



Warszawa, dnia 13 kwietnia 2011 r.

MINISTER FINANSÓW

SC5/0801/1/2011/3448

**Pan
Jacek Jezierski**

**Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Stanisław Karc Prezes

Działając na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701 z późn. zm.) przedstawiam stanowisko Ministra Finansów do *Informacji o wynikach kontroli opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.*

Odnosząc się do oceny wykonywania zadań ustawowych i zarządzania rynkiem gier przez Ministra Finansów w latach 2008 - 2009 konieczne jest wzięcie pod uwagę faktu, że regulacje prawne i kompetencyjne obowiązujące w tym okresie ukształtowane zostały w 2003 r. Od momentu ich wejścia w życie żaden organ kontroli, w tym NIK, nie zgłaszał uwag do funkcjonującego w resorcie finansów podziału kompetencji, systemu administrowania i kontroli rynku gier oraz opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier. Brak zewnętrznej oceny organów kontrolnych stanu zarządzania, administrowania i kontroli rynku gier w latach 2003-2008 oraz sygnałów o naruszeniach prawa ze strony organów ścigania nie przyczyniał się do podjęcia szybszych zmian i intensywniejszych działań.

Dopiero wykorzystanie wiedzy Służby Celnej o zjawiskach zachodzących na rynku gier, przez Kierownictwo Ministerstwa Finansów w roku 2008, pozwoliło na efektywne uruchomienie procesu legislacyjnego mającego na celu zmianę zastanego stanu poprzez opracowanie projektu zmiany ustawy o Służbie Celnej oraz projektu zmiany ustawy o grach i zakładach wzajemnych.

Jedną z podstawowych zmian zaproponowanych na początku 2008 roku było uporządkowanie kompetencji w zakresie nadzoru i kontroli rynku gier w jednostkach podległych Ministrowi Finansów. Jak przedstawiono to w uzasadnieniu do projektu ustawy o Służbie Celnej: „Przekazanie kontroli działalności podmiotów prowadzących i zarządzających gry i zakłady wzajemne prowadzonej przez Ministra Finansów i izby skarbowe, naczelnikom urzędów celnych (Służbie Celnej) jest uzasadnione względami efektywności kontroli oraz jednolitości i kompleksowości prowadzonych postępowań. [...] Projektowane zmiany mają na celu zwiększenie skuteczności walki z szarą strefą w zakresie hazardu poprzez powierzenie tych zadań Służbie Celnej przygotowanej merytorycznie, organizacyjnie i logistycznie.”

Jednak jeszcze w ramach obowiązujących ówczesnie regulacji Minister Finansów i podległe mu organy podejmowały intensywniejsze niż wcześniej działania w celu opanowania narosłych na tym rynku problemów. W latach 2008 - 2009 Służba Celna podejmowała działania kontrolne z Policją w celu zatrzymania nielegalnych automatów. Pismem z dnia 2 lutego 2009 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Pan Jacek Kapica, zawnioskował o podjęcie

kontroli skarbowych w podmiotach urządzających gry hazardowe. Natomiast pismem z dnia 14 maja 2009 r. zwrócił się do dyrektorów izb skarbowych z zaleceniem dokładnej oceny wniosków lokalizacji punktu ANW, a do dyrektorów izb celnych o podjęcie przez urzędy celne działań weryfikujących dotychczasowe lokalizacje punktów gier na automatach o niskich wygranych. W kwietniu 2008 r. zapoczątkowano prace nad zmianą rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych (Dz. U. Nr 36, poz. 280), która, wchodząc w życie w dniu 21 marca 2009 r., uszczelniła system badania automatów o niskich wygranych.

Służba Celna, która wykonywała część kompetencji w zakresie kontroli gier, już w 2006 roku dostrzegała ograniczenia kompetencyjne w zakresie możliwości weryfikacji poprawności przebiegu gry i informowała o tym Ministerstwo Finansów. Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier będący „w pionie Służby Celnej” Ministerstwa Finansów, po przejęciu kompetencji w zakresie kontroli gier w połowie 2006 r. w związku z rozwiązaniem Departamentu Gier Losowych, sformułował wniosek o rozszerzenie uprawnień Służby Celnej do stosowania eksperymentu w trakcie kontroli przebiegu gry. Niestety projekt zmiany ustawy o Służbie Celnej przygotowany w 2007 roku, jako element procesu legislacyjnego zmiany ustawy o grach i zakładach wzajemnych, nie wszedł w życie. Dopiero wyłączenie tych zmian w 2008 r. do oddzielnej inicjatywy legislacyjnej związanej z powstaniem nowej ustawy o Służbie Celnej pozwoliło zrealizować zamierzenia i skutecznie zareagować na nieprawidłowości identyfikowane na rynku ANW w końcu 2009 r.

Należy stanowczo uznać za nieprawdziwe stwierdzenie, że „kontrola nie wykazała aby, poza wdrożeniem kontroli w drodze eksperymentu, inne zmiany systemowe dotyczące kontroli wykonywanej przez Służbę Celną, przyczyniły się do wzmocnienia nadzoru nad rynkiem gier i skuteczniejszego ujawniania nieprawidłowości” (str. 31, akapit 1). Tabela umieszczona przed ww. akapitem (tabela na str. 30, akapit 2), zawiera dane ilustrujące liczbę kontroli przeprowadzonych w I półroczu 2010 r. przez naczelników urzędów celnych i stwierdzonych nieprawidłowości. Poza kontrolą w drodze eksperymentu automatów o niskich wygranych, w obszarze kontroli zakładów wzajemnych, loterii promocyjnych i audiotekstowych, gier liczbowych, loterii pieniężnych, gry bingo pieniężne oraz loterii fantowych stwierdzono podczas 625 kontroli - 131 różnego rodzaju nieprawidłowości. Skuteczność kontroli w wymienionym zakresie wyniosła zatem 21%. Tymczasem w 2008 r. tzn. przed przejęciem przez Służbę Celną kontroli w wymienionym zakresie, z upoważnienia Ministra Finansów oraz Dyrektorów Izb Skarbowych, przeprowadzono jedynie 21 kontroli. Przytoczone dane liczbowe wskazują, że zmiany systemowe dotyczące kontroli wykonywanej przez Służbę Celną, w sposób diametralny wpłynęły na zwiększenie zarówno ilości kontroli, jak i ich skuteczności w postaci liczby ujawnianych nieprawidłowości, przez co nastąpiło wzmocnienie nadzoru nad rynkiem gier hazardowych.

Sam fakt przeniesienia nadzoru i uprawnień kontrolnych na organy terenowe Służby Celnej oraz przekazanie im kompetencji w zakresie kontroli całego rynku gier rozszerzyło możliwości kontrolne pod względem zasobów kadrowych i logistycznych, a wyniki tych kontroli tylko potwierdzają prawidłowość dokonanej reorganizacji. Nie sposób także pominąć uproszczonego, w stosunku do poprzedniego, trybu kontroli i stosowanych procedur, które w zasadniczy sposób wpływają na podmioty, które, w obliczu nieuchronności i szybkości działania organów, starają się dostosować prowadzoną działalność do stanu zgodnego z prawem. Wobec powyższego, stwierdzenie zawarte w ww. akapicie należy uznać za ewidentnie nieuzasadnione, również w kontekście pozytywnej, co do zasady oceny działań Ministra Finansów.

Odnosząc się do oceny procesu legislacyjnego ustawy o grach hazardowych, należy wskazać, że jego przebieg wynikał z diagnozy problemów z prowadzeniem procesów legislacyjnych zmian ustawy o grach i zakładach wzajemnych, jakie miały miejsce w latach 2006/2007 oraz 2008/2009. Premier Rządu, Pan Donald Tusk, objął osobistym nadzorem zmiany prawne dotyczące urządzania i kontroli gier, mając na uwadze konieczność ochrony procesu legislacyjnego w celu doprowadzenia do skutecznego uchwalenia ustawy zmieniającej zasady funkcjonowania rynku gier hazardowych w Polsce. Obserwacja i analiza wcześniejszych, nieskutecznych prób nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych wskazywała, że tylko szybka ścieżka legislacyjna dawała szansę na skuteczne zrealizowanie tych zamierzeń. Natomiast doświadczenia, uwagi, propozycje i wnioski kierowane w trakcie prowadzenia zmian wcześniejszych projektów przez uczestników rynku gier dawały wiedzę na temat ich oczekiwań, stanowisk i interesów, co zostało wzięte pod uwagę przez Ministerstwo Finansów w trakcie przygotowywania założeń do ustawy o grach hazardowych.

Odnosząc się do stwierdzenia Najwyższej Izby Kontroli zawartego w przedstawionej *Informacji* odnośnie niewykorzystania uprawnień do obserwacji, ze względu na brak przepisów wykonawczych do art. 75b ustawy o Służbie Celnej należy stwierdzić, iż sam fakt niewydania jednego z aktów wykonawczych w tym zakresie nie miał wpływu na możliwość realizacji obserwacji przez Służbę Celną. Wdrożenie realizacji powyższych uprawnień w Służbie Celnej wymaga bowiem równoczesnego podejmowania działań w kilku obszarach: tj. legislacji, naboru funkcjonariuszy, szkoleń, jak również konieczności zakupu specjalistycznego sprzętu. Z uwagi na fakt, że uprawnienie do wykonywania czynności obserwacji ma szczególny charakter, głównie z powodu ingerowania w sferę praw i wolności obywateli, Służba Celna wzorem innych służb stosujących powyższą metodę pracy przyjęła rygorystyczne wymagania wobec funkcjonariuszy celnych kierowanych do pełnienia służby w komórkach organizacyjnych realizujących czynności obserwacji. Kandydaci przechodzą trzyetapową procedurę naboru polegającą m.in. na konieczności poddania się badaniom psychologicznym i poligraficznym. Ponadto od kandydatów wymaga się złożenia wniosku rozpoczęcia procedury wydania przez ABW poświadczenia bezpieczeństwa do poziomu „Ścisłe Tajne”. Pozytywny wynik rekrutacji decyduje o skierowaniu funkcjonariuszy na szkolenie specjalistyczne realizowane przez specjalistów z kompetentnych służb. Należy też wskazać, iż ze względu na termin wejścia w życie ustawy o grach hazardowych (1 stycznia 2010 r.) oraz obowiązujące procedury budżetowe wszelkie operacje finansowe dotyczące szkoleń specjalistycznych i zakupu sprzętu specjalistycznego były możliwe do zrealizowania dopiero w 2011 r. Po przyznaniu Służbie Celnej uprawnień do obserwacji została opracowana i zaakceptowana przez Szefa Służby Celnej w lipcu 2010 roku „*Koncepcja wdrożenia w Służbie Celnej uprawnień do wykonywania obserwacji*”. Zgodnie z określoną w tym dokumencie ścieżką wdrożenia obejmującą działania z zakresu: legislacji, naboru, szkolenia, budowania struktur organizacyjnych, wyposażenia w sprzęt, dokumentowania czynności, nadzoru oraz współpracy z innymi służbami; sprawność operacyjną w zakresie realizacji czynności obserwacji Służba Celna osiągnie w czerwcu 2011 roku.

Podsumowując Minister Finansów z satysfakcją odnotowuje pozytywną ocenę Najwyższej Izby Kontroli wykonywania zadań ustawowych i zarządzania rynkiem gier w 2010 r. i realizacji tych zadań przez podległe organy – izby i urzędy celne, co potwierdza słuszność zainicjowanych w latach 2008 i 2009 działań. Zamierzenia legislacyjne zapoczątkowane w 2008 r. przyniosły pozytywny skutek uporządkowania kompetencji organów, a zmiany prawa regulującego rynek gier hazardowych zlikwidowały słabości systemowe. Natomiast powołanie w połowie 2009 r. centralnej komórki w Służbie Celnej zajmującej się koordynacją działań Służby Celnej w zakresie kontroli gier oraz zmiany w wykonywaniu kontroli gier, podniosły efektywność kontroli i egzekucji prawa, a w konsekwencji spowodowały uporządkowanie funkcjonowania rynku.

z podpisem
Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Jacek Kapica