



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 22 stycznia 2011 r.

**Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów**

KBF-4101-05-01/2010
P/10/023

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r. W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie przez Ministra Finansów zadań ustawowych w zakresie rynku gier i zakładów wzajemnych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Do listopada 2009 r. nadzór nad rynkiem gier był rozproszony, a zadania wykonywane przez różne organy podległe Ministrowi Finansów nie zapobiegały powstawaniu i eliminowaniu nieprawidłowości. Zarówno Ministerstwo Finansów, jak i izby skarbowe wydawały zezwolenia zgodnie z prawem, ale w niewielkim stopniu kontrolowały przestrzeganie obowiązujących wymogów przez podmioty gospodarcze. Urzędy skarbowe ewidencjonowały składane deklaracje podatkowe i dokonywanie wpłat nie przeprowadzając kontroli podstaw opodatkowania. Urzędy celne przeprowadzały dużo kontroli stwierdzając nieliczne nieprawidłowości o charakterze formalnym. Nielegalne praktyki na rynku gier były ujawniane w wyniku wspólnych kontroli służb celnych i Policji.

Obowiązujące uregulowania nie zapewniały właściwych warunków organizacyjnych i instrumentów prawnych do prawidłowego wypełniania przez państwo zadań, w tym

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

eliminowania nieprawidłowości na rynku gier. Regulacje wprowadzające podział uprawnień i obowiązków obowiązywały praktycznie w niezmienionym kształcie od 2003 r.

Zdaniem NIK, zdecydowana poprawa skuteczności wykonywania zadań ustawowych przez Ministra Finansów i podległe mu organy nastąpiła od listopada 2009 r. Umożliwiły to zmiany organizacyjne i kompetencyjne wynikające z nowych uregulowań prawnych².

1. W 2008 r. oraz przez 10 miesięcy 2009 r. Minister Finansów nie zarządzał skutecznie rynkiem gier i zakładów wzajemnych, a postępowania organów podległych nie zapobiegały nieprawidłowościom występującym w tym obszarze działalności gospodarczej. W Ministerstwie Finansów zadania, w różnym zakresie, powierzone były kilku departamentom. Na poziomie wykonawczym zadania wykonywały izby skarbowe (zezwoleń, 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 zakresie powodowało, że państwo ograniczało się do wydawania zezwoleń i pobierania deklarowanego przez podmioty gospodarcze podatku. Ministerstwo Finansów posiadało informacje o nieprawidłowościach występujących w tym obszarze działalności. Prowadzone przez kilka lat prace nad nowelizacją ustawy o grach i zakładach wzajemnych nie zostały sfinalizowane. Prowadzono je powolnie, wielokrotnie powtarzając proces uzgodnień, wyjaśniania rozbieżności i zmienianych stanowisk.

Kontrola przebiegu procesu legislacyjnego rządowego projektu nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych przeprowadzona przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów wykazała, że prowadzone przez Ministra Finansów w latach 2008-2009 prace nad nowelizacją ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych³ były przewlekłe i nieskuteczne.

1.1. Izby skarbowe nie wypełniały rzetelnie zadań w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością podmiotów urządzających gry na automatach o niskich wygranych w zakresie zgodności tej działalności z przepisami ustawy, udzielonym zezwoleniem oraz regulaminem gry ani nad podmiotami urządzającymi 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 wzajemnych⁴.

W roku 2008 jedynie cztery izby skarbowe przeprowadziły kontrole obejmujące urządzenie gier na automatach o niskich wygranych, a trzy izby skarbowe – kontrole loterii promocyjnych. W 2009 r. sytuacja nie uległa poprawie, trzy izby przeprowadziły kontrole urządzania gier na automatach o niskich wygranych oraz trzy (inne) kontrole loterii promocyjnych. W 2008 r. izby skarbowe skontrolowały 106 punktów gier na automatach o niskich wygranych (AoNW), przeprowadziły jedną kontrolę w siedzibie

² 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).

³ Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 152, poz. 1486.

podmiotu urządzającego gry na AoNW oraz cztery kontrole loterii promocyjnych. W 2009 r. izby skarbowe przeprowadziły 14 kontroli punktów gier na AoNW, jedną kontrolę działalności podmiotu urządzającego gry na AoNW oraz dziewięć kontroli loterii promocyjnych. Minister Finansów nie egzekwował od izb skarbowych zintensyfikowania działań kontrolnych wobec podmiotów urządzających gry.

- 1.2. Zdaniem NIK, urzędy skarbowe nierzetelnie wykonywały zalecenia Ministra Finansów w zakresie kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych przez podmioty urządzające gry hazardowe. Niewystarczający był nadzór sprawowany przez Ministra Finansów nad urzędami skarbowymi w zakresie realizacji przez nie zadań w obszarze podatku od gier. W corocznie kierowanych do naczelników urzędów skarbowych wytycznych Minister Finansów zalecał przeprowadzanie kontroli prawidłowości i terminowości rozliczania się z podatku od gier przez podatników tego podatku. Nie egzekwowano jednak ich realizacji. Ustalenia kontroli NIK w pięciu urzędach skarbowych (właściwych dla podatników podatku od gier⁵) wykazały, że w badanym okresie urzędy nie przeprowadzały kontroli podatkowych. Postępowanie urzędów polegało na przyjmowaniu deklaracji podatkowych oraz monitorowaniu wpłat bez kontroli prawidłowości podstaw opodatkowania.
- 1.3. Do wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, urzędy celne prowadziły kontrole podmiotów urządzających gry w formie stałego nadzoru podatkowego oraz kontroli doraźnych. Stałym nadzorem objętych było, według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r., 28 kasyn gry, na koniec października 2009 r. – 26 kasyn gry. W badanym okresie urzędy celne 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 (AoNW) nieprawidłowości stwierdzono w 216 przypadkach. W okresie od stycznia do października 2009 r. w ramach 17.592 kontroli nieprawidłowości ujawniono w 598 kontrolach. Kontrole w punktach gier na AoNW polegały na sprawdzeniu spełniania obowiązków nałożonych na podmioty przepisami prawa głównie w oparciu o przedstawiane dokumenty.
- 1.4. Jedynie współdziałanie służb celnych z Policją pozwalało na ujawnianie istotnych nieprawidłowości na rynku gier. 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.
- 1.5. Pracownicy Ministerstwa Finansów, na podstawie art. 49 ust. 1 oraz art. 50 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, w 2008 roku przeprowadzili 17 kontroli, podczas gdy

⁵ W Drugim US w Katowicach, US Kraków-Stare Miasto, US Poznań Śródmieście, Pierwszym US Warszawa Śródmieście, US Wrocław-Krzyki.

w 2007 r. – 22 kontrole⁶. W 2009 roku przeprowadzono trzy kontrole⁷. Przyczyną wykonania niższej liczby kontroli było zaangażowanie pracowników Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier w prace legislacyjne związane ze zmianami w zakresie kontroli gier i zakładów wzajemnych.

- 1.6. 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.
2. W ocenie NIK, znacząca poprawa skuteczności nadzoru nad rynkiem gier i zakładów wzajemnych nastąpiła od listopada 2009 r. Nowe uregulowania prawne, jak również sprawne ich wdrożenie przez Ministra Finansów stworzyły podstawy dla prawidłowego wykonywania funkcji regulatora tego obszaru działalności gospodarczej. Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej zadania z zakresu rynku gier powierzono służbom celnym, rozszerzając ich kompetencje. Ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. stworzono podstawy prawne do funkcjonowania rynku gier w ściśle określonych ramach. W ocenie NIK, skoncentrowanie wszystkich spraw związanych z rynkiem gier w Służbie Celnej było celowe i jednoznacznie wskazuje kto za co odpowiada i jakie posiada uprawnienia. Istotną zmianą było nadanie Służbie Celnej uprawnienia do eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia możliwości gry na automacie, co znacząco wpłynęło na skuteczność i efektywność przeprowadzanych kontroli.
- 2.1. Minister Finansów w okresie poprzedzającym wejście w życie nowych uregulowań prawnych podjął niezbędne przedsięwzięcia dla prawidłowego przygotowania podległych mu służb do wykonywania nowych zadań. W lipcu 2009 r. powołano Krajową Grupę Zadaniową ds. Kontroli Gier i Zakładów Wzajemnych. 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.

⁶ W 2008 roku przeprowadzono 17 kontroli, w tym jedną kontrolę loterii pieniężnej, jedną kontrolę kasyna gry, dwie kontrole salonów gier na automatach, jedną kontrolę salonu gry bingo pieniężne, cztery kontrole loterii promocyjnych o zasięgu ogólnopolskim, cztery kontrole loterii audioteksowych, trzy kontrole punktów przyjmowania zakładów wzajemnych, jedną kontrolę w siedzibie podmiotu przyjmującego zakłady wzajemne. W 2007 roku przeprowadzono 22 kontrole, w tym dwie kontrole kasyn gry, cztery kontrole salonów gier na automatach, osiem kontroli loterii promocyjnych o zasięgu ogólnopolskim, dwie kontrole loterii audioteksowych, sześć kontroli punktów przyjmowania zakładów wzajemnych.

⁷ Jedną kontrolę loterii promocyjnej oraz dwie kontrole salonów gier na automatach.

- 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 kontroli wyniosła 39,1%. Rozpoczęto wykorzystywanie uprawnień do prowadzenia gry na automacie w drodze eksperymentu. 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. Przeprowadzono również kaskadowe kontrole wspólnie z Państwową Inspekcją Sanitarną, Głównym Urzędem Nadzoru Budowlanego, Państwową Strażą Pożarną oraz Policją. W 7.383 kontrolach nieprawidłowości i uchybienia stwierdzono w 3.379 przypadkach.
- 2.3. W marcu 2010 r. ujawniono nowe zjawisko polegające na wykorzystywaniu terminali internetowych do nielegalnego urządzania gier hazardowych. Urządzenia te, za pośrednictwem sieci internetowej, umożliwiały graczom rozgrywanie gier hazardowych, analogicznych jak na automatach w rozumieniu ustawy o grach hazardowych. Wprowadzenie ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw powinno umożliwić przeciwdziałanie tego rodzaju zjawiskom poprzez skierowanie działań Służby Celnej na podmioty nielegalnie oferujące gry hazardowe na terytorium RP za pośrednictwem sieci Internet.
- 2.4. Wdrożenie kontroli w drodze eksperymentu kontrolnego skutkowało wzrostem efektywności kontroli w punktach gier na AoNW. Zdaniem NIK, ze względu na krótki okres obowiązywania nowych rozwiązań, istnieje potrzeba monitorowania ich skuteczności. Spośród 612 kontroli przeprowadzonych w I półroczu 2010 r. w kasynach gry nieprawidłowości stwierdzono w ośmiu, a spośród 1.117 kontroli wykonanych w salonach gier nieprawidłowości stwierdzono w 49. Kontrola tego segmentu rynku gier jest istotna ze względu na wzrost zainteresowania podmiotów gospodarczych prowadzeniem kasyn gry. Projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw przewiduje szereg rozwiązań mających na celu wzmocnienie nadzoru nad rynkiem gier, w tym wprowadzenie audiowizyjnego systemu kontroli gości w kasynach gry.
- 2.5. Zgodnie z Zarządzeniem Nr 30 Ministra Finansów z dnia 29 października 2009 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym⁸ do zadań izb celnych należy kontrola przestrzegania przepisów regulujących urządzenie gier hazardowych oraz zgodność tej działalności z udzielonym zezwoleniem lub koncesją oraz zatwierdzonym regulaminem, tj. kontrola, o której mowa w art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej. Ustalenia kontroli w wybranych izbach celnym 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.
3. 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 wniosły 1.404,9 mln zł, tj. 141,9% prognozy zawartej w ustawie budżetowej na 2008 r. W 2009 r. dochody

⁸ Dz.Urz. MF Nr 13, poz. 72ze zm.

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 urządzanych 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 automatów⁹. Miał na to wpływ wzrost od 1 stycznia 2010 r. stawki podatku do 2000 zł.

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 szereg 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, 50 procentowy wzrost stawki Lotto spowodował spadek zapotrzebowania na tę grę oraz spadek przychodów spółki i dochodów budżetu państwa.

4. 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. o rachunkowości¹⁰, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
5. O braku właściwego nadzoru nad podległymi jednostkami świadczy dopuszczenie do funkcjonowania w obrocie prawnym wadliwych interpretacji przepisów prawa podatkowego w zakresie stosowania prawidłowego kursu euro do obliczania kwoty

⁹ Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. eksploatowano 24.000 automatów, a na dzień 30 czerwca 2009 r. 53.253.

¹⁰ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

zryczakowanego 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.¹¹ 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 podatkowa¹² ogólnej interpretacji spowodował, że do 2009 r. organy podatkowe dokonywały sprzecznych interpretacji wymienionego przepisu¹³. Departament Służby Celnej sygnali o trudnościach w stosowaniu art. 45a ust. 2 ustawy o grach i zakładach wzajemnych otrzymywał co najmniej od 2007 r. O zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie zwracała się dwukrotnie do Ministerstwa Finansów Izba Skarbowa w Krakowie, tj. w dniu 15 marca 2007 r. oraz 13 lutego 2008 r. 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.

6. 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 audiotekstowych¹⁴.

W zbadanych 11 postępowaniach¹⁵ stwierdzono, że Minister Finansów prowadził te postępowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych¹⁶, a po 1 stycznia 2010 r. w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹⁷.

¹¹ Dz.Urz. NBP z dnia 26 września 2002 r. Nr 14, poz. 39

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

¹³ W dniu 26 kwietnia 2007 r. Pierwszy Urząd Skarbowy w Rzeszowie sygn. IUS-II/443/10/07, w dniu 18 września 2007 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu sygn. PC/406-1/07/AM, w dniu 23 kwietnia 2008 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie sygn. IPPP1-443-273/08-2/JL, w dniu 18 lipca 2007 r. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowy w Opolu sygn. pp/443-50-1/07, w dniu 10 czerwca 2009 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy sygn. (ITPP3/443-86/09/JK).

¹⁴ Nie wydano żadnej decyzji na urządzenie loterii fantowej i gry bingo fantowe.

¹⁵ 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, 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).

¹⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 201, poz. 1540.

7. Szczegółowe badania dokumentacji dziewięciu spółek, którym udzielono zezwolenia (lub koncesje) wykazały, że Ministerstwo zaakceptowało zabezpieczenia finansowe złożone przez pięć spółek w formie gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych na okresy krótsze niż okres, na który wydano zezwolenia. Zdaniem NIK, było to niezgodne z obowiązującymi przepisami. NIK nie stwierdziła negatywnych skutków takiego postępowania, zwraca jednak uwagę, że 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.
- 7.1. 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 wzajemnych¹⁸. 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 urządzanie 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. Dotyczyło to spółki, której Minister Finansów decyzją z dnia 20 sierpnia 2009 r. przedłużył na okres kolejnych sześciu lat zezwolenie na prowadzenie salonu gier na automatach. 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.
- Również w trakcie kontroli NIK Minister Finansów w trybie art. 58 ustawy o grach hazardowych, wezwał do usunięcia uchybień w zakresie złożonych zabezpieczeń dwa inne podmioty, informując spółki o konieczności przedłożenia gwarancji obejmujących cały okres prowadzenia działalności w zakresie urządzania gier pod rygorem cofnięcia zezwolenia. Do dnia zakończenia kontroli spółki przedłożyły żądane gwarancje.
- Czwarta z analizowanych spółek złożyła w dniach 30 sierpnia i 22 września 2010 r. wnioski o dokonanie zmiany formy zabezpieczenia z gwarancji ubezpieczeniowej na

¹⁸ Dz.U. Nr 102, poz. 948 ze zm.

zabezpieczenie hipoteczne. Do zakończenia kontroli NIK wnioski były przedmiotem analizy Ministerstwa Finansów.

Zdaniem NIK, przyjmowanie zabezpieczeń na okresy krótsze niż określone w zezwoleniu, zazwyczaj roczne, było niezgodne z obowiązującymi przepisami. NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Departamentu Służby Celnej, że treść przepisu § 15 rozporządzenia z dnia 3 czerwca 2003 r. jednoznacznie nie wskazywała okresu, jaki gwarancja bankowa lub umowa ubezpieczeniowa powinna obejmować, a mianowicie, czy ustanawiana gwarancja bankowa bądź umowa ubezpieczeniowa stanowiąca zabezpieczenie obejmować ma jednorazowo cały okres zezwolenia plus dwa miesiące, czy też okres obowiązywania ostatniej z rocznych gwarancji lub umów obejmować ma termin wygaśnięcia zezwolenia plus dwa miesiące. NIK zwraca uwagę, że w przypadku przyjęcia na okres krótszy niż udzielono zezwolenia plus dwa miesiące, w momencie przyjęcia, zabezpieczenie obejmowało krótszy okres niż wynikało to z § 15 ust. 2 rozporządzenia z dnia 3 czerwca 2003 r. Obowiązkiem organów władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa.

- 7.2. W trakcie kontroli NIK stwierdzono 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. Zgodnie z ustawą o grach hazardowych podmiot był zobowiązany do złożenia zabezpieczenia finansowego na cały okres prowadzenia działalności na podstawie udzielonego zezwolenia. NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Departamentu Służby Celnej, że skoro gwarancja bankowa¹⁹ wystawiona na zlecenie spółki, wpłynęła do Ministerstwa Finansów w dniu 4 lutego 2010 r., tj. w terminie obowiązywania rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych, to działając zgodnie z obowiązującymi w tym czasie przepisami wykonawczymi oraz przyjętą praktyką, Minister Finansów był zobowiązany do przyjęcia wymienionej gwarancji jako zabezpieczenia finansowego.
- 7.3. Ministerstwo nie dokumentowało 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.
8. Decyzję w sprawie opracowania nowych uregulowań prawnych w obszarze rynku gier i zakładów wzajemnych podjął Prezes Rady Ministrów, wydając Panu J. Kapicy Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów (w dniu 8 października 2009 r.) polecenie pilnego opracowania założeń do nowej ustawy o grach hazardowych. Prace nad projektem nowego aktu prawnego przebiegały niezwykle szybko. Od wydania polecenia przez Prezesa RM (8 października 2009 r.) 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. Na początku prac legislacyjnych nie rozstrzygnięto kwestii

¹⁹ Gwarancja bankowa na jeden rok, obejmująca również inne ośrodki gier prowadzone dotychczas przez spółkę.

notyfikacji aktu prawnego, czego konsekwencją było wyłączenie przepisów technicznych z projektu ustawy o grach hazardowych po przekazaniu założeń do uzgodnień międzyresortowych i wewnątrzresortowych oraz prowadzenie dalszych prac równoległe nad drugim aktem prawnym, tj. projektem zmian do ustawy o grach hazardowych i niektórych innych ustaw.

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 wszystkich obowiązków wynikających z Regulaminu pracy Rady Ministrów²⁰.

- 8.1.** 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. Miało to istotny wpływ na jakość wnoszonych uwag. Ministerstwo nie przedstawiło okoliczności uzasadniających skrócenie terminu opiniowania projektów, naruszając tym samym postanowienia § 13 ust. 2 uchwały Nr 49 Rady Ministrów.
- 8.2.** 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.
- 8.3.** Do projektów ustaw kierowanych do uzgodnień międzyresortowych nie dołączono projektów podstawowych aktów wykonawczych, co było niezgodne z § 10 ust. 7 Regulaminu pracy RM. Dokumenty te przygotowano na dalszym etapie procesu legislacyjnego²¹. Do projektu ustawy o grach hazardowych wstępne projekty podstawowych aktów wykonawczych po raz pierwszy załączono w dniu 10 listopada 2010 r. Na powyższe zwracało uwagę RCL m.in. w pismach kierowanych do Ministerstwa Finansów. 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 SKRM projektu ustawy o zmianie 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.
- 8.4.** Departament Służby Celnej w Ministerstwie Finansów nie przekazał projektu ustawy o grach hazardowych do zaopiniowania przez Departament Prawny w Ministerstwie

²⁰ Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (Dz.U. Nr 13, poz. 221 ze zm.).

²¹ 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. Równoległe Komitet zalecił wnioskodawcy pilne przygotowanie projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Finansów, co było niezgodne z wewnętrznymi zarządzeniami Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Finansów.

- 8.5. Na podobne uchybienia w procesie stanowienia prawa zwracała również uwagę Kancelaria Prezesa Rady Ministrów po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów w zakresie przebiegu procesu legislacyjnego rządowego projektu nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w okresie od października 2007 r. do października 2009 r. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 marca 2010 r. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zalecił Ministrowi Finansów dokonanie przeglądu wewnętrznych procedur w zakresie postępowania legislacyjnego, działalności lobbingsowej i notyfikacji aktów prawnych w celu wyeliminowania przyczyn stwierdzonych uchybień. Do zakończenia kontroli NIK, nie dokonano zmian w przepisach wewnętrznych, polegających na wprowadzeniu regulacji zobowiązujących departamenty do zamieszczania w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego informacji o obowiązku notyfikacji projektu, bądź o braku takiego obowiązku.
9. W ustawie o grach hazardowych zawarto 12 delegacji dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydania rozporządzeń wykonawczych. Minister Finansów wydał 11 rozporządzeń w okresie od 4 stycznia do 2 lipca 2010 r., natomiast jedno rozporządzenie²² – 1 września 2010, tj. z dwumiesięcznym opóźnieniem. 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. Przyczyną opóźnień były przedłużające się uzgodnienia wewnątrzresortowe i międzyresortowe.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi 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.

²² 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).

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.