



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu
i Finansów**

Warszawa, dnia listopada 2010 r.

**Pani
Grażyna Adaszkiewicz
p.o. Dyrektor Izby Skarbowej
w Warszawie**

KBF-4101-05-02/2010
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 – Departament Budżetu i Finansów skontrolowała Izbę Skarbową w Warszawie (zwaną dalej Izbą Skarbową) w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 października 2009 r. W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Izby Skarbowej w zakresie objętym kontrolą.

1. Izba Skarbowa nie wykonywała rzetelnie zadań w zakresie nadzoru i kontroli rynku gier, określonych w art. 48a ustawy o grach i zakładach wzajemnych i § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie upoważnienia dyrektorów izb skarbowych do wykonywania niektórych czynności w zakresie gier i zakładów wzajemnych². Prowadzone w tym zakresie działania miały charakter niesystematyczny, co ograniczało możliwość efektywnego wykrywania nieprawidłowości na rynku gier.

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

² Art. 48a ustawy stanowi, że izba skarbową, która udzieliła zezwolenia, sprawuje nadzór i kontrolę nad działalnością podmiotów zarządzających gry na AoNW w zakresie zgodności tej działalności z przepisami ustawy, udzielonym zezwoleniem oraz regulaminem gry, a § 4 rozporządzenia w sprawie upoważnienia dyrektorów izb skarbowych do wykonywania niektórych czynności w zakresie gier i zakładów wzajemnych (Dz. U. Nr 152, poz. 1486) stanowi, że dyrektor izby skarbowej, który udzielił zezwolenia, sprawuje nadzór i kontrolę w zakresie gier, o których mowa w § 2 ust. 1, tj. w zakresie urządzania loterii fantowej, gry bingo fantowego i loterii promocyjnej.

- 1.1. Podjęte działania opierały głównie na wnioskach i informacjach o nieprawidłowościach w punktach gier składanych przez inne podmioty³, w tym także donosach i skargach. W wyniku stwierdzanych na tej podstawie nieprawidłowości kierowano do organizatorów gier polecenia ich usunięcia pod rygorem cofnięcia zezwolenia. Jako wdrożenie poleceń uznawano otrzymywane od organizatorów gier informacje i dokumenty. Posiadana dokumentacja nie dawała podstaw do cofnięcia zezwolenia w całości lub części. W uzasadnionych przypadkach występowano do urzędów celnych o przeprowadzenie kontroli w punktach gier na AoNW. W ramach współpracy ze Służbą Celną pracownicy Izby Skarbowej uczestniczyli w kontrolach punktów gier⁴. Do ich zadań należało potwierdzenie czy lokale, w których znajdują się punkty gier na AoNW spełniają warunki określone w ustawie o grach i zakładach wzajemnych.
- 1.2. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Izby Skarbowej nie korzystał z uprawnień do upoważnienia pracowników Izby do czynności określonych w art. 49 ust. 1 i 50 ust. 1 ustawy o grach zakładach wzajemnych, tj. do badania dokumentów i ewidencji, sporządzania kopii niezbędnych dokumentów, filmowania i fotografowania oraz dokonywania nagrań dźwiękowych, jeżeli film, fotografia lub nagranie dźwiękowe mogło stanowić dowód lub przyczynić się do utrwalenia dowodu w sprawie będącej przedmiotem kontroli. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Izby Skarbowej uzasadniała to niewystarczającą obsadą kadrową oraz wzrastającą z roku na rok ilością spraw w zakresie gier.
- 1.3. 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. W trakcie kontroli nie przedłożono NIK dowodów na skuteczne wykorzystanie w tym zakresie 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. Stwierdzono brak w dokumentacji dowodów weryfikacji podmiotów zarządzających gry na AoNW w zakresie wysokości kapitału spółki, długości okresów zawieszenia działalności, a także czy założyciele lub akcjonariusze (udziałowcy) spółek lub członkowie zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej takich spółek od momentu wydania zezwolenia nie zostali skazani, prawomocnym wyrokiem sądu, za przestępstwa określone w art. 299 Kk. Zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wymienionych obszarach organ zobowiązany był cofnąć zezwolenie.

³ tj. Ministerstwo Finansów, policję, straż miejską, funkcjonariuszy Służby Celnej, urzędy miast i gmin

⁴ W 2008 r. pracownicy Izby uczestniczyli w kontrolach punktów gier w Siedlcach, Sokołowie Podlaskim i Garwolinie, a w 2009 r. w 21 kontrolach punktów gier w Radomiu, Pruszkowie i Warszawie.

2. W ocenie NIK wydawanie przez Dyrektora Izby Skarbowej zezwoleń na prowadzenie punktów gier na AoNW poprzedzone było rzetelną analizą materiału dowodowego. Wydane rozstrzygnięcia były zgodne z zasadami określonymi ustawie z dnia 19 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych⁵, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.
- 2.1. Analiza akt 10 postępowań o wydanie zezwolenia na prowadzenie punktów gier na AoNW⁶, w tym 9 zakończonych wydaniem zezwolenia i jednego zakończonego odmową, wykazała stosowanie niejednolitej 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 społeczne⁷. 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.
- 2.2. Z 16 badanych postępowań,⁸ 12 nie zostało zakończonych w terminie określonym w art. 34 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, tj. 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, ale przyczyny nie leżały po stronie Izby Skarbowej. Na wydłużenie postępowań wpłynęła m.in. korespondencja z innymi podmiotami w celu weryfikacji wniosków o wydanie zezwolenia (m.in. z Ministerstwem Finansów, sądami, prokuraturami, urzędami skarbowymi), potrzeba wzywania wnioskodawców do uzupełnienia formalnych braków we wnioskach, wprowadzanie przez wnioskodawców licznych zmian w zakresie ilości i lokalizacji punktów gier, a także w jednym przypadku zawieszenie postępowania na wniosek strony na okres ponad 3 miesiące. W przypadku jednego z postępowań wszczętych i niezakończonych przed 31 października 2009 r., Izba Skarbowa nie dopełniła obowiązku zawiadomienia wnioskodawcy o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, do czego zobowiązywał art. 36 Kpa.
- 2.3. Każde z 9 zezwoleń objętych badaniem zawierało elementy określone w art. 35 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, w tym termin złożenia zabezpieczenia finansowego i 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 wzajemnych⁹. NIK zwraca jednak uwagę, że w przypadku dwóch zezwoleń Izba Skarbowa zaakceptowała 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

⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.

⁶ Badaniem objęto 3 postępowania z 18 zakończonych w 2008 r. oraz 7 z 14 zakończonych w 2009 r. (w tym w jednym przypadku odmową).

⁷ 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.

⁸ Badaniem objęto łącznie 16 postępowań - próbę 10 postępowań zakończonych w okresie objętym kontrolą zwiększono o 6 postępowań wszczętych i niezakończonych na dzień 30 października 2009 r.

⁹ Dz.U. Nr 102, poz. 948 ze zm.

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 urządzanie gier i zakładów wzajemnych. W ustanowionych przez spółki zabezpieczeniach termin wygaśnięcia gwarancji był krótszy niż określony w zezwoleniach. NIK stwierdziła, że przed upływem ważności tych gwarancji spółki złożyły zabezpieczenia finansowe obejmujące kolejne okresy ważności zezwolenia.

3. Dokumentacja 109 postępowań wszczętych i niezakończonych na dzień 30 października 2009 r. w zakresie udzielenia zezwoleń na prowadzenie gier, a także 77 ważnych na ten dzień zezwoleń na prowadzenie gier na AoNW została przekazana Izbie Celnej w Warszawie zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów z dnia 21 października 2009 r. oraz porozumieniem zawartym w dniu 26 października 2009 r. z Dyrektorem Izby Celnej. W dniu 27 października 2009 r. Dyrektor Izby Skarbowej wydał naczelnikom urzędów skarbowych zalecenia w związku ze zmianą właściwości organów w zakresie gier hazardowych. W piśmie tym nie przypominał o odmienności uregulowań dotyczących poboru podatku od gier urządzanych przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o. [...] ¹⁰

Wobec ustania, z dniem 31 października 2009 r. ¹¹, właściwości Izby Skarbowej w zakresie objętym kontrolą, NIK nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Panią Dyrektor o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania ocen i uwag zamieszczonych w wystąpieniu.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag 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 właściwej komisji NIK.

¹⁰ Wyłączone przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) oraz art. 297 i art. 298 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) – tajemnica skarbową.

¹¹ Na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323)