urządzanych w kasynach stacjonarnych.** Charakter chronionego dobra - zdrowie gracza, jego bezpieczeństwo ekonomiczne oraz ochrona przed następstwami utraty kontroli nad grą - pozostaje przecież taki sam niezależnie od tego, czy gra odbywa się przez sieć Internet, w salonie gier na automatach, czy przy stole albo automacie znajdującym się w kasynie gry. Sama odmienność organizacyjna poszczególnych form hazardu może uzasadniać zróżnicowanie sposobu realizacji obowiązków ochronnych, **nie stanowi jednak racjonalnego uzasadnienia całkowitego pominięcia kasyn gry**, zwłaszcza że art. 15a Ustawy już obecnie nakazuje identyfikację i rejestrację każdej osoby wchodzącej do takiego obiektu, a więc **zapewnia gotowy mechanizm** umożliwiający weryfikację aktywnego samowykluczenia. Jeżeli zatem ustawodawca uznał, że ryzyko związane z hazardem wymaga wprowadzenia mechanizmów pozwalających uczestnikowi kontrolować własną aktywność, konsekwencja aksjologiczna i systemowa wymagają, aby możliwość ta nie zależała od miejsca lub technicznej formy urządzania gry, a tym bardziej nie była wyłączona właśnie w kasynach, w których brak ustawowego samowykluczenia nie wynika z niemożności jego wykonania, lecz z nieuzasadnionego zaniechania objęcia tego segmentu rynku analogiczną regulacją.

III. Problem uzależnienia od hazardu w Polsce - ważny interes publiczny

Przed przejściem do zasadniczych rozważań należy zwrócić uwagę Ministra Finansów i Gospodarki, jako ministra właściwego do spraw finansów publicznych, oraz Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej na skalę problemu uzależnienia od hazardu w Polsce, jego doniosłe następstwa społeczne oraz wynikającą stąd konieczność niezwłocznego ustanowienia skutecznych instrumentów ochrony osób podejmujących dobrowolną decyzję o samowykluczeniu z udziału w grach urządzanych w kasynach gry.

Problem uzależnienia od hazardu nie sprowadza się do nieostrożnego dysponowania własnym majątkiem przez jednostkę, lecz stanowi społecznie doniosłe zjawisko prowadzące do zadłużenia, utraty środków koniecznych do zaspokojenia podstawowych potrzeb rodziny, rozpadu więzi osobistych, pogorszenia zdrowia psychicznego, utraty pracy, a w skrajnych przypadkach - również do popełniania czynów zabronionych oraz zagrożenia życia. Skutki te obciążają nie tylko osobę dotkniętą zaburzeniem hazardowym, lecz także jej małżonka, dzieci i pozostałych członków rodziny, wierzycieli, pracodawców, instytucje pomocy społecznej oraz publiczny system ochrony zdrowia.[1] WHO zalicza skuteczne narzędzia samowykluczenia do interwencji służących ograniczaniu szkód oraz zwraca uwagę na ograniczoną wartość rozwiązań dobrowolnych, które jednak nie są skutecznie egzekwowane.

Przeciwdziałanie powstawaniu i pogłębianiu szkód hazardowych pozostaje zatem niewątpliwie w interesie publicznym, w którym mieści się w szczególności stworzenie osobie samodzielnie dostrzegającej utratę kontroli i dobrowolnie zwracającej się o uniemożliwienie jej dalszego uczestnictwa w grze skutecznego instrumentu zabezpieczającego tę decyzję przed późniejszym impulsem do powrotu do hazardu. Ochrona ta nie może być pozostawiona wyłącznie regulaminowi ani uznaniowej praktyce przedsiębiorcy, skoro obowiązująca ustawa nie nadaje oświadczeniu o samowykluczeniu z kasyna gry ustawowo określonego skutku, nie ustanawia minimalnego okresu jego obowiązywania i nie wyłącza możliwości jego przedterminowego uchylenia.[2] **Państwo nie powinno pozostawać obojętne wobec sytuacji, w której osoba**

---

[1] Por. World Health Organization, *Gambling*, 2 grudnia 2024 r., gdzie wśród następstw hazardu wymieniono m.in. trudności finansowe, rozpad relacji, przemoc w rodzinie, zaburzenia psychiczne, samobójstwa oraz szkody ponoszone przez osoby bliskie gracza - https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/gambling (dostęp: 15 września 2026 r.);
Ł. Wieczorek, T. Bednarczyk, *Prawo wobec hazardu – przegląd literatury i regulacji prawnych w wybranych krajach świata. Raport z badania*, Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, Warszawa 2022, s. 2–3,

[2] Ł. Wieczorek, T. Bednarczyk, *Prawo wobec hazardu...*, op. cit., s. 31–33, 47 oraz 62–63. Autorzy raportu wskazują m.in. na nieskuteczność mechanizmów pozostawionych poszczególnym organizatorom oraz na potrzebę oparcia obowiązku prowadzenia i przekazywania danych o blokadach na wyraźnych przepisach prawa publicznego, a nie wyłącznie na postanowieniach umownych.

świadoma własnego problemu podejmuje próbę ochrony siebie i swojej rodziny, lecz dostępny jej mechanizm okazuje się pozorny, ponieważ jego trwałość nie została zagwarantowana przez prawo właśnie na ten okres, w którym nawrót przymusu gry czyni dalsze obowiązywanie samowykluczenia najbardziej potrzebnym.

Problem nadmiernego zaangażowania w gry hazardowe nie może być sprowadzony do zwykłej nieostrożności konsumenckiej ani oceniany wyłącznie w kategoriach niedostatecznej rozwagi lub braku odpowiedzialności po stronie gracza. Światowa Organizacja Zdrowia ujmuje zaburzenie hazardowe w Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób ICD-11 jako zaburzenie spowodowane zachowaniem nałogowym, którego zasadniczymi właściwościami są osłabienie kontroli nad rozpoczęciem, częstotliwością, intensywnością, czasem trwania i zakończeniem gry, wzrost pierwszeństwa hazardu względem innych zainteresowań oraz codziennych aktywności, jak również kontynuowanie albo nasilanie gry pomimo występowania jej negatywnych następstw, przy czym wzorzec zachowania prowadzi do istotnego pogorszenia funkcjonowania osobistego, rodzinnego, społecznego, edukacyjnego lub zawodowego.[3] Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej petycji, szczególne znaczenie ma pierwsza z wymienionych cech, a więc ograniczenie zdolności do sprawowania kontroli nad zachowaniem hazardowym, ponieważ podważa ona zasadność założenia, zgodnie z którym osoba uzależniona będzie w każdym momencie jednakowo zdolna do racjonalnej i konsekwentnej realizacji uprzednio powziętej decyzji o zaprzestaniu gry. Samowykluczenie ma służyć właśnie przezwyciężeniu tego problemu poprzez związanie gracza jego własną, podjętą dobrowolnie i w warunkach zachowanej kontroli decyzją również w późniejszym okresie, w którym może pojawić się silny impuls do jej odwołania.

W ogólnopolskim badaniu[4] przeprowadzonym w okresie od 16 października 2023 r. do 15 lutego 2024 r. na zlecenie Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom zrealizowano 3239 wywiadów z osobami w wieku co najmniej 15 lat, dobranymi w ramach ogólnopolskiej, reprezentatywnej próby losowej PESEL. Udział w grach na pieniądze w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających badanie deklarowało 31,7% respondentów, natomiast wśród osób uczestniczących w takich grach 8,2% zostało zakwalifikowanych przy użyciu Kanadyjskiego

[3] World Health Organization, *Gambling*, op. cit. Zob. również klasyfikację ICD-11, jednostka 6C50 „Gambling disorder", przywołaną i omówioną w materiale WHO.

[4] patrz: *OSZACOWANIE ROZPOWSZECHNIENIA ORAZ IDENTYFIKACJA CZYNNIKÓW RYZYKA I CZYNNIKÓW CHRONIĄCYCH HAZARDU I INNYCH UZALEŻNIEŃ BEHAWIORALNYCH – EDYCJA 2023/2024*, https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2025/08/Hazard_2024_raport_FIN_1.pdf [dostęp: 15.09.2026 r.]

Indeksu Gier Hazardowych do kategorii niskiego poziomu ryzyka uzależnienia, 4,2% - do kategorii umiarkowanego poziomu ryzyka, a 1,6% - do kategorii problemu z hazardem.[5] Wyników tych nie należy utożsamiać z indywidualną diagnozą kliniczną ani odnosić wyłącznie do klientów kasyn gry, stanowią one jednak miarodajny dowód, że w polskiej populacji istnieje wymierna grupa osób, dla których uczestnictwo w hazardzie nie ma charakteru neutralnej rozrywki, lecz wiąże się z występowaniem symptomów rzeczywistego problemu (uzależnienia; hazardu patologicznego).

W tym samym raporcie liczbę osób uprawiających hazard patologicznie w Polsce oszacowano na około 35,3 tys. Autorzy przedstawili przy tym wynik uzyskany metodą szacunkową, opartą na zestawieniu danych dotyczących osób leczonych z informacjami pozyskanymi w badaniu populacyjnym, a nie liczbę osób zdiagnozowanych klinicznie lub zarejestrowanych w jednym urzędowym systemie.[6] Zastrzeżenie to ma istotne znaczenie dla poprawności metodologicznej wywodu, paradoksalnie wzmacniając konkluzję wynikającą z badania, zgodnie z którą **liczba osób dotkniętych najpoważniejszą postacią problemu hazardowego jest istotnie większa od liczby osób korzystających z leczenia.** Ochrona prawna nie może być zatem konstruowana wyłącznie jako następstwo uzyskania formalnej diagnozy albo podjęcia **terapii**, lecz powinna być dostępna również osobie, która samodzielnie rozpoznała narastający problem i - zanim dojdzie do dalszej eskalacji szkód - dobrowolnie zażądała uniemożliwienia jej wstępu do kasyna gry.

Należy również odnotować wyniki polskiego badania przeprowadzonego na reprezentatywnej próbie 2000 osób dorosłych, w którym uczestnictwo w hazardzie elektronicznym zadeklarowało 4,1% respondentów, natomiast spośród osób korzystających z tej formy hazardu 26,8% spełniało przyjęte w badaniu kryteria przesiewowe problemowego hazardu.[7] Wyniku odnoszącego się do środowiska internetowego nie wolno wprost przenosić na populację klientów kasyn naziemnych, potwierdza on jednak istnienie w Polsce grupy osób, w której

---

[5] J. Moskalewicz, B. Badora, M. Feliksiak, M. Gwiazda, I. Kawalec, M. Omyła-Rudzka, B. Roguska, J. Scovil, *Oszacowanie rozpowszechnienia oraz identyfikacja czynników ryzyka i czynników chroniących hazardu i innych uzależnień behawioralnych – edycja 2023/2024. Raport z badań*, Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, Warszawa 2024, s. 6–7, 18 oraz 38–40,

[6] Tamże, s. 64–70, w szczególności s. 70, tabela 1.17. W raporcie przedstawiono oszacowanie wynoszące 35 319 osób, przy czym autorzy szczegółowo wyjaśnili założenia i ograniczenia zastosowanej metody.

[7] B. Lelonek-Kuleta, R.P. Bartczuk, J. Wiechetek, M. Chwaszcz, I. Niewiadomska, *The Prevalence of E-Gambling and of Problem E-Gambling in Poland*, „International Journal of Environmental Research and Public Health" 2020, t. 17, nr 2, art. 404, DOI: 10.3390/ijerph17020404 – źródło: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC7013400/ [dostęp: 15.09.2026 r.]

wysoka dostępność produktu hazardowego łączy się ze szczególnie istotnym ryzykiem szkody. Polska literatura przedmiotu opisuje utratę kontroli jako jeden z zasadniczych elementów zaburzenia hazardowego, a kolejne fazy rozwoju problemu wiąże z nasilaniem aktywności hazardowej w celu odtworzenia wcześniejszych wygranych albo odzyskania poniesionych strat, stopniową utratą kontroli, poczuciem konieczności dalszego grania oraz nagromadzeniem negatywnych konsekwencji osobistych, rodzinnych i ekonomicznych; wskazuje ona również, że postrzeganie patologicznego hazardu jako wady charakteru albo przejawu złej woli pozostaje niezgodne z jego rzeczywistą naturą jako zaburzenia zdrowia psychicznego.[8]

Okoliczność, że zaburzenie hazardowe nie dotyczy większości osób uczestniczących w grach, nie podważa potrzeby stworzenia dobrowolnego środka dla grupy, która sama rozpoznaje u siebie zagrożenie; ustawodawca nie miałby bowiem dostatecznych podstaw, aby z tego powodu ograniczać dostęp do kasyn wszystkim pełnoletnim osobom, **może natomiast ustanowić skuteczną procedurę dla tych, które świadomie jej żądają**, tym bardziej że szkody hazardowe mogą obejmować zadłużenie, utratę środków niezbędnych do utrzymania rodziny, rozpad więzi, pogorszenie zdrowia psychicznego, absencję zawodową, a w skrajnych przypadkach zachowania bezprawne i zagrożenie samobójstwem; ciężar ten nie kończy się więc na majątku gracza, lecz przenosi się na osoby bliskie, a **z punktu widzenia interesów Państwa - na wierzycieli, pracodawców oraz system ochrony zdrowia i pomocy społecznej.**

Uwzględniwszy powyższe, szczególnie widoczne stanie się, iż postulowana ingerencja ustawodawcy odpowiada rzeczywistej potrzebie społecznej, służy ochronie ważnego interesu publicznego i odpowiada zasadzie proporcjonalności.

IV. Próby kontroli gry przez osoby uzależnione i iluzoryczność stosowanych w branży rozwiązań

Osoby zmagające się z zaburzeniem patologicznego hazardu podejmują co rusz próby kontroli swojego zachowania, które jednak -z natury uzależnienia - okazują się bezskuteczne.

[8] B. Lelonek-Kuleta, *Badania dotyczące psychologicznych i społecznych wyznaczników funkcjonowania mężczyzn uzależnionych od gry na automatach losowych*, [w:] I. Niewiadomska (red.), *Hazard i inne uzależnienia behawioralne: doniesienia z badań*, Polska Fundacja Pomocy Humanitarnej „Res Humanae", Warszawa 2015, s. 249–267, w szczególności s. 251; B. Lelonek-Kuleta, J. Chwaszcz, *Świadczenie pomocy terapeutycznej dla patologicznych hazardzistów i ich rodzin w Polsce – wyniki badań ogólnopolskich*, [w:] I. Niewiadomska (red.), *Hazard i inne uzależnienia behawioralne: doniesienia z badań*, op. cit., s. 269–286, w szczególności s. 283–285

Jednym z rozwiązań stosowanych w branży hazardowej (w przypadku podmiotów prowadzących naziemne kasyna gry) jest tzw. zakaz wstępu do kasyna ustanawiany na wniosek gracza na zadany przez niego okres (dalej tzw. **„samozakaz"**; **„samowykluczenie"**; etc.). Samozakaz, określany również mianem dobrowolnego samowykluczenia, jest w praktyce mechanizmem inicjowanym przez samego gracza, który - dostrzegając u siebie utratę kontroli nad grą albo obawiając się jej ponownego wystąpienia - zwraca się do podmiotu prowadzącego kasyno z pisemną prośbą o niedopuszczanie go do obiektu przez wskazany okres. Oświadczenie takie może przybrać przykładowo treść: „proszę o objęcie mnie zakazem wstępu do kasyna na okres dwunastu miesięcy". Po przyjęciu dokumentu dane gracza są - stosownie do wewnętrznych procedur danego operatora - przekazywane pracownikom recepcji lub ochrony, którzy przy kolejnej próbie wejścia powinni rozpoznać osobę objętą samozakazem i odmówić jej wstępu.

Samozakaz nie jest przy tym zakazem wydanym przez sąd, organ administracji ani inny organ władzy publicznej. Nie jest również instytucją uregulowaną w ustawie o grach hazardowych. Jego źródłem pozostaje oświadczenie gracza przyjęte przez kasyno na podstawie regulaminu, procedury wewnętrznej albo porozumienia zawartego pomiędzy graczem a przedsiębiorcą. Z tego powodu, poszczególni operatorzy mogą odmiennie określać sposób złożenia deklaracji, jej okres, zakres terytorialny, sposób odnotowania w systemie, a także warunki jej późniejszego cofnięcia. W jednym kasynie deklaracja może obejmować wyłącznie konkretny lokal, w innym wszystkie placówki tego samego przedsiębiorcy, zaś w jeszcze innym jej skuteczność może zależeć od dodatkowej decyzji dyrekcji.

Osoba składająca oświadczenie nie traci zdolności do czynności prawnych i nie zostaje poddana pieczy państwa; przeciwnie, korzysta wyłącznie z własnej zdolności przewidywania, że jej preferencje mogą zmieniać się zależnie od pobudzenia, dostępności gry, niedawnej wygranej albo straty, po czym żąda od profesjonalnego operatora, aby przez oznaczony czas nie współdziałał w zachowaniu, którego następstw osoba chce uniknąć. W literaturze dotyczącej zaburzenia hazardowego opisuje się w tym kontekście impulsywność, zniekształcenia poznawcze, pogoń za stratą oraz osłabienie kontroli wykonawczej.

Zasadnicza słabość obecnego modelu polega na tym, że okres wskazany przez gracza nie musi mieć charakteru rzeczywiście wiążącego. Osoba, która uprzednio zwróciła się o zakazanie jej wstępu np. przez rok, może następnie złożyć wniosek o wcześniejsze „uchylenie" samozakazu, a dyrekcja, zarząd albo inna upoważniona osoba po stronie operatora może

wyrazić zgodę na ponowne wpuszczanie gracza – i z reguły taką zgodę wyraża. Nie istnieje obecnie przepis ustawy, który stanowiłby, że raz wskazany okres musi zostać bezwzględnie dochowany, że późniejsze oświadczenie gracza o cofnięciu samozakazu jest bezskuteczne albo że kierownictwo kasyna nie ma kompetencji do przedterminowego usunięcia blokady.

Mechanizm ten różni się zatem od ustawowego zakazu tym, że jego powstanie, wykonywanie i zakończenie **zależą ostatecznie od zasad przyjętych przez tego samego przedsiębiorcę, który czerpie przychód z uczestnictwa uzależnionego gracza w grze.** Jeżeli regulamin pozwala na przedterminowe cofnięcie deklaracji za zgodą dyrekcji lub zarządu, samozakaz nie stanowi trwałej bariery prawnej, lecz jedynie warunkowe zobowiązanie organizacyjne, które może zostać uchylone wskutek zgodnego działania gracza i operatora. Kasyno może więc najpierw przyjąć wniosek o niewpuszczanie określonej osoby przez oznaczony czas, a następnie - na jej kolejną prośbę - zezwolić na powrót przed upływem tego czasu, mimo że pierwotna deklaracja formalnie miała obowiązywać dłużej.

Wada ta ma znaczenie szczególne właśnie w odniesieniu do osób uzależnionych od hazardu, ponieważ samowykluczenie ma chronić gracza nie przed decyzją podjętą w chwili składania wniosku, lecz **przed jego późniejszym zachowaniem** w okresie ponownego nasilenia przymusu gry. Osoba wnioskująca o samowykluczenie z gry przewiduje, że w przyszłości może zmienić zdanie, podjąć próbę powrotu do kasyna albo domagać się usunięcia blokady, i właśnie z tego powodu zwraca się do operatora o stworzenie zewnętrznej bariery. Jeżeli jednak późniejsza prośba o cofnięcie zakazu może zostać uwzględniona przez dyrekcję, ochrona ustaje dokładnie w momencie, w którym powinna zadziałać.

V. Charakter prawny samowykluczenia obecnie

Jak już wspomniano, wniosek gracza o uniemożliwienie wstępu do kasyna gry, zwany także „samozakazem", nie jest instytucją ustawową. Powyższe rozwiązanie pozostaje jedynie - przy dużej dozie interpretacji - przedmiotem zainteresowania zasad swobody umów wyrażonej w art. 353[1] ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r. poz. 795) (dalej jako: **„k.c."**), co nie odpowiada jednak na pytanie, czy kasyno ma obowiązek przyjąć deklarację, czy może zastrzec jej natychmiastową odwołalność, czy jej skutek obejmuje inne placówki tego samego podmiotu oraz jaka konsekwencja następuje po świadomym dopuszczeniu osoby wyłączonej do gry.

Niejasność ta nie ma charakteru wyłącznie dogmatycznego, albowiem od przyjętej kwalifikacji zależy zarówno chwila powstania związania, jak i możliwość cofnięcia deklaracji oraz zakres środków ochrony: jeżeli dokument jest jedynie prośbą skierowaną do przedsiębiorcy, jego wykonanie pozostaje czynnością faktyczną; jeżeli stanowi porozumienie, jego treść wyznacza regulamin i zgodna wola stron, która może również prowadzić do przedterminowego rozwiązania; jeżeli zaś miałby być jednostronną czynnością prawną, brak przepisu nadającego jej swoisty skutek wobec operatora czyni co najmniej spornym zarówno obowiązek adresata, jak i niedopuszczalność późniejszego odwołania, wobec czego osoba składająca samozakaz nie otrzymuje obecnie ustawowej gwarancji, lecz jedynie taką ochronę, jaką przedsiębiorca zechciał opisać i faktycznie wykonywać.

Nie przesądza to, że każde dobrowolne zobowiązanie operatora jest pozbawione znaczenia cywilnoprawnego, ponieważ jego konkretna treść może podlegać ocenie na podstawie regulaminu, zasad wykładni oświadczeń woli, odpowiedzialności kontraktowej albo odpowiedzialności deliktowej (a więc szeroko pojętego prawa cywilnego), jednak możliwość następczego dochodzenia roszczenia nie stanowi funkcjonalnego odpowiednika normy nakazującej odmowę wejścia; ochrona *ex post* wymaga bowiem wszczęcia sporu, wykazania treści stosunku prawnego, naruszenia, szkody i związku przyczynowego, podczas gdy samowykluczenie ma działać *ex ante*, zanim do udziału w grze i dalszej szkody w ogóle dojdzie.

Należy retorycznie postawić kilka pytań, które niestety, z uwagi na brak rozwiązań ustawowych, **nie pozostają jedynie w sferze rozważań akademickich**: czy kwoty wpłacone tytułem stawek i następnie przegrane podczas wizyty w kasynie odbytej po przedterminowym uchyleniu samowykluczenia mogłyby podlegać zwrotowi jako świadczenie nienależne w rozumieniu art. 410 § 2 k.c., z uwzględnieniem ograniczenia przewidzianego w art. 413 § 1 k.c., albo czy oświadczenia woli składane w toku gry mogłyby, w okolicznościach konkretnego przypadku, zostać uznane za nieważne na podstawie art. 82 k.c. jako złożone w stanie wyłączającym świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli? **Prawo nie powinno oczekiwać, aż szkoda stanie się faktem, a osobisty dramat gracza zostanie przełożony na język świadczeń nienależnych, wad oświadczenia woli i wieloletniego sporu sądowego, skoro ustawodawca może zadziałać wcześniej - ustanawiając jednoznaczny obowiązek respektowania samowykluczenia przez cały okres wskazany przez osobę uzależnioną, która w chwili odzyskanej świadomości własnego położenia zwróciła się do**

państwa i przedsiębiorcy o ochronę przed samą sobą. Postulowana regulacja jest zatem korzystna także i z punktu widzenia pewności obrotu prawnego.

W państwie prawa nie sposób uznać za wystarczający instrumentu, którego podstawowa cecha - trwałość przez czas wybrany przez osobę chronioną i ochrona dóbr prawnych - może zostać uchylona decyzją pracownika albo przez złożenie kolejnego formularza; usunięcie takiej blokady nie jest neutralne, gdyż unicestwia skutek wcześniejszej decyzji dokładnie w sytuacji, dla której została ona podjęta, ponieważ człowiek przewidujący u siebie okresy osłabionej kontroli ustanawia barierę nie po to, aby obowiązywała wyłącznie w czasie podtrzymywania aktualnej abstynencji, ale po to, aby osoba trzecia odmówiła dostępu do gry, gdy pojawi się impuls do powrotu; samozakaz odwoływalny natychmiast jest zatem wewnętrznie sprzeczny, gdyż formalnie deklaruje barierę, a funkcjonalnie pozostawia dostęp zależny od tej samej chwilowej decyzji, przed którą ma chronić.

Zgodnie z art. 15a ust. 1 u.g.h. „w ośrodkach gier prowadzi się, na koszt podmiotu urządzającego grę, rejestrację gości", przy czym „rejestracja jest warunkiem wstępu gościa do ośrodka gier"; osoba kierująca ośrodkiem albo upoważniony pracownik sprawdza tożsamość na podstawie dokumentu potwierdzającego wiek i tożsamość, zaś rejestr obejmuje między innymi imię i nazwisko, numer PESEL albo datę urodzenia, dane dokumentu oraz datę i godzinę wejścia. Ustawodawca stworzył więc obowiązkowy, imienny i finansowany przez operatora mechanizm selekcji dostępu, nie nakazał jednak, aby w chwili tej selekcji sprawdzano aktywne samowykluczenie ani aby jego stwierdzenie obligowało do odmowy wstępu. Okoliczność ta ma znaczenie zasadnicze dla oceny wykonalności postulatu, gdyż kasyno gry nie jest w świetle obowiązującej ustawy przestrzenią anonimowego dostępu, w której nałożenie obowiązku respektowania samowykluczenia wymagałoby stworzenia od podstaw jakiegoś złożonego systemu/mechanizmu identyfikacji klientów; **ustawowy „punkt kontrolny" już istnieje,** dokument tożsamości już podlega sprawdzeniu, dane już są zapisywane, a bilet wstępu już jest wydawany dopiero po rejestracji, wobec czego projektowana regulacja sprowadza się do dodania jednej przesłanki negatywnej, której wystąpienie powinno uniemożliwić zakończenie rejestracji wynikiem pozytywnym.

Odmiennego wniosku nie uzasadnia art. 15i u.g.h., który w celu ochrony uczestników przed negatywnymi skutkami hazardu nakłada obowiązek wdrożenia zatwierdzonego regulaminu odpowiedzialnej gry, zawierającego w szczególności informacje o ryzyku i instytucjach pomocy oraz „mechanizmy umożliwiające uczestnikom gry kontrolę swojej aktywności",

ponieważ hipoteza tego przepisu obejmuje podmiot prowadzący działalność w zakresie gier hazardowych urządzanych przez sieć Internet, a nie w kasynach naziemnych. Przyjęcie, że dobrowolna praktyka kasyna usuwa potrzebę ustawowego samowykluczenia, oznaczałoby **zatarcie granic zakresu zastosowania norm i zastąpienie obowiązku prawnego analogią na niekorzyść osoby, której ochrona nie może wynikać z samego podobieństwa celów dwóch odrębnych reżimów.**

Nie stanowi odpowiednika postulowanej instytucji także zakaz wstępu do ośrodków gier i uczestnictwa w grach hazardowych przewidziany w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383 z późn. zm.) (dalej: „**k.k.**"), ponieważ art. 41c § 2 k.k. **wiąże możliwość jego orzeczenia ze skazaniem za przestępstwo** popełnione w związku z urządzaniem gier hazardowych albo udziałem w nich, art. 43 § 1 k.k. określa czas trwania tego środka zasadniczo od roku do dziesięciu lat, a art. 244 k.k. penalizuje niestosowanie się do orzeczonego zakazu. Jest to środek represyjny, stosowany po czynie zabronionym i obciążający skazanego; **nie tworzy on dostępnej bez postępowania karnego procedury**, w której osoba samodzielnie, zanim wyrządzi szkodę lub popełni przestępstwo, ustanawia wobec operatora czasową barierę dostępu. Nie będzie zatem ścisłe twierdzenie, że naruszenie sądowego zakazu pozostaje całkowicie pozbawione konsekwencji, skoro zachowanie osoby objętej zakazem może realizować znamiona czynu z art. 244 k.k.; problem polega jednak na czym innym, mianowicie na tym, że środek karny nie ustanawia po stronie każdego kasyna szczegółowo uregulowanego obowiązku weryfikacji zakazu przy wejściu, a przede wszystkim nie jest instrumentem dobrowolnej profilaktyki dostępnej osobie, która rozpoznaje zagrożenie i chce mu przeciwdziałać bez uprzedniego doprowadzenia do czynu zabronionego.

VI. Modelowe rozwiązania na świecie

Inne państwa dostrzegły poruszany problem i wdrożyły już odpowiednie, a przede wszystkim skuteczne działania:

Analiza prawnoporównawcza prowadzi do wniosku, że ustawowe nadanie samowykluczeniu skutku wiążącego, obejmującego oznaczony okres i egzekwowanego przy użyciu mechanizmu identyfikacji gracza, nie stanowi rozwiązania nowatorskiego ani nadmiernie ingerującego w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, lecz odpowiada standardowi przyjętemu w szeregu państw, w których gry hazardowe pozostają legalne i podlegają reglamentacji administracyjnej. Użyte w tym kontekście określenie, że dany system „działa", nie powinno

oczywiście być rozumiane jako twierdzenie, iż całkowicie wyklucza on możliwość podjęcia gry na rynku nielegalnym albo posłużenia się cudzą tożsamością, lecz jako stwierdzenie, że samowykluczenie wywołuje określony prawem skutek wobec wszystkich objętych systemem podmiotów, nie może zostać dowolnie uchylone przed upływem okresu ochronnego, a jego przestrzeganie podlega weryfikacji i **nadzorowi państwa**. Tak rozumiana skuteczność, odróżnia instytucję prawną od niewiążącej deklaracji gracza lub uznaniowego porozumienia z pojedynczym przedsiębiorcą. Dostępne badania programów samowykluczenia z kasyn stacjonarnych wskazują przy tym na ogólne korzyści w postaci ograniczenia intensywności gry, zmniejszenia nasilenia problemu hazardowego i poprawy niektórych wskaźników dobrostanu, jednocześnie wykazując, że **rezultat zależy w istotnym stopniu od jakości kontroli dostępu** oraz objęcia zakazem możliwie szerokiego kręgu operatorów.[9]

W Wielkiej Brytanii - ściślej: w Anglii, Walii i Szkocji, ponieważ właściwość brytyjskiej Gambling Commission nie obejmuje Irlandii Północnej - podstawę systemu stanowi *Gambling Act 2005* (2005 c. 19) oraz wydane na jego podstawie *Licence Conditions and Codes of Practice* (dalej jako: „**LCCP**"). Zgodnie z pkt 3.5.1 LCCP, podmiot posiadający licencję na prowadzenie działalności hazardowej w formie stacjonarnej obowiązany jest ustanowić i stosować procedury samowykluczenia, podejmować wszelkie rozsądne działania w celu odmowy obsługi osoby objętej samozakazem oraz zapobieżenia jej uczestnictwu w grze, prowadzić rejestr takich osób, posługiwać się ich fotografią lub innym równie skutecznym sposobem identyfikacji, odpowiednio przeszkolić personel, a osobę rozpoznaną w przestrzeni gry niezwłocznie z niej usunąć. Obowiązki te mają charakter warunków wykonywania licencji, co oznacza, że ich naruszenie może prowadzić do wszczęcia przez Gambling Commission postępowania dotyczącego licencji, zastosowania sankcji finansowej, zawieszenia albo cofnięcia uprawnienia do prowadzenia działalności. Z kolei pkt 3.5.6 LCCP nakłada obowiązek uczestnictwa w systemach wymiany informacji, umożliwiających objęcie jednym oświadczeniem więcej niż jednego podmiotu prowadzącego działalność tego samego rodzaju.[10]

---

[9] R. Kotter, A. Kräplin, A. Pittig, G. Bühringer, A Systematic Review of Land-Based Self-Exclusion Programs: Demographics, Gambling Behavior, Gambling Problems, Mental Symptoms, and Mental Health, „Journal of Gambling Studies" 2019, t. 35, s. 367–394, DOI: 10.1007/s10899-018-9777-8. Autorzy wskazują na ogólne korzyści wynikające z samowykluczenia, zastrzegając jednocześnie znaczne zróżnicowanie rezultatów oraz potrzebę usprawnienia kontroli dostępu i rozszerzania zakazu na inne segmenty rynku.

[10] Gambling Commission, *Licence Conditions and Codes of Practice*, pkt 3.5.1: (https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses/lccp/condition/3-5-1-non-remote-and-trading-rooms-sr-code) oraz pkt 3.5.6: (https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses/lccp/condition/3-5-6-multi-operator-non-remote-sr-code) [dostęp: 15.09.2026 r.]

W odniesieniu do kasyn stacjonarnych, obowiązek ten realizowany jest za pośrednictwem systemu *Self-Enrolment National Self-Exclusion* (dalej jako: „**SENSE**"), obejmującego wszystkie licencjonowane kasyna stacjonarne w Wielkiej Brytanii. Gracz może przystąpić do systemu elektronicznie, po potwierdzeniu tożsamości i przekazaniu fotografii, albo osobiście za pośrednictwem osoby zarządzającej kasynem, przy czym pojedyncze zgłoszenie powoduje wykluczenie ze wszystkich objętych systemem kasyn, nie zaś jedynie z lokalu, w którym oświadczenie zostało złożone. Podstawowy okres wykluczenia wynosi sześć miesięcy i może zostać przedłużony do dwunastu miesięcy; w czasie obowiązywania okresu zadeklarowanego gracz nie może doprowadzić do wcześniejszego usunięcia blokady, niezależnie od przyczyn późniejszej zmiany decyzji. Po upływie okresu minimalnego zastosowanie znajduje dodatkowy okres przejściowy, a ponowne dopuszczenie do kasyna nie następuje bez zachowania przewidzianej procedury oraz dwudziestoczterogodzinnego okresu oczekiwania.[11] O rzeczywistym, a nie jedynie formalnym funkcjonowaniu systemu świadczy to, że według danych przekazanych w 2026 r. przez Gambling Commission liczba aktywnych samowykluczeń w SENSE wynosiła 12 445. Dane te dowodzą skali wykorzystania mechanizmu, choć same w sobie nie przesądzają, że każdy przypadek próby naruszenia zakazu zostaje wykryty.[12]

Model brytyjski zasługuje zatem na pozytywną ocenę w zakresie jednokrotnego zgłoszenia, ogólnokrajowego zasięgu, minimalnego okresu ochronnego, zakazu jego skrócenia oraz powiązania obowiązków operatora z reżimem licencyjnym. Rozwiązanie to potwierdza przede wszystkim, że również w kasynach naziemnych możliwe jest prowadzenie wspólnej bazy osób wykluczonych, weryfikowanie ich tożsamości oraz egzekwowanie nieodwołalnego okresu ochronnego bez konieczności monitorowania każdego pojedynczego zakładu zawieranego przy stole gry, co więcej – bez nadmiernej ingerencji państwa.

Pełniejszy wzorzec publicznoprawny przyjęto w Republice Federalnej Niemiec na podstawie *Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland* z dnia 29 października 2020 r. (*Glücksspielstaatsvertrag 2021*, dalej jako: „GlüStV 2021"), obowiązującego od dnia 1

---

[11] SENSE, *Terms and Conditions*, obowiązujące od 1 września 2026 r. (https://senseselfexclusion.com/terms-conditions) [dostęp: 15.09.2026 r.] oraz *Common Questions and Answers (https://senseselfexclusion.com/questions-answers)* [dostęp: 15.09.2026 r.]

[12] Gambling Commission, *Self-exclusions from April 2025 to 2026*, odpowiedź udzielona w trybie Freedom of Information Act 2000 z dnia 23 maja 2026 r. (https://www.gamblingcommission.gov.uk/about-us/freedomofinformation/self-exclusions-from-april-2025-to-2026) [dostęp: 15.09.2026 r.]

lipca 2021 r. Przepisy §§ 8-8b oraz § 23 GlüStV 2021 **ustanawiają ogólnokrajowy, obejmujący różne postacie hazardu system blokowania graczy** OASIS, w którym wniosek o samowykluczenie może zostać złożony zarówno u organizatora gry, jak i bezpośrednio we właściwym organie. Organizator obowiązany jest zidentyfikować osobę zamierzającą uczestniczyć w grze na podstawie dokumentu urzędowego, dokonać sprawdzenia jej danych w rejestrze oraz zapewnić, aby osoba objęta blokadą nie została dopuszczona do gry; w przypadku kasyn stacjonarnych sprawdzenie następuje przy każdym wejściu do obiektu.[13]

Szczególnie istotna z punktu widzenia niniejszej petycji pozostaje konstrukcja czasowa niemieckiego samowykluczenia: Zgodnie z § 8a ust. 6 GlüStV 2021 blokada trwa co do zasady co najmniej rok, jednak osoba składająca wniosek może wskazać odmienny okres, nie krótszy niż trzy miesiące; wskazanie okresu krótszego traktowane jest z mocy prawa jako ustanowienie blokady trzymiesięcznej. Do czasu upływu okresu minimalnego wniosek o usunięcie blokady jest niedopuszczalny. Co więcej, blokada nie wygasa automatycznie wraz z upływem wskazanego terminu, lecz jej uchylenie wymaga pisemnego wniosku osoby zainteresowanej, złożonego do organu prowadzącego rejestr, a skutek w postaci ponownego dopuszczenia do gry następuje nie wcześniej niż po upływie tygodnia od wpłynięcia tego wniosku. Operatorowi nie wolno nakłaniać gracza do wystąpienia o usunięcie blokady, natomiast niedokonanie identyfikacji, zaniechanie sprawdzenia rejestru, dopuszczenie osoby wykluczonej do gry albo niewprowadzenie żądanej blokady stanowią naruszenia objęte odpowiedzialnością administracyjną przewidzianą w § 28a GlüStV 2021.[14]

Rozwiązanie niemieckie wykazuje, że deklarowana przez gracza długość samowykluczenia może zostać pogodzona zarówno z ustawowym okresem minimalnym, jak i z dodatkowym okresem namysłu poprzedzającym ponowne dopuszczenie do gry. Jego istota polega na rozdzieleniu dwóch decyzji podejmowanych w odmiennych stanach faktycznych: pierwszej, w której gracz dobrowolnie ustanawia ochronę na przyszłość, oraz drugiej, podejmowanej już po upływie okresu ochronnego i podlegającej ustawowej procedurze uchylenia blokady. Tym

---

[13] §§ 8, 8a–8b oraz 23 *Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland vom 29. Oktober 2020 — Glücksspielstaatsvertrag 2021* (https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/StVGlueStV2021/true) [dostęp: 15.09.2026 r.]; Regierungspräsidium Darmstadt, informacje o systemie OASIS i obowiązku sprawdzania gracza przed dopuszczeniem do gry: https://rp-darmstadt.hessen.de/sicherheit-und-kommunales/gluecksspiel/spielersperrsystem-oasis [dostęp: 15.09.2026 r.]

[14] § 8 ust. 3 i 4, § 8a ust. 6, § 8b oraz § 28a ust. 1 pkt 29–35 GlüStV 2021. Por. także Ł. Wieczorek, T. Bednarczyk, *Prawo wobec hazardu – przegląd literatury i regulacji prawnych w wybranych krajach świata. Raport z badania*, Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, Warszawa 2022, s. 47 oraz 62–63

samym chwilowy impuls do powrotu do gry nie może zniweczyć wcześniej złożonego oświadczenia, zaś przedsiębiorca nie posiada kompetencji do uznaniowego skrócenia zakazu.

Zbliżone, choć bardziej rygorystyczne rozwiązanie obowiązuje we Francji. Stosownie do art. L. 320-9-1 ust. II *Code de la sécurité intérieure,* każda osoba może zwrócić się do właściwego organu administracji o uniemożliwienie jej udziału w grach hazardowych, a dobrowolny zakaz obejmuje między innymi wstęp do kasyn i klubów gier oraz korzystanie z licencjonowanych gier internetowych. Zakaz ustanawiany jest na okres trzech lat i podlega „milczącemu" przedłużeniu, natomiast jego uchylenie może nastąpić wyłącznie na wniosek zainteresowanego złożony po upływie okresu minimalnego. Postępowanie prowadzi *Autorité nationale des jeux* (dalej jako: „**ANJ**"), a nie poszczególny operator; zgłoszenie ma charakter osobisty i poufny, wymaga potwierdzenia tożsamości, po czym dane zostają objęte systemem pozwalającym odmówić osobie wykluczonej wstępu do kasyna.[15] Model francuski potwierdza zatem, że długotrwałe i niepodlegające wcześniejszemu uchyleniu **samowykluczenie jest uznawane za środek zgodny z autonomią jednostki, ponieważ źródłem ograniczenia pozostaje jej własny wniosek, podczas gdy prawodawca określa jedynie trwałość i sposób wykonania podjętej decyzji.**

Także ustawodawstwo niderlandzkie przewiduje centralny mechanizm wykluczenia obejmujący kasyna stacjonarne. Na podstawie art. 33h *Wet op de kansspelen* (dalej jako: „**Wok**") Kansspelautoriteit prowadzi *Centraal Register Uitsluiting Kansspelen* (dalej jako: „**Cruks**"), do którego może wpisać się osoba zamierzająca ustanowić wobec siebie zakaz uczestnictwa w grach. Wpis powoduje, że przez okres co najmniej sześciu miesięcy osoba ta nie może zostać dopuszczona do gry przez licencjonowane kasyna, salony automatów ani podmioty prowadzące hazard internetowy, a operator przed wpuszczeniem jej do obiektu lub umożliwieniem zalogowania obowiązany jest sprawdzić rejestr Crucks. W okresie objętym wpisem, gracz nie może jednostronnie cofnąć samowykluczenia.[16] Rozwiązanie to jest znamienne również dlatego, że łączy centralizację danych z ograniczeniem obowiązku

---

[15] Art. L. 320-3 oraz art. L. 320-9-1 ust. II *Code de la sécurité intérieure* (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000039169754) [dostęp: 15.09.2026 r.]; Autorité nationale des jeux, *Votre demande d'interdiction volontaire de jeux, portal ANJ: https://interdictiondejeux.anj.fr/* [dostęp: 15.09.2026 r]

[16] Art. 33h *Wet op de kansspelen*; Rijksoverheid, *Kansspelen: regels en toezicht* (https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kansspelen/regels-kansspelen) [dostęp: 15.09.2026 r.] oraz Kansspelautoriteit, *Market Vision on Gambling: Market Regulation and Market Supervision from the Perspective of the Public Interests*, s. 96–97 (https://kansspelautoriteit.nl/file/market-vision-gambling-market-regulation-and-market-supervision-public-interest) [dostęp: 15.09.2026 r.]

przedsiębiorcy do prostej czynności identyfikacyjnej i sprawdzenia rejestru, nie wymagając bieżącego monitorowania wysokości każdego zakładu dokonywanego przy stole.

Zestawienie powyższych systemów pozwala wyodrębnić wspólny standard regulacyjny, którego elementami są: dobrowolność ustanowienia samowykluczenia, wiążący skutek oświadczenia wobec operatora, ustawowo określony okres minimalny, niedopuszczalność wcześniejszego uchylenia blokady, obowiązkowa identyfikacja osoby zamierzającej wejść do kasyna, objęcie zakazem co najmniej wszystkich legalnie działających kasyn oraz powiązanie niewykonania obowiązku z konsekwencjami administracyjnymi lub licencyjnymi. Standard ten odpowiada naturze samowykluczenia, którego celem nie jest odebranie osobie dorosłej możliwości decydowania o własnym postępowaniu, lecz zapewnienie skuteczności decyzji podjętej przez nią samą na okres, w którym przewiduje ona możliwość utraty kontroli nad zachowaniem hazardowym.

Doświadczenia zagraniczne przeczą zatem spodziewanemu twierdzeniu, jakoby skuteczny samozakaz był rozwiązaniem niewykonalnym technicznie, nadmiernie kosztownym albo niemożliwym do pogodzenia z modelem działalności kasyn stacjonarnych. Jeżeli w Wielkiej Brytanii jeden system może obejmować wszystkie licencjonowane kasyna, w Niemczech możliwe jest sprawdzanie rejestru przy każdym wejściu, we Francji ustawodawca ustanawia trzyletni okres niepodlegający wcześniejszemu skróceniu, a w Niderlandach centralny wpis wiąże równocześnie operatorów internetowych i stacjonarnych, brak analogicznej ochrony w prawie polskim nie może być usprawiedliwiany ograniczeniami technicznymi. Należy przy tym podkreślić, że rozwiązanie objęte niniejszą petycją, ograniczone do obowiązku respektowania dobrowolnego oświadczenia przez podmioty prowadzące kasyna gry, **pozostaje zakresowo węższe od systemów funkcjonujących w Niemczech, Francji i Niderlandach, a tym samym nie może zostać uznane za środek nadmierny.** Przeciwnie, stanowi ono minimalny standard ochrony, bez którego samozakaz zachowuje charakter zależnego od przedsiębiorcy porozumienia, zamiast uzyskać właściwości skutecznej i dającej się wyegzekwować instytucji prawnej.

VII. Postulaty i założenia ustawodawcze

Z uwagi na powyższe, treść projektowanej normy powinna mieć charakter bezwzględnie obowiązujący, ponieważ pozostawienie przedsiębiorcy możliwości odmiennego uregulowania czasu, sposobu cofnięcia lub skutku wyłączenia odtworzyłoby wadę, którą nowelizacja ma

usunąć; gracz powinien móc wybrać dokładny okres, a ustawowe minimum zapobiegałoby sprowadzaniu instrumentu do chwilowej przerwy pozbawionej funkcji ochronnej, podczas gdy wysoka granica maksymalna pozwalałaby na długoterminową decyzję bez wprowadzania nieodwracalnego zakazu dożywotniego. Z chwilą potwierdzenia tożsamości, operator powinien wydać na trwałym nośniku potwierdzenie wskazujące początek i koniec okresu oraz objęte nim placówki, a późniejsze oświadczenie o cofnięciu lub skróceniu powinno być z mocy ustawy bezskuteczne.

Skuteczność oświadczenia nie może zależeć od faktycznego wykonania wpisu przez przedsiębiorcę, gdyż prowadziłoby to do niedopuszczalnej sytuacji, w której podmiot zobowiązany mógłby własnym zaniechaniem odsunąć w czasie powstanie ciążącego na nim obowiązku; wpis powinien mieć zatem charakter ewidencyjny, natomiast oświadczenie powinno wywoływać skutek z chwilą jego złożenia po potwierdzeniu tożsamości, a niewprowadzenie informacji do systemu powinno stanowić naruszenie obowiązku operatora, nie zaś okoliczność pozbawiającą ochrony osobę składającą deklarację.

Dostępność procedury nie może zależeć od rozmowy z menedżerem, przedstawienia zaświadczenia lekarskiego, ujawnienia powodów decyzji ani odbycia konsultacji, ponieważ każda z tych przesłanek tworzyłaby barierę, zwiększała stygmatyzację i przyznawała operatorowi pole do oceny, czy dana osoba „zasługuje" na ochronę; oświadczenie powinno być możliwe do złożenia osobiście w każdym kasynie danego podmiotu oraz za pomocą udostępnionego przez niego środka komunikacji elektronicznej zapewniającego jednoznaczne potwierdzenie tożsamości, zaś obowiązek jego niezwłocznego odnotowania powinien wykluczać okres oczekiwania, w którym gracz mógłby nadal wejść do innej placówki tego samego przedsiębiorcy.

Wykonanie zakazu powinno zostać osadzone w art. 15a Ustawy, a zatem nie wymaga tworzenia systemu śledzenia zakładów, zakupu żetonów ani wypłat; skoro kasyno już sprawdza dokument i zapisuje identyfikator przy każdym wejściu. Jeżeli natomiast oświadczenie zostaje złożone przez osobę już przebywającą w kasynie, operator powinien umożliwić jej rozliczenie posiadanych żetonów i należnych wygranych, po czym niezwłocznie zakończyć jej dostęp do gry.

Nie ma podstaw, aby naruszenie samowykluczenia obciążało sankcją samego gracza, ponieważ istotą środka jest pomoc osobie, która przewiduje trudność w dochowaniu własnej decyzji;

ustanowienie wykroczenia albo przepadku wygranej mogłoby zniechęcać do składania deklaracji, pogłębiać szkody oraz przesuwać odpowiedzialność z profesjonalnego operatora, który dysponuje dokumentem i rejestrem, na osobę objętą ryzykiem. Odpowiedzialność administracyjna powinna ciążyć na podmiocie, który nie udostępnił procedury, nie wprowadził ważnej deklaracji do rejestru, skrócił okres wbrew ustawie albo - mimo danych pozwalających na prawidłową identyfikację - dopuścił osobę do kasyna; nie oznacza to natomiast automatycznego zwrotu każdej przegranej, gdyż ewentualne roszczenia cywilne nadal wymagałyby oceny według zasad ogólnych.

Postulowana inicjatywa ustawodawcza nie zmierza przy tym do narzucenia osobom pełnoletnim generalnego zakazu uczestnictwa w legalnych grach hazardowych ani do pozbawienia ich swobody dysponowania własnym majątkiem, lecz do nadania skuteczności prawnej autonomicznej, świadomej i dobrowolnej decyzji samego gracza, który - rozpoznając ryzyko utraty kontroli - żąda czasowego uniemożliwienia mu wstępu do kasyna gry. Ustawodawca powinien zatem ustanowić co najmniej jednoznaczny obowiązek przyjęcia i zarejestrowania takiego oświadczenia, jego respektowania przez cały okres wskazany przez składającego oraz odmowy uwzględnienia żądania przedterminowego uchylenia samowykluczenia, a ponadto zapewnić skuteczną weryfikację tożsamości osób wchodzących do kasyna i adekwatne konsekwencje prawne naruszenia tego obowiązku przez podmiot urządzający gry. Dopiero łączne uregulowanie tych elementów pozwoli przekształcić samozakaz z instrumentu zależnego od dobrej woli i wewnętrznych procedur przedsiębiorcy w rzeczywistą instytucję ochronną, której treść, trwałość i wykonalność będą wynikały bezpośrednio z ustawy.

Projekt załączony do petycji przewiduje zatem, że oświadczenie obejmuje wszystkie kasyna prowadzone przez podmiot, któremu je złożono, jest skuteczne bez zgody adresata i nieodwołalne do końca terminu, a operator sprawdza status przy każdej rejestracji wejścia, odmawia wstępu, prowadzi wewnętrzny rejestr oraz zapewnia aktualizację we wszystkich swoich placówkach; okres siedmiu dni stanowi najkrótszą dopuszczalną barierę, a dziesięć lat pozwala na wybór długotrwały bez tworzenia zakazu wieczystego. Projekt przewiduje również administracyjną karę do 200 000 zł, co odpowiada górnej granicy już stosowanej w art. 89 ust. 4 pkt 2 lit. a u.g.h. wobec niektórych naruszeń w działalności koncesjonowanej i pozostawia organowi możliwość miarkowania reakcji.

Sześciomiesięczny okres *vacatio legis* należy uznać za wystarczający i proporcjonalny, ponieważ operatorzy muszą zmodyfikować systemy, wzory dokumentów i procedury dostępu oraz przeszkolić personel, lecz nie budują mechanizmu identyfikacji od podstaw; przepisy przejściowe nie powinny automatycznie przekształcać wcześniejszych, prywatnych deklaracji w nowy status ustawowy bez jednoznacznej woli osoby, dlatego projekt nakazuje poinformować osoby objęte aktywnymi samozakazami o możliwości złożenia oświadczenia ustawowego, a do chwili ich wygaśnięcia zachowuje ochronę wynikającą z dotychczasowych warunków. Postulowany okres *vacatio legis* umożliwiać będzie zatem płynne przejście do standardu ustawowego.

VIII. Zgodność postulowanej regulacji z porządkiem prawnym RP

Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny, natomiast art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga, aby ingerencja była konieczna między innymi dla ochrony zdrowia albo praw innych osób i nie naruszała istoty wolności i praw; art. 68 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia prawo do ochrony zdrowia, a art. 76 Konstytucji RP nakazuje władzom publicznym chronić konsumentów i użytkowników przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zwrócić należy uwagę, iż postulowana regulacja odpowiada zasadzie proporcjonalności.

W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, badanie (test) proporcjonalności obejmuje ustalenie, czy środek jest zdolny do realizacji celu, czy jest niezbędny w tym znaczeniu, że nie istnieje rozwiązanie równie skuteczne i mniej dolegliwe, oraz czy korzyść pozostaje w odpowiedniej proporcji do nakładanego ciężaru; kryterium konieczności oznacza zarazem wybór środków skutecznych, lecz możliwie najmniej uciążliwych. Postulowana regulacja spełnia wszelkie te wymogi. I tak:

Kryterium przydatności zostaje spełnione, ponieważ odmowa wejścia po imiennej weryfikacji usuwa bezpośrednią możliwość uczestnictwa w grach oferowanych w lokalu operatora, a nieodwołalność w wybranym okresie zapobiega natychmiastowemu zniweczeniu bariery przez późniejszą, impulsywną decyzję gracza podjętą pod wpływem choroby.

Kryterium konieczności również należy uznać za dochowane, albowiem sama informacja o ryzyku, pouczenie o fakcie, iż gry hazardowe mogą uzależniać, jak również regulamin wewnętrzny pozwalający na swobodne uchylenie samozakazu nie są środkami dostatecznymi

z punktu widzenia jednego z *ratio legis* Ustawy, jakim jest ochrona osób przed następstwami patologicznego hazardu; jednocześnie projekt nie ogranicza ani tym bardziej nie zakazuje działalności kasyn, nie ustanawia przymusowej kwalifikacji wszystkich klientów, lecz wykorzystuje procedurę już istniejącą na podstawie art. 15a Ustawy. Obowiązek nakładany nowelizacją na operatora sprowadzałby się jedynie do przyjęcia deklaracji, zapisania ograniczonego zestawu danych, udostępnienia statusu własnym placówkom i odmowy świadczenia usługi osobie, która sama tego zażądała - **trudno więc wskazać instrument równie skuteczny, a mniej dolegliwy dla działalności gospodarczej.**

W ramach proporcjonalności *sensu stricto,* po jednej stronie pozostaje koszt modyfikacji wewnętrznego rejestru, przeszkolenia personelu oraz utrata przychodu od stosunkowo niewielkiej grupy klientów, którzy dobrowolnie wybrali czasowe wykluczenie z gry, po drugiej zaś ochrona zdrowia, majątku, życia rodzinnego i bezpieczeństwa osób bezpośrednio dotkniętych szkodami hazardowymi; ciężar przedsiębiorcy jest ograniczony podmiotowo, czasowo i funkcjonalnie, wszak prowadzenie kasyna stanowi i tak działalność koncesjonowaną, w której ustawodawca już wymaga kontroli tożsamości i rejestracji wejść. **Nie dochodzi więc do naruszenia istoty wolności działalności gospodarczej, lecz do ustanowienia warunku wykonywania działalności w ważnym interesie publicznym.**

Z perspektywy art. 47 Konstytucji RP, postulowana regulacja nie neguje prawa jednostki do decydowania o swoim życiu osobistym, ponieważ samozakaz nie byłby zależny od oceny organu. Czasowa bezskuteczność późniejszego cofnięcia jest wprawdzie ograniczeniem swobody zmiany decyzji, lecz ograniczenie to stanowi dokładny przedmiot pierwotnej dyspozycji, jest przewidywalne i nie wykracza poza oznaczony termin; autonomia nie musi być rozumiana jako prawny obowiązek natychmiastowego wykonania każdej kolejnej „preferencji", jeżeli jednostka uprzednio i świadomie ustanowiła regułę, która ma ją wiązać w przyszłości. Podobne mechanizmy znajdujemy przecież w różnorakich stosunkach zobowiązaniowych pomiędzy podmiotami prawa prywatnego.

Należy także wskazać, iż przetwarzanie danych jest w tym modelu nieuniknione, lecz jego zakres będzie wyjątkowo ograniczony. W świetle rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.) (dalej: „**RODO**"), podstawą przetwarzania byłby obowiązek

prawny operatora, a rejestr nie powinien zawierać diagnozy, historii leczenia ani przyczyn decyzji o samowykluczeniu, lecz wyłącznie dane identyfikacyjne już co do zasady sprawdzane przy wejściu oraz okres i zakres deklaracji oraz zdarzenia niezbędne do wykazania jej wykonania.

Nawet, gdyby uznać, że informacja o samowykluczeniu może w określonych okolicznościach i przy dużej dozie nadinterpretacji pośrednio ujawniać dane dotyczące zdrowia, ustawa może spełnić wymagania art. 9 ust. 2 lit. g RODO, jeżeli przetwarzanie zostanie uzasadnione ważnym interesem publicznym, będzie proporcjonalne do celu, będzie respektowało istotę prawa do ochrony danych i zostanie obwarowane odpowiednimi zabezpieczeniami; temu służą właśnie ograniczenie zakresu danych, brak obowiązku ujawniania diagnozy, zakaz marketingowego wykorzystania informacji, zamknięty katalog podmiotów uprawnionych oraz określony termin usunięcia danych.

Wymagania RODO będą zachowane tym bardziej, jeżeli ustawa samodzielnie określi cel, zakres, dostęp i czas przechowywania danych, zabroni ich wykorzystywania do profilowania oraz ograniczy dostęp pracowników do niezbędnego wyniku weryfikacji. Operator nie potrzebuje przecież informacji, czy osoba ma diagnozę patologicznego hazardu ani dlaczego złożyła oświadczenie; przy wejściu wystarcza komunikat o samowykluczeniu albo jego braku, a pełne dane powinny być dostępne tylko pracownikom obsługującym rejestr i właściwym organom. Okres przechowywania po wygaśnięciu deklaracji może zostać ograniczony do trzech lat, odpowiadając horyzontowi już przyjętemu w art. 15a ust. 6 u.g.h. i umożliwiając kontrolę wykonania bez bezterminowego tworzenia profilu gracza.

Spodziewając się jednak argumentacji silnie reprezentowanego i lobbowanego na rynku polskim sektora podmiotów prowadzących kasyna gry, zmierzającej zapewne do wykazania, że ustawowe uregulowanie samowykluczenia byłoby rozwiązaniem zbędnym albo nadmiernie ingerującym w swobodę działalności gospodarczej, należy odnieść się do przewidywanych twierdzeń, jakoby dostateczną ochronę uczestników gier zapewniały już dobrowolne procedury ustanawiane przez poszczególnych przedsiębiorców, natomiast decyzja o ponownym przystąpieniu do gry powinna pozostawać wyłącznie w sferze autonomii i osobistej odpowiedzialności gracza. Można również oczekiwać argumentów odwołujących się do kosztów weryfikacji tożsamości osób objętych samowykluczeniem, trudności organizacyjnych związanych z egzekwowaniem zakazu oraz rzekomej nieproporcjonalności sankcji za dopuszczenie takiej osoby do gry:

Nie może odnieść skutku przewidywany argument, że obowiązujące regulaminy kasyn już rozwiązują problem, ponieważ istnienie praktyki dobrowolnej dowodzi co najwyżej technicznej możliwości wykonania zakazu, nie zaś jego jednolitego źródła, zakresu i nieodwołalności; jeżeli operator rzeczywiście stosuje standard odpowiadający projektowi, dostosowanie będzie dla niego nieznaczne, natomiast jeżeli dopuszcza natychmiastowe cofnięcie samowykluczenia, to właśnie ta różnica wykazuje konieczność regulacji.

Nie będzie trafne stanowisko, według którego wyłączna odpowiedzialność dorosłego gracza czyni interwencję zbędną. Odpowiedzialność jednostki przemawia za umożliwieniem jej podjęcia wiążącej decyzji *ex ante*, nie zaś za odmową skuteczności tej decyzji *ex post*; projekt nie przenosi na kasyno ogólnego obowiązku powstrzymania każdego ryzykownego zachowania, lecz nakazuje respektować jednoznaczną dyspozycję konkretnej osoby. Teza o wyłącznej odpowiedzialności gracza pomija ponadto konflikt interesów właściwy modelowi samoregulacji i kliniczną cechę utraty kontroli, a w praktyce prowadziłaby do paradoksu, w którym od osoby wymaga się odpowiedzialnego ustanowienia granicy, lecz od przedsiębiorcy nie wymaga się, aby granicę tę zachował.

Nie można także podzielić przwidywanego zarzutu, że ustawodawca nie powinien chronić człowieka przed następstwami jego własnych decyzji, skoro projekt nie ustanawia ochrony wbrew zainteresowanemu, lecz wykonuje jego dyspozycję. Nie jest to przecież odebranie jednostce autonomii, ani nie jest równoważne w skutkach nawet z ubezwłasnowolnieniem częściowym. Źródłem zakazu nie jest ocena państwa, że określona osoba nie powinna grać, lecz jej własne oświadczenie, a ustawodawca określa jedynie skutki, które są konieczne, aby oświadczenie to nie zostało pozbawione znaczenia przez późniejszy impuls albo przez uznaniową decyzję operatora; państwo **nie zastępuje zatem woli jednostki, lecz zapewnia instytucjonalną możliwość związania się własną wolą na przyszłość.**

IX. Konkluzja

Z przedstawionych względów należy przyjąć, że obowiązujący model nie zapewnia osobie składającej kasynowy samozakaz pewności co do jego charakteru, zakresu ani trwałości, a możliwość łatwego cofnięcia deklaracji czyni ochronę pozorną w tej właśnie fazie, w której pojawia się potrzeba przeciwstawienia późniejszemu impulsowi decyzji powziętej wcześniej; ustawowe samowykluczenie, ograniczone do operatora, któremu je złożono, wykonywane przy już obowiązkowej kontroli tożsamości i niewzruszalne przez samodzielnie oznaczony czas, jest

środkiem adekwatnym, wykonalnym oraz konstytucyjnie proporcjonalnym, ponieważ nie odbiera jednostce prawa wyboru, lecz nadaje rzeczywisty skutek jej autonomicznej decyzji, a na profesjonalnego przedsiębiorcę nakłada jedynie obowiązek odmowy usługi, o którą klient sam uprzednio zażądał, aby nie była mu świadczona.

Projektowana regulacja nie narusza zakresu ani sposobu wykonywania monopolu państwa przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o., ponieważ odnosi się wyłącznie do obowiązków podmiotów prowadzących naziemne kasyna gry na podstawie koncesji oraz do skutków oświadczenia o samowykluczeniu złożonego przez uczestnika wobec takiego podmiotu. Nie prowadzi ona zatem do ograniczenia działalności państwowego operatora, uszczuplenia jego pozycji rynkowej ani konieczności przebudowy systemów służących urządzaniu gier objętych monopolem państwa, lecz ustanawia minimalny standard ochronny w tym obszarze rynku hazardowego, w którym ustawodawca standardu takiego dotychczas nie przewidział.

Wprowadzenie postulowanego rozwiązania nie wymaga zasadniczej zmiany przyjętego modelu prawnego urządzania gier hazardowych, powołania nowego organu administracji ani stworzenia rozbudowanego rejestru, lecz może zostać dokonane w drodze krótkiej i nieskomplikowanej nowelizacji, nakładającej na podmiot prowadzący kasyno obowiązek respektowania przez oznaczony czas dobrowolnie złożonego oświadczenia gracza. Rozwiązanie to może zarazem przynieść **wymierne korzyści finansom publicznym, a pośrednio Skarbowi Państwa, ograniczając ryzyko powstawania i pogłębiania szkód, których następstwa obciążają system ochrony zdrowia, pomoc społeczną, wymiar sprawiedliwości oraz inne instytucje publiczne**, przy czym - jako środek dobrowolny, adresowany wyłącznie do osób, które same zwróciły się o ochronę przed dalszą grą - nie stanowi zakazu uczestnictwa w legalnym hazardzie i może zasadnie oczekiwać szerokiej akceptacji społecznej jako rozwiązanie proporcjonalne, racjonalne oraz odpowiadające elementarnemu poczuciu odpowiedzialności państwa za ochronę osób szczególnie narażonych na szkodę.

Zwracam zarazem uwagę, że dalsza zwłoka w podjęciu interwencji ustawodawczej nie pozostaje obojętna z punktu widzenia ochrony obywateli, ponieważ każdy okres utrzymywania obecnego stanu prawnego, w którym oświadczenie gracza o samowykluczeniu nie korzysta z ustawowej gwarancji trwałości i może zostać przedterminowo uchylone na zasadach określonych przez przedsiębiorcę, **stwarza ryzyko dalszego pogłębiania szkód majątkowych, rodzinnych, zdrowotnych i społecznych**. Zaniechanie ustanowienia

skutecznego mechanizmu ochronnego oznacza w praktyce, że osoby, które rozpoznały u siebie utratę kontroli i podjęły świadomą decyzję o powstrzymaniu się od gry, nadal mogą powrócić do hazardu pod wpływem przemijającego impulsu, mimo że uprzednio wyraźnie zażądały zabezpieczenia ich przed takim zachowaniem. Skutki zwłoki legislacyjnej nie mają zatem charakteru abstrakcyjnego ani hipotetycznego, lecz mogą przyjmować postać kolejnych zobowiązań zaciąganych przez osoby dotknięte zaburzeniem hazardowym, uszczuplenia środków przeznaczonych na utrzymanie rodziny, nasilenia kryzysów psychicznych oraz dalszego obciążenia osób bliskich i instytucji publicznych. Z tych względów, postulowana zmiana powinna zostać potraktowana nie jako zagadnienie wymagające bliżej nieokreślonej obserwacji praktyki rynkowej, **lecz jako pilna i proporcjonalna odpowiedź ustawodawcy na już rozpoznaną lukę w systemie ochrony uczestników gier hazardowych.**

Nie istnieją przy tym przekonujące względy, które uzasadniałyby dalsze odkładanie prac nad taką regulacją.

Mając na względzie powyższe, wnoszę o niezwłoczne rozpoznanie przedmiotu petycji i przekazanie adekwatnym organom wedle ich dalszej właściwości celem podjęcia prac legislacyjnych.

z wyrazami szacunku

[redacted]

Załącznik:

1. projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych.

ZAŁĄCZNIK nr 1

do petycji z dnia 16 września 2026 roku w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 595) - projekt zmiany ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych.

U S T A W A

z dnia ...

o zmianie ustawy o grach hazardowych

Art. 1. W ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 595 oraz z 2026 r. poz. 176 i 1040) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 15a dodaje się art. 15aa w brzmieniu:

„Art. 15aa. 1. Osoba fizyczna, która ukończyła 18. rok życia, może złożyć podmiotowi prowadzącemu działalność w zakresie gier urządzanych w kasynie gry oświadczenie o samowykluczeniu z wstępu do kasyn gry prowadzonych przez ten podmiot oraz z udziału w urządzanych w nich grach hazardowych, zwane dalej „oświadczeniem o samowykluczeniu".

2. Oświadczenie o samowykluczeniu ma charakter dobrowolny. Podmiot prowadzący kasyno gry nie może uzależniać skuteczności złożenia oświadczenia o samowykluczeniu od jakichkolwiek okoliczności, w szczególności przyjęcie oświadczenia spełniającego wymagania określone w ustawie nie może zostać uzależnione od zgody osoby kierującej kasynem gry, członka organu podmiotu prowadzącego kasyno gry ani jakiejkolwiek innej osoby.

3. Oświadczenie o samowykluczeniu składa się:

1) osobiście, w postaci papierowej opatrzonej własnoręcznym podpisem, w każdym kasynie gry prowadzonym przez podmiot, któremu oświadczenie jest składane, lub

2) w postaci elektronicznej, opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, na adres elektroniczny udostępniony w tym celu przez podmiot prowadzący kasyno gry.

4. Podmiot prowadzący kasyno gry udostępnia nieodpłatnie formularz oświadczenia o samowykluczeniu, w widocznym i łatwo dostępnym miejscu przed wejściem do kasyna gry oraz na swojej stronie internetowej, a także zapewnia możliwość złożenia oświadczenia w każdym czasie, w którym kasyno gry jest otwarte.
5. Oświadczenie o samowykluczeniu zawiera:
   1) imię i nazwisko osoby składającej oświadczenie;
   2) numer PESEL, a w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL - datę urodzenia, obywatelstwo oraz rodzaj i numer dokumentu potwierdzającego tożsamość;
   3) oznaczenie okresu samowykluczenia;
   4) datę i podpis osoby składającej oświadczenie.
6. W przypadku oświadczenia składanego w postaci papierowej upoważniony pracownik kasyna gry sprawdza tożsamość osoby składającej oświadczenie na podstawie dokumentu potwierdzającego jej wiek i tożsamość. Oświadczenie wywołuje skutki z chwilą jego złożenia, a w przypadku oświadczenia składanego w postaci elektronicznej - z chwilą jego wpływu na adres elektroniczny udostępniony przez podmiot prowadzący kasyno gry.
7. W okresie wskazanym w oświadczeniu o samowykluczeniu podmiot prowadzący kasyno gry jest obowiązany odmówić osobie objętej samowykluczeniem wstępu do każdego kasyna gry prowadzonego przez ten podmiot, przebywania w takim kasynie oraz udziału w urządzanych w nim grach hazardowych. Wykonanie tego obowiązku następuje w szczególności przez sprawdzenie, podczas rejestracji gościa, o której mowa w art. 15a, czy osoba zamierzająca wejść do kasyna gry jest objęta samowykluczeniem.
8. Oświadczenie o samowykluczeniu nie może zostać odwołane ani zmienione w sposób prowadzący do skrócenia okresu jego obowiązywania. Oświadczenie osoby objętej samowykluczeniem o jego odwołaniu lub skróceniu, jak również porozumienie zawarte w tym przedmiocie z podmiotem prowadzącym kasyno gry, nie wywołują skutków prawnych. Przed upływem okresu samowykluczenia osoba,

która złożyła oświadczenie, może przedłużyć ten okres, z zachowaniem wymagań określonych w ust. 3-5.

9. Podmiot prowadzący kasyno gry niezwłocznie wydaje osobie składającej oświadczenie potwierdzenie jego przyjęcia, zawierające datę i godzinę rozpoczęcia oraz datę zakończenia okresu samowykluczenia, a także informację o niemożności odwołania oświadczenia lub skrócenia okresu jego obowiązywania.
10. Podmiot prowadzący kasyno gry prowadzi, na własny koszt, w postaci pisemnej lub elektronicznej, ewidencję oświadczeń o samowykluczeniu, zapewniającą możliwość niezwłocznej identyfikacji osób, które złożyły oświadczenie o samowykluczeniu. Ewidencja obejmuje dane określone w ust. 5, datę i godzinę przyjęcia oświadczenia oraz datę rozpoczęcia i zakończenia okresu samowykluczenia.
11. Dane zawarte w ewidencji oświadczeń o samowykluczeniu mogą być przetwarzane wyłącznie w celu przyjmowania i wykonywania tych oświadczeń, kontroli przestrzegania obowiązków określonych w niniejszym artykule oraz dochodzenia roszczeń związanych z ich niewykonaniem. Podmiot prowadzący kasyno gry zabezpiecza te dane przed ich utratą, zmianą, zniszczeniem oraz dostępem osób nieuprawnionych.
12. Dane zawarte w ewidencji oświadczeń o samowykluczeniu udostępnia się wyłącznie osobie, której dane dotyczą, funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej, organom Krajowej Administracji Skarbowej, Policji, sądom oraz prokuratorom w związku z prowadzonym postępowaniem, na właściwe ich żądanie.
13. Dane zawarte w ewidencji oświadczeń o samowykluczeniu przechowuje się przez okres 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął okres samowykluczenia.

2) w art. 89, w ust. 1 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) podmiot prowadzący działalność w zakresie gier urządzanych w kasynie gry, który odmawia przyjęcia oświadczenia o samowykluczeniu spełniającego wymagania określone w art. 15aa, narusza obowiązek określony w art. 15aa ust. 7 albo uznaje za skuteczne odwołanie oświadczenia lub skrócenie okresu jego obowiązywania wbrew art. 15aa ust. 8;"

3) w art. 89, w ust. 4 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) w ust. 1 pkt 2a - wynosi do 200 tys. zł;"

4) w art. 90 w ust. 1b po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) pkt 2a naczelnik urzędu celno-skarbowego bierze pod uwagę stopień i okoliczności naruszenia, liczbę osób, których naruszenie dotyczyło, częstotliwość naruszeń, sytuację finansową podmiotu podlegającego karze oraz działania podjęte przez ten podmiot w celu usunięcia skutków naruszenia i zapobieżenia jego ponownemu wystąpieniu;"

Art. 2. Podmioty prowadzące działalność w zakresie gier urządzanych w kasynie gry są obowiązane dostosować sposób prowadzenia tej działalności, w tym stosowane procedury oraz systemy służące rejestracji gości, do wymagań określonych w art. 15aa ustawy zmienianej w art. 1 najpóźniej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

[redacted]

R (00)759007734921633503

WARSZAWA 133 18 09 2026 *ERB*

Poczta Polska Opłata pobrana 15 zł — gr

2025

POTWIERDZENIE ODBIORU

PRIORYTET PRIORITAIRE

MINISTERSTWO FINANSÓW KANCELARIA GŁÓWNA Wpł. 2026 -09- 21 Dep. ..... zał. .....

PETYCJA

Minister Finansów i Gospodarki
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa