



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH  
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS



FORUM  
DARCZYŃCÓW



**Piotr Stec<sup>1</sup>**

## **LOTERIE CHARYTATYWNE – PRAKTYKA POLSKA**

© by Instytut Spraw Publicznych Warszawa 2009

SEMINARIUM: HAZARD *PRO PUBLICO BONO*

**Loterie jako źródło finansowania inicjatyw obywatelskich.  
Najlepsze praktyki międzynarodowe i perspektywy dla Polski**

Warszawa, 16 lutego 2010 r.



Trust for Civil Society  
in Central & Eastern Europe  
Washington D.C., USA

*Seminarium jest organizowane w ramach wieloletniego projektu Fundacji Instytut Spraw Publicznych: KOMPAS – „Budowanie przyjaznego środowiska społecznego i prawnego dla organizacji pozarządowych”, finansowanego przy udziale środków Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe.*

---

<sup>1</sup> Dr hab. Piotr Stec, prof. UO. Materiał roboczy. Cytowanie tylko za zgodą autora.

## **Wprowadzenie**

Przedmiotem niniejszego tekstu jest ocena w jakim stopniu prawo polskie umożliwia pozyskiwanie funduszy na działalność organizacji pozarządowych z hazardu.

Na tle praktyki państw obcych w interesującym nas zakresie Polska jawi się niemal jako loteryjna pustynia<sup>2</sup>. Nie oznacza to jednak, że prawo polskie uniemożliwia takie finansowanie organizacji pozarządowych.

Dalsze rozważania wypadaloby poprzedzić zdefiniowaniem tytułowego pojęcia. Loteria charytatywna to gra, dochody z której organizator przeznaczają w całości na realizację celów społecznie użytecznych, w szczególności dobroczynnych<sup>3</sup>.

Wbrew temu, co podpowiadałaby intuicja, prawu polskiemu nie jest znane pojęcie „loterii charytatywnej,” w podanym wyżej znaczeniu. Nie posługują się nim obecnie obowiązujące przepisy o grach hazardowych, nie używano go także w przepisach wcześniej obowiązujących. Polskiemu systemowi regulacji hazardu znane są jednak jego charytatywne odmiany pod postacią loterii fantowych i bingo fantowego. Co więcej, gry te mogą być organizowane wyłącznie w celu wspierania działalności społecznie użytecznej. Pozostałe rodzaje gier hazardowych mogą być organizowane jako przedsięwzięcia czysto komercyjne. Nie oznacza to jednak, co postaram się wykazać, zamknięcia organizacjom pozarządowym drogi do organizowania loterii.

## **Loterie charytatywne a inne rodzaje loterii**

Loterie są jedną z postaci gier losowych objętych zakresem przedmiotowym ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych<sup>4</sup>. Ustalenie zakresu znaczeniowego pojęcia „loterii charytatywnej” należy więc poprzedzić ustaleniem, czym jest gra losowa i gra hazardowa.

W myśl art. 2 ust. 1 u.g.h. grami losowymi są wymienione w tym przepisie gry o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik w szczególności zależy od przypadku, a warunki gry

---

<sup>2</sup> Zob. np. B. Baarsma, M. Gerritsen, J. Leenheer, *Better Chances for Charity Lotteries. Study on the regulation of European Lottery Markets*, Amsterdam 2007, *passim*.

<sup>3</sup> Pojęcia „społecznie użyteczny,” „dobroczynny” i „charytatywny” będą w dalszej części artykułu używane zamiennie, choć użyteczność społeczna jest pojęciem szerszym niż działalność charytatywna, która (inaczej niż angielskie *charitable purposes*), przy ścisłej wykładni pojęcia, ogranicza się do wspierania ubogich i potrzebujących. Co do organizacyjnych i ekonomicznych aspektów organizacji loterii charytatywnych zob. T. van Lier, L. Santacreu, *Fundraising via Charity Lotteries*, W: T. v. Lier, L. Santacreu (eds), *Financing the Future. Innovative financing models at work*, b. m. wyd. 2008, s. 13 I nast.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 201, poz. 1540, dalej u.g.h.

określa regulamin. Pojęcie to jest węższe od pojęcia „gier hazardowych,” do których zaliczamy obok gier losowych także zakłady wzajemne i gry na automatach<sup>5</sup>.

Spośród wszystkich gier hazardowych interesować nas będą loterie w ścisłym sensie tego słowa, to jest loterie pieniężne, fantowe, promocyjne i audioteksowe.

W loterii pieniężnej uczestniczy się przez nabycie losu lub innego dowodu udziału w grze, a podmiot zarządzający grę oferuje wyłącznie wygrane pieniężne (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.g.h.). Od loterii pieniężnej odróżnia się loterię fantową, w której uczestniczy się przez nabycie losu lub innego dowodu udziału w grze, a podmiot zarządzający loterię oferuje wyłącznie wygrane rzeczowe (art. 2 ust. 1 pkt 9 u.g.h.). Następne w kolejności są loterie promocyjne, w których bierze się udział przez nabycie towaru, usługi lub innego dowodu udziału w grze i tym samym nieodpłatnie uczestniczy się w loterii, a podmiot zarządzający loterię oferuje wygrane pieniężne lub rzeczowe (art. 2 ust 1 pkt 10 u.g.h.). *Last but not least* do interesujących nas gier hazardowych zaliczymy także loterie audioteksowe, w których uczestniczy się przez odpłatne połączenie telefoniczne lub wysyłanie SMS-ów, a organizator loterii oferuje wygrane pieniężne lub rzeczowe (art. 2 ust. 1 pkt 11 u.g.h.).

Jak widać z niniejszego przeglądu, wszystkie loterie mają elementy wspólne, jakimi są nabycie dowodu uczestnictwa w grze oraz ekspektatywa uzyskania nagrody. Wygrana zależy przy tym przede wszystkim od przypadku, choć organizator może wprowadzać w regulaminie loterii także inne zmienne oraz od liczby nabytych losów lub innych dowodów uczestnictwa w grze. Dowody uczestnictwa w grze mają charakter tzw. znaków legitymacyjnych na okaziciela, czyli uproszczonych środków dowodowych, stwierdzających obowiązek świadczenia. Mogą być nimi klasyczne losy – znaki potwierdzające fakt wejścia do gry, jak również uproszczone środki dowodowe pełniące tę rolę jedynie ubocznie, jak np. karty wstępu, dowody zakupu towaru lub usługi (paragony) czy dowody wpłaty na cel szlachetny. W przypadku loterii audioteksowych rolę tę pełni zapis w systemie telekomunikacyjnym.

---

<sup>5</sup> Co ciekawe, pomimo, że przedmiotem ustawy są gry hazardowe, ustawa nie definiuje wprost tego pojęcia. Definicję musimy zatem wyinterpretować z jej treści, w szczególności z art. 1 u.g.h. określającego jej zakres przedmiotowy. Zgodnie z przywołanym przepisem obejmuje ona regulację prowadzenia działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach. Ustawa posługuje się też pojęciem „gra hazardowa” w jej rozdziale 2 poświęconym zasadom organizacji wymienionych wcześniej gier i zakładów. Tym samym pojęcie „gra hazardowa”, jako kategoria zbiorcza, obejmuje wszystkie rodzaje działalności wymienione w art. 1 u.g.h.

Różnice pomiędzy poszczególnymi rodzajami loterii są znacznie mniej widoczne i dotyczą podmiotu zarządzającego loterię, rodzaju wygranej, sposobu uczestniczenia w niej i przeznaczenia dochodów z loterii. Zróżnicowane są także stawki podatku od gier, co jednak nie jest cechą konstytutywną poszczególnych rodzajów loterii.

Różnice te lustruje je poniższa tabela:

| Loteria      | Podmiot organizujący  | Rodzaj wygranej        | Sposób uczestnictwa                                      | Przeznaczenie dochodów   |
|--------------|---|------------------------|--|--|
| Pieniężna    | Jednoosobowa spółka Skarbu Państwa  | Pieniężne              | Nabycie losu lub innego dowodu udziału w grze            | Dowolne.<br>Ograniczenia mogą wynikać z przepisów o finansach publicznych.   |
| Fantowa      | Osoby fizyczne, prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej                | Rzeczowe               | Nabycie losu lub innego dowodu udziału w grze            | Cele społecznie użyteczne, w szczególności dobroczynne                       |
| Promocyjna   | Osoby fizyczne, prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej                | Pieniężne lub rzeczowe | Nabycie towaru, usługi lub innego dowodu udziału w grze. | Udział w grze jest nieodpłatny, więc organizator nie osiąga wprost dochodów. |
| Audioteksowa | Spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością mające siedzibę na terytorium RP | Pieniężne lub rzeczowe | Odpłatne połączenie telefoniczne lub SMS                 | Dowolne  |

Źródło: opracowanie własne

Wyodrębnienie poszczególnych rodzajów loterii następowało ewolucyjnie, wraz z postępem techniki i praktyką sądową. Stąd najwyraźniej odróżniają się od siebie najstarsze formy loterii – pieniężne i fantowe. Loterie promocyjne pojawiły się w przepisach o grach losowych w rezultacie praktyki gospodarczej i rodzących się na jej tle wątpliwości, jeśli chodzi o stosowanie przepisów prawa<sup>6</sup>. Natomiast regulacja loterii audioteksowych jest odpowiedzią

<sup>6</sup> Zob np. wyrok NSA

na pojawienie się nowych, łatwych form komunikacji z klientem, nie mieszczących się w klasycznym pojęciu nabycia losu.

### **Hazard jako dziedzina objęta względnym monopolem państwowym**

Prowadzenie działalności w zakresie organizacji gier hazardowych zawsze było traktowane jako wrażliwa część gospodarki, wymagająca szczególnego zainteresowania ze strony regulatora. Powody takiego podejścia są rozmaite. Nie wdając się w szczegółową analizę, gdyż kwestia ta wykracza poza ramy artykułu, ograniczę się do wskazania kilku z nich<sup>7</sup>. Po pierwsze oddawanie się hazardowi bywa postrzegane jako działanie moralnie naganne, mogące prowadzić do uzależnień i tragedii ludzkich. Po drugie, w przeciwieństwie do innych rodzajów działalności usługowej hazard jedynie z trudem poddaje się kontroli pod względem wysokości przychodów. Poddanie go wyłącznie ogólnym regułom prowadzenia działalności gospodarczej mogłoby dać nierzetelnym przedsiębiorcom możliwość fałszowania ksiąg handlowych w sposób niemalże doskonały. Trudno bowiem wykazać np. liczbę gości kasyna i wysokość przegranych przez nich stawek. Po trzecie wreszcie, hazard bez kontroli państwowej mógłby stanowić narzędzie prania brudnych pieniędzy i stać się domeną przestępczości zorganizowanej.

Konsekwencją takiego podejścia jest powszechne niemal na całym świecie<sup>8</sup> ograniczanie swobody działalności gospodarczej w tym zakresie. Ustawodawca polski przyjął stosunkowo restrykcyjne rozwiązanie, wprowadzając monopol państwowy na działalność hazardową. Ma on charakter bezwzględny w przypadku gier wymienionych w art. 5 ust. 1 u.g.h., to jest gier liczbowych, loterii pieniężnych i gry telebingo. W przypadku pozostałych gier hazardowych monopol państwowy ma charakter względny, co przejawia się możliwością uzyskania przez zainteresowane podmioty koncesji (np. w zakresie prowadzenia kasyna gry, art. 6 ust. 1 u.g.h) lub zezwolenia. W tym pierwszym przypadku podmiot ubiegający się o prawo prowadzenia takiej działalności musi spełnić bardzo ostre kryteria przedmiotowe i podmiotowe, odnoszące się m. in. do formy organizacyjnoprawnej, struktury udziałowej czy wysokości kapitału zakładowego. Interesujące nas loterie należą do ostatniej, najmniej regulowanej grupy, a do ich prowadzenia potrzebne jest zezwolenie.

---

<sup>7</sup> Ograniczam się tu jedynie do przytoczenia obiegowych poglądów bez oceny ich zasadności. Pomijam także kwestię efektywności istniejącego systemu regulacji hazardu.

<sup>8</sup> Co do polityki wspólnotowej w tym zakresie zob. B. Braasma, M. Gerritsen, J. Leenheer, *op. cit.*, s.12 i nast.

Istnienie monopolu państwowego wywołuje też dalekosiężne skutki, jeśli chodzi o możliwość uczestniczenia w obrocie zagranicznych przedsiębiorców hazardowych. Generalnie przyjmuje się, że usługi hazardowe, ze względu na ich szczególny charakter nie podlegają w takim stopniu jak pozostałe traktatowej swobodzie świadczenia usług<sup>9</sup>. Potwierdza to też fakt wyłączenia działalności hazardowej spod działania dyrektywy usługowej<sup>10</sup>. W konsekwencji obcy przedsiębiorca, nawet jeśli ma siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, nie będzie mógł prowadzić w Polsce działalności powołując się na zezwolenie wydane przez państwo, w którym jest zarejestrowany. Konieczne będzie spełnienie wymogów ustawy polskiej, w tym, w przypadku loterii audiotekstowych, powołanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjnej z siedzibą w Polsce (art. 7 ust. 2 u.g.h), a w przypadku tej i pozostałych loterii także uzyskanie zezwolenia.

### **Zasady organizacji loterii**

Wykonywanie monopolu państwa w zakresie organizacji loterii pieniężnych należy do Ministra Skarbu Państwa działającego w porozumieniu z Ministrem Finansów. Działalność w zakresie monopolu loteryjnego jest prowadzona przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (art. 5 ust. 2 u.g.h). Obecnie istnieje tylko jeden podmiot prowadzący działalność w tym zakresie – Totalizator Sportowy. Druga spółka – Polski Monopol Loteryjny znajduje się w stanie upadłości.

Pozostałe loterie – fantowe, promocyjne lub audiotekstowe mogą być urządzone jednorazowo w skali ogólnokrajowej lub lokalnej zgodnie z zatwierdzonym regulaminem (art. 13 u.g.h). Podmiotem uprawnionym do wydania zezwolenia jest we wszystkich tych przypadkach dyrektor izby celnej, na którego obszarze właściwości miejscowej urządzone są loterie, a jeśli loteria obejmuje właściwość kilku izb - dyrektor izby celnej właściwy według miejsca zamieszkania wnioskodawcy (art. 32 ust. 3 i 4 u.g.h).

Prawo do organizowania loterii fantowych i promocyjnych przysługuje osobom fizycznym, prawnym i jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej (art. 7 ust. 1 u.g.h.). Z brzmienia przepisu wynika, że te ostatnie nie muszą być wyposażone w zdolność

---

<sup>9</sup> Co do praktyki europejskiej w tym zakresie zob *EU Law text, cases & materials, Oxford*. s. 978 i nast.

<sup>10</sup> Dyrektywa 2006/123/WE z 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.U.WE L 376/36. W myśl art. 2 dyrektywy nie ma ona zastosowania do działalności hazardowej ze stawkami pieniężnymi w grach losowych, włącznie z loterią.

prawną. Wnioskodawcami w tym zakresie mają więc także jednostki organizacyjne niebędące tzw. „ułamnymi” bądź „niepełnymi” osobami prawnymi w rozumieniu art. 33<sup>1</sup> § 1 Kodeksu cywilnego, lub takie, których status w tym zakresie jest wątpliwy, w tym np. stowarzyszenia zwykle czy rady rodziców.

Organizatorami loterii audioteksowych mogą być wyłącznie spółki akcyjne lub z ograniczoną odpowiedzialnością mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 ust. 2 u.g.h). Ustawodawca nie wprowadza tu dodatkowych wymogów, w szczególności w odniesieniu do kapitału zakładowego czy struktury organizacyjnej.

Podmioty ubiegające się o zezwolenie muszą wykazać legalność pochodzenia kapitału oraz niezaleganie z daninami publicznoprawnymi (art. 34 u.g.h). Nadto muszą złożyć wniosek, którego częścią jest regulamin loterii. Zezwolenie wydaje się na zorganizowanie konkretnej loterii z podaniem czasu jej trwania. Wydanie zezwolenia podlega opłacie.

### **Opodatkowanie loterii**

Przedmiotem opodatkowania jest urządzenie gier hazardowych, w tym loterii (art. 71. ust. 2 u.g.h). Podatnikiem podatku od gier jest podmiot organizujący loterię (art. 71 ust. 1 u.g.h). Podstawą opodatkowania w przypadku loterii pieniężnej i fantowej jest suma wpływów uzyskanych ze sprzedaży losów lub innych dowodów uczestnictwa w grze (art. 73 pkt 1 u.g.h), zaś w przypadku loterii audioteksowej – przychód organizatora (art. 73 pkt 2 u.g.h). Stawki podatku od gier dla loterii pieniężnych, fantowych i audioteksowych wynoszą odpowiednio 15%, 10% i 25% (art. 74 u.g.h). Natomiast loterie promocyjne są wolne od tego podatku, ponieważ udział w nich jest nieodpłatny, organizator nie osiąga więc przychodu z tego tytułu.

Drugą daniną publicznoprawną, obciążającą cenę losu lub innego dowodu udziału w grze są dopłaty. Dotyczą one tylko gier objętych monopolem państwa i wynoszą w przypadku loterii pieniężnych 10% ceny losu (art. 80 u.g.h). Wpływy z dopłat zasilają fundusze celowe – Rozwoju Kultury Fizycznej, Promocji Kultury i Rozwiązywania Problemów Hazardowych. Jeśli chodzi natomiast o opodatkowanie loterii podatkiem VAT, to w myśl art. 43 ust. 1 pkt. 15 ustawy o podatku od towarów i usług zwalnia się od podatku działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach podlegającą opodatkowaniu podatkiem od gier.

## **Loterie charytatywne a zbiórki publiczne**

Odpowiedź na pytanie, czy loterie charytatywne są zbiórkami publicznymi nie jest łatwa. Jest tak choćby ze względu na to, że przepisy o zbiórkach publicznych<sup>11</sup> i o grach hazardowych dzieli 77 lat, a ustawodawca wprowadzając kolejne przepisy o grach losowych koncentrował się głównie na zapobieganiu potencjalnym patologiom, zapominając o istnieniu przepisów o zbiórkach publicznych. Doprowadziło to do sytuacji, w której obie ustawy odnoszą się do problematyki hazardu charytatywnego, czynią to jednak w sposób niezharmonizowany, utrudniając znacznie stosowanie prawa.

W myśl art. 1 u.z.p. zbiórką publiczną jest wszelkie zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze na pewien określony cel. Organizacja takiej zbiórki wymaga zezwolenia właściwego organu administracyjnego, którym jest, w zależności od obszaru, na którym zbiórka ma być przeprowadzona, wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa lub minister spraw wewnętrznych i administracji (art. 2 u.z.p). Jednocześnie, zgodnie z art. 13 u.z.p. jej przepisy nie mają zastosowania do loterii pieniężnych i fantowych, jeżeli zbiórki te nie są przeprowadzane w miejscach publicznych.

Wykładnia przywołanych tu przepisów w kontekście loterii charytatywnych nastęrcza sporych trudności. Pojawiają się one już przy ustaleniu zakresu znaczeniowego zwrotu „pewien określony cel.” Nie ulega wątpliwości, że mieszczą się w nim zbiórki mające na celu wsparcie szczegółowo określonej inicjatywy, np. renowacji zabytkowego budynku lub leczenia wskazanej z imienia i nazwiska osoby. Wątpliwe jest, czy może tu chodzić także o wsparcie ogólnie zdefiniowanych celów, jak na przykład wsparcie działalności statutowej fundacji czy stowarzyszenia. Wydaje się, że chodzi tu o tę pierwszą możliwość i że taka była pierwotna intencja ustawodawcy. Pogląd ten wspiera też treść art. 9 u.z.p. nakładającego na organizatora obowiązek publikowania informacji o wyniku zbiórki i sposobie zużytkowania ofiar. Wykładnia rozszerzająca mogłaby natomiast prowadzić do sytuacji, w której za zbiórki publiczne uznalibyśmy także np. zamieszczane na stronach internetowych fundacji numery kont z zachętą do dokonywania darowizn na ich rzecz lub wezwania do przekazania organizacji pożytku publicznego 1% podatku.

Więcej problemów interpretacyjnych nastęrcza ustalenie, które loterie podpadają pod przepisy o zbiórkach publicznych, które zaś są wyłączone spod jej działania.

*Prima facie* zasadnym byłoby w ogóle wyłączenie loterii, zwłaszcza fantowych, z zakresu zbiórek publicznych, różnią się one bowiem od innych przejawów ofiarności publicznej w

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 15 marca 1933 r o zbiórkach publicznych, Dz.U. z 1933 Nr 22, poz 162 ze zm.

sposób znaczący. W ich przypadku jednym z ważniejszych, jeśli nie głównym, motywem nabywcy losu jest chęć uzyskania nagrody. Okoliczność, że wspiera przy tym cel szlachetny stanowi dodatkową zachętę, pozwalając nabyć los w poczuciu dobrze spełnionego obowiązku wobec społeczeństwa. Loterie fantowe byłyby „czystymi” zbiórkami publicznymi, gdyby wartość potencjalnej nagrody była niższa niż wpłacona suma albo gdyby sumaryczna wartość nagród była bardzo niska. Wtedy można by twierdzić, że mamy do czynienia z przejawami ofiarności publicznej. Tymczasem przepisy u.g.h. wymagają, by wartość losu nie była wyższa od wartości potencjalnej wygranej, a suma nagród musi stanowić odpowiedni procent wartości losów. Kwoty te są takie same dla loterii fantowych i loterii organizowanych dla zysku. Z punktu widzenia nabywcy losu nie ma zatem różnicy.

Jak wiadomo ustawodawca wyłączył z zakresu przedmiotowego ustawy loterie pieniężne i fantowe, o ile nie są one przeprowadzane w miejscach publicznych. *A contrario*, przepisom ustawy będą podlegać loterie przeprowadzane w takich miejscach. Wydaje się, że chodzi tu o sytuacje, w których samo losowanie odbywa się publicznie, to jest w lokalu lub na placu dostępnym dla nieoznaczonej liczby osób nieznanymi organizatorowi. Loterią prowadzoną w miejscu publicznym będzie także taka, której losy są dostępne w miejscach publicznych, dla nieograniczonej liczby uczestników. Zbiórkami nie będą więc takie, w których uczestniczy ograniczony krąg osób, np. na imprezie dostępnej za imiennymi zaproszeniami.

Przepisy o zbiórkach mają charakter szczególny w stosunku do przepisów u.g.h., ale ich nie wyłączają ich stosowania. Nakładają tylko na organizatora loterii dodatkowe obowiązki. Organizując loterię fantową trzeba będzie więc spełnić wymogi przewidziane przez przepisy obu tych ustaw. Nakłada to na organizatora dodatkowe, uciążliwe obowiązki, stawiając go w wyraźnie gorszej sytuacji, niż podmioty prowadzące działalność komercyjną.

### **Loterie fantowe – standardowy środek wsparcia dobroczynności**

Naturalnym i najczęściej stosowanym mechanizmem loteryjnym wykorzystywanym przez organizacje pozarządowe są loterie fantowe. Jak wskazałem na wstępie, są one jedynymi obok bingo fantowego grami hazardowymi, które mogą być organizowane wyłącznie dla finansowania celów społecznie użytecznych.

Można tylko zgadywać, dlaczego ustawodawca zdecydował się na taki krok. Być może jest to relikw dawniejszych przepisów, być może przyjęto zdroworozsądkowe założenie, że

organizacjom pozarządowym będzie łatwiej uzyskać od potencjalnych sponsorów nagrody rzeczowe niż żywą gotówkę<sup>12</sup>, a dla uczestników takiej loterii nagrody mają mniejsze znaczenie, niż fakt wsparcia szlachetnego celu. Choć fantem może być najnowszy model Porsche, a nagrodą w loterii pieniężnej 300 zł.

Choć mogłoby się wydawać inaczej, organizacje pozarządowe są świadome istnienia tej metody pozyskiwania funduszy i stosują ją, choć na ograniczoną skalę.

Już pobieżny przegląd danych internetowych pozwala zauważyć, że loterie charytatywne organizowane są niemal rutynowo przez fundacje i stowarzyszenia. Jednocześnie zasięg i cele tych przedsięwzięć są ograniczone. Zazwyczaj chodzi tu o loterie fantowe o charakterze lokalnym, organizowane w jednej miejscowości. Cele, jakim mają służyć zebrane w ten sposób fundusze to najczęściej wsparcie jednorazowego projektu lub pomoc konkretnej osobie, np. w pokryciu kosztów utrzymania lub leczenia. Zdarzają się jednak podmioty, które regularnie, raz – dwa razy do roku, organizują loterie fantowe, z których dochód przeznaczony jest w całości na realizację celów statutowych. O ile mi wiadomo nie są organizowane ogólnopolskie loterie fantowe, z losami dystrybuowanymi np. przez sieci salonów prasowych. Dzieje się tak zapewne ze względu na zbyt duże problemy organizacyjne z tym związane. Choć organizacje pozarządowe z powodzeniem wykorzystują systemy audiotekstowe do prowadzenia zbiórek publicznych, nie mogą użyć ich przy organizacji loterii fantowych. Ustawodawca nie przewidział bowiem takiej możliwości, zakładając istnienie losów loteryjnych tylko w postaci materialnej.

Jeśli chodzi o prawne ramy funkcjonowania loterii fantowych, to należy zauważyć, że, niezależnie od omówionego wyżej obowiązku uzyskania zgody na prowadzenie loterii i zatwierdzenia regulaminu tudzież ewentualnego uzyskania pozwolenia na zbiórkę publiczną organizator ma szereg dodatkowych obowiązków, z których najważniejsze zostaną tu omówione.

Przede wszystkim na organizatorze loterii ciąży obowiązek zabezpieczenia przed sfalszowaniem lub przed przedwczesnym odczytaniem wyniku gry, np. przed otwarciem lub zdrapaniem farby ochronnej lub ponownym naniesieniem farby ochronnej lub zamknięciem bez naruszenia struktury papieru. Podmiot organizujący loterię fantową ma także obowiązek

---

<sup>12</sup> Która mogłaby być i tak przeznaczona na realizację celów społecznie użytecznych.

zawiadomienia na piśmie z należyтым wyprzedzeniem naczelnika właściwego urzędu celnego o zamiarze zniszczenia losów (art. 17 u.g.h.).

Obowiązkiem organizatora jest także wypłata nagród zwycięzcom loterii, przy czym na mocy art. 18 ust. 2 u.g.h. łączna wartość nagród nie może być niższa niż 30% łącznej ceny przeznaczonych do sprzedaży losów lub innych dowodów udziału w grze. Ta sama wielkość puli wygranych obowiązuje w przypadku loterii pieniężnych.

Last but not least organizator zobowiązany jest przedstawić dyrektorowi właściwej izby celnej szczegółową informację o przeznaczeniu dochodu z loterii fantowej w całości na realizację określonych w regulaminie i zezwoleniu celów społecznie użytecznych (art. 16).

### **Możliwości organizacji charytatywnych loterii pieniężnych *de lege lata***

Ze względu na istniejący monopol państwa niemożliwe jest powołanie przez organizacje pozarządowe podmiotu, którego zadaniem byłoby organizowanie charytatywnych loterii pieniężnych. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie powołaniu takiej spółki z o.o. przez Skarb Państwa. Decyzja taka musiałaby być jednak poprzedzona analizą ekonomiczną oraz pod kątem ochrony interesu publicznego. Pierwszym pytaniem, na które należałoby sobie odpowiedzieć jest, czy w ogóle Skarb Państwa powinien się angażować w tego typu działalność? Wszak ostatnie zmiany przepisów hazardowych miały w zamierzeniu projektodawców przyczynić się do zmniejszenia zainteresowania obywateli tym sektorem. Utworzenie nowej spółki prowadzącej działalność loteryjną mogłoby być interpretowane jako zaprzeczenie wcześniej składanym zapewnieniom. Skarb Państwa naraża się także na zarzut, że próbuje ograniczyć prywatną konkurencję po to, żeby napędzić klientelę kolejnej państwowej spółce. Zarzuty te nie wydają się jednak nie do odparcia. Po pierwsze zasadniczym problemem społecznym, któremu zapobiegają przepisy ustawy hazardowej jest, jak się wydaje, nie tyle uzależnienie obywateli od hazardu, co nielegalny hazard i związane z nim patologie<sup>13</sup>. W przypadku loterii charytatywnej mamy do czynienia z działalnością legalną i kontrolowaną przez państwo, mogącą w dodatku odciągnąć graczy od nielegalnych gier. Nadto, skoro organizacja loterii pieniężnych objęta jest monopolem państwowym wprowadzenie kolejnego podmiotu działającego na tym polu nie będzie stanowić konkurencji

---

<sup>13</sup> B. Braasma, M. Gerritsen, J. Leenheer, *op. cit.*, s. 45

dla przedsiębiorców prywatnych prowadzących działalność w zakresie innych gier hazardowych.

Istotnym czynnikiem mogącym wpłynąć na podjęcie decyzji o ewentualnym powołaniu spółki organizującej charytatywne loterie pieniężne jest opłacalność takiego przedsięwzięcia. Obecnie jedynym w zasadzie organizatorem loterii pieniężnych jest Totalizator Sportowy – Lotto. Druga państwowa spółka – Polski Monopol Loteryjny, pomimo sięgających przedwojnia tradycji, zniknęła z rynku. Powstaje zatem pytanie, czy nowa spółka byłaby w stanie przyciągnąć klientów i stanowić alternatywę lub uzupełnienie dla działalności Lotto.

Odpowiedź na to pytanie nie jest już kwestią prawną i zależy przede wszystkim od przyjętego modelu biznesowego. Prawdopodobnie musiałby się on różnić od stosowanego przez konkurencję. Mógłby się opierać na przykład na losowaniach kilka razy do roku, odbywających się w terminach, w których ludzie zwykle są bardziej skłonni do wspierania dobroczynności (Boże Narodzenie, Wielkanoc).

Nie mniej ważkim problemem byłby sposób wykorzystania środków pozyskanych z takiej loterii. W tej kwestii zarysowują się trzy możliwości:

- finansowanie z dochodów loteryjnych konkretnych przedsięwzięć wskazanych w umowie spółki,
- finansowanie grantów dla organizacji pozarządowych;
- finansowanie określonej grupy organizacji według wskazanego algorytmu.

W pierwszym przypadku cele, na które przeznaczano by dochody spółki musiałyby być sztywno określone w umowie. Zaletą tego rozwiązania jest jego prostota i przejrzystość, jak również to, że uczestnik loterii od początku wie, na co pójdą jego pieniądze. Dla sprawnego funkcjonowania tego systemu państwowa spółka loteryjna musiałaby się prawdopodobnie skupić na realizacji jednego, góra dwóch celów. Przykładowo, fundowaniu stypendiów naukowych dla mniej zamożnej młodzieży czy wspieraniu ofiar przemocy domowej. Wadą tego systemu byłaby jego niewielka elastyczność, zaś każda zmiana celów spółki łączyłaby się z koniecznością zmiany umowy.

Drugi wariant polegałby na finansowaniu projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe wyłonione w drodze konkursu. Taki wariant dawałby organizatorowi loterii możliwość elastycznego kształtowania celów, na które będą przeznaczone zyski. Ten wariant ma jednak pewne wady - cele loterii będą mniej czytelne dla uczestników, na spółce spoczywałby też obowiązek prowadzenia konkursów grantowych, co mogłoby być uciążliwe.

Trzeci i ostatni wariant wydaje się najprostszy do wprowadzenia w praktyce, choć niekoniecznie najlepszy z punktu widzenia polityki prawa i kształtowania wizerunku sektora pozarządowego. Polegałyby on na automatycznym dzieleniu dochodów z loterii pomiędzy organizacje pozarządowe dobierane według ściśle określonego klucza. Przykładowo, prawo do dofinansowania mogłoby przysługiwać organizacjom pożytku publicznego, zaś jego wysokość byłaby proporcjonalna do wysokości wpływów z mechanizmu 1%. System ten miałby tę wadę, że niektóre organizacje otrzymywałyby niewielkie kwoty, zaś koszty administracyjne związane z ich wypłacaniem przewyższałyby wysokość dotacji. Niedogodności tej można by uniknąć ograniczając liczbę uprawnionych organizacji do tych, które otrzymały z mechanizmu 1% kwoty przekraczające pewien, stosunkowo wysoki, próg. Mechanizm ten, choć prosty w stosowaniu, narażałby objęte nim podmioty na zarzut, że zwiększają one swoje możliwości działania kosztem mniejszych organizacji, w ramach tzw. "efektu Mateusza." Ten system redystrybucji przychodów z loterii promowałby bowiem duże fundacje i stowarzyszenia, potrafiące zachęcić obywateli do wspierania ich częścią swoich podatków. Z drugiej strony można by potraktować przychody z dobroczynnej loterii pieniężnej jako swoistą premię za efektywność.

### **Możliwości organizacji innego rodzaju loterii charytatywnych**

Ciekawą alternatywą dla loterii fantowych mogłoby być organizowanie przez organizacje samorządowe loterii promocyjnych. Jak wskazałem wyżej, nie są one, być może wbrew intencjom ustawodawcy, powiązane wprost z działalnością gospodarczą. Muszą one jednak promować jakiś towar, usługę lub inny rodzaj działalności. Niewątpliwie loteria promocyjna może towarzyszyć odpłatnej działalności fundacji lub stowarzyszenia, przykładowo sprzedaży wydawanych przez nie książek czy świadczeniu usług. Wydaje się, choć wykładnia ta może być dyskusyjna, że loteria promocyjna może towarzyszyć także sprzedaży cegiełek. Loteria promocyjna może być bowiem powiązana także z nabyciem innego dowodu udziału w grze, w tym oczywiście także cegiełki. Nie będą mieć one charakteru losów loteryjnych, ponieważ zasadniczym celem przyświecającym nabywcy cegiełki nie jest wygrana, a wsparcie organizatora, podobnie jak uczestnik komercyjnej loterii promocyjnej nabywa przede wszystkim potrzebny mu towar, a nie nadzieję wygranej. O atrakcyjności tego rodzaju loterii

świadczy też wyłączenie ich z podatku od gier, jak również to, że mogą je organizować praktycznie wszystkie podmioty, w tym także fundacje i stowarzyszenia.

Znaczne ograniczenia istnieją, jeśli chodzi o możliwość organizacji charytatywnych loterii audiotekstowych przez fundacje i stowarzyszenia. Wynikają one przede wszystkim z tego, że zgodnie z art. 7 ust. 2 u.h. mogą być one organizowane wyłącznie przez spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjne mające siedzibę na terytorium RP. Nie oznacza to jednak, że tego typu loterie nie mogą służyć do finansowania działalności dobroczynnej. Nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, by udziałowcami spółki organizującej loterie audiotekstowe były fundacje i stowarzyszenia. Działalność takiej spółki podlegałaby przepisom ogólnym i byłaby traktowana jako „zwykła” działalność gospodarcza, zaś zyski z loterii przypadłyby udziałowcom. Możliwe byłoby także zorganizowanie takiej spółki jako przedsięwzięcia not - for – profit, którego akt założycielski przewidywałby, że dochody z działalności byłyby przeznaczane w całości na wsparcie określonych celów społecznych, a nie wypłacane udziałowcom. Gospodarcza celowość takiego ukształtowania spółki jest jednak wątpliwa, choćby ze względu na obowiązek uzyskiwania przez nią zezwoleń na prowadzenie zbiorów publicznych. W zasadzie miałyby ono sens, gdyby udziałowcy chcieli przerzucić na utworzony przez nich podmiot prowadzenie działalności dobroczynnej, samemu rezygnując z jej prowadzenia. Drugim ciekawym aspektem takiego zabiegu byłaby, wynikająca z niewątpliwej ułomności polskiego prawa, potencjalna, jeśli nie wręcz teoretyczna, możliwość uzyskania przez taką spółkę statusu organizacji pożytku publicznego. Doprowadziłibyśmy przy tym do paradoksalnej sytuacji, w której przedsiębiorca prowadzący loterie audiotekstowe uzyskałby status, któremu, ze względu na brzmienie przepisu, należałoby odmówić fundacji pozbawionej organu nadzoru.

### **Wady obecnego systemu**

Obecny system regulacji hazardu ma kilka wyraźnych wad, wynikających przede wszystkim z braku szerszej refleksji ustawodawcy nad loteriami charytatywnymi.

Przede wszystkim dziwić musi fakt nie uwzględnienia w ustawie definicji loterii lub gry dobroczynnej przy jednoczesnym wprowadzeniu arbitralnego podziału gier na fantowe i pozostałe. Dochody z tych pierwszych mogą być przeznaczone tylko na realizację celów społecznie użytecznych, a z tych ostatnich na realizację dowolnego celu. Kryterium wyodrębnienia jest więc zarówno rodzaj nagrody, jaki i przeznaczenie dochodu z gry. Podział

ten nie jest jednak wyłączny, gdyż ustawa przewiduje gry, w których wygrane mogą mieć charakter pieniężny lub rzeczowy, przy czym takie wygrane nie są nazywane przez ustawodawcę „fantami.” Wprowadzone przez ustawodawcę rozróżnienie jest sztuczne, gdyż trudno wskazać przyczyny innego traktowania loterii, w której kupujemy los mający postać znaku legitymacyjnego i otrzymujemy szansę wygrania luksusowego samochodu i loterii, w której możliwość wygrania takiego samego auta uzyskuje się po wysłaniu SMSa, przy założeniu, że dochód z nich przeznaczony jest na cele społecznie użyteczne. Pomijając gry objęte monopolem państwa czy podlegające daleko idącej reglamentacji, należy zwrócić uwagę na podobieństwo zasad organizacji, prowadzenia i uzyskiwania zezwoleń na prowadzenie loterii fantowych i audioteksowych. Są one, pomijając różnice techniczne wynikające z różnego sposobu dokumentowania udziału w nich, niemal identyczne.

Niejasny jest też sposób definiowania promocyjnego charakteru loterii, w szczególności zaś to, jaka jest różnica pomiędzy losem loterii pieniężnej lub fantowej a innym dowodem udziału w grze, wymienionym w art. 2 pkt 10 u.g.h. Pewną wadą ustawy jest także jej nieskoordynowanie z przepisami o zbiórkach publicznych. Wątpliwości budzi też ograniczenie podmiotowe, polegające na wyłączeniu możliwości organizacji loterii audioteksowych przez fundacje i stowarzyszenia.

### **Kierunki możliwych zmian legislacyjnych**

Zdaję sobie sprawę z tego, że nowelizowanie dopiero co uchwalonej ustawy nie jest najszczęśliwszym pomysłem, jednak bez tego wprowadzenie spójnego systemu funkcjonowania loterii charytatywnych byłoby niemożliwe. Niezbędnym wydaje się odejście w kontekście działalności dobroczynnej od wspomnianego wyżej podziału na loterie i bingo fantowe z jednej i „komercyjne” loterie, bingo pieniężne i loterie audioteksowe z drugiej. Jedynym sensownym kryterium przedmiotowym wyodrębnienia charytatywnych gier hazardowych wydaje się być cel na jaki przeznaczone będą dochody z ich organizacji. Musiałyby one w całości służyć realizacji celów społecznie użytecznych określonych w regulaminie gry.

W przypadku gier charytatywnych można by także rozważyć ograniczenie o charakterze podmiotowym polegające na tym, że w przypadku niektórych z nich, np. charytatywnych

loterii audiotekstowych organizatorem musiałyby być fundacja albo stowarzyszenie, względnie spółka, której udziałowcami są wyłącznie fundacje i stowarzyszenia.

Rozważenia wymaga też, które z przewidzianych ustawą gier hazardowych powinny móc służyć działalności charytatywnej. Bez łamania logiki ustawy i doprowadzania do absurdalnych sytuacji, w których mielibyśmy kasyna pożytku publicznego, należałoby kwestię tę uregulować dwutorowo:

Jeśli chodzi o loterie pieniężne objęte monopolem państwa należałoby w sposób wyraźny dopuścić tworzenie przez Skarb Państwa spółek kapitałowych organizujących loterie, z których dochód byłby przeznaczony w całości na realizację celów społecznie użytecznych określonych w ich aktach założycielskich. W przypadku takich loterii być może należałoby też dopuścić prenumeratę losów.

W zakresie pozostałych loterii, należałoby rozważyć wyraźne wskazanie, że zbiórkom publicznym (np. sprzedaży cegiełek) przez organizacje pozarządowe może towarzyszyć organizacja loterii promocyjnej, nie podlegającej przepisom o zbiórkach publicznych. Uważam, że ze względu na istniejący monopol nie należy rozszerzać możliwości organizacji klasycznych loterii pieniężnych na podmioty uprawnione dziś do prowadzenia loterii fantowych. Należałoby też być może wskazać wyraźnie, że dobroczynne loterie promocyjne mogą też obejmować odpłatną działalność fundacji i stowarzyszeń, w tym odpłatną działalność pożytku publicznego.

Jeśli chodzi o obciążenia publicznoprawne, to w przypadku wszystkich gier dobroczynnych, dochody z nich powinny być opodatkowane jednolitą stawką podatku od gier.

Mechanizmem wspierającym działalność dobroczynną, a nie wymagającym znacznych zmian legislacyjnych byłoby uwzględnienie jej w systemie dopłat. Rozwiązanie to wymagałoby bądź to zwiększenia dopłat, bądź wprowadzenie dopłat na rzecz dobroczynności kosztem innych celów objętych dopłatami. W pierwszym przypadku ewentualną decyzję należałoby podjąć po rozważeniu, czy dodatkowe obciążenie publicznoprawne nie będzie zbyt uciążliwe dla przedsiębiorców. Konieczne byłoby też powołanie funduszu, w którego dyspozycji byłyby środki z dopłat.

## **Wnioski**

Funkcjonowanie loterii charytatywnych jest dopuszczalne także w obecnym stanie prawnym z tym, że nie będą one korzystać z części przywilejów, głównie podatkowych, jakimi cieszą się

one za granicą. Co więcej, wydaje się, że ustawodawca nie tylko nie sprzyja organizacji loterii dobroczynnych, a wręcz uważa je za działalność wymagającą wzmożonego nadzoru. Organizator loterii fantowej musi bowiem nie tylko spełnić te same kryteria, co podmiot prowadzący działalność komercyjną, to jeszcze podlega przepisom o zbiórkach publicznych. Pozostaje więc pod podwójnym nadzorem.

Loterie inne niż fantowe, a w szczególności promocyjne i audioteksowe, będą traktowane jednakowo, niezależnie od tego, czy dochody z nich zasilają konto przedsiębiorcy, czy wesprą cel dobroczynny.

Proponowane zmiany legislacyjne miałyby na celu odróżnienie loterii dobroczynnych od komercyjnych i zapewnienie tym pierwszym możliwości funkcjonowania na warunkach uwzględniających ich szczególny charakter.

Jednocześnie wyłania nam się załóżek przyszłego systemu loterii dobroczynnych w Polsce, na który mogłaby się składać jedna loteria państwowa, wspierająca określone cele oraz jeden lub kilka podmiotów organizujących dobroczynne loterie audioteksowe, z których dochód zasilałby organizacje pozarządowe. Podmioty te, jako prywatne, miałyby większą swobodę dysponowania środkami, a co za tym idzie mogłyby udzielać dotacji (darowizn) nie obarczonych poleceniem określonego zachowania. Loteriom organizowanym przez tych dużych graczy towarzyszyłyby incydentalne przedsięwzięcia w postaci loterii fantowych i promocyjnych. Wydaje się, że taki mechanizm pozwalałby na umożliwienie finansowania działalności dobroczynnej z hazardu bez naruszania systemu kontroli nad tym elementem sektora usług.