

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF-4101-05-00/2010

Nr ewid. 29/2011/P10023/KBF

Informacja o wynikach kontroli opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier

Warszawa kwiecień 2011 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Departamentu

Budżetu i Finansów


Waldemar Długolecki

Akceptuję:

Stanisław Jarosz


Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski


Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia **21** kwietnia 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: (22) 444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	10
3. Ważniejsze wyniki kontroli	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	15
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	41
4.1. Przygotowanie kontroli	41
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	41
5. Załączniki	45

1. Wprowadzenie

Kontrola P/10/023 – „Opodatkowanie działalności gospodarczej podatkiem od gier”, została przeprowadzana z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z Planem pracy NIK na rok 2010¹. Niezależnie od inicjatywy NIK, propozycję przeprowadzenia w 2010 r. kontroli w zakresie sprawowania przez Ministra Finansów nadzoru nad rynkiem gier automatów o niskich wygranych zgłosił Prezes Rady Ministrów.

Uzasadnieniem do pojęcia kontroli było niewystarczające wywiązywanie się państwa z zadań nałożonych ustawą z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych², na co wskazywały nieprawidłowości na rynku gier. W efekcie budżet państwa tracił trudne do oszacowania środki finansowe.

Celem kontroli była ocena wykonywania zadań należących do Ministra Finansów i podległych mu organów w zakresie nadzoru i kontroli nad prowadzeniem gier i zakładów, w tym prowadzenie analiz obciążeń podatkowych i niepodatkowych tej działalności oraz przeciwdziałanie nieprawidłowościom na rynku gier. Ocenie podlegała także prawidłowość udzielania przez upoważnione organy zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier i zakładów wzajemnych, zatwierdzania regulaminów gier i zakładów oraz poboru należności budżetowych.

Kontrola NIK obejmowała okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r. i została przeprowadzona od 19 lipca do 22 grudnia 2010 r. w Ministerstwie Finansów, 5 izbach celnych, 5 izbach skarbowych, 5 urzędach celnych i 5 urzędach skarbowych. Uwagi i oceny zawarte w niniejszej informacji dotyczą wyłącznie tego okresu.

Wykaz skontrolowanych podmiotów przedstawiono w załączniku nr 1 do niniejszej informacji.

¹ Uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 listopada 2009 r.

² Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm. Większość przepisów ustawy utraciła moc z dniem 1 stycznia 2010 r.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzenia nieprawidłowości³, wykonywanie przez Ministra Finansów oraz podległe mu organy nadzoru i kontroli nad wywiązywaniem się z obowiązków podatkowych przez podmioty zarządzające gry i zakłady wzajemne.

Nadzór nad rynkiem gier, do listopada 2009 r., był rozproszony i nieskuteczny. Prowadzące go organy koncentrowały się na niektórych aspektach formalnej kontroli dokumentów. Ministerstwo Finansów i izby skarbowe w niewielkim stopniu sprawdzały czy spełniane były warunki wynikające z zezwoleń i przepisów prawa. Urzędy skarbowe nie przeprowadzały kontroli podstaw opodatkowania ograniczając się do ewidencjonowania deklaracji podatkowych i weryfikacji terminowości wpłat zadeklarowanych kwot podatku. Również kontrole urzędów celnych, w ramach szczególnego nadzoru podatkowego, stwierdzały jedynie nieliczne nieprawidłowości o charakterze formalnym. Wyższa była natomiast skuteczność wspólnych kontroli służb celnych i Policji, w wyniku których ujawniano użytkowanie nielegalnych automatów do gry.

Poprawa skuteczności działań Ministra Finansów i podległych mu organów nastąpiła po wprowadzeniu, od listopada 2009 r., zmian organizacyjnych i kompetencyjnych wynikających z nowych uregulowań prawnych⁴. Wzrosła efektywność⁵ kontroli w punktach gier na automatach o niskich wygranych w wyniku zastosowania tzw. eksperymentu gry na automacie o niskich wygranych⁶. Nie było wykorzystywane uprawnienie do obserwacji, z uwagi na brak przepisów wykonawczych⁷ do art. 75b ustawy o Służbie Celnej.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W 2008 r. oraz przez 10 miesięcy 2009 r. Minister Finansów nie nadzorował skutecznie rynku gier i zakładów wzajemnych, a postępowania organów podległych nie zapobiegały nieprawidłowościom występującym w tym obszarze działalności gospodarczej. W Ministerstwie Finansów zadania dotyczące tego obszaru wykonywane były przez kilka departamentów. Na poziomie wykonawczym realizowały je izby skarbowe (zezwolenia, kontrola), urzędy skarbowe (pobór podatku, kontrola), urzędy celne (szczególny nadzór podatkowy, kontrole doraźne) oraz urzędy kontroli skarbowej (kontrola skarbową). Podział uprawnień i obowiązków był nieprzejrzysty i rozproszony. Formalne podejście poszczególnych jednostek organizacyjnych do zadań w tym

³ W kontroli zastosowano czterostopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzenia uchybień, pozytywna mimo stwierdzenia nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.), ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.).

⁵ Efektywność kontroli mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli.

⁶ Uprawnienie określone w art. 32 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.

⁷ Przepisy weszły w życie 28 stycznia 2011 r.

zakresie powodowało, że organy podległe Ministrowi Finansów ograniczały się do wydawania zezwoleń i pobierania deklarowanego przez podmioty gospodarcze podatku. Ministerstwo Finansów posiadało informacje o nieprawidłowościach występujących w tym obszarze działalności. Prace nad nowelizacją ustawy o grach i zakładach wzajemnych były prowadzone powolnie. Wielokrotnie powtarzano proces uzgodnień i wyjaśniania rozbieżności pomiędzy organami państwowymi.

- 1.1.** Izby skarbowe w ograniczonym zakresie nadzorowały i kontrolowały działalność podmiotów zarządzających gry na automatach o niskich wygranych. Dotyczy to również podmiotów zarządzających loterie promocyjne. Obowiązek taki wynikał z art. 48a ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie upoważnienia dyrektorów izb skarbowych do wykonywania niektórych czynności w zakresie gier i zakładów wzajemnych⁸.

Kontrole urządzania gier w latach 2008-2009 (do 30 października) przeprowadziły 3 spośród 5 kontrolowanych⁹ izb skarbowych. Trzy kontrole dotyczyły urządzania gier na automatach o niskich wygranych (AoNW¹⁰), dwie – loterii promocyjnych. Podobna sytuacja była w całym kraju. W badanym okresie tylko 6 spośród 16 izb skarbowych przeprowadziło kontrole urządzania gier na AoNW, a 5 z 16 izb skarbowych kontrole loterii promocyjnych.¹¹ Minister Finansów powtarzał wprawdzie co roku w wytycznych do działania izb skarbowych zobowiązanie do sprawdzania prawidłowości urządzania gier, ale nie egzekwował zintensyfikowania działań kontrolnych wobec podmiotów zarządzających gry (str. 23).

NIK zbadała, w pięciu izbach skarbowych, 42 spośród 129 postępowań zakończonych wydaniem zezwolenia na urządzanie gier na automatach o niskich wygranych oraz 7 spośród 12 postępowań zakończonych odmową. Dyrektorzy izb skarbowych wydali zezwolenia zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o grach i zakładach wzajemnych. Zasadne były również decyzje odmowne. Stwierdzone uchybienia nie miały istotnego wpływu na ich wynik. W toku postępowań w sprawie udzielenia zezwolenia lub zmiany zezwolenia na urządzanie i prowadzenie gier prowadzono czynności sprawdzające. Przeprowadzana była weryfikacja informacji zawartych we wnioskach dotyczących spełniania wymogów ustawowych oraz spełniania warunków określonych w zezwoleniach. Uchybienia stwierdzono w jednej izbie skarbowej. (str. 21).

- 1.2.** Urzędy skarbowe nierzetelnie wykonywały zalecenia Ministra Finansów dotyczące kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych przez podmioty zarządzające gry hazardowe. Minister Finansów w corocznie kierowanych do naczelników urzędów skarbowych wytycznych polecał przeprowadzanie kontroli prawidłowości i terminowości rozliczania się z podatku od gier przez podatników tego podatku. Nie egzekwował jednak ich realizacji. NIK stwierdziła, że w pięciu kontrolowanych urzędach skarbowych¹² nie przeprowadzono kontroli podatkowych. W trzech z nich

⁸ Dz.U. Nr 152, poz. 1486.

⁹ NIK przeprowadziła kontrole w IS w Katowicach, IS w Krakowie, IS w Poznaniu, IS w Warszawie i IS we Wrocławiu. Kontrole urządzania gier przeprowadziła IS w Katowicach, IS w Krakowie oraz IS we Wrocławiu.

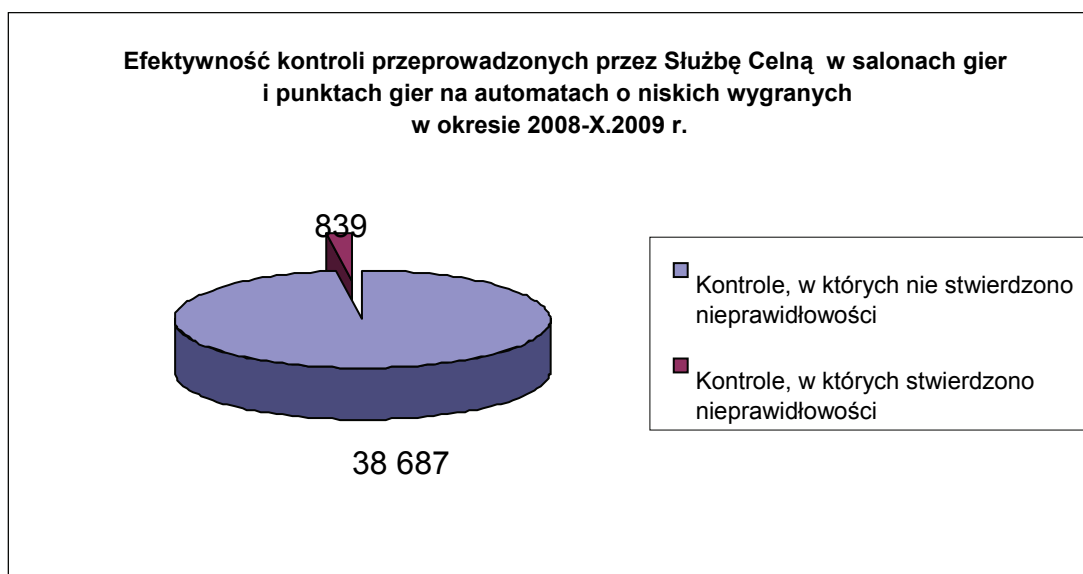
¹⁰Automat o niskich wygranych.

¹¹ Dane o kontrolach przeprowadzonych w latach 2008-2009 przez izby skarbowe na podstawie informacji Ministerstwa Finansów zweryfikowanych o ustalenia kontroli NIK w 5 izbach skarbowych.

¹² W Drugim US w Katowicach, US Kraków-Stare Miasto, US Poznań-Śródmieście, Pierwszym US Warszawa Śródmieście, US Wrocław-Krzyki.

stwierdzono przesłanki do ich przeprowadzenia. Postępowanie urzędów polegało na przyjmowaniu deklaracji podatkowych oraz monitorowaniu wpłat bez kontroli prawidłowości podstaw opodatkowania. Zdaniem NIK, niewystarczający był nadzór Ministra Finansów i izb skarbowych nad urzędami skarbowymi w zakresie realizacji przez nie zadań w obszarze podatku od gier (str. 25).

- 1.3. Do wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, urzędy celne prowadziły kontrole podmiotów zarządzających gry w formie stałego nadzoru podatkowego oraz kontroli doraźnych. Stałym nadzorem objęte było zarządzanie gier w kasynach gry. Urzędy celne prowadząc szczególny nadzór podatkowy nie stwierdziły nieprawidłowości w działalności kasyn. W latach 2008-2009 Służba Celna przeprowadziła 4.713 kontroli doraźnych w salonach gier na automatach, tj. średnio dziewięć kontroli rocznie w jednym salonie gry, ujawniając nieprawidłowości w 25 kontrolach.

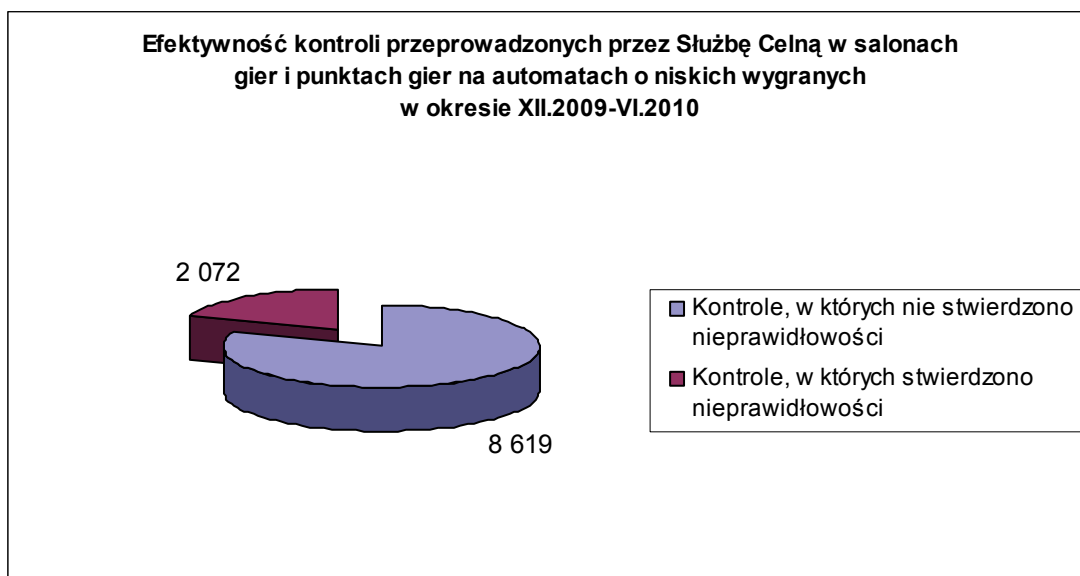


W 2008 r. w ramach 17.221 kontroli punktów gier na automatach o niskich wygranych nieprawidłowości stwierdzono w 216 przypadkach (1,3%). W okresie od stycznia do października 2009 r. w ramach 17.592 kontroli nieprawidłowości ujawniono w 598 kontrolach (3,4%). Przeprowadzane na szeroką skalę kontrole w ramach szczególnego nadzoru podatkowego w punktach gier na AoNW polegały na sprawdzaniu spełniania – przede wszystkim – formalnych obowiązków, nałożonych na podmioty przepisami prawa, w oparciu o przedstawiane dokumenty. Obowiązujące regulacje nie stwarzały warunków do skutecznego eliminowania rozpoznanych zagrożeń, w tym zarządzania gier w sposób niezgodny z udzielonym zezwoleniem. Brak było instrumentów do sprawdzenia w automatach o niskich wygranych, że na danym automacie można było stosować wyższe stawki za udział w jednej grze niż dopuszczalne (0,07 euro), wygrać jednorazowo dużo wyższą kwotę od dopuszczalnej (15 euro).

Wyższa była jedynie skuteczność kontroli mających na celu wykrycie użytkowania automatów do gier bez zezwolenia. Współdziałanie służb celnych z Policją prowadziło do ujawniania istotnych nieprawidłowości. W 2008 r. Służba Celna we współpracy z Policją zabezpieczyła 564 nielegalne automaty do gry ujawnione w toku 594 kontroli. W 2009 r. przeprowadzono 597 kontroli ujawniając 568 nielegalnych automatów (str. 28).

2. Poprawa skuteczności nadzoru nad rynkiem gier i zakładów wzajemnych nastąpiła po wprowadzeniu w listopadzie 2009 r. nowych uregulowań prawnych. Ustawą z dnia

27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej zadania z zakresu rynku gier powierzono służbom celnym, rozszerzając ich kompetencje. Skoncentrowanie nadzoru nad rynkiem gier w Służbie Celnej było celowe. Wykorzystywanie uprawnień¹³ do prowadzenia gry na automacie w drodze eksperymentu wpłynęło na wzrost efektywności kontroli przeprowadzanych w punktach gier na automatach o niskich wygranych. Z uwagi na brak przepisów wykonawczych do art. 75b ustawy o Służbie Celnej nie wykorzystywano uprawnień do obserwacji. Rozporządzenie z dnia 29 grudnia 2010 r. Ministra Finansów w sprawie wykonywania przez funkcjonariuszy celnych czynności obserwowania i rejestrowania zdarzeń w miejscach publicznych¹⁴ weszło w życie 28 stycznia 2011 r., tj. 13 miesięcy po wejściu w życie zmian w ustawie o Służbie Celnej, które wprowadziły nowe uprawnienie.

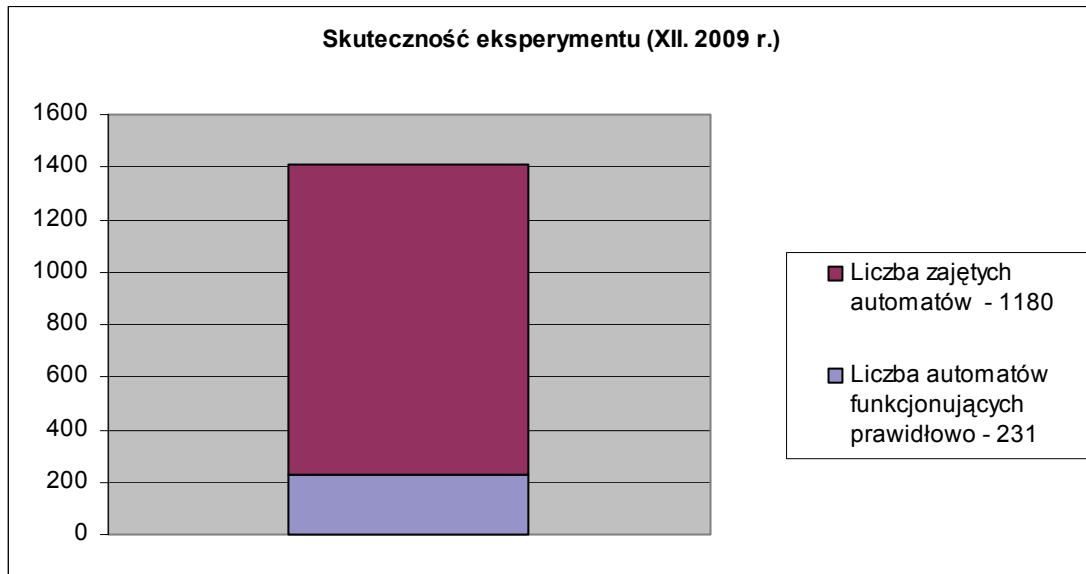


- 2.1.** Minister Finansów podjął niezbędne przedsięwzięcia w celu przygotowania podległych służb do wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej. W lipcu 2009 r. powołał Krajową Grupę Zadaniową ds. Kontroli Gier i Zakładów Wzajemnych. Do ważniejszych efektów prac Grupy należy zorganizowanie i przeprowadzenie na przełomie listopada i grudnia 2009 r. cyklu szkoleń z zakresu kontroli gier na AoNW, w tym z wykorzystaniem w czynnościach kontrolnych eksperymentu oraz opracowanie „Systematyki obszarów i metod reakcji na ryzyko” w zakresie gier hazardowych (str. 18).
- 2.2.** W grudniu 2009 r. nastąpiła intensyfikacja pracy Służby Celnej odpowiedzialnej za przeciwdziałanie nieprawidłowościom w urządzaniu gier hazardowych. W ramach 2.507 kontroli nieprawidłowości ujawniono w 981, efektywność wyniosła 39,1%. Rozpoczęto wykorzystywanie uprawnień do prowadzenia w drodze eksperymentu gry na automacie o niskich wygranych. W dniach od 9 do 22 grudnia 2009 r. z zastosowaniem eksperymentu sprawdzono 1.411 automatów, skutkiem czego było zajęcie 1.180 automatów (83,6%), których sposób funkcjonowania naruszał przepisy ustawy o grach i zakładach wzajemnych. W punktach urządzania gier na AoNW przeprowadzono kontrole wspólnie z Państwową Inspekcją Sanitarną, Głównym Urzędem Nadzoru Budowlanego,

¹³ Uprawnienie określone w art. 32 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.).

¹⁴ Dz.U. Nr 10 poz. 50.

Państwową Strażą Pożarną oraz Policją. W 7.383 kontrolach nieprawidłowości i uchybienia stwierdzono w 3.379 przypadkach (str. 29, str. 32).



- 2.3.** Odstąpiono od wykonywania stałych nadzorów w kasynach gry. W ramach przeprowadzonych w I półroczu 2010 r. 612 kontroli doraźnych w kasynach gry, nieprawidłowości stwierdzono w ośmiu, a w 1.117 kontrolach salonów gier nieprawidłowości stwierdzono w 49. Stopniowe wygasanie zezwoleń na urządzenie gier na automatach w salonach gry oraz w punktach gier na AoNW powoduje wzrost zainteresowania urządzeniem gier w kasynach. Wzrasta zagrożenie urządzania nielegalnych gier, w tym przez Internet. Ministerstwo Finansów nie wypracowało jednak dotychczas koncepcji prowadzenia przez izby celne kontroli urządzania gier hazardowych. Zadanie to należało do wydziałów zwalczania przestępczości izb celnych od 31 października 2009 r. W I półroczu 2010 r. funkcjonariusze izb celnych uczestniczyli w 407 kontrolach, z których 289 przeprowadziła Izba Celna w Krakowie. Izby celne wykonywały przeważnie zadania we współpracy z urzędami celnymi w ramach kontroli punktów gier na automatach o niskich wygranych (str. 29, str. 33).
- 3.** W latach 2008-2009 i w I półroczu 2010 r. Minister Finansów wydał sześć zezwoleń na prowadzenie kasyn gry, 19 na prowadzenie zakładów bukmacherskich w 1.527 punktach, trzy na urządzenie zakładów totalizatora w 656 punktach, 133 na prowadzenie salonów gier na automatach, 939 na urządzenie loterii promocyjnych oraz 57 loterii audioteksowych¹⁵.

Badania 11 postępowań w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie gier i zakładów wzajemnych¹⁶ wykazały, że Minister Finansów prowadził je zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych¹⁷, a po 1 stycznia 2010 r. w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (str. 19).

¹⁵ Nie wydano żadnej decyzji na urządzenie loterii fantowej i gry bingo fantowe.

¹⁶ Szczegółowym badaniem objęto postępowania w sprawie wydania lub przedłużenia zezwolenia/koncesji na prowadzenie kasyna (dwa postępowania), przyjmowanie zakładów bukmacherskich (jedno postępowanie), przyjmowanie zakładów totalizatora (jedno postępowanie), prowadzenie salonów gier na automatach (siedem postępowań).

¹⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.

4. Badania dokumentacji dziewięciu spółek, którym udzielono zezwolenia (lub koncesji) wykazały, że Ministerstwo Finansów zaakceptowało złożone przez pięć spółek zabezpieczenia finansowe w formie gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych na okresy krótsze niż okres, na który wydano zezwolenia. Było to niezgodne z obowiązującymi przepisami. Celem ustanawianych zabezpieczeń było zapewnienie ochrony interesu finansowego uczestników gier i zakładów wzajemnych oraz zabezpieczenie ewentualnych innych roszczeń, w tym zwłaszcza z tytułu zobowiązań podatkowych, a od 1 stycznia 2010 r. zapewnienie ochrony interesu finansowego uczestników gier hazardowych oraz zabezpieczenie zobowiązań podatkowych w podatku od gier. Przypadki akceptowania składanych przez spółki zabezpieczeń finansowych w formie gwarancji bankowej i gwarancji ubezpieczeniowej, które nie spełniały warunków określonych w zezwoleniach stwierdzono także w 2 spośród 5 kontrolowanych izb skarbowych¹⁸.

Ministerstwo Finansów nie weryfikowało ustanawianych przez spółki zabezpieczeń finansowych pod kątem terminu ich wygaśnięcia. Nie dokumentowano prowadzenia analiz prawidłowości wnoszonych zabezpieczeń, pomimo przyjęcia praktyki akceptowania zabezpieczeń finansowych w formie gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych na okresy krótsze niż okres, na który wydano zezwolenia (str. 20).

5. W trakcie prac legislacyjnych nad przygotowaniem projektu ustawy o grach hazardowych zostały naruszone niektóre zasady wynikające z Regulaminu pracy Rady Ministrów¹⁹. Minister Finansów wyznaczał krótkie terminy na zgłaszanie uwag do projektów ustaw w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych, jak i międzyresortowych. W przypadku założeń do projektu ustawy hazardowej były to dwa dni, a projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych sześć dni. Ministerstwo Finansów nie przedstawiło formalnego uzasadnienia okoliczności skrócenie terminu opiniowania projektów, co było wymagane § 13 ust. 2 Regulaminu. Do projektów ustaw kierowanych do uzgodnień międzyresortowych nie dołączono projektów podstawowych aktów wykonawczych, co było niezgodne z § 10 ust. 7 Regulaminu. Krótki termin do wydania opinii utrudniał rzetelną analizę projektowanych rozwiązań, a brak projektów przepisów wykonawczych na początku prac legislacyjnych nie zapewniał pełnego obrazu regulacji. Zdaniem NIK, stworzenie minimum warunków do opiniowania trudnych projektów przepisów prawnych jest konieczne nawet w przypadku prac legislacyjnych prowadzonych w przyspieszonym tempie. Skracanie okresu na opiniowanie może prowadzić do powstawania luk prawnych, co szczególnie w tym obszarze ma istotne znaczenie (str. 17).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Rozproszenie uprawnień i zadań między dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów celnych i naczelników urzędów skarbowych nie sprzyjało efektywnemu wykonywaniu zadań w zakresie nadzoru i kontroli rynku gier i zakładów wzajemnych w 2008 r. i przez 10 miesięcy 2009 r.

Zmiany systemowe wprowadzone w badanym okresie umożliwiły wzrost efektywności kontroli w punktach gier na AoNW. Podstawowym zagrożeniem pozostaje zarządzanie gier

¹⁸ Przyjmowano zabezpieczenia na okresy krótsze niż określone w zezwoleniu, zazwyczaj roczne.

¹⁹ Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.).

hazardowych bez zezwolenia. W marcu 2010 r. ujawniono nowe zjawisko polegające na wykorzystywaniu w miejscach publicznych terminali internetowych do nielegalnego urządzania gier. Urządzenia te, za pośrednictwem sieci internetowej, umożliwiały graczom rozgrywanie gier hazardowych, analogicznych jak na automatach w rozumieniu ustawy o grach hazardowych. W celu przeciwdziałania tym zjawiskom powinno być wykorzystywane uprawnienie określone w art. 75b ustawy o Służbie Celnej do wykonywania przez funkcjonariuszy celnych obserwacji w miejscach publicznych w celu ustalenia sprawców oraz uzyskania dowodów przestępstw lub wykroczeń skarbowych. Wykonywanie obserwacji zgodnie z zarządzeniem²⁰ Ministra Finansów należy do zadań izb celnych. Minister Finansów powinien wypracować koncepcję prowadzenia kontroli urządzania gier przez izby celne²¹ oraz wykorzystania przysługujących Służbie Celnej uprawnień.

Zdaniem NIK, istnieje potrzeba stałego monitorowania skuteczności nowych rozwiązań dotyczących nadzoru i kontroli rynku gier i szybkiego ich dostosowywania do rozpoznanych zagrożeń.

NIK zwraca uwagę na ryzyko marginalizowania przez Służbę Celną działań mających na celu rozpoznawanie, wykrywanie oraz przeciwdziałanie nieprawidłowościom na rynku gier, ze względu na niewielki udział dochodów z podatku od gier we wpływach podatkowych.

²⁰ Zarządzenie Nr 30 Ministra Finansów z dnia 29 października 2009 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędowi celnemu (Dz.Urz. MF Nr 13, poz. 72 ze zm).

²¹ Kontroli przestrzegania przepisów regulujących urządzanie gier hazardowych oraz zgodność tej działalności z udzielonym zezwoleniem lub koncesją oraz zatwierdzonym regulaminem, o których mowa w art. 30 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Dochody z podatku od gier stanowiły w 2010 r. 0,7% dochodów podatkowych budżetu państwa i wyniosły 1.624,8 mln zł. W 2009 r. udział dochodów z podatku od gier w dochodach podatkowych również wynosił 0,7%. Pobór podatku od gier wykonywany był do 30 października 2009 r. przez naczelników urzędów skarbowych, obecnie należy do zadań naczelników urzędów celnych.

I. Zasady wykonywania nadzoru i kontroli nad działalnością podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie urządzania gier losowych

Do 30 października 2009 r., na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych²², zwanej dalej ustawą, minister właściwy do spraw finansów publicznych sprawował nadzór i kontrolę nad działalnością podmiotów urządzających i prowadzących gry losowe, zakłady wzajemne lub gry na automatach w zakresie zgodności tej działalności z przepisami ustawy, udzielonym zezwoleniem oraz regulaminem gry losowej, zakładu wzajemnego lub gry na automacie (art. 48 ust. 1). Minister, uwzględniając potrzeby usprawnienia procedur nadzoru i kontroli, mógł, w drodze rozporządzenia, przekazać zakres swoich uprawnień dyrektorom izb skarbowych lub naczelnikom urzędów skarbowych²³. Nadzór i kontrolę nad działalnością podmiotów urządzających gry na automatach o niskich wygranych w zakresie zgodności tej działalności z przepisami ustawy oraz udzielonym zezwoleniem sprawowała izba skarbową, która udzieliła zezwolenia (art. 48a). Uprawnienia osoby upoważnionej przez Ministra Finansów albo dyrektora izby skarbowej do przeprowadzenia czynności kontrolnych i nadzorczych określał art. 50. Niezależnie od tych uprawnień, na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej²⁴ urządzanie gier w kasynach gry, na automatach i na automatach o niskich wygranych podlegało szczególnemu nadzorowi podatkowemu, wykonywanemu przez organy Służby Celnej (art. 6a ust. 1 pkt 2 ustawy o Służbie Celnej).

Od 31 października 2009 r., zgodnie z art. 48 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, urządzanie i prowadzenie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier na automatach o niskich wygranych podlega kontroli wykonywanej przez Służbę Celną. Tryb wykonywania kontroli oraz właściwość organów regulują przepisy odrębne, tj. głównie przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej²⁵. Od 31 października 2009 r. do zadań Służby Celnej należy wymiar i pobór podatku od gier (art. 2 ust. 1 pkt 2 lit d), wykonywanie kontroli przestrzegania przepisów regulujących urządzanie i prowadzenia

²² Dz.U. z 2004 r. Nr 4 poz. 27 ze zm.

²³ Minister Finansów, na podstawie *rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie upoważnienia dyrektorów izb skarbowych do wykonywania niektórych czynności w zakresie gier i zakładów wzajemnych (Dz.U. Nr 152, poz. 1486)* upoważnił dyrektorów izb skarbowych do nadzoru i kontroli urządzania loterii fantowej, gry bingo fantowego i loterii promocyjnej urządzanych na obszarze jednego województwa. Tym samym rozporządzeniem upoważnił dyrektorów izb skarbowych do wydawania zezwoleń na urządzanie loterii fantowej, gry bingo fantowego i loterii promocyjnej urządzanych na obszarze jednego województwa.

²⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 156 poz. 1641 ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 168 poz. 1323 ze zm.

gier i zakładów wzajemnych, o których mowa w ustawie o grach i zakładach wzajemnych oraz zgodność tej działalności z udzielonym zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem, kontrola prawidłowości i terminowości wpłat podatku od gier²⁶ oraz wykonywanie kontroli wywiązywania się podmiotów z obowiązków w zakresie podatku od gier, dopłat i opłat (art. 2 ust. 1 pkt 7 lit a i b). Do istotnych uprawnień, które dodano funkcjonariuszom Służby Celnej w wyniku wprowadzonych zmian, należy możliwość przeprowadzenia, w uzasadnionych przypadkach, w drodze eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia możliwości gry na automacie o niskich wygranych lub gry na innym urządzeniu (art. 32 ust. 1 pkt. 13).

II. Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych

Zasady opodatkowania podatkiem od gier w okresie do 1 stycznia 2010 r. określone zostały w przepisach ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych.

Na podstawie art. 40 ust. 2 i 3 ustawy obowiązek podatkowy w podatku od gier powstawał z chwilą rozpoczęcia działalności i kończył się z chwilą zaprzestania działalności.

Zgodnie z art. 42a ust. 1 tej ustawy podmioty podlegające opodatkowaniu podatkiem od gier były obowiązane do obliczania i wpłacania podatku za okresy miesięczne. Wyjątek od tej zasady dotyczył podatników zarządzających gry liczbowe, którzy wpłacali podatek od gier na rachunek właściwej izby celnej w terminie 10 dni od dnia losowania (art. 42a ust. 3) – do 31 października 2009 r. podatek od gier wpłacano na rachunek właściwego urzędu skarbowego w terminie 10 dni od dnia losowania (art. 42a ust. 3).

Zgodnie z art. 42a ust. 4 podatnicy byli zobowiązani bez wezwania, do składania we właściwym urzędzie celnym deklaracji podatkowych dla podatku od gier w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy rozliczenie (do 30 października 2009 r. we właściwym urzędzie skarbowym). Zobowiązanie podatkowe w podatku od gier przyjmowało się w kwocie wynikającej z deklaracji, chyba że organ podatkowy lub organ kontroli skarbowej określał je w innej wysokości (art. 42 a ust. 5).

Zasady składania finansowych zabezpieczeń przez spółki, którym udzielono zezwolenia, określono w art. 38 ustawy. Zgodnie z § 15 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych²⁷, termin wygaśnięcia zabezpieczeń w formie gwarancji nie mógł być krótszy niż dwa miesiące po upływie dnia, w którym wygasa zezwolenie na urządzenie gier i zakładów wzajemnych.

Zgodnie z art. 45 ustawy stawka podatku od gier wynosiła dla: loterii fantowych, gry bingo fantowe, gry bingo pieniężne oraz zakładów wzajemnych – 10%, loterii pieniężnej i gry telebingo – 15%, gier liczbowych – 20%, gier prowadzonych w kasynach gry i w salonach gier na automatach oraz dla wideoloterii – 45%; stawka z tytułu prowadzenia działalności w zakresie zakładów wzajemnych na sportowe współzawodnictwo zwierząt – 2%. Podstawę opodatkowania podatkiem od gier określono w art. 42.

Zgodnie z art. 45a podatnicy posiadający zezwolenie na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych uiszczali podatek od gier w formie zryczałtowanej w wysokości

²⁶ Od 1 stycznia 2010 r. kontroli podlega przestrzeganie przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie gier hazardowych. Podstawą do przeprowadzenia kontroli jest art. 30 ust. 2 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 3 ustawy o Służbie Celnej.

²⁷ Dz.U. Nr 102, poz. 948 ze zm.

stanowiącej równowartość 180 euro miesięcznie od gier urządzanych na każdym automacie.

III. Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych

Od dnia 1 stycznia 2010 r. zasady opodatkowania gier hazardowych reguluje ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych²⁸. Do postępowań w sprawach określonych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa (art. 8).²⁹

1/ Zasady organizacji gier i zakładów wzajemnych

Art. 2 ustawy zawiera definicje gier losowych, zakładów wzajemnych, gier na automatach.

Zgodnie z art. 6 ustawy działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach może być prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry. Zgodnie z art. 32 ust. 1 koncesji na prowadzenie kasyna gry udziela minister właściwy do spraw finansów publicznych, który udziela również zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne, na urządzanie zakładów wzajemnych oraz na urządzanie turnieju gry w pokera (art. 32 ust. 2). Właściwość dyrektora izby celnej w zakresie udzielania zezwoleń określono w art. 32 ust. 3 i 4.

Na podstawie art. 63 ustawy podmioty, których dotyczy ustawa, mają obowiązek, w terminie określonym w koncesji lub zezwoleniu, złożyć zabezpieczenie finansowe w postaci: przedstawienia gwarancji bankowych lub ubezpieczeniowych, złożenia właściwej kwoty na rachunku bankowym wskazanym przez organ udzielający koncesji, zabezpieczenia hipotecznego. W przypadku, gdy określona lub zadeklarowana kwota podatku od gier nie została zapłacona w terminie organ udzielający koncesji może obciążyć rachunek bankowy, na którym złożono zabezpieczenie lub wszcząć postępowanie w celu zaspokojenia zaległości podatkowej lub zgłoszonego roszczenia z nieruchomości obciążonej hipoteką (art. 64). Zgodnie z art. 129 ust. 1 ustawy działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach na podstawie zezwoleń udzielonych przed dniem wejścia w życie ustawy jest prowadzona do czasu wygaśnięcia tych zezwoleń przez podmioty, których im udzielono, według przepisów dotychczasowych, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Zgodnie z art. 138 ust. 1 zezwolenia te nie mogą być przedłużane.

2/Podatek od gier

Podatnikiem podatku od gier jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która prowadzi działalność w zakresie gier hazardowych na podstawie udzielonej koncesji lub zezwolenia, podmioty urządzające gry objęte monopolem państwa oraz uczestnicy turnieju gry pokera (art. 71 ust. 1).

Przedmiotem opodatkowania podatkiem od gier jest urządzanie gier hazardowych, z wyłączeniem loterii promocyjnych i pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera oraz dodatkowo, udział w pokerze rozgrywanym w formie turnieju gry pokera (art. 71 ust. 2). Obowiązek podatkowy w podatku od gier powstaje z dniem rozpoczęcia wykonywania działalności, za wyjątkiem turnieju gry pokera oraz podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych (art. 71 ust. 3 i 4). W przypadku gdy nie można określić dnia, w którym powstał obowiązek podatkowy z tytułu działalności lub czynności podlegającej opodatkowaniu podatkiem od gier, za datę jego powstania uznaje się dzień, w którym uprawniony organ podatkowy lub organ kontroli skarbowej stwierdził

²⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 201 poz. 1540 ze zm.

²⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 8 poz. 60 ze zm.

prowadzenie tej działalności lub wykonanie czynności (art. 71 ust. 5). Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy, organami podatkowymi właściwymi w zakresie podatku od gier są naczelnik urzędu celnego i dyrektor izby celnej.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 tej ustawy podatnicy są obowiązani bez wezwania do składania właściwemu naczelnikowi urzędu celnego deklaracji podatkowych dla podatku od gier oraz obliczania i wpłacania podatku od gier na rachunek właściwej izby celnej za okresy miesięczne, w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy rozliczenie. Odrębne zasady rozliczeń ustalono dla podatników urządzających gry liczbowe oraz turniej gry pokera.

Podatnicy urządzający gry liczbowe są obowiązani bez wezwania do obliczenia i zapłaty podatku od gier wstępnie za okresy dzienne. Wstępnych wpłat podatku od gier za okresy dzienne podatnicy dokonują nie później niż w terminie 10 dni od losowania. Wpłaty dzienne dokonane za miesiąc rozliczeniowy są uwzględniane w deklaracjach podatkowych i stanowią zaliczkę na podatek od gier (art. 75 ust. 2-4). Podmiot urządzający turniej gry pokera jest zobowiązany jako płatnik do: złożenia naczelnikowi urzędu celnego deklaracji podatkowych oraz do obliczania, pobierania oraz wpłacania podatku od gier na rachunek właściwej izby celnej w terminie do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy rozliczenie. Wygrane są pomniejszane o kwotę podatku od gier (art. 75 ust. 6). Zobowiązanie podatkowe w podatku od gier przyjmuje się w kwocie wynikającej z deklaracji podatkowej, chyba że organ podatkowy lub organ kontroli skarbowej określi je w innej wysokości (art. 75 ust. 8).

Zgodnie z art. 74 ustawy stawka podatku od gier wynosi dla: loterii fantowej, gry bingo fantowe – 10%, loterii pieniężnej – 15%, gry liczbowej – 20%, gry bingo pieniężnej, gry telebingo, loterii audioteleksowej i pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera – 25%, gry na automacie, gry cylindrycznej, gry w kości, gry w karty, z wyłączeniem pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera – 50%, zakładów wzajemnych na sportowe współzawodnictwo zwierząt – 2,5%, innych zakładów wzajemnych – 12%. Podstawę opodatkowania podatkiem od gier określono w art. 73.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Realizacja zadań przez Ministra Finansów

1. Minister Finansów posiadał dobre rozeznanie barier ograniczających sprawowanie skutecznego nadzoru i kontroli nad rynkiem gier. Prace nad przygotowaniem rozwiązań legislacyjnych w celu ograniczenia nieprawidłowości w urządzaniu gier trwały co najmniej od 2006 r. W latach 2006-2009 przygotowano rozwiązania polegające na powierzeniu zadań z zakresu rynku gier służbom celnym oraz rozszerzeniu ich kompetencji.

Prace nad nowelizacją ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz ustawy o Służbie Celnej podjęto m.in. ze względu na utrudnienia w prowadzeniu efektywnych kontroli w ramach szczególnego nadzoru podatkowego. W kasynach gry brak było możliwości sprawdzenia rzetelności wystawianych zaświadczeń o wysokości wygranych w przypadku gry pokera, w których gracze grali między sobą, natomiast w punktach gry na automatach o niskich wygranych brak możliwości sprawdzania stosowania maksymalnej stawki oraz maksymalnej wygranej w automatach o niskich wygranych. Kontrole

polegały przede wszystkim na sprawdzeniu formalnego spełniania obowiązków nałożonych na podmioty przepisami prawa w oparciu o przedstawiane dokumenty.³⁰

Minister Finansów w dniu 2 listopada 2006 r. powołał Zespół ds. nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Opracowano projekt ustawy zakładający zmiany m.in. w ustawie o grach i zakładach wzajemnych oraz w ustawie o Służbie Celnej. Projekt z dnia 18 kwietnia 2007 r. nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych i innych ustaw przewidywał m.in.: zakaz urządzania w kasynach gry pokera, w którym uczestnicy grają między sobą (zapobieganie praniu „brudnych pieniędzy”), podłączenie automatów do systemu rejestrującego przychody i wypłacone wygrane. W zakresie nowelizacji ustawy o Służbie Celnej projekt zakładał wprowadzenie dla pracowników szczególnego nadzoru podatkowego uprawnienia do przeprowadzania, w drodze eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia możliwości urządzania i prowadzenia gry na automacie i na automacie o niskich wygranych, kontroli wszystkich gier i zakładów wzajemnych, kontroli prawidłowości i terminowości wpłat podatku od gier. Minister Finansów przesłał w dniu 30 października 2007 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz niektórych innych ustaw Sekretarzowi Rady Ministrów z prośbą o wniesienie pod obrady Rady Ministrów. W dniu 15 listopada 2007 r. Minister Finansów, w związku z poleceniem Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów wycofania dokumentów, które zostały przyjęte przez Stały Komitet RM i nie zostały rozpatrzone przez Radę Ministrów, wycofał projekt ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz niektórych innych ustaw z prac rządowych (zmiana rządu po wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP³¹ przeprowadzonych 21 października 2007 r.).

Na początku 2008 r. w Ministerstwie Finansów podjęto odrębne prace nad nowelizacją ustawy o Służbie Celnej i nad nowelizacją ustawy o grach i zakładach wzajemnych, w których zastosowano wiele rozwiązań proponowanych w 2007 r., w tym możliwość przeprowadzania w drodze eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia urządzania i prowadzenia gry na automacie i na automacie o niskich wygranych, objęcie kontrolą wykonywaną przez Służbę Celną wszystkich gier i zakładów wzajemnych oraz zakaz urządzania w kasynach gry pokera, w którym uczestnicy grają między sobą.

Kontrola przebiegu procesu legislacyjnego rządowego projektu nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych przeprowadzona przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów³² wykazała, że prowadzone w latach 2008-2009 przez Ministra Finansów prace nad nowelizacją ustawy o grach i zakładach wzajemnych były przewlekłe i nieskuteczne. Projekt ustawy po trwających 18 miesięcy pracach nie został przedłożony Radzie Ministrów.

³⁰ W przypadku zaświadczeń o wysokości wygranych sprawdzano formalną poprawność ich wystawiania, natomiast w punktach gry na automatach o niskich wygranych sprawdzano posiadanie przez podmiot urządzający gry poświadczenia rejestracji automatu i opinii technicznej wydanej przez jednostkę badającą upoważnioną przez Ministra Finansów oraz nienaruszalność plomb (jednostek badających lub serwisowych) zabezpieczających dostęp do elementów automatów mających wpływ na przebieg gry.

³¹ Wybory do Sejmu RP i Senatu RP przeprowadzono 21 października 2007 r. w związku z podjęciem przez Sejm RP V kadencji uchwały z dnia 7 września 2007 r. w sprawie skrócenia kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 163, poz. 1154) i wydanym na jej podstawie przez Prezydenta RP postanowieniem z dnia 7 września 2007 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 162, poz. 1145).

³² Wystąpienie pokontrolne Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 30 marca 2010 r.

Zakończono natomiast prace nad nową ustawą o Służbie Celnej, która weszła w życie 31 października 2009 r. i zawiera rozwiązania, które umożliwiły wykonywanie nadzoru nad rynkiem gier.

W związku z nieskutecznymi pracami nad nowelizacją ustawy o grach i zakładach wzajemnych, decyzję w sprawie opracowania nowych uregulowań prawnych w obszarze rynku gier i zakładów wzajemnych podjął Prezes Rady Ministrów, wydając Panu Jackowi Kapicy, Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów (w dniu 8 października 2009 r.) polecenie pilnego opracowania założeń do nowej ustawy o grach hazardowych. Od wydania polecenia przez Prezesa RM do uchwalenia ustawy przez Sejm (19 listopada 2009 r.) upłynęło 43 dni. W toku prac nad projektem ustawy o grach hazardowych wprowadzano istotne zmiany, w tym dotyczące stawek podatkowych oraz podstawy opodatkowania. Po przekazaniu założeń do uzgodnień międzyresortowych i wewnątrzresortowych wyłączono do odrębnego aktu prawnego przepisy zawierające normy techniczne, które miały podlegać notyfikacji Komisji Europejskiej. Dalsze prace prowadzono równolegle nad projektem ustawy o grach hazardowych oraz projektem zmian do ustawy o grach hazardowych i niektórych innych ustaw.

- Prace nad projektem nowych regulacji w zakresie gier hazardowych przebiegały bardzo szybko. Od opracowania założeń projektu ustawy o grach hazardowych (27 października 2009 r.) do rozpatrzenia i przyjęcia projektu ustawy przez Radę Ministrów (10 listopada 2009 r.) upłynęły dwa tygodnie. W trakcie prac legislacyjnych nie przestrzegano niektórych obowiązków wynikających z Regulaminu pracy Rady Ministrów³³. Minister Finansów wyznaczał krótkie terminy na zgłaszanie uwag do projektów ustaw w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych, jak i międzyresortowych. W przypadku założeń do projektu ustawy hazardowej były to dwa dni, a projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych sześć dni. Biorąc pod uwagę obszerność materiału, tak krótki termin do wydania opinii utrudniał rzetelną analizę projektowanych rozwiązań. Zwracały na to także uwagę podmioty opiniujące. Zdaniem NIK, miało to istotny wpływ na jakość wnoszonych uwag. Ministerstwo nie przedstawiło okoliczności uzasadniających skrócenie terminu opiniowania projektów, co było niezgodne z § 13 ust. 2 uchwały Nr 49 Rady Ministrów. W uzasadnieniu do projektu ustawy o grach hazardowych nie zawarto informacji czy projekt aktu prawnego podlega obowiązkowi notyfikacji – stosownie do zapisów zawartych w § 10 ust. 2 pkt 4 uchwały Rady Ministrów. Do projektów ustaw kierowanych do uzgodnień międzyresortowych nie dołączono projektów podstawowych aktów wykonawczych, co było niezgodne z § 10 ust. 7 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Dokumenty te przygotowano na dalszym etapie procesu legislacyjnego³⁴. Do projektu ustawy o grach hazardowych wstępne projekty podstawowych aktów wykonawczych po raz pierwszy załączono w dniu 10 listopada 2009 r. Zdaniem NIK, opracowanie projektów aktów wykonawczych na początku prac legislacyjnych jest celowe dla zapewnienia pełnego obrazu regulacji. Nie załączono podstawowych aktów wykonawczych również do wnoszonego pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie

³³ Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.).

³⁴ Komitet RM w dniu 9 listopada 2009 r. przyjął i rekomendował Radzie Ministrów projekt ustawy o grach hazardowych, do którego nie było załączonych projektów podstawowych aktów wykonawczych. Równolegle Komitet zalecił wnioskodawcy pilne przygotowanie projektów podstawowych aktów wykonawczych.

ustawy o grach hazardowych, w której zawarto szereg delegacji do wydania rozporządzeń wykonawczych. Z uwagi na długotrwały proces notyfikacji, któremu podlegać będą także niektóre z przepisów wykonawczych do ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych, NIK zwraca uwagę na zagrożenie niewprowadzenia ich w życie w planowanym terminie, tj. 6 miesięcy od dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy.

Zgodnie z art. 143 ustawy o grach hazardowych przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy o grach i zakładach wzajemnych zachowywały moc nie dłużej niż do 30 czerwca 2010 r. Minister Finansów wydał 11 rozporządzeń wykonawczych do ustawy o grach hazardowych w okresie od 4 stycznia do 2 lipca 2010 r. Jedno rozporządzenie³⁵ w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia przetargu dla podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry lub zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne – 1 września 2010 r., tj. z dwumiesięcznym opóźnieniem. Zdaniem NIK, na opóźnienie miały głównie wpływ trwające kilka miesięcy uzgodnienia między jednostkami organizacyjnymi podległymi Ministrowi Finansów. Projekt rozporządzenia został skierowany do uzgodnień międzyresortowych po raz pierwszy 15 czerwca 2010 r. Natomiast rozporządzenie w sprawie wykonywania przez funkcjonariuszy celnych czynności obserwowania i rejestrowania zdarzeń w miejscach publicznych, które określa sposób przeprowadzania czynności obserwowania i rejestrowania, przy użyciu środków technicznych, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom (zwanych obserwacją), sposób dokumentowania obserwacji, sposób przekazywania i niszczenia materiałów uzyskanych podczas prowadzenia obserwacji, wzory stosowanych dokumentów – wydane zostało dopiero w grudniu 2010 r., co uniemożliwiło Służbie Celnej wykorzystywanie uprawnień określonych w art. 75b³⁶ ustawy o Służbie Celnej.

3. Minister Finansów w okresie poprzedzającym wejście w życie nowej ustawy o Służbie Celnej podjął niezbędne przedsięwzięcia dla prawidłowego przygotowania izb i urzędów celnych do wykonywania nowych zadań w zakresie gier i zakładów wzajemnych. Decyzją z 9 lipca 2009 r. powołał Krajową Grupę Zadaniową ds. Kontroli Gier i Zakładów Wzajemnych (KGZ). Prowadzenie KGZ powierzono pracownikom Izby Celnej w Szczecinie. Grupa opracowała procedury odstąpienia od sprawowania stałego nadzoru w kasynach gry oraz procedury wykonywania kontroli doraźnych w kasynach gry, zorganizowała i przeprowadziła na przełomie listopada i grudnia 2009 r. cykl szkoleń z zakresu kontroli gier na AoNW, w tym z wykorzystaniem w czynnościach kontrolnych eksperymentu. Do ważniejszych efektów prac Grupy należy również opracowanie „Systematyki obszarów i metod reakcji na ryzyko” w zakresie grupy obszarów ryzyka dotyczącego gier i zakładów wzajemnych, spis zagrożeń przypisanych do poszczególnych obszarów ryzyka, arkusze opisu ryzyka strategicznego, profile ryzyka strategicznego z zakresu rynku gier hazardowych, a także opracowanie projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków instalacji i wykorzystania audiowizyjnego systemu kontroli gier urządzanych w kasynie gry oraz sposobu zapisu sygnału audiowizyjnego.
4. W 2008 roku osoby upoważnione przez Ministra Finansów, na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, przeprowadziły 17 kontroli, podczas gdy w 2007 r.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia przetargu dla podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry lub zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne (Dz.U. Nr 161, poz. 1085).

³⁶ Art. 75b w ustawie o Służbie Celnej został dodany ustawą o grach hazardowych.

– 22 kontrole³⁷. Przeprowadzono jedną kontrolę obejmującą urządzenie loterii pieniężnej, jedną kontrolę urządzenia gier w kasynie gry, dwie urządzenia gier w salonach gier na automatach, jedną w salonie gry bingo pieniężne, cztery kontrole loterii promocyjnych o zasięgu ogólnopolskim, cztery kontrole loterii audiotekstowych, trzy – punktów przyjmowania zakładów wzajemnych oraz jedną w siedzibie podmiotu przyjmującego zakłady wzajemne.

Przez 10 miesięcy 2009 roku³⁸ przeprowadzono jedynie trzy kontrole, z tego jedną loterii promocyjnej oraz dwie urządzenia gier w salonach gier na automatach. Przyczyną wykonania niższej liczby kontroli było zaangażowanie pracowników Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier w prace legislacyjne związane ze zmianami w zakresie kontroli rynku gier i zakładów wzajemnych.

Sprawdzano zgodność urządzenia i prowadzenia gier i zakładów wzajemnych z przepisami ustawy o grach i zakładach wzajemnych, przepisami wykonawczymi, udzielonym zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem gry lub zakładu wzajemnego. W roku 2008 w związku z przeprowadzonymi czynnościami kontrolnymi do urzędów skarbowych skierowano 9 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia skarbowego określonych w rozdziale 9 Kodeksu karnego skarbowego – przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier losowych, zakładów wzajemnych, gier na automatach. W roku 2009 skierowano jedno zawiadomienie.

5. Na wniosek Szefa Służby Celnej (z lutego 2009 r.) oraz Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku (z kwietnia 2009 r.) urzędy kontroli skarbowej wszczęły 47 kontroli w spółkach zarządzających gry na automatach o niskich wygranych oraz w podmiotach bezpośrednio z nimi powiązanych. Kontrolą objęto rzetelność deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowość obliczania i wpłacania podatków stanowiących dochód budżetu państwa. Do zakończenia kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, żadne z wszczętych postępowań kontrolnych nie zostało zakończone.
6. Szczegółowe badania 11 postępowań w sprawie wydania lub przedłużenia zezwolenia lub koncesji na prowadzenie kasyna (dwa postępowania), przyjmowanie zakładów bukmacherskich (jedno postępowanie), przyjmowanie zakładów totalizatora (jedno postępowanie), prowadzenie salonów gier na automatach (siedem postępowań, w tym cztery zakończone wydaniem decyzji zezwalającej na prowadzenie salonu gier na automatach, jedno zakończone decyzją w sprawie przedłużenia na okres kolejnych 6 lat zezwolenia oraz dwie decyzją w sprawie odmowy wydania zezwoleń na prowadzenie salonów gier na automatach) wykazały, że Minister Finansów prowadził te postępowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o grach i zakładach wzajemnych, a po 1 stycznia 2010 r. w ustawie o grach hazardowych.

W latach 2008-2009 i w I półroczu 2010 r. Minister Finansów wydał sześć zezwoleń na prowadzenie kasyn gry, 19 na prowadzenie zakładów bukmacherskich w 1.527 punktach, trzy na urządzenie zakładów totalizatora w 656 punktach, 133 na

³⁷ W 2007 roku przeprowadzono 22 kontrole, z tego dwie kontrole kasyn gry, cztery salonów gier na automatach, osiem kontroli loterii promocyjnych o zasięgu ogólnopolskim, dwie loterii audiotekstowych, sześć punktów przyjmowania zakładów wzajemnych.

³⁸ Na podstawie art. 197 pkt 21 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej uchylony został z dniem 31 października 2009 r. art. 49 i art. 50 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, kompetencje w zakresie kontroli urządzenia gier i zakładów wzajemnych przekazane zostały do izb i urzędów celnych. Zakres kontroli wykonywanych przez izby i urzędy celne określony został odpowiednio w art. 19 ust. 1 pkt 5 oraz art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o Służbie Celnej.

prowadzenie salonów gier na automatach, 939 na urządzenie loterii promocyjnych oraz 57 loterii audiotekstowych³⁹. Minister Finansów w badanym okresie nie wydał żadnej decyzji na urządzenie loterii fantowej i gry bingo fantowe.

7. Analiza dokumentacji dziewięciu spółek, którym udzielono zezwolenia lub koncesje na urządzenie gier i zakładów wzajemnych wykazała przypadki akceptowania wniesionych przez podmioty gospodarcze zabezpieczeń finansowych (o których mowa w art. 38 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, następnie art. 63 ustawy o grach hazardowych) niezgodnie z obowiązującymi przepisami. W czterech przypadkach, w których wydano zezwolenia na podstawie ustawy o grach i zakładach wzajemnych, Ministerstwo Finansów zaakceptowało złożone przez spółki zabezpieczenia finansowe, które nie spełniały warunków określonych w § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych⁴⁰. Określony w umowach ubezpieczenia lub gwarancji bankowej termin wygaśnięcia ubezpieczenia lub gwarancji nie mógł być krótszy niż dwa miesiące po upływie dnia, w którym wygasa zezwolenie na urządzenie gier i zakładów wzajemnych. W ustanowionych przez spółki zabezpieczeniach termin wygaśnięcia gwarancji bankowej lub umowy ubezpieczenia był krótszy niż termin ważności zezwolenia. Okres ważności gwarancji wynosił zazwyczaj jeden rok. W trzech z czterech wymienionych spraw, przed upływem ważności gwarancji spółki złożyły zabezpieczenia finansowe obejmujące kolejne okresy ważności zezwolenia. W jednym przypadku ujawniono brak ważnej umowy gwarancji. Spółka, po wygaśnięciu umowy gwarancji bankowej z dniem 5 lutego 2010 r., nie przedstawiła do dnia zakończenia kontroli NIK nowej gwarancji. Podmiot nie był monitorowany pod względem ważności ustanowionych zabezpieczeń finansowych. W trakcie kontroli NIK (23 listopada 2010 r.) Minister Finansów skierował do Spółki wezwanie w trybie art. 58 ustawy o grach hazardowych do usunięcia uchybień w postaci braku zabezpieczenia finansowego.

Stwierdzono także przypadek przyjęcia zabezpieczenia finansowego w postaci gwarancji bankowej ważnej do 4 lutego 2011 r. od spółki, która 7 lipca 2010 r. uzyskała koncesję na prowadzenie kasyna gry. Taki sposób przyjęcia zabezpieczenia nie zapewniał przestrzegania wartości wyrażonych w art. 63 ustawy o grach hazardowych, w tym nie zapewniał ochrony interesu finansowego uczestników gier hazardowych.

W Ministerstwie nie dokonywano na bieżąco weryfikacji ustanawianych zabezpieczeń pod kątem terminu ich wygaśnięcia. Nie dokumentowano prowadzenia analiz prawidłowości wnoszonych zabezpieczeń, pomimo przyjęcia praktyki akceptowania zabezpieczeń finansowych w formie gwarancji na okresy krótsze niż okres, na który wydano zezwolenia. Nie funkcjonował system umożliwiający bieżące monitorowanie prawidłowości złożonych zabezpieczeń i ich weryfikację.

8. Minister Finansów dopuścił do funkcjonowania w obrocie prawnym wadliwych interpretacji przepisów prawa podatkowego w zakresie stosowania prawidłowego kursu

³⁹ W związku z wejściem w życie z dniem 31 października 2009 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej kompetencje Ministra Finansów w zakresie wydawania zezwoleń na urządzenie loterii audiotekstowej, promocyjnej, fantowej i gry bingo fantowe przekazane zostały dyrektorom izb celnych. Dyrektorzy izb celnych przejęli także kompetencje dyrektorów izb skarbowych do wydawania zezwoleń na urządzenie loterii promocyjnej, fantowej i gry bingo fantowego urządzanych na obszarze jednego województwa.

⁴⁰ Dz.U. Nr 102, poz. 948 ze zm.

euro do obliczania kwoty zryczałtowanego podatku od gier. Wątpliwości budziły zapisy art. 45a ust. 2 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, zgodnie z którym wartość euro ustalano przy zastosowaniu kursu kupna walut obcych, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym następuje zapłata podatku. Zgodnie z uchwałą nr 51/2002 z dnia 23 września 2002 r.⁴¹ NBP ogłasza bieżące kursy kupna i sprzedaży walut, między innymi euro, na stronie internetowej NBP i w telegazecie TVP1 następnego dnia roboczego po dniu wyliczenia. Rozstrzygnięcia wymagała kwestia, który kurs euro należy zastosować przy obliczaniu podatku należnego: obowiązujący w ostatnim dniu miesiąca czy też wyliczony w ostatnim dniu miesiąca, ale ogłoszony w pierwszym dniu roboczym miesiąca następnego. Brak jednoznacznych przepisów, jak również niewydanie przez Ministra Finansów w trybie art. 14a ustawy – Ordynacja podatkowa⁴² ogólnej interpretacji spowodowało, że do 2009 r. organy podatkowe dokonywały sprzecznych interpretacji wymienionego przepisu. Departament Służby Celnej Ministerstwa Finansów sygnalizował trudności w stosowaniu art. 45a ust. 2 ustawy o grach i zakładach wzajemnych otrzymywał co najmniej od 2007 r. O zajęcie stanowiska w tej sprawie zwracała się dwukrotnie (w dniu 15 marca 2007 r. oraz 13 lutego 2008 r.) do Ministerstwa Finansów Izba Skarbowa w Krakowie. Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy informował 26 czerwca 2009 r. Ministra Finansów o odmiennych stanowiskach zaprezentowanych w interpretacjach indywidualnych i wniósł o zmianę wadliwych interpretacji w trybie art. 14e ustawy Ordynacja podatkowa. Interpretacje nie zostały zmienione.

3.2.2. Wyniki kontroli w izbach skarbowych

W badanym okresie⁴³ kontrolowane izby skarbowe wydały 129 zezwoleń na urządzenie i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych, w tym 11 dotyczących przedłużenia zezwolenia na kolejne sześć lat, oraz 12 decyzji odmawiających wydania zezwolenia. Udzielono także 116 zezwoleń na urządzenie loterii promocyjnej.⁴⁴

Badania kontrolne przeprowadzone na próbie 42 postępowań zakończonych wydaniem zezwolenia na urządzenie gier na AoNW (32,6% wydanych) oraz 7 zakończonych odmową (58,3% wydanych) wykazały, że rozstrzygnięcia były zgodne z zasadami określonymi w ustawie o grach i zakładach wzajemnych:

- zezwoleń udzielono na podstawie kompletnych wniosków zawierających dokumenty wymagane na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy,

⁴¹ Dz.Urz. NBP z dnia 26 września 2002 r. Nr 14, poz. 39.

⁴² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

⁴³ Od 1 stycznia 2008 r. do 30 października 2009 r. (od 31 października 2009 r. kompetencje w zakresie gier i zakładów wzajemnych przekazane zostały Służbie Celnej).

⁴⁴ Zgodnie z postanowieniami art. 24 ust. 1a ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie upoważnienia dyrektorów izb skarbowych do wykonywania niektórych czynności w zakresie gier i zakładów wzajemnych (Dz.U. Nr 152, poz. 1486), w okresie do dnia 30 października 2009 r., izba skarbową udzielała zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, na której obszarze działania były urządzone i prowadzone takie gry oraz zezwoleń na prowadzenie loterii promocyjnej, loterii fantowej i gry bingo fantowe, urządzanych na obszarze jednego województwa, na którym znajdowało się równocześnie miejsce losowania nagród. Z dniem 31 października 2009 r. organami właściwymi do wydawania zezwoleń w ww. zakresie stali się dyrektorzy izb celnych.

- weryfikowano spełnianie warunków określonych w art. 5 ust. 1 i 2, art. 25 pkt 3, art. 26 ust. 1 i 2, art. 27a, 27b, art. 30, art. 33,⁴⁵
- zezwolenia zawierały elementy określone w art. 35 ust. 1 ustawy, w tym warunki, które powinna spełniać spółka dotyczące zabezpieczeń oraz nieprzekraczalny termin rozpoczęcia działalności,
- opłaty za wydanie zezwoleń pobrane zostały w wysokości określonej w § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych⁴⁶.

Większość postępowań (73%) nie zostało zakończonych w terminie określonym w art. 34 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, tj. w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Na wydłużenie postępowań wpłynęło głównie wprowadzanie przez wnioskodawców licznych zmian w zakresie ilości i lokalizacji punktów gier, potrzeba wzywania wnioskodawców do uzupełnienia braków we wnioskach, korespondencja izb skarbowych z innymi podmiotami w celu weryfikacji wniosków o wydanie zezwolenia (m.in. z Ministerstwem Finansów, sądami, prokuraturami, urzędami skarbowymi), a także przypadki zawieszenia postępowania na wniosek strony.

Analiza postępowań o wydanie zezwolenia na prowadzenie punktów gier na AoNW wykazała stosowanie niejednorodnej praktyki w zakresie oceny spełnienia przez wnioskodawców warunków określonych w art. 32 ust. 1 pkt 17 i 18 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, tj. terminowości wywiązywania się z obowiązków podatkowych wobec budżetu państwa oraz z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne⁴⁷. Praktyka ta polegała na akceptowaniu zarówno zaświadczeń o terminowym regulowaniu zobowiązań, jak i zaświadczeń o niezaleganiu w płatnościach na dzień wydania zaświadczenia, co zdaniem NIK wynikało z niejednoznacznego przepisu ustawy o grach i zakładach wzajemnych.

W przypadku dwóch zezwoleń udzielonych przez Izbę Skarbową w Warszawie oraz jednego przez Izbę Skarbową we Wrocławiu zaakceptowano złożone przez spółki zabezpieczenia finansowe w formie gwarancji bankowej i gwarancji ubezpieczeniowej, które nie spełniały warunków określonych w zezwoleniach, tj. były niezgodne z postanowieniami § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Zgodnie z przytoczonym przepisem, określony w umowach ubezpieczenia lub gwarancji bankowej termin wygaśnięcia ubezpieczenia lub gwarancji nie mógł być krótszy niż 2 miesiące po upływie dnia, w którym wygasa zezwolenie na urządzenie gier i zakładów wzajemnych. W ustanowionych przez spółki zabezpieczeniach termin wygaśnięcia gwarancji był krótszy niż określony w zezwoleniach⁴⁸.

Izby skarbowe na ogół rzetelnie i terminowo przekazały organom celnym, w związku z wejściem w życie z dniem 31 października 2009 r. ustawy o Służbie Celnej, sprawy oraz dokumentację z zakresu udzielania zezwoleń na urządzenie gier. Przekazana dokumentacja

⁴⁵ Przyczyną nieudzielenia zezwoleń było złożenie niekompletnych wniosków lub niespełnianie innych wymogów ustawowych.

⁴⁶ Dz.U. Nr 102, poz. 948 ze zm.

⁴⁷ Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 17 i 18 ustawy o grach i zakładach wzajemnych wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie gier na AoNW powinien zawierać m.in. zaświadczenie z urzędu skarbowego o terminowym wywiązywaniu się z obowiązków podatkowych wobec budżetu państwa oraz zaświadczenie o terminowym opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne.

⁴⁸ Przyjmowano zabezpieczenia na okresy krótsze niż określone w zezwoleniu, zazwyczaj roczne.

dotyczyła między innymi 92 niezakończonych do 30 października 2009 r. postępowań w sprawie udzielenia lub przedłużenia zezwolenia na urządzenie gier na AoNW.

Izby skarbowe w niewystarczającym stopniu wykorzystywały uprawnienia do nadzoru i kontroli podmiotów zarządzających gry. Na podstawie art. 48a ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz § 4 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie upoważnienia dyrektorów izb skarbowych do wykonywania niektórych czynności w zakresie gier i zakładów wzajemnych* izby skarbowe zobowiązane były do sprawowania nadzoru i kontroli nad prawidłowością urządzania gier na automatach o niskich wygranych oraz loterii promocyjnych, loterii fantowych i gry bingo fantowe urządzanych na obszarze jednego województwa.

W latach 2008-2009 (do 30 października) tylko 6⁴⁹ z 16 izb skarbowych przeprowadziło kontrole obejmujące urządzenie gier na AoNW. Trzy kontrole przeprowadzono w siedzibie podmiotu zarządzającego gry, pozostałe w punktach gier na AoNW (kontrole objęły 124 punkty gier). Kontrole loterii promocyjnych (łącznie 14) przeprowadziło 5⁵⁰ z 16 izb skarbowych, w tym najwięcej IS w Bydgoszczy (5) oraz IS w Białymstoku (5).⁵¹

W latach 2008-2009 kontrole urządzania gier przeprowadziły 3 z 5 kontrolowanych⁵² izb skarbowych:

- IS w Katowicach – przeprowadziła dwie kontrole, w tym jedną w zakresie urządzania gier na AoNW (kontrola ujawniła niedotrzymanie terminu rozpoczęcia działalności, co stanowiło naruszenie warunków udzielonego zezwolenia),
- IS w Krakowie – przeprowadziła jedno postępowanie dotyczące urządzenia loterii promocyjnej, w wyniku którego nie stwierdzono nieprawidłowości,
- IS we Wrocławiu – przeprowadziła dwie kontrole w zakresie urządzania gier na AoNW, w jednej stwierdzono nieprawidłowości.

Nieprzeprowadzanie kontroli lub wykorzystywanie w niewielkim stopniu przysługujących izmom skarbowym uprawnień określonych w art. 49 ust. 1 oraz art. 50 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych tłumaczono niewystarczającą obsadą kadrową, wzrastającą z roku na rok ilością spraw do załatwienia, braniem pod uwagę przy ocenie ryzyka nieznacznego udziału wpływów z podatku od gier we wpływach podatkowych oraz brakiem informacji o ewentualnych nieprawidłowościach. Zdaniem NIK, podawane argumenty są częściowo uzasadnione ale stopień zagrożenia powodował, że działalność ta powinna być częściej kontrolowana.

Czynności sprawdzające prowadzono w głównej mierze w toku postępowań w sprawie udzielenia zezwolenia lub zmiany zezwolenia na urządzenie i prowadzenie gier. Dokonywano weryfikacji zawartych we wnioskach informacji dotyczących spełniania wymogów ustawowych oraz spełniania warunków określonych w zezwoleniach. Na podstawie przekazywanych przez spółki informacji weryfikowano liczbę uruchomionych punktów w nieprzekraczalnym terminie określonym w zezwoleniu oraz spełnianie warunków dotyczących wniesionych przez spółki zabezpieczeń finansowych. Niewystarczające działania w tym zakresie stwierdzono w Izbie Skarbowej w Warszawie.

⁴⁹ IS w Kielcach, IS w Katowicach, IS w Lublinie, IS w Olsztynie, IS w Szczecinie, IS we Wrocławiu.

⁵⁰ IS Białymstoku, IS w Bydgoszczy, IS w Katowicach, IS w Krakowie, IS w Szczecinie.

⁵¹ Dane o kontrolach przeprowadzonych w latach 2008-2009 przez izby skarbowe na podstawie danych Ministerstwa Finansów zweryfikowane o ustalenia kontroli NIK w pięciu izbach skarbowych.

⁵² IS w Katowicach, IS w Krakowie, IS w Poznaniu, IS w Warszawie, IS we Wrocławiu.

Działaniem nierzetelnym było nieegzekwowanie od organizatorów gier informacji o faktycznym terminie rozpoczęcia działalności we wszystkich punktach gier objętych zezwoleniem, chociaż taki obowiązek określono w wydawanych zezwoleniach. Brak informacji utrudniał niezwłoczne podejmowanie przewidzianych prawem działań kontrolno-nadzorczych w przypadku nierozpoczęcia działalności we wszystkich punktach gier objętych zezwoleniem, sprawowanie efektywnego nadzoru nad prawidłowością i terminowością poboru podatku od gier oraz monitorowanie wniesienia zabezpieczenia finansowego przed rozpoczęciem działalności w punktach gier. Nie wykorzystywano miesięcznych sprawozdań organizatorów gier o eksploatowanych i zawieszonych automatach w poszczególnych punktach gier oraz informacji Pierwszego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście o deklarowanych kwotach podatku od gier.

Podejmowane przez izby skarbowe działania nadzorcze opierały się także na wnioskach i informacjach o nieprawidłowościach w punktach gier składanych przez inne podmioty⁵³, w tym także donosach i skargach. W wyniku stwierdzanych na tej podstawie nieprawidłowości kierowano do organizatorów gier polecenia ich usunięcia pod rygorem cofnięcia zezwolenia. Za wdrożenie poleceń uznawano otrzymywane od organizatorów gier informacje i dokumenty. W uzasadnionych przypadkach występowano do urzędów celnych o przeprowadzenie kontroli w punktach gier na AoNW.

W badanym okresie kontrolowane izby skarbowe wydały na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych 13 decyzji polecających usunięcie nieprawidłowości przez podmioty prowadzące gry na automatach o niskich wygranych. Najwięcej decyzji wydała Izba Skarbowa w Krakowie (8) – nieprawidłowości polegały na nierozpoczęciu działalności w wyznaczonym terminie we wszystkich punktach gier objętych zezwoleniem, wykonując wydane decyzje podmioty usunęły stwierdzone nieprawidłowości. Podobnie było w pozostałych izbach skarbowych. Tylko w jednym przypadku, z powodu niezastosowania się podmiotu do wydanego polecenia, Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu wydał, na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, decyzję cofającą w części zezwolenie na urządzenie i prowadzenie gier na AoNW.

Minister Finansów w przekazywanych corocznie dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych *zadaniach w zakresie realizacji polityki finansowej państwa oraz wytycznych do ich realizacji* zobowiązywał dyrektorów izb skarbowych do sprawowania nadzoru i kontroli nad prawidłowością urządzania gier, w tym zgodności prowadzonych gier z przepisami ustawy, udzielonym zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem gry, kontroli prawidłowości i terminowości rozliczania podatku od gier przez podatników tego podatku. Jednak nie egzekwował od izb skarbowych zintensyfikowania działań kontrolnych wobec podmiotów urządzających gry.

W badanym okresie izby skarbowe nie przeprowadzały w podległych urzędach skarbowych kontroli w zakresie podatku od gier. Wykonywanie zadań określonych w ustawie o grach i zakładach wzajemnych nie było również objęte kontrolami Ministerstwa Finansów prowadzonymi w izbach skarbowych.

Dochody budżetu państwa z podatku od gier w 2008 r. i 10 miesięcy 2009 r. zrealizowane przez urzędy skarbowe z obszaru pięciu województw, w których NIK przeprowadziła badania, wyniosły 2.198.387,1 tys. zł i stanowiły 81% dochodów zrealizowanych w kraju.

⁵³ Tj. Ministerstwo Finansów, policję, straż miejską, funkcjonariuszy Służby Celnej, urzędy miast i gmin.

Dochody z podatku zryczałtowanego wyniosły 396.658,0 tys. zł, tj. 56,6%⁵⁴ dochodów z tego tytułu zrealizowanych w kraju.

Analiza sporządzonego przez Izbę Skarbową w Warszawie sprawozdania łącznego Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych w 2009 r. wykazała, że w rozdziale 75614 § 005⁵⁵ stan zaległości był zawyżony o 32 mln zł⁵⁶. Przyczyną było niedokonanie przez Drugi Mazowiecki Urząd Skarbowy, po wejściu w życie z dniem 31 października 2009 r. ustawy o Służbie Celnej, wszystkich koniecznych rozliczeń z Izbą Celną w Warszawie. Rozliczeń należało dokonać przed zakończeniem roku budżetowego, tak by wyeliminować rozbieżności w sprawozdawczości budżetowej.

3.2.3. Wyniki kontroli w urzędach skarbowych

W kontrolowanych urzędach skarbowych w latach 2008-2009 wystąpił znaczny wzrost dochodów z tytułu podatku od gier. W 2008 r. wyniosły one 197.105,5 tys. zł (wzrost o 64,6% w stosunku do 2007 r.), a zrealizowane od stycznia do października 2009 r. – 251.480,8 tys. zł⁵⁷. Zwiększenie dochodów spowodowane było głównie wzrostem liczby eksploatowanych automatów AoNW oraz wzrostem od 1 stycznia 2008 r. stawki podatku z 125 euro do 180 euro miesięcznie od automatu. Urzędy skarbowe nie udzielały ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatku od gier. Podatnicy generalnie na bieżąco regulowali zadeklarowane do wpłaty kwoty podatku.

W ocenie NIK, działaniem nierzetelnym było nieprzeprowadzanie przez kontrolowane urzędy skarbowe kontroli podatkowych w zakresie podatku od gier. Urzędy nie kierowały również do innych uprawnionych organów wniosków o przeprowadzenie kontroli u podatników tego podatku. Urzędy sprawdzały terminowość składania deklaracji i wpłacania zadeklarowanych podatków oraz formalną poprawność deklaracji. Nie podejmowano działań mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie danych wykazanych przez podatników w deklaracjach.

W trzech z pięciu kontrolowanych urzędów⁵⁸ skarbowych stwierdzono przypadki, w których wystąpiły przesłanki do podjęcia czynności sprawdzających lub kontroli u podatników podatku od gier. Np. Urząd Skarbowy Poznań-Śródmieście, w związku ze zmianami kompetencyjnymi, dopiero 4 listopada 2009 r. poinformował Dyrektora Izby Celnej w Poznaniu o różnicach w liczbie automatów o niskich wygranych wykazanych w deklaracjach podatkowych w porównaniu z danymi otrzymanymi w latach 2008-2009 z Izby Celnej⁵⁹. Rozbieżności dotyczyły liczby automatów w rozliczeniach od pięciu do 11 podatników za II, III i IV kwartał 2008 r. oraz od siedmiu do ośmiu podatników za I i II kwartał 2009 r. W skrajnym przypadku różnica wynosiła 200 sztuk. Urząd nie przeprowadził czynności sprawdzających lub kontroli w celu ustalenia przyczyn występujących różnic. W pozostałych urzędach skarbowych objętych kontrolą nie stwierdzono, aby w ramach współpracy ze Służbą Celną zwracano się o przekazywanie

⁵⁴ Do obliczenia relacji przyjęto 10/12 z kwoty podatku zadeklarowanego w 2009 r. (na podstawie danych Ministerstwa Finansów).

⁵⁵ Rozdział 75614 Wpływy z gier § 005 Podatek od gier.

⁵⁶ W efekcie także w sprawozdaniu rocznym Rb-27 części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* stan zaległości został zawyżony o 32 mln zł.

⁵⁷ Dochody z podatku zryczałtowanego w 2008 r. wzrosły o 81,3 % w stosunku do roku poprzedniego i wyniosły 156.913,6 tys. zł, a od stycznia do października 2009 r. – 219.739,2 tys. zł.

⁵⁸ US Poznań-Śródmieście, Pierwszy US Warszawa Śródmieście, US Kraków-Stare Miasto.

⁵⁹ Służba Celna w związku ze sprawowaniem szczególnego nadzoru podatkowego posiadała dane o zawieszonych i eksploatowanych przez podatników automatach o niskich wygranych w poszczególnych okresach rozliczeniowych.

danych o eksploatowanych automatach o niskich wygranych w poszczególnych okresach rozliczeniowych w celu weryfikacji danych w deklaracjach podatkowych.

Nieprzeprowadzanie kontroli prawidłowości ustalania podstaw opodatkowania tłumaczono brakiem wpływu wniosków o kontrolę lub innych sygnałów o popełnieniu oszustw podatkowych w zakresie podatku od gier. W Krajowym oraz Wojewódzkich Planach Dyscypliny Podatkowej nie zdefiniowano obszaru ryzyka obejmującego podatników podatku od gier oraz nie było wytycznych dotyczących kontroli podatników podatku od gier, w odróżnieniu do szczegółowych procedur przekazanych przez Ministerstwo Finansów w zakresie podatku od towarów i usług. Naczelnicy urzędów skarbowych wskazywali ponadto, że ważnym czynnikiem utrudniającym osiąganie lepszych wyników w wykrywaniu oraz ograniczaniu nieprawidłowości na rynku gier było rozdzielenie kompetencji organów administracji publicznej dotyczących nadzoru nad podatnikami prowadzącymi działalność na rynku gier, a także braki kadrowe oraz duża rotacja pracowników przy ciągle zwiększającej się liczbie zadań i czynności do wykonania.

Kontrolowane urzędy przeprowadziły 12 postępowań karnych skarbowych w zakresie naruszenia przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Przypadki późnego nadania biegu otrzymanym zawiadomieniom stwierdzono w 3 urzędach. Urząd Skarbowy Kraków Stare Miasto wszczął dochodzenie, w jednej z trzech prowadzonych spraw, po 15 miesiącach od daty rozstrzygnięcia przez Ministra Finansów sporu o właściwość rzeczową organów w sprawie. Urząd Skarbowy Poznań-Śródmieście podjął pierwsze czynności w sprawie po 9 miesiącach od daty wpływu zawiadomienia. W Pierwszym Urzędzie Skarbowym Warszawa Śródmieście w 4 spośród 7 badanych spraw stwierdzono opóźnienia w prowadzeniu postępowań wynoszące od 9 do 24 miesięcy. W związku z opóźnieniami w prowadzeniu postępowań w przypadku 3 z 4 wymienionych spraw, zgodnie z art. 51 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy⁶⁰, nastąpiło przedawnienie karalności, gdyż od dnia popełnienia czynu do dnia powzięcia decyzji o niewszczygnięciu postępowania upłynął ponad rok. NIK nie neguje znikomej szkodliwości czynu, zwraca jednak uwagę, że decyzje o nienakładaniu kar należało wydać przed upływem roku.

Analiza postępowań w sprawach o wykroczenia skarbowe wykazała, że Drugi Urząd Skarbowy w Katowicach nie wszczął postępowania w sprawie o wykroczenie skarbowe z uwagi na wątpliwości co do spójności przepisów ustawy o grach hazardowych z przepisami art. 53 § 1 ustawy Kodeks karny skarbowy⁶¹. Dotyczyło to otrzymanego z Urzędu Celnego w Katowicach zawiadomienia w sprawie podejrzenia popełnienia czynu zabronionego⁶², polegającego na nieinformowaniu Naczelnika Urzędu Celnego w Katowicach o wstawieniu trzech AoNW przed ich uruchomieniem, co stanowiło naruszenie art. 142 ustawy o grach hazardowych. Izba Skarbowa w Katowicach wystąpiła

⁶⁰ Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.

⁶¹ Art. 53 § 1 kks. Czyn zabroniony jest to zachowanie o znamionach określonych w kodeksie, chociażby nie stanowiło ono przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego. Określenie czynu zabronionego jako przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego może nastąpić tylko w niniejszym kodeksie.

⁶² Właściwość rzeczową urzędu celnego do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe określono w art. 133 § 1 pkt 1 Kodeksu karnego skarbowego. W treści tego przepisu są wskazane w sposób enumeratywny konkretne przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe należące do zakresu właściwości rzeczowej urzędu celnego. Przepis ten nie przewiduje, aby urząd celny był uprawniony do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o wykroczenia skarbowe z art. 142 ust. 2 ustawy o grach hazardowych. Jednocześnie przepis art. 133 § 1 pkt 2 kks stanowi, że urząd skarbowy prowadzi postępowania przygotowawcze w sprawach o pozostałe przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, czyli wszystkie te, które nie należą do zakresu właściwości rzeczowej urzędu celnego. Pozostałe organy postępowania przygotowawczego, zgodnie z art. 133 § 1 pkt 3 i art. 134 § 1 Kks, prowadzą postępowania przygotowawcze w określonych sprawach ujawnionych w zakresie swojego działania.

do Ministerstwa Finansów o zajęcie stanowiska, zwracając uwagę, że aby stosować przepisy Kodeksu karnego skarbowego do postępowania o czyn, polegający na niepowiadomieniu naczelnika urzędu celnego o wstawieniu automatu do lokalu przez właściciela tego lokalu, czyn ten musiałby zostać włączony do Kks. Minister Finansów 27 sierpnia 2010 r. mając na uwadze, iż w okresie I półrocza 2010 r. ujawniono blisko 500 przypadków naruszenia art. 142 ustawy o grach hazardowych, zwrócił się o zajęcie stanowiska do Ministra Sprawiedliwości. Do dnia zakończenia kontroli NIK (22 grudnia 2010 r.) nie wpłynęła odpowiedź z Ministerstwa Sprawiedliwości.

Badania kontrolne w pięciu urzędach skarbowych przeprowadzone na próbie 410 deklaracji złożonych w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 października 2009 r., w których zadeklarowano podatek od gier w łącznej kwocie 147.204,9 tys. zł (co stanowiło 32,8% dochodów zrealizowanych przez te urzędy w 2008 r. i 10 miesięcy 2009 r.) wykazały, że deklaracje były generalnie na bieżąco wprowadzane do systemu Poltax i rejestrowane na kartach kontowych podatników, co umożliwiło sporządzenie rzetelnych sprawozdań Rb 27 – z wykonania planu dochodów budżetowych. Jedynie w Pierwszym Urzędzie Skarbowym Warszawa Śródmieście efektem opóźnienia w ewidencjonowaniu jednej z 84 objętych badaniem deklaracji było zaniżenie o 265,5 tys. zł wartości należności w podatku od gier wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych na dzień 30 czerwca 2008 r. Urzędy nie przeprowadzały czynności sprawdzających innych niż formalne i rachunkowe sprawdzenie danych w dokumentach przez podatników podatku od gier. Monitorowano terminowość wpłat, bez kontroli prawidłowości podstaw opodatkowania.

W badanych urzędach skarbowych w 2008 r. oraz 10 miesiącach 2009 r. dochody pobrane od osób wchodzących do kasyna gry wyniosły 202,5 tys. zł. NIK zwróciła uwagę, że wymienione opłaty w dwóch urzędach⁶³ ewidencjonowano w § 0050 – Podatek od gier, niezgodnie z klasyfikacją dochodów określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶⁴. Opłaty powinny być klasyfikowane do dochodów niepodatkowych.

Zaległości w podatku od gier w kontrolowanych urzędach na koniec 2008 r. wyniosły 6.842,8 tys. zł, z których 94,0% stanowiły zobowiązania powstałe w latach 1997-2000 u jednego podatnika. Podobny stan zaległości utrzymywał się w roku 2009 i 2010. Podjęte czynności egzekucyjne wobec dłużnika posiadającego największe zaległości okazały się bezskuteczne. Podmiot nie prowadzi działalności gospodarczej, a jego jedynym majątkiem są nieruchomości, na których ustanowiono hipotekę przymusową. Egzekucja z nieruchomości prowadzona jest zarówno w trybie egzekucji sądowej, jak i egzekucji administracyjnej. NIK ocenia za nierzetelne stwierdzone w Pierwszym Urzędzie Skarbowym Warszawa Śródmieście oraz Urzędzie Skarbowym Poznań Śródmieście przypadki braku czynności windykacyjnych oraz egzekucyjnych lub opóźnień w ich podejmowaniu⁶⁵.

Przeniesienie spraw z zakresu podatku od gier do organów Służby Celnej w związku z przejściem z dniem 31 października 2009 r. zadań w tym zakresie, przeprowadzono w terminach umożliwiających sprawne przejście obsługi podatników oraz prawidłowe sporządzenie sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych. Naczelnicy urzędów skarbowych pozostali wierzycielami, jak i organami egzekucyjnymi w stosunku do

⁶³ US Poznań-Śródmieście oraz Pierwszym US Warszawa Śródmieście.

⁶⁴ Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm.

⁶⁵ W Pierwszym US Warszawa Śródmieście zaległości spółki wynoszą 4.897,4 tys. zł, a US Poznań-Śródmieście 1.533,6 tys. zł.

należności powstałych, jak i postępowań egzekucyjnych wszczętych przez dniem 31 października 2009 r.

W badanym okresie Ministerstwo Finansów oraz izby skarbowe nie przeprowadzały w badanych urządach skarbowych kontroli w zakresie podatku od gier.

3.2.4. Skuteczność kontroli przeprowadzonych przez Służbę Celną

Wykonywanie szczególnego nadzoru podatkowego⁶⁶ w latach 2008-2009

Urzędy celne do dnia wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 listopada 2009 r. w sprawie kontroli wykonywanych przez Służbę Celną w zakresie urządzania i prowadzenia gier i zakładów wzajemnych⁶⁷ (tj. do dnia 8 listopada 2009 r.), wykonywały kontrole w ramach szczególnego nadzoru podatkowego. Szczególnemu nadzorowi podatkowemu w obszarze gier podlegało urządzanie gier w kasynach gry oraz gier na automatach i na AoNW, tam gdzie się one znajdują.

Kontrole w kasynach gry wykonywane były w ramach stałych nadzorów. Nadzorem objętych było na dzień 31 grudnia 2007 r. – 28 kasyn gry; na dzień 31 grudnia 2008 r. – 27, a na dzień 8 listopada 2009 r. – 26 kasyn gry. W ramach stałego nadzoru w latach 2008-2009 nie stwierdzano nieprawidłowości w działalności kasyn gry.

Szczególnym nadzorem podatkowym objęte były na dzień 31 grudnia 2007 r. – 204 salony gry na automatach; na dzień 31 grudnia 2008 r. – 248; na dzień 8 listopada 2009 r. – 286. Kontrole w salonach gier na automatach w latach 2008-2009 wykonywane były w formie kontroli doraźnych. Obowiązujące w tym czasie przepisy przewidywały możliwość objęcia przez właściwego naczelnika urzędu celnego stałym nadzorem salonu gier na automatach na podstawie § 37 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego⁶⁸, przy czym naczelnicy urzędów nie wykorzystywali tej formy kontroli.

Liczbę kontroli przeprowadzonych w latach 2007-2009 przez urzędy celne w salonach gier na automatach, ich częstotliwość oraz liczbę stwierdzonych nieprawidłowości przedstawiono w poniższej tabeli:

Rok	Liczba przeprowadzonych kontroli	Średnia częstotliwość kontroli salonu w roku	Liczba stwierdzonych nieprawidłowości
2007	1.960	10	13
2008	2.494	10	8
2009	2.219	8	17

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów

⁶⁶ Sposób wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego w zakresie urządzania gier w kasynach gry oraz na automatach i na AoNW, a także zakres i sposób przeprowadzania urzędowego sprawdzenia podmiotów podlegających szczególnemu nadzorowi podatkowemu określało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego (Dz.U. Nr 65, poz. 598 ze zm.).

⁶⁷ Dz.U. Nr 188, poz.1459. Rozporządzenie to obowiązywało do 1 stycznia 2010 r. Od 1 stycznia 2010 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie kontroli wykonywanych przez Służbę Celną w zakresie urządzania i prowadzenia gier hazardowych (Dz.U. Nr 226, poz. 1820).

⁶⁸ Dz.U. Nr 65, poz. 598 ze zm.

Kontrole w punktach gier na automatach o niskich wygranych wykonywane były w formie kontroli doraźnych. Działalność prowadzono w 17.091 punktach według stanu na 31 grudnia 2007 r., 22.561 punktach na dzień 31 grudnia 2008 r. oraz 26.813 – 30 września 2009 r. Ilość kontroli przeprowadzonych w latach 2007-2009 przez urzędy celne w punktach gier na AoNW oraz ilość stwierdzonych nieprawidłowości przedstawiono w poniższej tabeli:

Rok	Liczba przeprowadzonych kontroli	Liczba stwierdzonych nieprawidłowości	Efektywność kontroli
2007	17.789	176	1,0%
2008	17.221	216	1,3%
I-X 2009	17.592	598	3,4%

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Urzędy celne w zakresie szczególnego nadzoru podatkowego przeprowadzały kontrole w dużej ilości, stwierdzając nieliczne nieprawidłowości. Obowiązujące uregulowania nie zapewniały warunków dla skutecznego ujawniania nieprawidłowości.

Kontrole nielegalnego urządzania gier

Służba celna przeprowadzała kontrole w podmiotach urządzających gry na automatach poza kasynami gry, salonami gier na automatach i punktami gier na automatach o niskich wygranych tam gdzie one się znajdują. Liczbę kontroli oraz zabezpieczonych nielegalnych automatów przedstawiono w poniższej tabeli:

Rok	Liczba przeprowadzonych kontroli	Liczba zabezpieczonych automatów
2007	831	984
2008	594	564
2009	597	568
I półrocze 2010	390	320

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Współdziałanie służb celnych z Policją pozwalało na ujawnianie istotnych nieprawidłowości na rynku gier. W 2008 r. Służba Celna zabezpieczyła 564 nielegalne automaty do gry (o 420 mniej w porównaniu do 2007 r.), w 2009 r. – 568, a w I półroczu 2010 r. – 320.

Ustawa o grach hazardowych nie przewiduje udzielania oraz przedłużania zezwoleń na prowadzenie działalności w punktach gier na automatach o niskich wygranych oraz gier urządzanych w salonie gier na automatach. Stopniowo wygasają zezwolenia udzielone przed 1 stycznia 2010 r. W marcu 2010 r. Służba Celna ujawniła nowe metody urządzania nielegalnych gier hazardowych. Wykorzystywano terminale internetowe, które umożliwiały graczom w miejscach publicznych rozgrywanie gier hazardowych, analogicznych jak na automatach w rozumieniu ustawy o grach hazardowych.

Urządzanie gier hazardowych bez zezwolenia, w tym przez Internet, pozostaje podstawowym zagrożeniem. Rada Ministrów skierowała do Sejmu RP projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw⁶⁹ zawierający rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie tego rodzaju zjawiskom.

⁶⁹ Projekt z 28 stycznia 2011 r. Ustawa w toku prac sejmowych, druk sejmowy nr 3860.

Kontrole urządzania gier hazardowych na podstawie posiadanego zezwolenia w okresie od listopada 2009 r. do czerwca 2010 r.

Wdrożenie kontroli w drodze eksperymentu kontrolnego skutkowało wzrostem efektywności kontroli w punktach gier na AoNW. W grudniu 2009 r. Służba Celna przeprowadziła wzmożone kontrole z wykorzystaniem nowego uprawnienia. W dniach od 9 do 22 grudnia 2009 r. z zastosowaniem eksperymentu sprawdzono 1.411 automatów, skutkiem czego było zajęcie 1.180 automatów (83,6%), których sposób funkcjonowania naruszał przepisy ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Kontrole warunków w jakich urządzone są gry na AoNW przeprowadzono wspólnie z Państwową Inspekcją Sanitarną, Głównym Urzędem Nadzoru Budowlanego, Państwową Strażą Pożarną oraz Policją. Ogółem służby przeprowadziły 7.383 kontrole. Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzono w 3.379 przypadkach (45,8%).

Liczbę kontroli przeprowadzonych przez urzędy celne w punktach gier na AoNW oraz liczbę stwierdzonych nieprawidłowości przedstawiono w poniższej tabeli:

Rok	Liczba przeprowadzonych kontroli	Liczba stwierdzonych nieprawidłowości	Efektywność kontroli
XI 2009	1.450	34	2,3%
XII 2009	2.507	981	39,1%
I półrocze 2010	6.961	1.040	14,9%

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Urzędy celne w listopadzie 2009 r. w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 listopada 2009 r. w sprawie kontroli wykonywanych przez Służbę Celną w zakresie urządzania i prowadzenia gier i zakładów wzajemnych odstąpiły od wykonywania stałych nadzorów w kasynach gry. W listopadzie 2009 r. Służba Celna przeprowadziła w kasynach gry 17 kontroli, w grudniu 2009 r. – 114. W ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości. W salonach gier na automatach w listopadzie 2009 r. przeprowadzono 114 kontroli, w grudniu 2009 r. – 106. Nieprawidłowości ujawniono w 4 kontrolach⁷⁰.

Liczbę kontroli przeprowadzonych w I półroczu 2010 r. przez urzędy celne oraz stwierdzonych nieprawidłowości przedstawiono w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Liczba przeprowadzonych kontroli	Liczba kontroli, w trakcie których stwierdzono nieprawidłowości	Efektywność kontroli (%)
punkty gier na AoNW	6.961	1.040	14,9
kasyna gry	612	8	1,3
salony gier na automatach	1.117	49	4,4
zakłady wzajemne (punkty)	517	105	20,3
loterie promocyjne i audioteksowe	41	16	39
gry liczbowe (kolektury)	49	3	6,1
loterie pieniężne	16	5	31,3
gra bingo pieniężne	1	1	100
loterie fantowe	1	1	100

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Kontrola nie wykazała aby, poza wdrożeniem kontroli w drodze eksperymentu, inne zmiany systemowe dotyczące kontroli wykonywanej przez Służbę Celną, przyczyniły się

⁷⁰ W pozostałych segmentach gier hazardowych (tj. poza kontrolami w kasynach gry, salonach gier na automatach oraz punktach gier na AoNW) w okresie listopad-grudzień 2009 r. kontrole nie przeprowadzono.

do wzmocnienia nadzoru nad rynkiem gier i skuteczniejszego ujawniania nieprawidłowości. Zdaniem NIK, nowe rozwiązania wymagają stałego monitorowania ich skuteczności.

3.2.5. Wyniki kontroli w izbach celnych

W okresie od 31 października 2009 r. do 30 czerwca 2010 r. dyrektorzy kontrolowanych izb celnych⁷¹ nie udzielili zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych.⁷² Do izb celnych wpłynęło 56 wniosków o udzielenie zezwoleń w tym zakresie, przy czym 53 wnioski (wraz z aktami spraw) zostały przekazane przez izby skarbowe, a trzy wpłynęły bezpośrednio do izb celnych. Postępowania zakończono wydaniem decyzji o ich umorzeniu, na podstawie art. 118 i art. 129 ust. 2 ustawy o grach hazardowych, zgodnie z którymi postępowania w sprawie wydania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. dniem 1 stycznia 2010 r.), umarza się. W jednym przypadku, zgodnie z art. 169 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷³, wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia, z uwagi na nieprzedłożenie przez spółkę żądanych przez organ dokumentów. Badania przeprowadzone na próbie 28 spraw wykazały, że przyczyną niezakończenia postępowań do końca 2009 r. były uzupełnienia wniosków dokonywane przez spółki wymagające weryfikacji oraz konieczność zasięgnięcia informacji w innych organach. Izby celne wydały także decyzje odmowne w sprawie 49 z 50 wniosków o przedłużenie ważności zezwolenia na urządzenie gier na AoNW. Większość spraw umorzono po 1 stycznia 2010 r. na podstawie art. 138 ust. 1 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. W jednym przypadku w 2009 r. przedłużono zezwolenie na okres kolejnych 6 lat.

Od 31 października do 30 czerwca 2010 r. kontrolowane izby celne udzieliły 15 zezwoleń na prowadzenie loterii audiotekstowych⁷⁴. W zakresie postępowań o udzielenie zezwolenia na urządzenie loterii audiotekstowych nie stwierdzono nieprawidłowości. Pięć postępowań, zgodnie z art. 208 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, zostało umorzonych na skutek skierowania przez strony pism o wycofanie wcześniej złożonych wniosków. Izby celne udzieliły 190 zezwoleń na prowadzenie loterii promocyjnej oraz jedno na prowadzenie loterii fantowej.

Izby celne przejęły od izb skarbowych sprawnie i terminowo sprawy oraz dokumentację z zakresu udzielania zezwoleń na urządzenie gier. Z izb skarbowych oraz Ministerstwa

⁷¹ NIK przeprowadziła kontrole w IC w Katowicach, IC w Krakowie, IC w Poznaniu, IC w Warszawie oraz IC we Wrocławiu.

⁷² Zgodnie z postanowieniami art. 24 ust. 1a ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz przepisami wykonawczymi do tej ustawy, w okresie do dnia 30 października 2009 r., izba skarbową udzielała zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, na której obszarze działania były urządzone i prowadzone takie gry oraz zezwoleń na prowadzenie loterii promocyjnej, loterii fantowej i gry bingo fantowe, urządzanych na obszarze jednego województwa, na którym znajdowało się równocześnie miejsce losowania nagród. Z dniem 31 października 2009 r. organami właściwymi do wydawania zezwoleń w ww. zakresie oraz zezwoleń na urządzenie loterii audiotekstowych stali się dyrektorzy izb celnych, równocześnie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej, loterii audiotekstowej, gry bingo fantowe i loterii promocyjnej urządzanych na obszarze właściwości miejscowej więcej niż jednego dyrektora izby celnej udziela dyrektor izby celnej właściwy według miejsca zamieszkania lub siedziby wnioskodawcy. Od dnia 1 stycznia 2010 r. nie ma możliwości przedłużania ważności zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na AoNW, udzielonych na warunkach określonych w ustawie o grach i zakładach wzajemnych. Działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych na podstawie zezwoleń udzielonych przed 1 stycznia 2010 r. może być prowadzona, do czasu wygaśnięcia tych zezwoleń.

⁷³ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁷⁴ W wymienionym okresie wpłynęło 25 wniosków o udzielenie zezwoleń.

Finansów przekazano akta postępowań, które nie zostały zakończone do 30 października 2009 r. (obejmujące wnioski o udzielenie zezwoleń na urządzenie gier, przedłużenie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na AoNW, zmianę wydanych decyzji) oraz dokumentację dotyczącą udzielonych zezwoleń.

Kontrolowane izby celne wykonywały rzetelnie zadania w zakresie nadzoru nad podległymi urzędami celnymi przeprowadzającymi kontrole w zakresie nielegalnego urządzania gier, sprawującymi szczególny nadzór podatkowy w kasynach gry, salonach gier na automatach i punktach gier na automatach o niskich wygranych, a następnie wykonującymi kontrole urządzania i prowadzenia gier hazardowych⁷⁵.

Działania izb celnych polegały na monitorowaniu kontroli wykonywanych przez urzędy celne oraz na przekazywaniu naczelnikom urzędów celnych zaleceń, spostrzeżeń i uwag w celu ukierunkowania realizowanych przez nich zadań oraz wdrożenia jednolitych zasad prowadzenia kontroli. Od wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, na mocy której całość kompetencji w zakresie urządzania gier i zakładów wzajemnych, jak również podatku od gier została przekazana Służbie Celnej, zintensyfikowano działania ukierunkowane na ujawnienie nieprawidłowości w zakresie gier na AoNW urządzanych przez podmioty posiadające zezwolenia, nastąpiła poprawa skuteczności wykonywania zadań ustawowych przez organy Służby Celnej.

Izby celne podjęły niezwłocznie działania w zakresie wdrożenia eksperymentu kontrolnego. Pierwsze kontrole w punktach gier na AoNW z wykorzystaniem uprawnień określonych w art. 32 ust. 1 pkt 13 ustawy o Służbie Celnej zostały przeprowadzone, w ramach ogólnopolskiej akcji, w grudniu 2009 r. Ujawniły znaczną skalę przypadków prowadzenia gier w sposób niezgodny z zezwoleniem na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych. Od listopada 2009 r. do czerwca 2010 r. urzędy celne zabezpieczyły 848 automatów w wyniku ujawnienia na obszarze właściwości kontrolowanych izb celnych nieprawidłowości w urządzaniu gier na AoNW (polegających m.in. na możliwości zwiększenia maksymalnej stawki za udział w jednej grze). Efektywność kontroli⁷⁶ przeprowadzonych przez Służbę Celną na obszarze województwa mazowieckiego – z wykorzystaniem eksperymentu kontrolnego – wyniosła w grudniu 2009 r. 86,2%, a w I półroczu 2010 r. 95,2%.

⁷⁵ Od 31 października 2009 r. do zadań urzędów celnych należy kontrola wszystkich rodzajów gier, tj. wykonywanie kontroli, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o Służbie Celnej (nowe obszary to m.in. kontrola urządzania zakładów wzajemnych, gier liczbowych, loterii pieniężnych, loterii promocyjnych, loterii audioteksowych), kontrola terminowości i prawidłowości wpłat podatku od gier (art. 30 ust. 3 pkt 1 ustawy o Służbie Celnej) oraz kontrola wywiązywania się podmiotów z obowiązków w zakresie podatku od gier, dopłat i opłat (art. 2 pkt 7 lit. b ustawy o Służbie Celnej). Równolegle izby celne zostały zobowiązane do kontroli określonych w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o Służbie celnej, tj. przestrzegania przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie od 31.10 do 31.12.2009 r. gier i zakładów wzajemnych, o których mowa w ustawie o grach i zakładach wzajemnych, a od 1.01.2010 r. gier hazardowych, o których mowa w ustawie o grach hazardowych, oraz zgodności tej działalności z udzielonym zezwoleniem lub koncesją oraz zatwierdzonym regulaminem.

Wcześniej do izb celnych należało sprawowanie nadzoru nad naczelnikami urzędów celnych, w tym koordynacja kontroli wykonywanych przez urzędy celne, a urzędy celne wykonywały szczególny nadzór podatkowy (któremu podlegało urządzenie gier w kasynach gry, na automatach i na automatach o niskich wygranych, tam gdzie się one znajdują), pracownicy szczególnego nadzoru podatkowego w urzędach celnych uprawnieni byli do przeprowadzania kontroli w zakresie gier także w sytuacji, gdy taka działalność wykonywana była bez zachowania warunków i form określonych przepisami prawa.

⁷⁶ Liczono jako relacja liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli.

W wyniku kontroli, przeprowadzonych przez urzędy celne z wykorzystaniem uprawnień określonych w art. 32 ust. 1 pkt 13 ustawy o Służbie Celnej, w których wykazano, że automaty do gry umożliwiały prowadzenie gry za stawki wyższe od ustawowych, wszczęte zostały na podstawie art. 138 ust. 3⁷⁷ ustawy o grach hazardowych postępowania w sprawie cofnięcia zezwoleń na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych.

W I półroczu 2010 r. kontrolowane izby celne, na podstawie art. 58 ustawy o grach hazardowych, wezwały w 41 sprawach podmioty, którym udzielono zezwoleń na urządzenie gier na AoNW do usunięcia stwierdzonych uchybień oraz wydały dwie decyzje na podstawie art. 59 ustawy w sprawie cofnięcia zezwolenia na urządzenie gier na AoNW. Powodem cofnięcia zezwolenia w jednym przypadku było niedopełnienie przez podmiot warunków określonych w zezwoleniu (tj. nieprzedłożenie przed rozpoczęciem działalności dokumentów potwierdzających złożenie zabezpieczenia finansowego), w drugim przypadku podmiot nie wykonywał działalności objętej zezwoleniem przez okres dłuższy niż sześć miesięcy.

Od 31 października 2009 r. do zadań izb celnych, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, należy wykonywanie kontroli przestrzegania przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie gier hazardowych (gier i zakładów wzajemnych), o których mowa w ustawie o grach i zakładach wzajemnych, a od 1 stycznia 2010 r. w ustawie o grach hazardowych, oraz zgodność tej działalności z udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem, tj. kontroli, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3. Zgodnie z zarządzeniem Nr 30 z 29 października 2009 r.⁷⁸ Ministra Finansów w sprawie nadania izbom celnym i urzędom celnym statutu (zmienionym z dniem 1 stycznia 2010 r.⁷⁹ w związku z wejściem w życie ustawy o grach hazardowych) – zadanie to należało do komórek zwalczania przestępczości. Ustalenia kontroli w izbach celnych wskazują, że izby przeważnie nie podejmowały samodzielnych działań kontrolnych, wykonywały zadania we współpracy z urzędami celnymi w ramach kontroli punktów gier na automatach o niskich wygranych. Minister Finansów nie kierował do izb celnych zaleceń i wytycznych odnośnie wykonywania przez komórki zwalczania przestępczości izb celnych kontroli, o której mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.

Izby celne w listopadzie i grudniu 2009 r. przeprowadziły 92 kontrole gier urządanych na automatach zarejestrowanych jako automaty o niskich wygranych, natomiast w I półroczu 2010 r. – 407 kontroli.

Spośród kontrolowanych izb celnych najwięcej kontroli wykonała Izba Celna w Krakowie. W I półroczu 2010 r. funkcjonariusze Wydziału Zwalczania Przestępczości przeprowadzili 289 kontroli, w tym samodzielnie 177 kontroli, a w grudniu 2009 r. wspólnie z pracownikami urzędów celnych kontrole 79 punktów gier na AoNW. Izba Celna w Warszawie nie wykonywała samodzielnych kontroli. Wydział Zwalczania Przestępczości Izby Celnej zapewniał asystę pracownikom i funkcjonariuszom komórek szczególnego nadzoru podatkowego lub dozoru urzędów celnych w miejscu wykonywania przez nich zadań. Funkcjonariusze Izby Celnej w Katowicach uczestniczyli w grudniu 2009 r. w kontrolach urządzania gier na AoNW prowadzonych przez urzędy celne (w I półroczu 2010 r. nie uczestniczyli w takich działaniach). Brak samodzielnych kontroli tłumaczono m.in.

⁷⁷ Art. 138 ust. 3 Organ, o którym mowa w ust. 2, w drodze decyzji, cofa zezwolenie w przypadku stwierdzenia, że automat o niskich wygranych umożliwia grę o wygrane wyższe lub stosowanie stawek wyższych, niż przewidziane w art. 129 ust. 3.

⁷⁸ Dz.Urz. MF Nr 13, poz. 72 ze zm.

⁷⁹ Dz.Urz. MF Nr 16, poz. 86 ze zm.

przyjęciem jako optymalne rozwiązanie podejmowanie kontroli z wiodącą rolą funkcjonariuszy urzędów celnych i wspomagającą rolą funkcjonariuszy izby celnej. Za przypadki obligatoryjnej asysty uznano sytuacje, w których może wystąpić zagrożenie bezpieczeństwa funkcjonariuszy. Jednocześnie zwrócono uwagę, że kontrole prowadzone przez organy Służby Celnej są realizowane według zasad i trybu wynikającego z obowiązującego „Systemu kontroli”, którego zasady funkcjonowania zostały przedstawione w zarządzeniu Nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną.

Jednym z podstawowych dokumentów wchodzących w skład „Systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną” jest „Systematyka obszarów i metod reakcji na ryzyko”. W dokumencie tym została przedstawiona typologia obszarów ryzyka oraz wskazane komórki organizacyjne organu Służby Celnej właściwe do zastosowania określonej metody kontroli. NIK wraca uwagę, że w obszarze gier i zakładów wzajemnych nie wskazano komórek organizacyjnych izb celnych, chociaż od 31 października 2009 r. wykonywanie kontroli urządzania gier i zakładów wzajemnych należy do wydziałów zwalczania przestępczości izb celnych.

Zdaniem Szefa Służby Celnej przyznanie dyrektorom izb celnych uprawnień do kontroli obszaru gier hazardowych nie zmienia faktu, iż większość zadań kontrolnych została skumulowana na poziomie urzędów celnych. Natomiast możliwość wykonywania kontroli przez funkcjonariuszy celnych pełniących służbę w komórkach zwalczania przestępczości w izbie celnej ma jedynie na celu zwiększenie skuteczności kontroli, z uwagi na posiadane przez nich doświadczenie w wykonywaniu zadań opartych na procedurze karnej i karnej skarbowej. O kierowaniu funkcjonariuszy celnych pełniących służbę w wydziałach zwalczania przestępczości do tych działań zdecydowało również doświadczenie i umiejętności w stosowaniu środków przymusu bezpośredniego, mobilność oraz możliwość prowadzenia efektywnej współpracy z innymi służbami i organami w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości.

Izby celne analizowały informacje i sprawozdania o wynikach kontroli urządzania gier, o wysokości wpływów uzyskiwanych przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gier i zakładów wzajemnych, o nieprawidłowościach dotyczących składania deklaracji oraz wpłat podatku od gier.

Dochody z podatku od gier zrealizowane od 31 października do 31 grudnia 2009 r. przez kontrolowane izby celne wyniosły 206.213,3 tys. zł, a od stycznia do czerwca 2010 r. – 664.092,4 tys. zł (tj. 79% dochodów zrealizowanych w tym okresie w całym kraju). Odpowiednio dochody z tytułu zryczałtowanego podatku od gier wyniosły 45.771,7 tys. zł, 173.596,5 tys. zł (tj. 56% dochodów w kraju).

Zaległości na 31 grudnia 2009 r. w badanych izbach celnych wyniosły 2.634,1 tys. zł⁸⁰, a na 30 czerwca 2010 r. – 13.646,1 tys. zł. Były to zaległości powstałe po 30 października 2009 r. W kontrolowanych izbach celnych na ogół rzetelnie monitorowano terminowość zapłaty podatku od gier, a w razie braku jego wpłaty na bieżąco wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze oraz podejmowano działania egzekucyjne.

W I półroczu 2010 r. na konta 3 funduszy⁸¹ wymienionych w art. 86-88 ustawy o grach hazardowych Izba Celną w Warszawie przekazała łącznie 319.933,2 tys. zł. Dopłaty na

⁸⁰ Nie uwzględniono kwoty 32 mln zł wykazanej w sprawozdaniu Rb-27 za 2009 r. przez IC w Warszawie, które nie odzwierciedlało rzeczywistych zobowiązań. Sprawa została opisana w punkcie „Ustalenia kontroli w izbach skarbowych”.

⁸¹ Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.

rachunki funduszy zostały przekazane w terminie i w wysokościach zgodnych z zasadami określonymi w rozdziale 9 ustawy.

3.2.6. Pozostałe wyniki kontroli w urzędach celnych

Od 31 października 2009 r. do zadań urzędów celnych należy m.in. wymiar, pobór i kontrola podatku od gier i dopłat. Kontrolowane urzędy celne⁸² rzetelnie i na bieżąco monitorowały wywiązywanie się przez podatników z obowiązku składania deklaracji oraz wpłacania należnych kwot podatku. Badania kontrolne na próbie 434 deklaracji złożonych w okresie od listopada 2009 r. do czerwca 2010 r., w których zadeklarowano podatek od gier w łącznej kwocie 261.664,3 tys. zł wykazały, że deklaracje były wprowadzane do systemu Zefir w 4 spośród 5 kontrolowanych urzędów celnych w terminach umożliwiającym sporządzenie rzetelnych sprawozdań budżetowych Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych przez izby celne. Badanie 128 deklaracji w Urzędzie Celnym I w Warszawie wykazało, że 11 deklaracji wprowadzono do systemu ZEFIR z opóźnieniem. Jedną deklarację zarejestrowano po upływie miesiąca od daty wpływu do Urzędu, dwie deklaracje korygujące po upływie 1,5 miesiąca oraz osiem deklaracji korygujących po dwóch miesiącach. Wprowadzenie z opóźnieniem dziesięciu deklaracji korygujących na łączną kwotę 2.270,9 tys. zł spowodowało zakwalifikowaniem tych dokumentów do niewłaściwego okresu sprawozdawczego i w konsekwencji zawyżeniem o 4.069,1 tys. zł⁸³ kwoty należności wykazanej w sprawozdaniu Rb-27 za czerwiec 2010 r., sporządzonym przez Izbę Celną w Warszawie. Działanie to było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸⁴. W Urzędzie Celnym I w Warszawie stwierdzono także przypadki przyjmowania i akceptowania deklaracji sporządzonych przez dwóch podatników niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie wzoru deklaracji podatkowej dla podatku od gier⁸⁵. Podatnicy dopiero w trakcie kontroli NIK zostali pisemnie wezwani do skorygowania nieprawidłowości. Uchybienia tłumaczono złożonością spraw.

Kontrole prawidłowości podstaw opodatkowania przeprowadziły 3 spośród 5 kontrolowanych urzędów celnych (w I półroczu 2010 r.). Kolejne dwa urzędy celne zaplanowały przeprowadzenie kontroli w II półroczu 2010 r. Ograniczone działania kontrolne wynikały m.in. z typowania spółek, w których kontrole od 2009 r. prowadziły już urzędy kontroli skarbowej.

W badanym okresie kontrolowane urzędy celne nie udzielały ulg w podatku od gier. W żadnej sprawie, spośród 62 wniosków o odroczenie terminu płatności, odroczenie zapłaty zaległości lub o rozłożenie zapłaty podatku na raty, nie wydano rozstrzygnięcia przyznającego ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych. Szczegółowym badaniem objęto

⁸² NIK przeprowadziła kontrole w UC w Katowicach, UC w Krakowie, UC w Poznaniu, UC I w Warszawie oraz UC we Wrocławiu.

⁸³ Według I wersji deklaracji łączna kwota zobowiązania wynosiła 6.340 tys. zł, po korekcie 2.270,9 tys. zł.

⁸⁴ Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 października 2009 r. w sprawie wzoru deklaracji podatkowej dla podatku od gier (Dz.U. Nr 181, poz.1411 ze zm.), które obowiązywało do 30 stycznia 2010 r. oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie wzorów deklaracji podatkowej dla podatku od gier (Dz.U. Nr 13, poz. 71).

31 postępowań. Postępowania prowadzono wnikliwie oraz zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸⁶.

Urzędy celne, w których przeprowadzono badania, w latach 2008-2010 (I półrocze) wszczęły 368 postępowań o przestępstwa i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier i zakładów wzajemnych, gier hazardowych (od 1 stycznia 2010 r.) lub przeciwko obowiązkom w podatku od gier. Sprawy dotyczyły głównie eksploataowania nielegalnych automatów, a w I półroczu 2010 r. stosowania wyższych od dopuszczonych ustawą stawek za udział w jednej grze urządzonej na zalegalizowanym automacie. W 20 sprawach spośród 124 objętych badaniem stwierdzono opóźnienie w nadaniu im biegu. Dochodzenia wszczęto po upływie od półtora do dziewięciu miesięcy od daty wpływu do komórki karnej skarbowej. Opóźnienia tłumaczono m.in. dużą ilością spraw do załatwienia przypadającą na jednego pracownika oraz fluktuacją pracowników.

Analiza dokumentacji wyników kontroli przeprowadzonych przez Urząd Celny we Wrocławiu wykazała, że po przeprowadzeniu czterech kontroli nie podjęto postępowań karnych skarbowych, chociaż w dwóch kontrolach wykazano brak regulaminu gier w lokalu (co stanowiło naruszenie art. 13 ust. 5 ustawy o grach i zakładach wzajemnych), w jednej prowadzenie reklamy (zakaz reklamowania wynikał z art. 8 wymienionej ustawy) oraz w jednej stwierdzono, że obiekt, w którym prowadzono gry na AoNW nie spełniał wymogu ustalonego w art. 30 ustawy (co do zachowania minimum 100 m odległości od obiektów wskazanych w tym przepisie). Niewszczęcie spraw tłumaczono m.in. nieostrością regulacji art. 8 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych i trudnością przypisania ich w stosunku do stwierdzonego stanu faktycznego (poprzestano na usunięciu ujawnionych oznaczeń graficznych), a także wzrostem obciążenia pracą.

3.2.7. Dochody z podatku od gier i dopłat

Podatek należny⁸⁷ w podziale na poszczególne źródła prezentują dane w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	I półrocze 2009 r.	I półrocze 2010 r.	3/2	4/3	6/5
	tys. zł					%		
<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9
gry liczbowe	529.027	647.352	599.062	287.722	250.357	122,4	92,5	87,0
Loterie pieniężne	20.491	30.029	35.928	17.885	17.522	146,5	119,6	98,0
kasyna gry	122.051	129.707	131.605	69.740	62.766	106,3	101,5	90,0
Salony gier na automatach	198.897	244.555	240.546	119.614	137.714	123,0	98,4	115,1
zakłady wzajemne	83.948	87.739	87.291	45.272	32.542	104,5	99,5	71,9
punkty gier na AoNW	155.381	294.559	487.415	232.400	319.037	189,6	165,5	137,3
Salony gry bingo pieniężne	225	369	168	65	b.d	164,0	45,5	X
Razem	1.110.020	1.434.310	1.582.015	772 698	819 938	129,2	110,3	106,1

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Podmioty gospodarcze na ogół na bieżąco regulowały zobowiązania podatkowe powstałe w latach 2008-2009. Problemy z zapłatą podatku od gier u części podmiotów gospodarczych, w szczególności urządzających gry na AoNW, wystąpiły w I półroczu 2010 r.⁸⁸

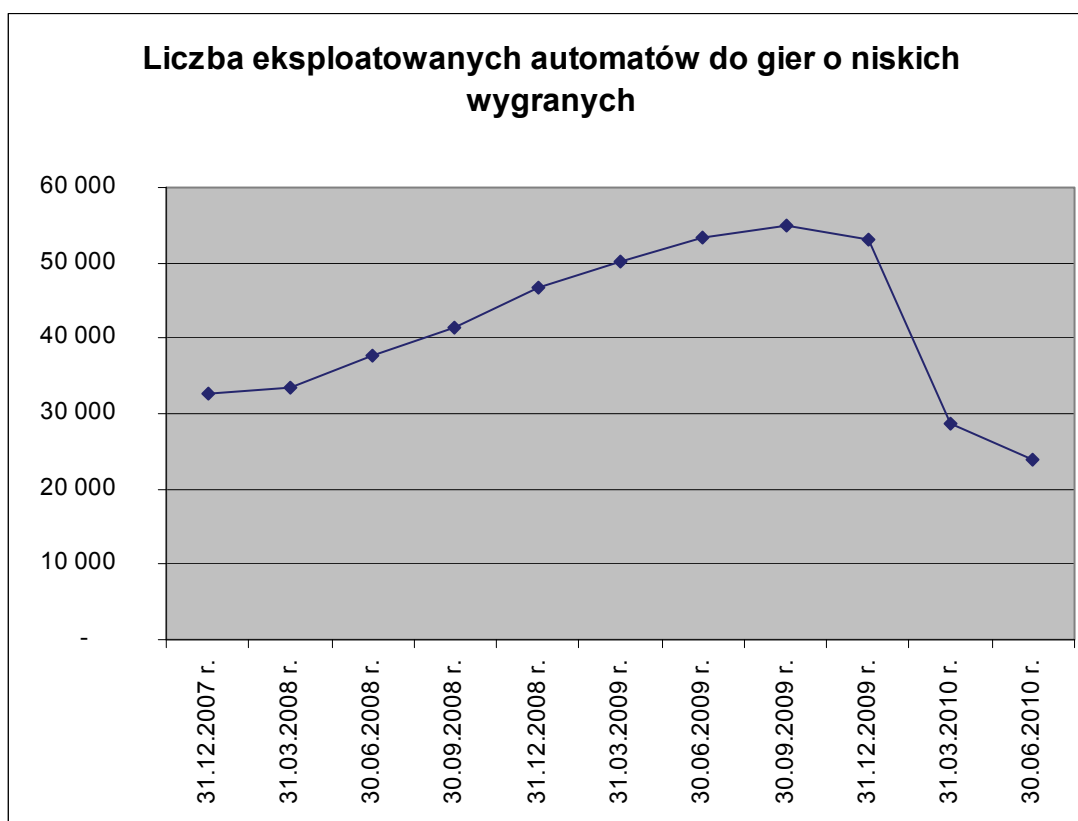
⁸⁶ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁸⁷ Według danych Ministerstwa Finansów na podstawie sprawozdań podmiotów gospodarczych.

⁸⁸ W pięciu kontrolowanych izbach celnych na dzień 30 czerwca 2010 r. zaległości wyniosły 13.646,1 tys. zł.

Dochody z podatku od gier zarówno w 2008 r., jak i w 2009 r. zrealizowano powyżej prognoz zawartych w ustawach budżetowych. W 2008 r. dochody wyniosły 1.404,9 mln zł, tj. 141,9% prognozy zawartej w ustawie budżetowej na 2008 r. W 2009 r. dochody wyniosły 1.576,1 mln zł, tj. 100,9% kwoty planowanej po zmianie ustawy budżetowej na rok 2009. W I półroczu 2010 r. dochody wyniosły 838,1 mln zł, tj. 53,4% prognozy zawartej w ustawie budżetowej na rok 2010. Dochody w I półroczu 2010 r. były wyższe o 6,8% od dochodów w I półroczu 2009 r. Największy udział w dochodach miały dochody z podatku od gier liczbowych oraz z podatku zryczałtowanego od gier urządanych na automatach o niskich wygranych.

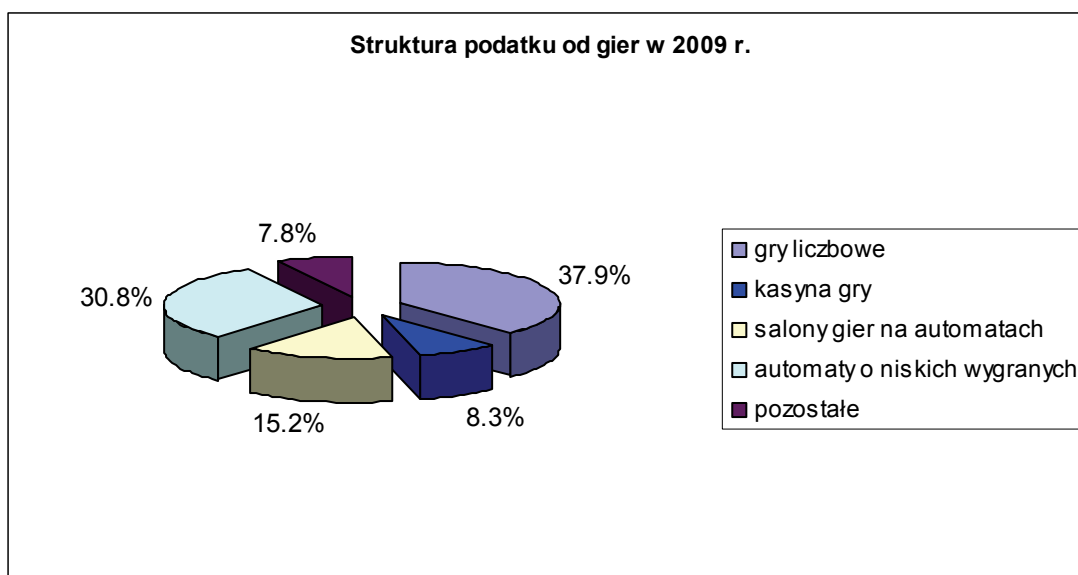
Największą dynamikę wzrostu wykazywały dochody z podatku zryczałtowanego. W 2008 r. dochody te wzrosły o 89,6% w stosunku do roku poprzedniego, w 2009 r. o 65,5%. Głównymi przyczynami wzrostu dochodów był wzrost liczby eksploatowanych AoNW oraz wzrost od 1 stycznia 2008 r. stawki podatku z 125 euro do 180 euro miesięcznie od automatu. Dochody z podatku zryczałtowanego wzrosły także w I półroczu 2010 r. w porównaniu do I półrocza 2009 r. (o 37,3%), pomimo znaczącego zmniejszenia – o 55% liczby eksploatowanych automatów⁸⁹. Miała na to wpływ wzrost od 1 stycznia 2010 r. stawki podatku do 2000 zł.



Na dzień 31 grudnia 2007 r. obowiązywało 326 zezwoleń na urządzenie gier na AoNW, 31 grudnia 2008 r. – 420 zezwoleń, 31 grudnia 2009 r. – 552 zezwolenia oraz 30 czerwca 2010 r. – 492.

⁸⁹ Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. eksploatowano 24.000 automatów, a na dzień 30 czerwca 2009 r. 53.253.

W 2008 r. dochody z gier liczbowych były wyższe o 22,4% od wykonania w 2007 r. W 2009 r. wystąpił wyraźny ich spadek. W porównaniu z dochodami osiągniętymi w 2008 r., dochody w 2009 r. były niższe o 7,5%. Tendencja spadkowa utrzymała się w I połowie 2010 r., w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego, dochody były niższe o 13%. Podobna sytuacja wystąpiła z kwotami zrealizowanych w tym okresie dopłat, o których mowa w art. 47a ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz art. 80 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. W latach 2008-2009 Minister Finansów na wniosek Totalizatora Sportowego Sp. z o.o. zaakceptował kilka zmian w regulaminach gier liczbowych, które objęły m.in. zmiany nazw gier, terminów losowania, wysokości stawek za udział w grze, w tym w przypadku Dużego Lotka – Lotto zaakceptowano wzrost stawki o 50%. Ekspertyzy opracowane na zlecenie Spółki wskazywały na poprawę atrakcyjności gry oraz wzrost wpływów z tytułu podatku od gier i dopłat. Zdaniem NIK, wzrost stawki Lotto o 50% spowodował spadek zapotrzebowania na tę grę oraz spadek przychodów spółki i dochodów budżetu państwa.



Rozwój rynku gier na automatach o niskich wygranych (do 2009 r.), wzrost stawek podatku zryczałtowanego oraz spadek zainteresowania grami liczbowymi (od 2009 r.) wpłynęły najbardziej na zmiany w strukturze dochodów z podatku od gier w latach 2007-2010 (I półrocze). Strukturę dochodów prezentują dane w poniższej tabeli (%):

Źródło dochodów	2007	2008	2009	I półrocze 2010
Gry liczbowe	47,7	45,1	37,9	30,5
Kasyna gry	11,0	9,1	8,3	7,7
Salony gier na automatach	17,9	17,1	15,2	16,8
Gry na AoNW	14,0	20,5	30,8	38,9
Pozostałe	9,4	8,2	7,8	6,1

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Urządzaniem gier hazardowych zajmowała się nieliczna grupa podmiotów, ich liczbę prezentują dane w poniższej tabeli:

Rodzaj gier, zakładów	2007	2008	2009	I półrocze 2010
Gry liczbowe	1	1	1	1
Kasyna gry	5	5	6	6
Punkty gier na AoNW	50	59	68	69
Salony gier na automatach	15	17	18	18
Zakłady wzajemne ogółem	6	7	7	7
w tym totalizatory	1	2	2	2
w tym bukmacherstwo	6	6	7	7
Loterie audiotekstowe	6	9	9	9
Salony bingo pieniężne	1	1	1	1
Loterie pieniężne	2	1	1	1

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dopłaty⁹⁰ przekazane na podstawie ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2007-2009 r. oraz ustawy o grach hazardowych w I półroczu 2010 r. prezentują dane w poniższej tabeli (w tys. zł):

Rok	Dopłaty przekazane na Fundusz			
	Promocji Kultury	Rozwoju Kultury Fizycznej	Rozwiązywania Problemów Hazardowych	Razem
1	2	3	4	5
2007 r.	131.254	525.019	x	656.273
2008 r.	161.091	644.362	x	805.453
2009 r.	149.662	598.649	x	748.311
I półrocze 2009 r.	70.269	281.076	x	351.345
I półrocze 2010 r.	63.987	246.349	9.598	319.934

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2008 r. kwota przekazanych dopłat była wyższa w porównaniu z 2007 r. o 149,2 mln zł, tj. o 22,7%. W 2009 r. w porównaniu z rokiem poprzednim, zmniejszyła się z 805,5 mln zł do 748,3 mln zł, tj. o 7,1%. Zmniejszenie kwoty dopłat, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, nastąpiło również w I połowie 2010 r. – o 9,0%.

Urzędy i izby celne wykorzystują System Zefir do rozliczeń celno-podatkowych i finansowo-księgowych. System przeznaczony jest między innymi do obsługi deklaracji i korekt deklaracji, rozliczania wpłat, księgowania dokumentów i generowania sprawozdań. W przypadku deklaracji podatkowej (w tym także jej korekty) jako datę dokonania operacji gospodarczej uznawano datę rejestracji deklaracji w Systemie Zefir. Zdaniem NIK, takie rozwiązanie nie zapewnia zgodności z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r.

⁹⁰ Zgodnie z art. 47a ustawy o grach i zakładach wzajemnych dopłaty wynosiły: 25% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze – w grach liczbowych; 10% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze – w wideloteriach, loteriach pieniężnych i grze telebingo. Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, w grach objętych monopolem państwa ustanowiono dopłaty w wysokości: 25% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze – w grach liczbowych; 10% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze – w loteriach pieniężnych i grze telebingo.

o rachunkowości⁹¹, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

⁹¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę P/10/023 przeprowadzono na terenie pięciu województw. W każdym województwie kontrolą objęto izbę skarbową, izbę celną, jeden urząd skarbowy oraz jeden urząd celny. Do kontroli wybrano urzędy o znacznych kwotach dochodów z podatku od gier.

W kontroli stosowano kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Zbadano prawidłowość wydawania zezwoleń (lub koncesji) na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier i zakładów wzajemnych, rzetelność nadzoru i kontroli nad działalnością podmiotów zarządzających gry hazardowe, działań mających na celu zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie oszustw na rynku gier. Sprawdzono monitorowanie przez urzędy wywiązywania się podatników z obowiązku składania deklaracji, wpłacania należnych kwot podatku. Przedmiotem kontroli była rzetelność postępowań windykacyjnych i egzekucyjnych wobec podatników zalegających z zapłatą zobowiązań w podatku od gier.

Oceny działalności jednostek dokonano według jednolitych mierników (prawidłowość udzielania zezwoleń na urządzenie gier hazardowych, skuteczność nadzoru nad podmiotami zarządzającymi gry, rzetelność postępowań kontrolnych, windykacyjnych i egzekucyjnych, kwoty nieprawidłowości) według czterostopniowej skali (ocena pozytywna, ocena pozytywna, mimo stwierdzonych uchybień, ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocena negatywna).

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości w wymiarze finansowym lub sprawozdawczym w kwocie ogółem 38.557,6 tys. zł, w tym:

- a) sprawozdawcze skutki nieprawidłowości (błędy, które miały wpływ na sprawozdania roczne) w kwocie 32.126,5 tys. zł;
- b) potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 6.431,1 tys. zł (na kwotę tę złożyły się przede wszystkim należności w sprawach, wobec których opieszale prowadzono postępowanie windykacyjne czy egzekucyjne).

Wyniki kontroli zostały przedstawione w 21 protokołach, które podpisano bez zastrzeżeń. W związku z kontrolą zasięgnięto dodatkowych informacji w pięciu jednostkach. Stwierdzone nieprawidłowości i wnioski zostały omówione na 11 naradach pokontrolnych.

NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek 21 wystąpień pokontrolnych. Zastrzeżenia do ocen zawartych w wystąpieniach pokontrolnych zgłosili:

- a) p.o. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie (zastrzeżenia⁹² oddalono w całości);

⁹² Zarzuty dotyczyły zaakceptowania złożonych przez spółki zabezpieczeń finansowych w formie gwarancji niezgodnych z § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz braku w dokumentacji dowodów weryfikacji podmiotów zarządzających gry na AoNW w zakresie wysokości kapitału spółki, długości okresów zawieszenia działalności, niekaralności za przestępstwa określone w art. 299 Kk. założycieli, akcjonariuszy spółek, członków zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółek posiadających zezwolenia na urządzenie gier na AoNW.

- b) p.o. Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu (zastrzeżenia⁹³ uwzględniono w części),
- c) Dyrektor Izby Celnej w Katowicach (zastrzeżenia⁹⁴ uwzględniono w całości),
- d) Dyrektor Izby Celnej we Wrocławiu (zastrzeżenia⁹⁵ uwzględniono w całości).

Uwagę do wystąpienia pokontrolnego zgłosił Minister Finansów. Dotyczyła ona oceny zawartej w zdaniu „*W 2008 r. oraz przez 10 miesięcy 2009 r. Minister Finansów nie zarządził skutecznie rynkiem gier i zakładów wzajemnych, a postępowania organów podległych nie zapobiegały nieprawidłowościom występującym w tym obszarze działalności gospodarczej.*” Minister Finansów nie kwestionując ustaleń NIK wskazał, że nadzór nad rynkiem gier realizowany był, w powyższym okresie, w granicach posiadanych uprawnień. Dopiero wejście w życie nowych przepisów ustawy o Służbie Celnej oraz ustawy o grach hazardowych znacznie poprawiło skuteczność nadzoru nad rynkiem gier hazardowych. Zdaniem Ministra Finansów, nie można porównywać ze sobą okresów, w których obowiązywały różne stany prawne. Powyższa uwaga spełniała przesłanki zastrzeżenia określone w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli. Zastrzeżenie nie zostało przedłożone do rozpatrzenia przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, gdyż zostało złożone po terminie. W kolejnym piśmie Minister Finansów wyjaśnił, że formułując stanowisko jak wyżej, pragnął jedynie wskazać na uzależnienie sprawności działania od obowiązujących uregulowań prawnych.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów wnioskowano o:

- intensyfikację prac nad zmianami w ustawie o grach hazardowych w zakresie przepisów technicznych,
- prowadzenie analiz skuteczności nowych regulacji w zakresie gier hazardowych oraz trybu kontroli wykonywanych przez Służbę Celną,
- wypracowanie koncepcji prowadzenia kontroli przez wydziały zwalczania przestępczości izb celnych, o których mowa w art. 30 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej,
- rozważenie modyfikacji w Systemie ZEFIR, w zakresie kwalifikowania deklaracji podatkowych do okresów sprawozdawczych, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
- analizę przyjętych przez Ministerstwo zabezpieczeń finansowych od spółek zarządzających gry hazardowe pod względem spełniania obowiązujących uregulowań,
- bieżące monitorowanie i dokumentowanie prawidłowości ustanawianych zabezpieczeń finansowych,
- przestrzeganie obowiązujących procedur w trakcie opracowywania nowych aktów prawnych.

Minister Finansów 3 lutego 2011 r. poinformował o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym m.in., że:

⁹³ Uwzględniono zastrzeżenia w części dotyczącej zbyt wąskiego zakresu merytorycznego prowadzonego nadzoru oraz braku współpracy z innymi instytucjami, takimi jak Policja, ABW, CBA, czy wywiad skarbowy. Nie uwzględniono zarzutu dotyczącego nieprawidłowo przyjętej gwarancji ważnej jeden rok (tj. niezgodnie z § 15 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych) oraz zbyt małego stopnia prowadzenia nadzoru poprzez kontrole.

⁹⁴ Uwzględniono zastrzeżenia dotyczące uznania za uchybienie sposobu realizacji przez Wydział Zwalczania Przestępczości Izby Celnej w Katowicach zadania, o którym mowa w art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej oraz wniosku pokontrolnego sformułowanego w tym zakresie.

⁹⁵ Uwzględniono zastrzeżenia dotyczące oceny przyczyn wzrostu zaległości w podatku od gier oraz wniosku pokontrolnego sformułowanego w tym zakresie.

- dokonał notyfikacji ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw Komisji Europejskiej; z dniem 17 grudnia 2010 r. upłynął obowiązkowy okres wstrzymania procesu legislacyjnego; 14 stycznia 2011 r. Minister Finansów przekazał projekt ustawy Sekretarzowi Rady Ministrów z prośbą o przekazanie do Sejmu RP; Prezes Rady Ministrów przekazał projekt do Marszałka Sejmu RP 28 stycznia 2011 r.⁹⁶;
- w Ministerstwie Finansów prowadzona jest na bieżąco analiza skuteczności nowych rozwiązań prawnych; w ramach Służby Celnej prowadzone są szkolenia dotyczące stosowania przepisów z zakresu gier hazardowych oraz odbywają się narady kadry kierowniczej, na których omawiane są pojawiające się problemy;
- podjęto prace zmierzające do wypracowania wytycznych dla całokształtu działań w obszarze kontrolnym, w tym dla komórek zwalczania przestępczości izb celnych;
- zostaną podjęte zmiany organizacyjne dotyczące rejestracji deklaracji podatkowych w określonych terminach od daty ich wpływu czy złożenia oraz prace analityczne w celu zapewnienia zgodności danych z zapisami ustawy o rachunkowości;
- podjęte zostały czynności mające na celu usystematyzowanie praktyki związanej z przyjmowaniem zabezpieczeń finansowych; prowadzona jest analiza ciągłości zabezpieczeń finansowych złożonych przez podmioty prowadzące działalność na podstawie zezwoleń Ministra Finansów; w przypadku stwierdzenia braków lub nieprawidłowości w ich zakresie, systematycznie kierowane są do poszczególnych podmiotów, wezwania do ich usunięcia;
- dyrektorzy departamentów podległych Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów, Szefowi Służby Celnej 13 kwietnia 2010 r. zostali zobowiązani do przestrzegania zasad dotyczących wyznaczania terminów i zgłaszania uwag w trakcie procesu legislacyjnego; wszystkie komórki organizacyjne MF zostały 16 listopada 2010 r. zobowiązane do zamieszczania w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego informacji dotyczącej obowiązku jego notyfikacji; Departament Prawny MF podejmie prace nad zmianą zarządzenia Dyrektora Generalnego MF w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w MF.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów izb skarbowych nie sformułowano wniosków wobec ustania, z dniem 31 października 2009 r.⁹⁷, właściwości izb skarbowych w zakresie objętym kontrolą.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do naczelników urzędów skarbowych, sformułowano wnioski zmierzające do niezwłocznego podejmowania skutecznych działań windykacyjnych i egzekucyjnych wobec dłużników⁹⁸.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów izb celnych wnioski dotyczyły m.in. niezwłocznego wszczynania postępowań o cofnięcie zezwoleń w przypadku nieuzupełnienia zabezpieczenia finansowego, prowadzenia analiz skuteczności nowych regulacji w zakresie gier hazardowych oraz trybu kontroli wykonywanych przez Służbę Celną, wypracowania koncepcji wykonywania kontroli,

⁹⁶ W dniu 25 lutego 2011 r. odbyło się I czytanie w Sejmie. Projekt skierowano do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki.

⁹⁷ Na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323).

⁹⁸ Naczelnicy urzędów skarbowych pozostali wierzycielami jak i organami egzekucyjnymi w stosunku do należności powstałych jak i postępowań egzekucyjnych wszczętych przed dniem 31 października 2009 r. W pozostałym zakresie nie sformułowano wniosków pokontrolnych wobec ustania z dniem 31 października 2009 r. właściwości urzędów skarbowych w zakresie objętym kontrolą.

o których mowa w art. 30 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, przez wydziały zwalczania przestępczości izb celnych.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do naczelników urzędów celnych wnioski dotyczyły m.in. bieżącego wprowadzania deklaracji do systemu Zefir, zapewnienia terminowej realizacji spraw związanych z postępowaniami karnymi skarbowymi, prowadzenia analiz skuteczności nowych regulacji w zakresie gier hazardowych oraz trybu kontroli wykonywanych przez Służbę Celną.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali NIK o przyjęciu wniosków do realizacji, podjętych działaniach organizacyjnych i nadzorczych.

Naczelnik Urzędu Celnego we Wrocławiu 4 stycznia 2011 r. poinformował m.in., że zwiększył obsadę w referacie dochodzeniowo śledczym, polecił opracowanie procedury postępowania w przypadkach uzasadniających odstępianie od wszczynania postępowania karnego skarbowego.

5. Załączniki

1. Wykaz skontrolowanych podmiotów, jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrolę oraz lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność
2. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności
3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

Załącznik nr 1

Wykaz skontrolowanych podmiotów, jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrolę oraz lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Kontrolowany podmiot	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność
1.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Minister Finansów: od 16.11.2007 r. – Jan Vincent-Rostowski
2.	„ – ”	Izba Celna w Warszawie	Dyrektor Izby Celnej: od 27.08.2010 r. Janusz Sowa, od 01.01.2009 p.o. Dyrektora IC, od 1.01.2008 do 31.12.2008 zastępujący Dyrektora IC
3.	„ – ”	Urząd Celny I w Warszawie	Naczelnik Urzędu Celnego: Od 30.06.2006 r. – 13.09.2010 r. Agnieszka Nawrocka, od 14.09.2010 r. do zakończenia kontroli – p.o. Stanisław Sobieski
4.	„ – ”	Izba Skarbowa w Warszawie	Dyrektor Izby Skarbowej: 04.04.2007 r. – 20.02.2008 r. – p.o. Jacek Kulicki, 21.02.2008 r. – 17.06.2009 r. – p.o. Jan Borkowski, 18.06.2009 r. – 14.03.2010 r. – p.o. Tomasz Sokoliński, Od 15.03.2010 r. – p.o. Grażyna Adaszkiwicz
5.	„ – ”	Pierwszy Urząd Skarbowy Warszawa-Śródmieście	Naczelnik Urzędu Skarbowego od 01.06.2007 r. – p.o. Bogumiła Freliszek
6.	Delegatura NIK w Katowicach	Izba Celna w Katowicach	Dyrektor Izby Celnej: 1.06.2006 r. – 16.06.2008 r. – p.o. Jarosław Mrozek, od 23.12.2008 r. Włodzimierz Wołczew, który od 17.06.2008 r. p.o. Dyrektora
7.	„ – ”	Urząd Celny w Katowicach	Naczelnik Urzędu Celnego: 1.12.2006 r. – 14.05.2009 r. – Andrzej Różycki, od 15.05.2009 r. – Dariusz Preficz
8.	„ – ”	Izba Skarbowa w Katowicach	Dyrektor Izby Skarbowej: 28.01.2006 r. – 21.02.2008 r. – p.o. Teresa Zejma, od 22.02.2008 r. – p.o. Małgorzata Moskal
9.	„ – ”	Drugi Urząd Skarbowy w Katowicach	Naczelnik Urzędu Skarbowego: 29.12.2007 r. – 26.07.2009 r. – p.o. Maria Dzieżok, od 27.07.2009 r. – Andrzej Hamrol
10.	Delegatura NIK w Krakowie	Izba Celna w Krakowie	Dyrektor Izby Celnej: 21.08.2007 r. – 28.02.2009 r. – Agnieszka Ciepiał, od 15.07.2010 r. – Andrzej Nowak, który od 1.03.2009 p.o. Dyrektora
11.	„ – „ – ”	Urząd Celny w Krakowie	Naczelnik Urzędu Celnego: 1.05.2004 r. – 14.03.2008 r. – Dariusz Pyżyk, od 15.09.2009 r. – Robert Kos, który od 15.03.2008 r. p.o. Naczelnika
12.	„ – ”	Izba Skarbowa w Krakowie	Dyrektor Izby Skarbowej: 01.01.2008 r. – 26.03.2008 r. – p.o. Janusz Kasprzyk, 27.03.2008 r. – 17.06.2009 r. – p.o. Tomasz Sokolnicki, 18.06.2009 r. – 14.03.2010 r. – p.o. Adam Pietruszka, od 15.03.2010 r. – p.o. Tomasz Sokolnicki
13.	„ – ”	Urząd Skarbowy Kraków Stare Miasto	Naczelnik Urzędu Skarbowego: 01.03.2007 r. – 30.09.2008 r. – p.o. Teresa Stano, od 27.07.2009 r. – Grzegorz Mróz, który od 01.10.2008 r. p.o. Naczelnika

14.	Delegatura NIK w Poznaniu	Izba Celna w Poznaniu	Dyrektor Izby Celnej: od 16.06.2006. r. – Arkadiusz Winicjusz Tomczyk
15.	” – ”	Urząd Celny w Poznaniu	Naczelnik Urzędu Celnego: od 16.01.2007 r. Marek Molski
16.	” – ”	Izba Skarbowa w Poznaniu	Dyrektor Izby Skarbowej: 28.01.2006 r. – 26.03.2008 r. – p.o. Ryszard Błaszyk, 27.03.2008 r. – 03.01.2010 r. – p.o. Maciej Młodzikowski, od 04.01.2010 r. – p.o. Bernard Trzebiak
17.	” – ”	Urząd Skarbowy Poznań-Śródmieście	Naczelnik Urzędu Skarbowego: 01.07.2001 r. – 31.08.2008 r. – Sławomir Wiciak, 01.09.2008 r. – 13.07.2009 r. – p.o. Jarosław Dopierała, od 14.07.2009 r. – p.o. Natalia Węklar
18.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Izba Celna we Wrocławiu	Dyrektor Izby Celnej: 23.11.2007 r. – 26.02.2008 r. – Maciej Balasiński, od 17.06.2008 r. Dariusz Staniów, który od 27.02.2008 r. p.o. Dyrektora
19.	” – ”	Urząd Celny we Wrocławiu	Naczelnikiem Urzędu Celnego od 1.05.2002 r. – Bogdan Michajluk
20.	” – ”	Izba Skarbowa we Wrocławiu	Dyrektor Izby Skarbowej: 4.08.2006 r. – 17.09.2009 r. – p.o. Józef Dolata, od 18.09.2009 r. – p.o. Ewa Kontek
21.	” – ”	Urząd Skarbowy Wrocław Krzyki	Naczelnik Urzędu Skarbowego: od 11.11.1988 r. – Jerzy Adam

Załącznik nr 2

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 19 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego (Dz.U. Nr 65, poz. 598 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie kontroli wykonywanych przez Służbę Celną w zakresie urządzania i prowadzenia gier hazardowych (Dz.U. Nr 226 poz. 1820).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. Nr 102 poz. 948 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych (Dz.U. Nr 102, poz. 946 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 stycznia 2010 r. w sprawie dokumentacji prowadzonej przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gier hazardowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 8 poz. 57).

Załącznik nr 3

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Minister Finansów
8. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
9. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego