

To nie koniec walki z nielegalnym hazardem

2019-09-06 07:00:00



NIK o nadzorze nad rynkiem gier hazardowych

Po nowelizacji ustawy o grach hazardowych z 2016 r. zwiększyła się skuteczność nadzoru Ministra Finansów i organów Krajowej Administracji Skarbowej nad rynkiem gier hazardowych w Polsce. Zmiany miały także wpływ na ograniczenie szarej strefy w środowisku gier hazardowych, w tym urządzanych przez Internet, a także na zwiększenie dochodów budżetowych z podatku od gier. Dochody te według prognoz miały być jeszcze wyższe, gdyby nie opóźnienie w uruchomieniu gier na automatach poza kasynami gry. NIK podkreśla, że pomimo tych zmian, nasze państwo nadal zмага się z nielegalnym hazardem. W ciągu trzech lat nałożono ponad 25 tys. kar na blisko 750 mln zł na podmioty organizujące gry hazardowe bez koncesji i zezwolenia oraz zabezpieczono prawie 63 tys. nielegalnych automatów do gier. Co więcej według danych Ministerstwa Finansów wartość nielegalnego rynku zakładów bukmacherskich online ciągle jest wyższa niż legalnego.

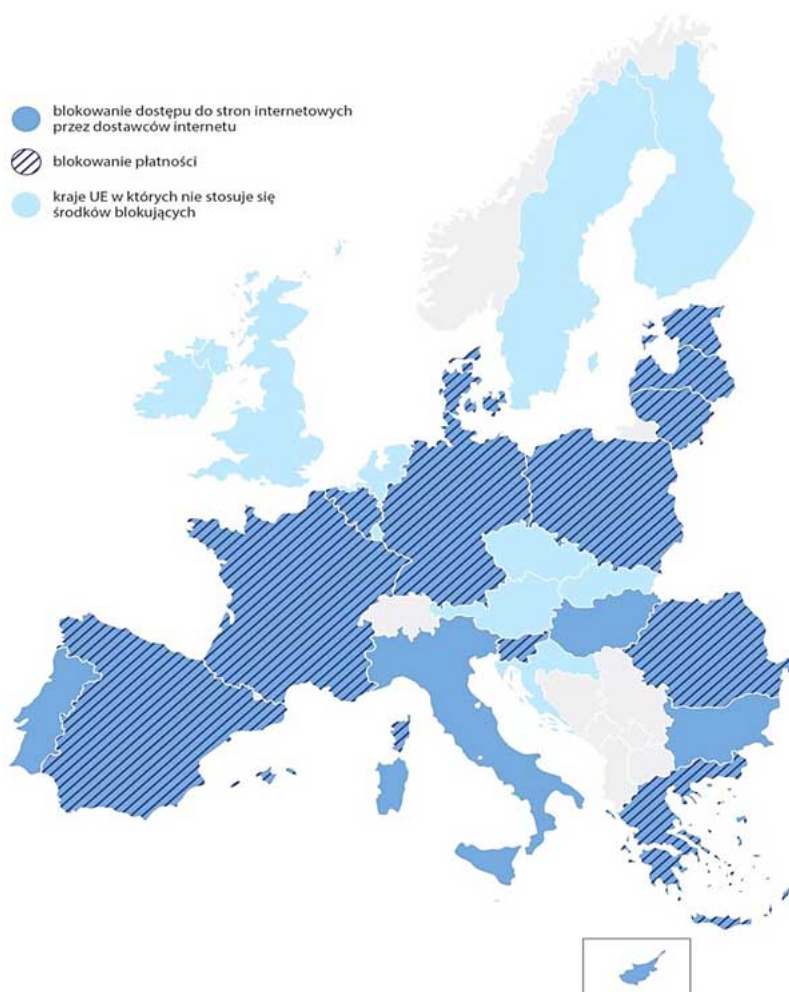
Nowelizacja ustawy o grach hazardowych weszła w życie 1 kwietnia 2017 r. Pojawiły się nowe narzędzia służące ograniczeniu dostępności do nielegalnych gier. **Nowelizacja wprowadziła monopol państwa na gry na automatach poza kasynami, a także na urządzenie gier hazardowych przez Internet, z wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych.** Monopol państwa powierzono od 1 kwietnia 2017 r. należącej do Skarbu Państwa Spółce z o.o. Totalizator Sportowy.

Od 1 kwietnia 2017 r. wprowadzony został oficjalny rejestr domen internetowych, które nielegalnie oferują gry hazardowe. Wpisowi do Rejestru podlegają nazwy domen internetowych wykorzystywanych do urządzania gier hazardowych bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania zgłoszenia wymaganego zgodnie z ustawą, a które są kierowane do usługobiorców na terytorium Polski. Wspecjalizowana komórka organizacyjna Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego, która zajmuje się zwalczaniem przestępczości w środowisku informatycznym, dokonywała identyfikacji nielegalnych domen internetowych oraz gromadziła materiały dowodowe. Rejestr zakazanych domen jest jawny, udostępniony publicznie i prowadzi go Ministerstwo Finansów (pod adresem: hazard.mf.gov.pl). Według stanu na 7 grudnia 2018 r. **minister właściwy do spraw finansów publicznych ujawnił prawie 5 tys. nielegalnych domen internetowych wykorzystywanych do urządzania gier hazardowych** (na dzień 26.08.2019 w Rejestrze było już 7 140 nielegalnych domen).

Od 1 lipca 2017 r. **przedsiębiorcy telekomunikacyjni mają obowiązek blokowania domen wpisanych do Rejestru** oraz nieodpłatnego przekierowania połączeń do takich domen [do strony internetowej prowadzonej przez Ministra Finansów](#), która zawiera ostrzeżenie o grożącej odpowiedzialności karnej uczestnika nielegalnych gier oraz listę podmiotów legalnie oferujących gry). **Natomiast dostawcy usług płatniczych mają uniemożliwiać dokonywanie płatności na stronach internetowych wpisanych do tego Rejestru.** Blokowanie stron internetowych i blokowanie płatności są powszechnymi narzędziami wykorzystywanymi przez państwa

członkowskie Unii Europejskiej w celu zwalczania szarej strefy w sektorze gier hazardowych w Internecie.

Kto i jak walczy z nielegalnym hazardem w Europie



Źródło: Ministerstwo Finansów, raport Roland Berger Przeciwdziałanie szarej strefie 2015-2016 r.

Choć NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie Rejestru, to jednak **nadal nierozwiązanym problemem jest zjawisko tzw. „domen klonów”, tj. domen których treść i zasady funkcjonowania są tożsame z innymi, już zidentyfikowanymi domenami, o podobnej nazwie do serwisów już wpisanych do Rejestru, różniące się tylko nazwą (czasem nawet jednym znakiem). „Domeny klony” do czasu wpisania ich do Rejestru są dostępne dla polskich graczy**, co obniża jego skuteczność w blokowaniu nielegalnego hazardu i hamuje zmniejszanie szarej strefy. W badanej próbie, wpis 47 domen do Rejestru dokonano po upływie od 9 do 57 dni roboczych od wpływu sprawy do Ministerstwa Finansów. NIK zwróciła uwagę na potrzebę poszukiwania prawno-organizacyjnych możliwości zapewniających skrócenie czasu ujmowania tych domen w Rejestrze, z jednoczesnym zachowaniem wysokich standardów identyfikacji i zabezpieczenia materiału dowodowego. Poprawność dokonania wpisu do Rejestru podlega kontroli przez sąd administracyjny (ustawodawca przewidział możliwość sprzeciwu od dokonania wpisu nazwy domeny do Rejestru).

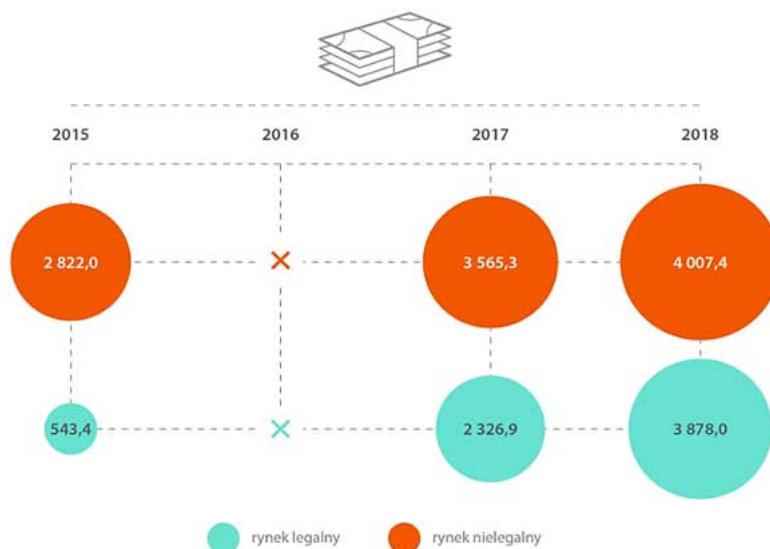
Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego monitorował czy operatorzy telekomunikacyjni blokują domeny wpisane do Rejestru, a także czy dostawcy usług płatniczych stosują się do zakazu udostępniania takich usług na stronach wykorzystujących nazwy domen wpisanych do Rejestru. Na dzień 15 października 2018 r. naczelnik tego Urzędu w 34 sprawach przekazał do Ministerstwa

Finansów akta dotyczące niewykonania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązku blokowania domen internetowych wpisanych do Rejestru oraz akta 7 spraw dotyczących niewykonania przez dostawcę usług płatniczych zadania blokowania płatności na stronach internetowych wpisanych do Rejestru. Minister Finansów wszczął 20 postępowań wobec przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych oraz 4 postępowania wobec dostawców usług płatniczych. Akta pozostałych spraw zostały odesłane do Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu celem ich uzupełnienia. Spośród 6 badanych przez NIK postępowań żadne nie zostało zakończone.

W trakcie kontroli NIK ujawniła **brak wystarczających uprawnień urzędów celno-skarbowych do kontrolowania, czy i jak przedsiębiorcy telekomunikacyjni i dostawcy usług płatniczych wypełniają obowiązki określone w ustawie o grach hazardowych**. Okazuje się, że Minister Finansów projektując w 2016 r. nowelizację ustawy o grach hazardowych, która nakładała obowiązki na przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych, nie przewidział wprowadzenia przepisów uprawniających ówczesną Służbę Celną do kontroli wypełniania przez te podmioty obowiązków określonych w ustawie o grach hazardowych. Brak tych uprawnień miał wpływ na skuteczność wprowadzonych instrumentów. **Niezbędne zmiany weszły w życie dopiero 2 stycznia 2019 r.**

Zmniejszenie szarej strefy gier hazardowych było jednym z celów nowelizacji ustawy o grach hazardowych. Według analiz Ministerstwa Finansów (Departament Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier) **w 2018 r. szacunkowa wartość rynku (legalnego i nielegalnego) zakładów wzajemnych (bukmacherskich) online wyniosła blisko 7,9 mld zł i w porównaniu do roku 2015 zwiększyła się o 4,5 mld zł.**

Wartość rynku zakładów wzajemnych online
wg szacunków Ministerstwa Finansów w latach 2015–2018 (w mln zł)

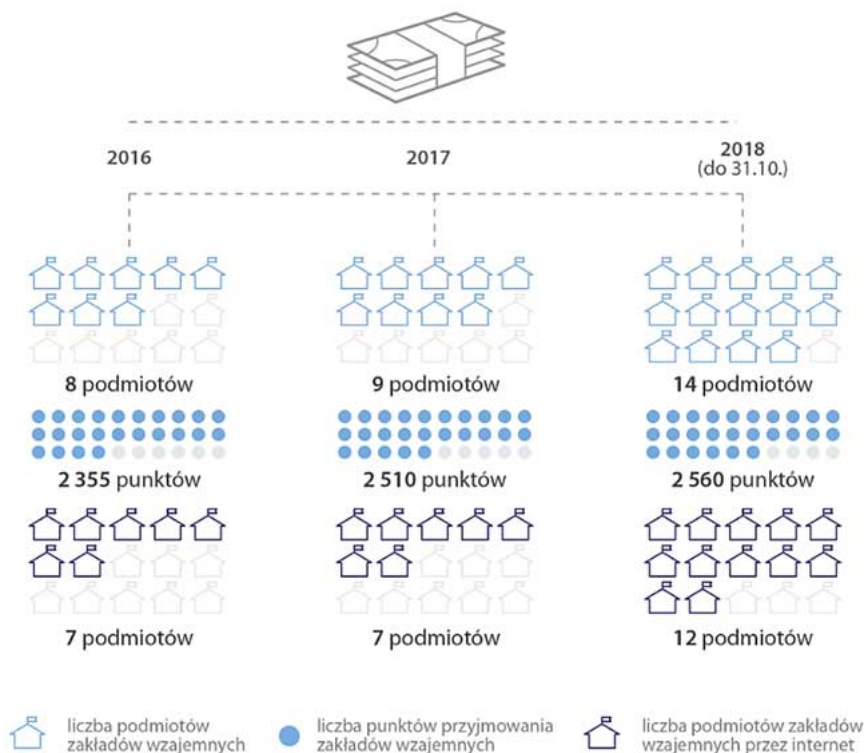


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów. Dane za cały 2018 r. pozyskano w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa za 2018 r.

W ostatnich latach dynamika wzrostu wartości legalnego rynku zakładów bukmacherskich online była wyższa niż rynku nielegalnego tych zakładów. Wartość legalnego rynku zakładów wzajemnych online wzrosła z nieco ponad 543 mln zł w 2015 r. do 3 878 mln zł w 2018 r. (czyli siedmiokrotnie), z kolei wartość nielegalnego rynku wzrosła z 2 822 mln zł w 2015 r. do ponad 4 007 mln zł w 2018 r. (o 42 proc). W tym okresie zwiększał się także udział legalnych zakładów wzajemnych online w całym tym rynku (wzrost z 16 proc. w 2015 r. do 39,5 proc. w 2017 r. i do 49

proc. w 2018 roku). **Choć w Polsce w widoczny sposób zmniejszył się udział szarej strefy w rynku zakładów bukmacherskich online (z powodu wyższej dynamiki wzrostu legalnego rynku), to nadal jednak wartość rynku nielegalnego zakładów bukmacherskich online przewyższa wartość rynku legalnego.**

Liczba podmiotów legalnie urządzających zakłady wzajemne, w tym przez Internet oraz liczba punktów przyjmowania zakładów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

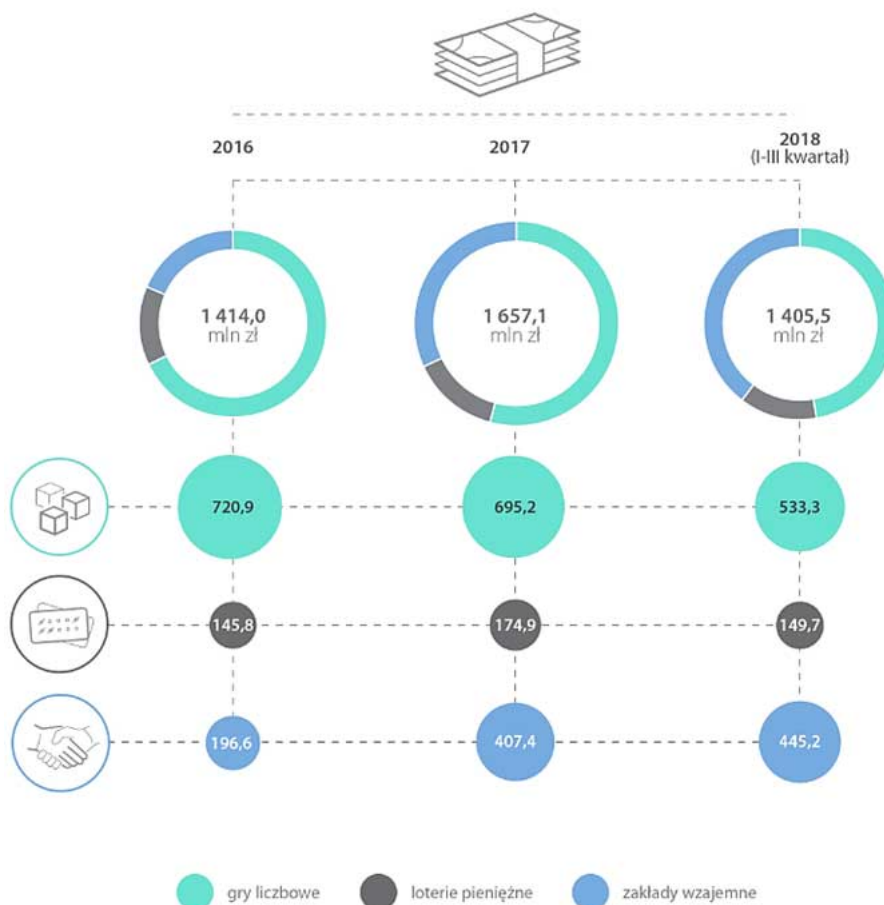
W 2017 r. dochody z podatku od gier wyniosły 1,64 mld zł (wyższe o 16,6 proc. niż w roku 2016) i były niższe o 4 proc. od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na ten rok. Z kolei dochody za cały 2018 r. wyniosły 1,9 mld zł (wyższe o 16 proc. niż w 2017 r.) i były niższe o 0,6 proc. od prognozy ujętej w ustawie budżetowej na ten rok.

Dochody budżetu państwa z podatku od gier w latach 2016-2018 w ujęciu kwartalnym (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Dochody z podatku od gier w latach 2016-2018 (III kw.) – główne pozycje



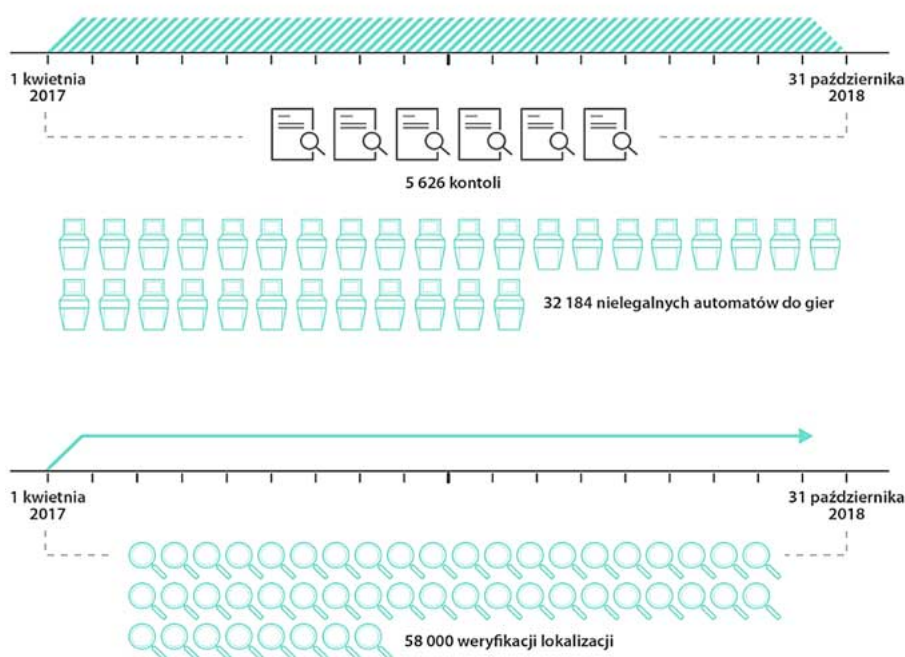
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów (dane wg złożonych przez podmioty deklaracji dla podatku od gier).

Budżet państwa nie uzyskał w 2017 r. i 2018 r. zakładanych wpływów z podatku od gier. Wpływ na to mógł mieć m.in. fakt, że w 2017 r. nie uzyskano dochodów z gier na automatach

w salonach gier, które objęte są monopolem państwa (w III kw. 2018 r. dochody wyniosły tylko 465 tys. zł). Monopolistą jest Totalizator Sportowy sp. z o.o., który ze znacznym opóźnieniem - dopiero pod koniec czerwca 2018 r. - uruchomił pierwsze salony gier na automatach poza kasynami, w dodatku w niepełnym zakresie (pilotażowo). Pierwotnie Spółka Totalizator Sportowy planowała do końca 2018 r. udostępnienie do gry minimum 1 220 automatów. Według stanu na 4 grudnia 2018 r. działało 13 salonów z jedynie 269 automatami. Uruchomienie gier kasynowych w Internecie (eKasyno) z opóźnieniem (5 grudnia 2018 r. zamiast na przełomie III i IV kw.) również mogło mieć wpływ na poziom wykonania dochodów z podatku od gier w 2018 r.

Minister Finansów i organy Krajowej Administracji Skarbowej prawidłowo sprawują nadzór nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe poprzez wykonywanie kontroli celno-skarbowych, w tym kontroli produkcji i obrotu automatami do gier. W wyniku kontroli skierowanych przeciwko podmiotom nielegalnie urządającym gry hazardowe (przeprowadzonych po nowelizacji ustawy o grach hazardowych - od 1 kwietnia 2017 r. do 31 października 2018 r.) zabezpieczono ponad 32 tys. nielegalnych automatów do gier (w tym 12 tys. ujawniono w magazynach). Sprawdzone także 58 tys. miejsc, w których uprzednio zidentyfikowano nielegalne urządzenie gier na automatach, bądź występowało prawdopodobieństwo ich występowania.

Działania prowadzone przez KAS we współpracy z Policją
(01.04.2017 r. – 31.10.2018 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

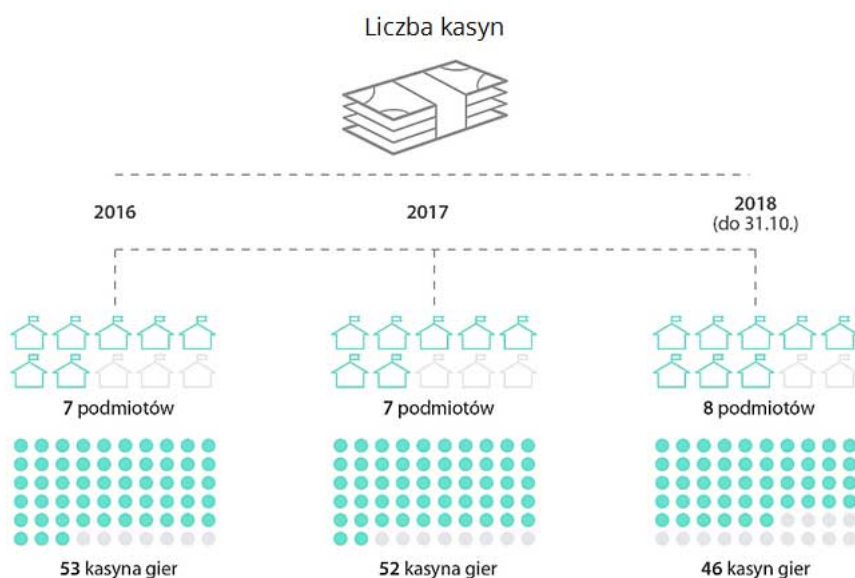
W sumie w latach 2016-2018 r. (I-III kwartał) w wyniku kontroli dotyczących urządzania gier na automatach do gier bez zezwolenia zabezpieczono prawie 63 tys. nielegalnych automatów do gier.

Elementami sprawowanego nadzoru było także rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych oraz wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych i ściganie ich sprawców, a także zapobieganie takim czynom. **W okresie 2016-2018 r. (I-III kw.) na podmioty organizujące gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonanego zgłoszenia nałożono ponad 25 tys. kar pieniężnych na kwotę prawie 750 mln zł.**

Ponadto od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2018 r. zidentyfikowano na serwerach zarządzanych przez krajowych hostingodawców 150 domen, na których zamieszczano niedozwoloną reklamę i promocję gier hazardowych. Hostingodawcy usunęli lub zablokowali dostęp do zabronionych treści znajdujących się na 131 domenach.

Warto zauważyć, że z punktu widzenia polskiego prawa (w trybie określonym w kodeksie postępowania karnego) **nie ma możliwości ścigania zagranicznych podmiotów, które nie mają zezwolenia wymaganego przez polskie prawo, organizujących gry hazardowe poza granicami Polski. Nie ma także możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej organizatorów gier hazardowych za pośrednictwem Internetu, którzy nie mają stosownych zezwoleń wymaganych przez polskie prawo, organizują lub prowadzą te gry z terytorium innego państwa i oferują je polskim graczom. Karalne jest jedynie uczestnictwo na terytorium RP w grze hazardowej urządzonej i prowadzonej poza granicami kraju.** To znaczy ścigani mogą być polscy gracze, którzy korzystają z zagranicznych serwisów hazardowych, nawet takich, które pochodzą z krajów, gdzie ta forma hazardu jest w pełni legalna.

Minister Finansów terminowo wydawał koncesje na prowadzenie kasyn. Jednym z kryteriów wskazanych przez Ministra Finansów w postępowaniach przetargowych na udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry jest deklarowana podstawa opodatkowania podatkiem od gier, jaką podmiot ubiegający się o udzielenie koncesji planuje osiągnąć w 6 najbliższych latach kalendarzowych. Ocenie i punktacji podlega również zgodność wysokości podstawy opodatkowania deklarowanej przez podmiot z kwotą realnie uzyskaną w trakcie działalności prowadzonej na podstawie koncesji i zezwolenia, przy czym w ocenie pod względem tych kryteriów bierze się pod uwagę koncesje i zezwolenia uzyskane w okresie ostatnich 3 lat kalendarzowych poprzedzających rok, w którym zostało ogłoszone zawiadomienie o przetargu. Punktowane jest również niedotrzymanie warunków deklarowanych przez podmiot, które stwierdził organ udzielający koncesji w okresie 3 lat od uzyskanej koncesji. **W zbadanych postępowaniach przetargowych na udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna stwierdzono znaczne dysproporcje w deklarowanych przez spółki przystępujące do przetargu przychodach na pierwsze trzy lata działalności w stosunku do kolejnych trzech lat. Co wskazuje, że podmioty te zawyżają deklarowane przychody na trzy kolejne lata, które nie podlegają kontroli.** Te zawyżone wartości są brane pod uwagę przy ocenie ofert i mogą wpłynąć na wyniki postępowania przetargowego. W związku z tym NIK wniosła o zmianę rozporządzenia Ministra Finansów (z dnia 27 sierpnia 2010 r.) tak, by wyeliminować przypadki zawyżania przychodów za okres niepodlegający kontroli.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Działania na rzecz ochrony graczy - zapobieganie uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu

Zarówno Minister Finansów jak i organy Krajowej Administracji Skarbowej działały na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu. Nowelizacja wprowadziła uregulowania prawne mające zapewnić odpowiedni poziom ochrony graczy, w szczególności osób małoletnich, przed szkodliwymi skutkami hazardu, a ich realizację sprawdzano w trakcie kontroli celno-skarbowych. Dotyczyły one między innymi właściwego wydzielenia miejsc prowadzenia gier hazardowych z ograniczeniem wstępu dla osób poniżej 18. roku życia oraz zapewnienia przestrzegania przepisów regulujących zasady reklamy i promocji gier hazardowych, zapewnienia przestrzegania rejestracji gości w kasynach, zainstalowania systemu kontroli gier służącego kontroli przebiegu i prowadzenia gier, identyfikacji gracza, w tym ukończenia przez niego 18 roku życia.

Po ponad roku od nowelizacji ustawy o grach hazardowych przeprowadzono kampanię informacyjno-edukacyjną skierowaną głównie do uczniów, studentów, nauczycieli i rodziców, która dotyczyła nielegalnego urządzania i prowadzenia gier hazardowych, także w Internecie.

Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych wykorzystał w latach 2016-2018 blisko 27 mln zł m.in. na prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej i profilaktycznej, dotyczącej uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niebędących uzależnieniem od substancji psychoaktywnych, udzielanie pomocy finansowej instytucjom oraz na zadania określone w przepisach o zdrowiu.

Od początku funkcjonowania Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych zlecono trzy badania (przeprowadzone przez CBOS) dotyczące monitorowania rozpowszechnienia gier hazardowych wśród młodzieży.

Według badania przeprowadzonego w 2012 r. aż 3,7 proc. Polaków w wieku 15+ (ok. 1,2 mln osób) grało w sposób mogący prowadzić do uzależnienia, z czego 0,2 proc. (65 tys. osób) miało już z tym poważny problem (wyliczenia na podstawie danych demograficznych GUS z 2013 r., gdzie liczba ludności wieku 15+ wynosiła 32,7 mln osób). Według wyników badania przeprowadzonego w latach 2014-2015 zwiększył się odsetek osób uzależnionych. Symptomy uzależnienia występują już u 5,3 proc. Polaków w wieku 15+, w tym 0,7 proc. to osoby wysoce zagrożone uzależnieniem od hazardu. Porównanie wyników badań zrealizowanych w 2012 i 2014 roku wskazuje na pewne zmiany w grupie osób najmłodszych. Zmniejszył się odsetek graczy w wieku 15-17 lat mających jakieś symptomy uzależnienia, niemniej osoby młode (liczące 18-24 lata) nadal pozostają grupą podwyższonego ryzyka. Wprowadzona zmiana metodologiczna nie pozwala na proste porównanie wyników z obu badań.

Według danych Ministerstwa Zdrowia leczeniem z powodu uzależnienia od hazardu objęto w 2015 r., 2016 r., 2017 r. i w pierwszym półroczu 2018 r. odpowiednio 4187, 3952, 3391 i 2083 pacjentów. Pacjenci niepełnoletni stanowili od 1,1 do 1,9 proc. pacjentów ogółem. Niestety większość osób uzależnionych od hazardu nie szuka pomocy.

Aktualnie realizowane jest trzecie badanie, którego celem jest uchwycenie zmian, w drodze analizy porównawczej z wynikami uzyskanymi we wcześniejszych edycjach badania (2011-2012 oraz 2014-2015). Zakończenie badania zaplanowane jest na 2019 r.

NIK zwraca uwagę, że nowe przepisy nie ograniczają w żaden sposób gry darmowej, tzw. wersje demo. Wirtualne kasyna udostępniają nastolatkom darmowe gry, będące co do designu i zasad dokładnym odwzorowaniem płatnych gier hazardowych, i w ten sposób wychowują sobie przyszłych klientów.

Wnioski

Do Ministra Finansów

- o monitorowanie skali zjawiska tzw. „domen klonów” oraz dalsze poszukiwanie prawno-organizacyjnych możliwości skrócenia czasu ujmowania ich w Rejestrze domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych;
- o zmianę rozporządzenia 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 w celu wyeliminowania przypadków zawyżania przychodów za okres niepodlegający kontroli. Do Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego
- o zapewnienie terminowego przekazywania informacji sprawozdawczych zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej.