



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu
i Finansów**

Warszawa, dnia 13 grudnia 2010 r.

**Pan
Janusz Sawa
Dyrektor Izby Celnej
w Warszawie**

KBF-4101-05-03/2010
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 Celną w Warszawie, zwaną w dalszej treści Izbą Celną, w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r. W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 19 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, działalność Izby Celnej w zakresie objętych kontrolą.

1. Izba Celną wykonywała rzetelnie zadania w zakresie nadzoru nad podległymi urzędami celnymi sprawującymi szczególny nadzór podatkowy w kasynach gry, salonach gier na automatach i punktach gier na automatach o niskich wygranych (AoNW), a następnie wykonującymi kontrole urządzania i prowadzenia gier hazardowych. Przeprowadzano systematycznie kontrole w zakresie nielegalnego urządzania gier, a po wejściu w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej² zintensyfikowano działania ukierunkowane na ujawnienie nieprawidłowości w zakresie gier na AoNW urządzanych przez podmioty posiadające zezwolenia.
- 1.1. Działania Izby Celnej polegały na monitorowaniu kontroli wykonywanych przez urzędy celne oraz na przekazywaniu naczelnikom urzędów celnych zaleceń, spostrzeżeń i uwag

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

² Dz.U. Nr 168, poz. 1323.

w celu ukierunkowania realizowanych przez nich zadań. Izba Celna analizowała 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.

- 1.2. NIK zwraca uwagę na znikomą efektywność kontroli przeprowadzonych w punktach gier na AoNW do czasu wyposażenia Służby Celnej w nowe uprawnienie jakim było prowadzenie gry na automacie w drodze eksperymentu³. Efektywność kontroli przeprowadzonych w punktach gier na AoNW w 2008 r. wyniosła 1,1%, a w okresie od 1 stycznia do 31 października 2009 r. – 6,0%. W 2008 r. podległe urzędy celne przeprowadziły 3.237 kontroli w punktach gier na AoNW. Nieprawidłowości ujawniono w 35 przypadkach, w wyniku czego zabezpieczono 3 automaty i wszczęto 18 postępowań karnych skarbowych. Od 1 stycznia do 31 października 2009 r. przeprowadzono 2.491 kontroli stwierdzając nieprawidłowości w 150 punktach. Zabezpieczono jeden automat oraz wszczęto 47 postępowań karnych skarbowych.

W trakcie 288 kontroli przeprowadzonych w salonach gier na automatach stwierdzono jedną nieprawidłowość. W ramach wykonywania stałych nadzorów w kasynach gry nie stwierdzono nieprawidłowości⁴. Stałym nadzorem objętych było 7 kasyn gry.

W latach 2008-2009 prowadzono systematyczne działania mające na celu wykrywanie urządzania gier bez wymaganych zezwoleń. W wyniku 51 kontroli zatrzymano 144 automaty.

- 1.3. Izba Celna podjęła niezwłocznie działania w zakresie wdrożenia eksperymentu kontrolnego. Pierwsze kontrole w punktach gier na AoNW zostały przeprowadzone w grudniu 2009 r. i ujawniły znaczną skalę przypadków naruszania przez podmioty posiadające zezwolenia na urządzanie i prowadzenie gier na AoNW przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Skontrolowano 125 punktów gier na AoNW, w których sprawdzono 252 AoNW. Nieprawidłowości stwierdzono w 106 punktach gier na AoNW. Zajęto 206 AoNW oraz wszczęto 95 spraw karnych skarbowych.[...]⁵

- 1.4. W I półroczu 2010 r. zmniejszono skalę kontroli punktów gier na AoNW, w porównaniu do I półrocza 2009 r. Skontrolowano 10,5% punktów gier, w których była prowadzona działalność oraz 2,7% ogółu eksploatowanych w nich automatów, podczas gdy w pierwszym półroczu 2009 r. skontrolowano 37,6% punktów gier oraz 26,7% eksploatowanych automatów. Jednak w I półroczu 2010 r.⁶ efektywność kontroli w punktach gier, w związku z zastosowaniem eksperymentu, wyniosła 68,6% podczas

³ W związku z wejściem w życie 31 października 2009 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, uprawnienie określono w art. 32 ust. 1 pkt 13.

⁴ Kontrole w ramach stałych nadzorów były prowadzone 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 wzajemnych (Dz.U. Nr 188, poz.1459), tj. do dnia 08 listopada 2009 r. Stały nadzór polegał na wykonywaniu czynności kontrolnych przez utworzone w kasynach komórki stałego nadzoru.

⁵ Wyłączenia dokonano 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.) zwanej dalej uodip 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.) zwanej dalej Op. – tajemnica skarbową.

⁶ W przypadku kontroli z wykorzystaniem eksperymentu kontrolnego efektywność działań w pierwszym kwartale wyniosła 96,6%.

gdy w I półroczu 2009 r. 1,7%. Wzrosła liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, zabezpieczonych automatów (do 119) oraz wszczętych spraw karnych skarbowych (do 119).

- 1.5. W okresie od 31 października 2009 r. do czasu zakończenia kontroli Dyrektor Izby Celnej wydał zgodnie z art. 59 ust. 4 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁷ decyzję cofającą zezwolenie na urządzenie i prowadzenie gier na AoNW dla podmiotu, który nie wykonywał działalności objętej zezwoleniem przez okres dłuższy niż 6 miesięcy. Wszczęto 18 postępowań w sprawie cofnięcia zezwolenia na urządzenie i prowadzenie gier na AoNW.
- 1.6. Izba Celną nie wykonywała samodzielnych kontroli, o których mowa w art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej⁸. Zadanie to należało do Wydziału Zwalczania Przestępczości Izby Celnej. NIK stwierdziła, że Wydział ograniczał się do zapewnienia asysty pracownikom i funkcjonariuszom komórek szczególnego nadzoru podatkowego lub dozoru urzędów celnych w miejscu wykonywania przez nich zadań.
- 1.7. Wdrożenie kontroli w drodze eksperymentu kontrolnego skutkowało wzrostem efektywności kontroli w punktach gier na AoNW. Kontrola nie wykazała aby inne zmiany systemowe dotyczące kontroli wykonywanej przez Służbę Celną, w tym tryb kontroli w kasynach gry, przyczyniły się do wzmocnienia nadzoru nad rynkiem gier i skuteczniejszego ujawniania nieprawidłowości. Zdaniem NIK, ze względu na krótki okres obowiązywania nowych rozwiązań, istnieje potrzeba monitorowania ich skuteczności. Spośród 68 kontroli przeprowadzonych w kasynach gry nieprawidłowości stwierdzono w jednej, a spośród 110 kontroli wykonanych w salonach gier nieprawidłowości stwierdzono w trzech.
Kontynuowano systematyczne działania ukierunkowane na ujawnianie miejsc nielegalnego urządzenia gier hazardowych. W I półroczu 2010 r. w wyniku 31 kontroli zatrzymano 80 automatów.
- 1.8. W trakcie kontroli nie przedłożono NIK dokumentów kierowanych do Ministerstwa Finansów, w których Izba Celną wskazywałaby przeszkody uniemożliwiające efektywne wykonywanie zadań przez podległe organy oraz dowodów potwierdzających prowadzenie w tym zakresie analiz. Doświadczenia Izby Celnej mogłyby być cenne, gdyż w województwie mazowieckim działa najwięcej podmiotów zarządzających gry hazardowe oraz koncentruje się połowa dochodów z podatku od gier w kraju.
2. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Izby Celnej wydał 118 zezwoleń na urządzenie loterii promocyjnych i 12 na urządzenie loterii audiotekstowych. Na podstawie badania 6 postępowań o udzielenie zezwolenia na urządzenie loterii audiotekstowych NIK stwierdziła, że wydane rozstrzygnięcia były zgodne z zasadami określonymi w ustawie o grach hazardowych. Badanie 6 postępowań o wydanie zezwolenia na prowadzenie gier na AoNW wykazało, że w każdej z 6 spraw występowały nieuzasadnione przerwy w podejmowaniu czynności trwające powyżej 1 miesiąca, w wyniku czego zakończenie postępowań nastąpiło po upływie ponad pół roku od dnia przejęcia akt z Izby Skarbowej.

⁷ Dz.U. Nr 201, poz. 1540.

⁸ tj. kontroli przestrzegania przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie gier hazardowych oraz zgodności tej działalności z udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem.

W jednym przypadku Izba Celna nie poinformowała wnioskodawcy o przedłużeniu postępowania i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy w trybie art. 140⁹ Ordynacji podatkowej¹⁰, a w pozostałych 5 przypadkach czynności tej dokonano ze opóźnieniem, gdy łączny czas trwania postępowań (w Izbie Skarbowej i Izbie Celnej) wynosił w poszczególnych sprawach od 9 do 24 miesięcy. Powyższe uchybienia nie miały jednak wpływu na rozstrzygnięcie badanych postępowań z uwagi na obowiązek ich umorzenia wynikający z art. 129 ust. 2 ustawy o grach hazardowych.

3. Sprawozdanie roczne Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych w 2009 r. zostało sporządzone terminowo, a dochody z podatku od gier oraz zaległości pozostałe do zapłaty zostały w nim ujęte, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Zaległości w podatku od gier na koniec 2009 r. wg sprawozdania wyniosły 33.516,4 tys. zł, z czego kwota [...] ¹¹ NIK zwraca uwagę, że taki sposób rozliczeń spowodował, że w sprawozdaniu rocznym Rb-27 części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa w rozdziale 75614 § 005 ¹² stan zaległości był zawyżony o 32 mln zł. Przyczyna niedokonania prawidłowych rozliczeń przed zakończeniem roku budżetowego nie leżała po stronie Izby Celnej tylko po stronie DMUS.
4. Izba Celna podejmowała niezwłocznie działania windykacyjne i egzekucyjne wobec podatników podatku od gier niewywiązujących się w terminie z zapłaty zobowiązań podatkowych. Według stanu na 18 listopada 2010 r. wyegzekwowano 3.296,1 tys. zł, tj. 98,3% zaległości pozostałych do zapłaty. Do wyegzekwowania pozostała kwota – 56,9 tys. zł.
5. Izba Celna nie weryfikowała terminowości wprowadzania do systemu Zefir deklaracji dla podatku od gier przez podległe urzędy celne. Badanie wybranych zapisów w systemie Zefir wykazało, że w przypadku 28 deklaracji korygujących zarejestrowane daty złożenia oraz wpływu do Urzędu Celnego I w Warszawie były niezgodne z datami uwidocznionymi na deklaracjach. Ustalono, że korekty wprowadzano z datami właściwymi dla deklaracji pierwotnej. W 10 przypadkach wprowadzenie deklaracji korygujących na łączną kwotę 2.270,9 tys. zł nastąpiło z opóźnieniem, tj. po upływie około 2 miesięcy od daty wpływu. Skutkiem tego było zakwalifikowanie tych dokumentów do niewłaściwego okresu sprawozdawczego i w konsekwencji zawyżenie kwoty należności wykazanej w sprawozdaniu Rb-27 za czerwiec 2010 r. o 4.069,1 tys. zł ¹³. Działaniem tym naruszono art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości ¹⁴,

⁹ Zgodnie z art. 140 Op. o każdym przypadku niezakończenia sprawy we właściwym terminie organ podatkowy obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie podatkowym również w przypadku, gdy niedotrzymanie terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych od organu.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8 poz. 60, ze zm.).

¹¹ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip oraz art. 297 i art. 298 Op.).

¹² Rozdział 75614 Wpływy z gier § 005 Podatek od gier.

¹³ Według pierwotnych wersji deklaracji łączna kwota zobowiązania wynosiła 6.340 tys. zł, po korekcie - 2.270,9 tys. zł.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. NIK zwraca jednocześnie uwagę, że przyjęta praktyka kwalifikowania deklaracji podatkowej (w tym korekty) do okresu sprawozdawczego na podstawie daty rejestracji dokumentu w systemie Zefir nie znajduje uzasadnienia w świetle art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Zdaniem NIK o wystąpieniu zdarzenia w danym okresie sprawozdawczym nie może decydować data jego zarejestrowania w systemie.

6. W I półroczu 2010 r. na konta 3 funduszy¹⁵ wymienionych w art. 86-88 ustawy o grach hazardowych przekazano łącznie kwotę 319.933,2 tys. zł tj. 100% dopłat wpłaconych na konto sum depozytowych Izby Celnej w okresie od 1 stycznia do 24 czerwca 2010 r. Dopłaty na rachunki ww. Funduszy zostały przekazane w terminie i w wysokościach zgodnych z zasadami określonymi w rozdziale 9 wyżej wymienionej ustawy.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. rozważenie prowadzenia analiz skuteczności nowych regulacji w zakresie gier hazardowych oraz trybu kontroli wykonywanych przez Służbę Celną;
2. wypracowanie koncepcji wykonywania przez Wydział Zwalczania Przestępczości Izby Celnej kontroli, o których mowa w art. 30 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej;
3. skuteczne egzekwowanie od jednostek podległych terminowego wprowadzania danych z deklaracji korygujących do systemu Zefir;
4. kwalifikowanie dowodów do okresów sprawozdawczych w sposób zgodny z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Dyrektora 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 przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów 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 właściwej komisji NIK.

¹⁵ Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.

