



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu
i Finansów**

Warszawa, dnia 23 grudnia 2010 r.

**Pani
Anna Mokrska
Naczelnik Urzędu Celnego I
w Warszawie**

KBF-4101-05-04/2010
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 Urząd Celný I w Warszawie, zwany w dalszej treści Urzędem, w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier w latach 2008–2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Naczelnik niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, działalność Urzędu Celnego I w Warszawie w zakresie objętym kontrolą.

1. Urząd Celný rzetelnie sprawował szczególny nadzór podatkowy w kasynach gry, salonach gier na automatach i punktach gier na automatach o niskich wygranych (AoNW), a następnie wykonywał kontrole urządzania i prowadzenia gier hazardowych. Przeprowadzano kontrole w zakresie nielegalnego urządzania gier, a po wejściu w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej² korzystano z uprawnienia kontrolnego do prowadzenia gry na automacie w drodze eksperymentu. Nie przeprowadzano kontroli podatkowej w zakresie podatku od gier i dopłat.

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

² Dz.U. Nr 168, poz. 1323.

1.1. W okresie styczeń 2008 – październik 2009 stały nadzór w siedmiu kasynach gry sprawowało średnio 34 funkcjonariuszy Urzędu. W ramach stałego nadzoru w kasynach poza pomyłkami arytmetycznymi, nie stwierdzono nieprawidłowości.

W każdym z salonów gier na automatach przeprowadzano w roku średnio trzy kontrole. W wyniku 64 kontroli w zakresie prawidłowości obliczania rezultatów gier na automatach, zasadności i prawidłowości wystawiania imiennych zaświadczeń o uzyskanej wygranej oraz kompletności akt weryfikacyjnych³, nieprawidłowości stwierdzono w jednej kontroli. W 2008 r. ujawniono eksploataowanie 21 automatów do gier wcześniej niż wskazano we wnioskach o rejestrację.

1.2. Funkcjonariusze Urzędu przeprowadzili w 2008 r. oraz w ciągu 10 miesięcy 2009 r. 1.599 kontroli w punktach gier na automatach o niskich wygranych. Nieprawidłowości stwierdzono w 16 kontrolach, w tym w 10 ustalono reklamowanie działalności w zakresie gier hazardowych, tj. naruszenie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych⁴. Efektywność kontroli przeprowadzonych w punktach gier na automatach o niskich wygranych w 2008 r. wyniosła 0,2%, a w okresie od stycznia do października 2009 r. – 2,2%⁵.

W 2008 r. objęto kontrolą 1.611 AoNW, co stanowiło 75,7% automatów eksploatowanych na dzień 31 grudnia 2008 r. (2.127). Zabezpieczono trzy automaty oraz wszczęto dwa postępowania karne skarbowe. Od stycznia do października 2009 r. kontrolą objęto 1.015 AoNW, co stanowiło 38,9% automatów eksploatowanych na dzień 31 października 2009 r. (2.607). Zabezpieczono jeden automat oraz wszczęto jedno postępowanie karne skarbowe.

[...] ⁶

1.3. W okresie listopad 2009 r. – czerwiec 2010 r. funkcjonariusze Urzędu przeprowadzili 68 kontroli w kasynach gry nie stwierdzając nieprawidłowości. W salonach gier na automatach przeprowadzono 66 kontroli stwierdzając dwie nieprawidłowości. Kontynuowano kontrole nielegalnego urządzania gier na automatach. W wyniku trzech kontroli zatrzymano siedem automatów.

Z dniem 31 października 2009 r. obszar kontroli w zakresie gier hazardowych rozszerzył się między innymi o kontrole w podmiotach prowadzących loterie oraz zakłady wzajemne. W I półroczu 2010 r. przeprowadzono 47 kontroli urządzania i prowadzenia zakładów wzajemnych w wyniku, których w jednej stwierdzono nieprawidłowości oraz

³ Protokół urzędowego sprawdzenia wraz ze zgłoszeniem i dołączonymi dokumentami (w tym o wprowadzonych zmianach) stanowi akta weryfikacyjne podmiotu.

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

⁵ Efektywność kontroli mierzona relacją liczby kontroli wynikowych do ogółu przeprowadzonych kontroli. W punktach gier na AoNW w 2008 r. przeprowadzono – 952 kontrole, z czego w dwóch stwierdzono nieprawidłowości, a od stycznia do października 2009 r. – 647 kontroli, z czego w 14 stwierdzono nieprawidłowości.

⁶ 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

dziewięć kontroli urządzania i prowadzenia loterii, w dwóch stwierdzono nieprawidłowości.

- 1.4. Po wejściu w życie nowej ustawy o Służbie Celnej stwierdzono wzrost efektywności kontroli przeprowadzanych przez funkcjonariuszy Urzędu. Efektywność w listopadzie i grudniu 2009 r. wyniosła 16,7%, a w I półroczu 2010 r. 14,3%. Na podniesienie efektywności znacząco wpłynęły kontrole przeprowadzone w punktach gry na automatach o niskich wygranych z wykorzystaniem uprawnienia, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 13 ustawy o Służbie Celnej, tj. eksperymentu.

Kontrole w punktach gry na AoNW z wykorzystaniem eksperymentu Urząd rozpoczął w grudniu 2009 r. W ramach 27 kontroli dokonano sprawdzenia 52 automatów. Nieprawidłowości stwierdzono w 19 kontrolach w wyniku, których zabezpieczono 36 automatów do gry i wszczęto 19 spraw karnych skarbowych. Efektywność kontroli z wykorzystaniem eksperymentu wyniosła w grudniu 2009 r. 70,4%.

W I półroczu 2010 r. zmniejszono skalę kontroli w punktach gry na automatach o niskich wygranych z wykorzystaniem eksperymentu. Przeprowadzono 17 kontroli w ramach, których sprawdzono 22 automaty do gry. Nieprawidłowości stwierdzono w 16 kontrolach w wyniku, których zabezpieczono 21 automatów i wszczęto 16 spraw karnych skarbowych. Efektywność kontroli z wykorzystaniem eksperymentu wyniosła 94,1%. Było to również wynikiem prawidłowego typowania przez Izbę Celną w Warszawie podmiotów przewidzianych do objęcia kontrolą⁷.

Wykorzystanie uprawnienia do przeprowadzania w drodze eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia możliwości gry na automatach wpłynęło na zwiększenie liczby kontroli wynikowych przeprowadzanych przez funkcjonariuszy Urzędu. 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.

- 1.5. Od listopada 2009 do czerwca 2010 r. nie przeprowadzano kontroli podatkowej w zakresie podatku od gier lub dopłat. W operacyjnym planie kontroli na II półrocze 2010 r. ujęta została jedna kontrola podatkowa, którą wszczęto w październiku 2010 r.

- 1.6. Naczelnik Urzędu od stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r. nie występował do innych uprawnionych organów z wnioskami o przeprowadzenie kontroli u podatników urządzających gry lub zakłady wzajemne, jak również nie zwracał się do Wywiadu skarbowego o przeprowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych. W 2009 r. na wniosek Wywiadu Skarbowego Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie Urząd Celny przekazał informacje dotyczące trzynastu podmiotów urządzających gry na AoNW.

- 1.7. W trakcie kontroli nie przedłożono NIK dokumentów kierowanych do Dyrektora Izby Celnej w Warszawie lub innych organów o barierach i problemach w zwalczaniu nieprawidłowości na rynku gier. W złożonych wyjaśnieniach wskazano, że informacje

⁷ Ujmowanych w „Planach działań w ramach koordynowanych kontroli urządzania i prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych”.

w powyższym zakresie przekazywano w trybie roboczym na naradach i odprawach w Izbie Celnej. Zdaniem NIK, dokumentowanie przekazywania takich informacji może przyczynić się do szybszego i skuteczniejszego wdrażania nowych rozwiązań umożliwiających zwalczanie nieprawidłowości na rynku gier.

2. Urząd rzetelnie monitorował terminowość składania deklaracji POG przez podatników. Stwierdzono natomiast przypadki nieterminowego wprowadzania deklaracji do systemu ZEFIR oraz niezgodność wprowadzonych danych z dokumentami źródłowymi. W przypadku dwóch podatników przyjmowano i akceptowano deklaracje sporządzone niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie wzoru deklaracji podatkowej dla podatku od gier⁸.

- 2.1. Badanie 128 wybranych deklaracji POG wykazało, że 11 wprowadzono do systemu ZEFIR z opóźnieniem. Jedną deklarację zarejestrowano po upływie miesiąca od daty wpływu do Urzędu, dwie deklaracje korygujące po upływie 1,5 miesiąca oraz osiem deklaracji korygujących po dwóch miesiącach. Wprowadzenie z opóźnieniem dziesięciu deklaracji korygujących na łączną kwotę 2.270,9 tys. zł skutkowało zakwalifikowaniem tych dokumentów do niewłaściwego okresu sprawozdawczego i w konsekwencji zawyżeniem o 4.069,1 tys. zł⁹ kwoty należności wykazanej w sprawozdaniu Rb-27 za czerwiec 2010 r. sporządzonym przez Izbę Celną w Warszawie. Działanie to było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰. Powyższe opóźnienia wykazały, że sprawowana przez Kierownika Referatu Akcyzy i Gier 2 kontrola terminowości ewidencjonowania deklaracji w systemie ZEFIR była niewystarczająca. W systemie Zefir na poziomie Urzędu Celnego nie było dostępnego raportu wspomagającego prace w tym zakresie.

Wyniki szczegółowego badania wykazały, że w przypadku 30 dokumentów¹¹ wprowadzone do systemu ZEFIR daty wpływu deklaracji do Urzędu były niezgodne z rzeczywistymi datami na deklaracjach. Powyższe wynikało z faktu wprowadzenia korekt deklaracji z datami właściwymi dla deklaracji pierwotnej. Działanie to skutkowało brakiem czytelności zapisów jak również utrudniało zidentyfikowanie dokumentu źródłowego, szczególnie w przypadku wprowadzenia za ten sam okres kilku dokumentów.

- 2.2. Analiza deklaracji wykazała, że jeden z podatników za okres od października 2009 r. do maja 2010 r. składał odrębne deklaracje „częstkowe” dla poszczególnych ośrodków gier, zamiast jednej deklaracji zbiorczej POG-4 (a od stycznia 2010 r. po jednej zbiorczej deklaracji POG-4 i POG-5) z odpowiednią liczbą załączników. Inny podatek za okres

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 października 2009 r. w sprawie wzoru deklaracji podatkowej dla podatku od gier (Dz.U. Nr 181, poz.1411 ze zm.), które obowiązywało do 30 stycznia 2010 r. oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie wzorów deklaracji podatkowej dla podatku od gier (Dz.U. Nr 13, poz. 71).

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

¹⁰ Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

¹¹ Zadeklarowano podatek w kocie 14.206,2 tys. zł.

od października 2009 r. do czerwca 2010 r. składał deklaracje POG-4 (a od stycznia 2010 r. POG-5) z jednym załącznikiem POG-4/A lub POG-5/A, w którym ujmował łącznie kwoty dla dwóch ośrodków gier, prowadzonych na podstawie odrębnych zezwoleń. Było to niezgodne z objaśnieniem zamieszczonych na wzorach deklaracji podatkowych dla podatku od gier¹². Wymienieni podatnicy, składający deklaracje niezgodnie z ustalonymi zasadami, dopiero w trakcie kontroli NIK zostali pisemnie wezwani do skorygowania nieprawidłowości. Akceptowanie składania kilku deklaracji zamiast jednej z załącznikami skutkowało rozbieżnościami pomiędzy danymi wprowadzonymi do systemu ZEFIR a dokumentami źródłowymi. W przypadku drugiego z podatników podawanie łącznych danych dotyczących dwóch ośrodków gier skutkowało brakiem informacji dla poszczególnych ośrodków między innymi w zakresie podstaw opodatkowania i kwot podatku. Ponadto Urząd zaakceptował złożoną przez jednego z wyżej wymienionych podatników nieprawidłowo wypełnioną deklarację POG-5 za kwiecień 2010 r., w której między innymi wykazano kwotę do wpłaty 0 zł, podczas gdy powinna być ona zgodna z wartością wykazaną w załączniku, tj. 2.957,6 tys. zł. Do systemu ZEFIR wprowadzono kwotę wykazaną w załączniku. Postępowanie takie mogłoby rodzić wątpliwości w przypadku niezapłacenia przez podatnika zobowiązania podatkowego wynikającego z tej deklaracji i konieczności wystawienia tytułu wykonawczego. Zgodnie z pouczeniem zamieszczonym na deklaracji POG-5 w przypadku niewpłacenia w obowiązującym terminie kwoty z poz. 32 lub wpłacenia jej w niepełnej wysokości niniejsza deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, o czym mowa w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³.

3. W uzasadnionych przypadkach Urząd Celny podejmował niezbędne czynności wobec osób odpowiedzialnych za naruszenie przepisów. W okresie od stycznia 2008 r. do czerwca 2010 r. do komórki karnej skarbowej Urzędu wpłynęło 89 zawiadomień własnych o naruszeniu przepisów prawa oraz dwa zawiadomienia zewnętrzne. Referat Dochodzeniowo-Śledczy prowadził również 13 spraw wewnętrznych, których wpływ nastąpił w latach 2006-2007. Do dnia zakończenia kontroli nie zostały rozstrzygnięte 64 sprawy spośród 104. Z 40 zakończonych postępowań, analizą objęto siedem umorzonych, które były prowadzone na podstawie zawiadomień wewnętrznych. Sprawy dotyczyły przestępstw skarbowych polegających na urządzaniu gry na automatach do gry o niskich wygranych wbrew przepisom ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Umorzeń dokonano na podstawie art. 322 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego¹⁴ (kpk) ze względu na niewykrycie sprawcy czynu zabronionego lub art. 17 § 1 pkt 1 i art. 322 § 1 kpk wobec braku dowodów dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu oraz wobec nie wykrycia sprawcy. W jednej z siedmiu spraw umorzonych stwierdzono opóźnienie w nadaniu jej biegu,

¹² Gdy w ramach właściwości miejscowej naczelnika urzędu celnego podatnik posiada więcej niż jedno zezwolenie/koncesję, podatnik powinien złożyć tyle załączników, ile zezwoleń/koncesji posiada.

¹³ Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.

¹⁴ Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

tj. dochodzenie wszczęto po upływie dziewięciu miesięcy od daty wpływu do komórki karnej skarbowej, w pozostałych sześciu sprawach nie stwierdzono opóźnień w nadaniu im biegu.

4. W okresie objętym kontrolą Urząd Celny nie udzielał ulg w podatku od gier. W żadnej sprawie, spośród dziesięciu wniosków o odroczenie terminu płatności oraz 11 wniosków o rozłożenie zapłaty podatku na raty, nie wydano rozstrzygnięcia przyznającego ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych. Szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania, w których wydano rozstrzygnięcia, co do istoty sprawy, tj. dwie decyzje o odmowie odroczenia terminu płatności. Postępowania prowadzono wnikliwie oraz zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁵.
5. Przejęcie spraw od urzędu skarbowego nastąpiło zgodnie z porozumieniem z dnia 26 października 2009 r. zawartym pomiędzy Dyrektorem Izby Celnej w Warszawie a Dyrektorem Izby Skarbowej w Warszawie. NIK zwraca uwagę na opieszałość Urzędu Celnego w wydaniu postanowienia o stwierdzeniu nadpłaty w podatku od gier. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego Warszawa Śródmieście 4 listopada 2009 r. przekazał zgodnie z właściwością Naczelnikowi Urzędu wniosek o stwierdzenie nadpłaty w podatku od gier w kwocie 13,7 tys. zł. Naczelnik Urzędu Celnego, pomimo posiadania dokumentów niezbędnych do wydania postanowienia, przedłużał postępowanie w sprawie i postanowienie o zaliczeniu nadpłaty na poczet bieżących zobowiązań w podatku od gier wydał po upływie 4 miesięcy od daty wpływu wniosku do Urzędu. Po wejściu w życie nowej ustawy o Służbie Celnej była to jedyna sprawa tego rodzaju przejęta z urzędu skarbowego.

Przedstawiając powyższe uwagi i opinie, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- bieżące wprowadzanie deklaracji do systemu ZEFIR,
- wyeliminowanie przypadków wprowadzania do systemu ZEFIR danych niezgodnych z dokumentami źródłowymi,
- dokumentowanie przekazywania Izbie Celnej informacji o skuteczności regulacji w zakresie gier hazardowych oraz uwarunkowaniach utrudniających zwalczanie negatywnych zjawisk na rynku gier.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Panią Naczelnik 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 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Naczelnik prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

¹⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

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