



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.411.008.02.2020

**Pan Olgierd Cieślik**  
Prezes Zarządu  
Totalizatora Sportowego sp. z o.o.  
ul. Targowa 25, 03-728 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**I/20/006 Realizacja dochodów państwa z gier hazardowych oraz monopolu państwa  
na urządzenie tych gier**

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Totalizator Sportowy sp. z o.o. <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olgiard Cieřlik, Prezes Zarządu, od dnia 20 marca 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Prezesa Zarządu poprzednio pełnili: Łukasz Łazarewicz, od 14 kwietnia 2016 r. do 6 lutego 2017 r. Wojciech Szpil, od 18 grudnia 2012 r. do 11 marca 2016 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 4-6)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja dochodów państwa z gier hazardowych oraz monopolu państwa na urządzenie tych gier.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2020 r. z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych oraz dowodów wytworzonych przed tym okresem, jeżeli miały one istotny wpływ na kontrolowaną działalność. Dla celów porównawczych także dane statystyczne za 2015 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Renata Iwaniuk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/118/2020 z dnia 17 grudnia 2020 r. 2. Igor Strąk, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 21409. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

TS realizował prawidłowo, w terminie oraz zgodnie z przepisami *ustawy o grach hazardowych* zobowiązania z tytułu podatku od gier hazardowych oraz poboru i przekazywania na rachunek bankowy urzędu skarbowego dopłat w grach objętych monopolem państwa. Kwoty tych wpłat wykazywały trend rosnący. W badanym okresie TS wprowadził do oferty dla graczy nowe gry i nowe kanały dystrybucji gier, podejmował także działania w celu ułatwienia klientom dostępu do gier, co przyniosło zwiększenie przychodów Spółki.

Roczne opóźnienie Totalizatora Sportowego sp. z o.o. we wdrażaniu rozszerzonego przepisami *ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw*<sup>4</sup> dotychczasowego monopolu państwa spowodowało, iż latach 2017 r. i 2018 r. (styczeń-listopad) Spółka nie osiągnęła planowanych przychodów z nowych gier udostępnianych w Internecie (iLOTTO i Total Casino). Tym samym Spółka nie odprowadziła od tych gier, za ten okres, podatku od gier oraz dopłat od gier i loterii wynikających z przepisów *ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych*<sup>5</sup>, w szacunkowej wysokości 54,6 mln zł.

<sup>1</sup> Dalej także: TS sp. z o.o., TS lub Spółka.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 88. Dalej: *ustawa o zmianie ustawy o grach hazardowych*.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2094 ze zm. Dalej: *ustawa o grach hazardowych lub ugh*.

Opóźnione o prawie rok zostało wdrożenie m.in. gier liczbowych urządzanych przez sieć Internet iLOTTO, gier kasynowych w Internecie, w tym gry na automatach, Total Casino. [...] <sup>6</sup>. Tym niemniej w latach 2016-2020 kwoty odprowadzanego przez Spółkę podatku od gier systematycznie rosły z 866,7 mln zł w 2016 r. do 1 182,8 mln zł w 2020 r., osiągając w tym okresie łączną wysokość 4 922,1 mln zł.

W latach 2016-2020 Spółka prawidłowo, tj. w wymaganych terminach i należnych kwotach, wywiązywała się z ustawowego obowiązku odprowadzania podatku od gier oraz poboru i przekazywania dopłat w grach liczbowych i loteriach pieniężnych objętych monopolem państwa, docelowo przeznaczonych na fundusze specjalne, wspierające sport, kulturę oraz inne cele społeczne.

NIK ocenia jako skuteczne działania TS na rzecz rozwoju i zwiększania atrakcyjności oferty produktowej Spółki, dostosowywania jej do potrzeb klientów i wdrażania narzędzi ułatwiających klientom możliwość korzystania z nich. W wyniku podjętych działań oferta produktowa TS dla gier kasynowych została rozszerzona o 267,1%, tj. z 82 tytułów na koniec 2018 r. do 301 na koniec 2020 r. Nastąpił także wzrost liczby dostępnych gier liczbowych iLOTTO z trzech na koniec 2018 r. do siedmiu na koniec 2020 r. <sup>7</sup> W 2019 r. rozszerzono ofertę Spółki o dostęp w iLOTTO do jednej loterii pieniężnej, a w 2020 r. do kolejnych pięciu. Liczba oferowanych przez Spółkę w kanale naziemnym loterii pieniężnych wzrosła z 79 w 2016 r. do 96 w 2020 r.

W ocenie NIK działania w ramach utworzenia salonów gier na automatach nie były prowadzone w sposób optymalny, ponieważ wybrany przez Spółkę partner nie wywiązał się z umowy na dostawę terminali i systemu centralnego <sup>8</sup>. [...] Na koniec 2020 r. uruchomiono 522 salony gier na automatach [...]. Spółka, bazując m.in. na wynikach przeprowadzonego pilotażu, przyjęła w 2019 r., że najbardziej efektywnym rozwiązaniem jest uruchamianie mniejszych salonów z około pięcioma terminalami.

NIK dostrzega i ocenia pozytywnie zaangażowanie i aktywne działania Totalizatora Sportowego sp. z o.o. zmierzające do identyfikowania, ujawniania i ograniczania nielegalnie urządzanych w Polsce gier hazardowych na automatach do gier oraz gier hazardowych w sieci Internet. Działania te Spółka podejmowała m.in. w ramach zawartego w 2018 r. z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej <sup>9</sup>, Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Finansów *Porozumienia w sprawie współdziałania w zakresie wymiany informacji o naruszeniach przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych* zawartego, uaktualnionego w 2021 r.

---

<sup>6</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176) i art. 11 ust. 2 *ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913). Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorcy Totalizator Sportowy sp. z o.o.

W dalszej części wystąpienia w miejscach oznaczonych jako „[...]” dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa na tej samej podstawie prawnej.

<sup>7</sup> Przy czym należy wskazać, iż gry liczbowe takie jak: Lotto oraz Lotto Plus, Ekstra Pensja oraz Ekstra Premia; Multi Multi oraz Multi Multi Plus, traktowane są łącznie jako trzy gry liczbowe, a nie jako oddzielne sześć gier.

<sup>8</sup> Zagadnienie to było przedmiotem badania i oceny NIK w toku przeprowadzonej w Totalizatorze Sportowym sp. z o.o. kontroli R/19/012 Realizacja procedur zakupowych przez spółki Skarbu Państwa – wystąpienie pokontrolne z dnia 21 stycznia 2020 r., zmienione zgodnie z uchwałą Komisji Rozstrzygającej z dnia 22 lipca 2020 r.

<sup>9</sup> Dalej: KAS.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Realizacja dochodów z gier hazardowych, związanych z nimi obowiązków podatkowych i innych obciążeń

##### 1.1. Przychody Totalizatora Sportowego sp. z o.o. z gier

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2020 TS uzyskiwał przychody ze sprzedaży gier objętych monopolem państwa. W 2016 r. były to gry liczbowe i loterie pieniężne. Nowelizacja *ugh* w 2016 r. rozszerzyła dotychczasowy monopol państwa w zakresie gier liczbowych i loterii pieniężnych o: gry liczbowe i loterie pieniężne urządzone przez sieć Internet (iLOTTO); gry kasynowe w Internecie, w tym gry na automatach, (Total Casino); gry na automatach w salonach gier na automatach (SGA) oraz o gry liczbowe i loterie pieniężne urządzone jednocześnie na terytorium więcej niż jednego państwa (gry multijurysdykcyjne). Przychody z tytułu urządzania gier liczbowych w Internecie, w tym gry multijurysdykcyjnej Eurojackpot, gier kasynowych w Internecie (Total Casino), gier na automatach w salonach gier na automatach Spółka uzyskuje od 2018 r., a od 2019 r. z urządzania loterii pieniężnych w Internecie. Z gry Eurojackpot (naziemnej) Spółka uzyskiwała przychody już w 2017 r.

W badanym okresie z gier liczbowych Spółka uzyskała łączne przychody w wysokości 18 279 795,5 tys. zł<sup>11</sup>. W okresie tym przychody ze sprzedaży tego rodzaju gier wykazywały dodatnią dynamikę rok do roku, z wyjątkiem 2017 r., w którym odnotowano spadek przychodów w stosunku do roku 2016 do wartości 96,4% (-3,6%). W pozostałych latach uzyskano następujące wartości: 2018/2017 – 102,7%, 2019/2018 – 106,5%, 2020/2019 – 100,7%. W latach 2016-2020 dynamika przychodów ze sprzedaży gier liczbowych wyniosła 106,2%.

W kontrolowanym okresie Spółka planowała przychody ze sprzedaży gier liczbowych w łącznej wysokości 17 969 553,0 tys. zł (według planów po zmianach)<sup>12</sup>. W poszczególnych latach zrealizowała plan przychodów (po zmianach) w wysokości: 109,5% w 2016 r., 96,4% w 2017 r., 98,6% w 2018 r., 103,8% w 2019 r. i 101,0% w 2020 r. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacyjnego Spółki<sup>13</sup>, z uwagi na charakter prowadzonej działalności (gry hazardowe), precyzyjne ustalenie szacunkowych przychodów z gier liczbowych nie jest możliwe ze względu na występujący element losowości i zmieniające się preferencje graczy. Niezrealizowanie przez Spółkę założonych planów sprzedaży w latach 2017-2018 związane było m.in. z ogólnosiątkowym trendem wzrostu zainteresowania graczy grami o wyższej wypłacalności i szybkim wyniku; zmianą nawyków zakupowych klientów, przesunięciem części sprzedaży w kierunku nowo wprowadzonej na rynek polski kumulacyjnej gry multijurysdykcyjnej Eurojackpot; zmianą struktury wiekowej graczy<sup>14</sup>. Dla tych gier nastąpiło pogłębienie tzw. efektu zmęczenia kumulacyjnego, co oznacza, iż wraz z cyklem życia produktu, występowanie kolejnych stopni kumulacji wygranej przy równoczesnym informowaniu graczy o tym fakcie, nie przekładało się na wyższy wzrost sprzedaży.

<sup>10</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Z tego: 3 604 430,9 tys. zł w 2016 r., 3 475 827,0 tys. w 2017 r., 3 569 705,5 tys. zł w 2018 r., 3 801 761,3 tys. zł w 2019 r. i 3 828 070,8 tys. zł w 2020 r. Kwota ta obejmuje przychód TS w latach 2018-2020 z urządzania gier liczbowych w sieci Internet i na urządzeniach mobilnych (iLOTTO)

<sup>12</sup> Planowane przychody ze sprzedaży gier liczbowych Spółka określiła w pierwotnych Planach rzeczowo-finansowych na poszczególne lata 2016-2020 w łącznej wysokości 17 915 836,5 tys. zł.

<sup>13</sup> Pismo z dnia 5 lutego 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

<sup>14</sup> Zmniejszenie udziału graczy w wieku 18-29 lat w tradycyjnych grach liczbowych; wzrost odsetek graczy w wieku 60+.

Dla gier Super Szansa i Eurojackpot, na lata 2017-2018 Spółka przyjęła zbyt optymistyczne szacunki. Z chwilą wprowadzenia tych gier do oferty Spółki (Super Szansa czerwiec 2016 r.; Eurojackpot wrzesień 2017 r.) gry te w wyniku tzw. efektu nowości cieszyły się znaczną popularnością graczy. W kolejnych latach ich poziom sprzedaży stabilizował się, osiągając niższe niż planowano przychody.

(akta kontroli str. 7-15, 17, 360-366, 1574-1849)

W latach 2016-2020 Spółka osiągnęła łączne przychody ze sprzedaży loterii pieniężnych w wysokości 6 453 015,0 tys. zł<sup>15</sup>. W stosunku do roku 2016 dynamika przychodów ze sprzedaży tego rodzaju gier w 2020 roku wyniosła 150,5%. Wzrost wartości przychodów w tym segmencie wynikał przede wszystkim ze sprzedaży loterii typu Zdrapki. Przychód z ich sprzedaży wzrósł z 852 056,0 tys. zł w 2016 r. do 1 412 236,3 tys. zł w 2020 r., tj. o 65,7%. W badanym okresie Zdrapki zwiększały swój udział w przychodach ze sprzedaży gier liczbowych i loterii pieniężnych ogółem, z 18,6% w 2016 r. do 26,7% w 2020 r., co było rezultatem m.in. udostępniania przez Spółkę co roku większej liczby nowych Zdrapek i wzrostu zainteresowania graczy grami o wyższej wypłacalności i szybkim wyniku<sup>16</sup>.

[...] Ujemna dynamika sprzedaży loterii pieniężnych w 2020 r. była efektem pandemii COVID-19, w wyniku której zmniejszyła się zarówno liczba graczy odwiedzających punkty sprzedaży gier liczbowych, jak i wielkość środków, które gracze byli skłonni przeznaczyć na tę rozrywkę.

(akta kontroli str. 17, 363-366, 1576-1849)

W latach 2018-2020 łączne przychody TS sp. z o.o. ze sprzedaży gier w salonach gier na automatach (SGA) oraz gier kasynowych w Internecie, w tym gier na automatach w sieci Internet, (Total Casino)<sup>17</sup> wyniosły 14 814 617,7 tys. zł<sup>18</sup>,

[...]

W latach 2018-2020 GGR ze sprzedaży gier w salonach gier na automatach (SGA) oraz gier kasynowych w Internecie (Total Casino) wyniósł 595 886,7 tys. zł, z tego: 8 006,2 tys. zł w 2018 r., 192 284,2 tys. zł w 2019 r. i 395 596,3 tys. zł w 2020 r.

[...] Szacunki o możliwych do uzyskania w latach 2018-2019 przychodach ze sprzedaży gier w salonach na automatach bazowały na wartościach teoretycznych opartych o estymacje eksperckie<sup>19</sup>. Spółka nie prowadziła wcześniej działalności w tym zakresie. Niższe przychody, w stosunku do założeń ujętych w Planie rzeczowo-finansowym Spółki na 2018 r. i 2019 r. wynikały m.in.:

- z uruchomienia pierwszego salonu gier w czerwcu 2018 r., a nie jak pierwotnie zakładano na początku 2018 r., co miało związek z opóźnieniem prac Wojskowych Zakładów Łączności<sup>20</sup> nad systemem centralnym oraz automatami do gier w salonach;
- ze zbyt optymistycznych prognoz eksperckich w stosunku do uwarunkowań rynku polskiego, w tym niedostatecznego uwzględnienia wpływu ograniczeń regulacyjnych na atrakcyjność oferty gier na automatach w salonach gier

<sup>15</sup> Z tego: 971 902,8 tys. zł w 2016 r., 1 165 795,8 tys. zł w 2017 r., 1 346 671,0 tys. zł w 2018 r., 1 505 842,7 tys. zł w 2019 r. i 1 462 802,7 tys. zł w 2020 r. W tym przychód TS w okresie 2019-2020 z urządzania loterii pieniężnych w sieci Internet i na urządzeniach mobilnych (iLOTTO).

<sup>16</sup> Liczba wprowadzonych na rynek nowych Zdrapek: w 2016 r. – 39; w 2017 r. – 42; w 2018 r. – 44; w 2019 r. – 46, a w 2020 r. – 40.

<sup>17</sup> Przychody z gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach oraz z gier kasynowych (Total Casino), TS sp. z o.o. prezentuje w tzw. szyku rozwartym, gdzie w przychodach ujmowane są postawione w grze stawki, natomiast w pozycji kosztów prezentowane są uzyskane wygrane, co jest zgodnie z zasadami rachunkowości.

<sup>18</sup> Z tego: 164 632,4 tys. zł w 2018 r., 4 573 096,5 tys. zł w 2019 r. i 10 076 888,8 tys. zł w 2020 r.

<sup>19</sup> Pismo z dnia 5 lutego 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020 i pismo z dnia 8 lutego 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

<sup>20</sup> Dalej: WZŁ.

na automatach dla odbiorców<sup>21</sup>. Spółka, z uwagi na brak danych historycznych w zakresie gier w salonach na automatach, prognozując możliwe do uzyskania przychody opierała się na wartościach oszacowanych na podstawie analiz eksperckich potencjału rynku automatów;

- ze zmiany założeń w zakresie sposobu prowadzenia rozwoju sieci salonów; budowa sieci salonów gier na automatach wiązała się z istotnymi nakładami inwestycyjnymi. Dlatego też TS, w celu weryfikacji przyjętych założeń podjął decyzję o przeprowadzeniu w okresie czerwiec 2018 r. – czerwiec 2019 r. tzw. pilotażu. Początkowo Spółka zakładała budowę sieci salonów z 20-30 automatami w każdej lokalizacji i dla tej liczby pracujących automatów dokonała szacunku przychodów. Ostatecznie, wynikiem pilotażu była decyzja o budowie sieci salonów z mniejszą liczbą automatów – od 5 do 10. Konsekwencją tej zmiany było zmniejszenie liczby pracujących automatów w sieci, co przełożyło się na niższe przychody Spółki ze sprzedaży;
- z przyjętej w ramach prowadzonego pilotażu strategii dywersyfikacji źródeł pochodzenia automatów, co miało na celu m.in. weryfikację zainteresowania klientów poszczególnymi grami i „dochodowości” poszczególnych typów automatów. Ostatecznie liczba automatów używanych w salonach gier była niższa niż szacowana na początku realizacji projektu, co było konsekwencją tempa uzgodnień z wykonawcami oraz dążenia TS sp. z o.o. do uzyskania jak najlepszych warunków komercyjnych współpracy z dostawcami;
- z istotnie dłuższej niż zakładano procedury pozyskiwania nowych lokalizacji pod salony gier oraz dłuższych niż zakładano procesów adaptacji lokali pod salony gier na automatach, co wynikało z licznych obostrzeń prawnych i proceduralnych w zakresie uzyskiwania pozwoleń i decyzji urzędowych.

Niższe przychody Spółki w latach 2018-2019 wynikały także z uruchomienia gier kasynowych (Total Casino) w grudniu 2018 r., a niej jak pierwotnie planowano z początkiem IV kw. 2018 r. Na dzień sporządzania Planu, tj. luty 2018 r.<sup>22</sup> nie był znany dokładny termin wdrożenia tych gier, gdyż był uzależniony m.in. od przeprowadzenia postępowania przetargowego na wybór dostawcy systemu.

(akta kontroli str. 17, 363-368, 1718-1849)

W latach 2016-2020 TS szacował przychody dla gier liczbowych i loterii pieniężnych m.in. na podstawie przewidywanej liczby transakcji i średniej ich wartości, analizy potencjału rynku, obserwacji graczy i wpływu efektu kumulacji oraz sezonowości sprzedaży. Wysokość przychodów ze sprzedaży loterii pieniężnych na dany rok TS określał także w relacji do przyjętych założeń co do planowanych na dany rok wielkości nakładów i terminów wdrożenia do sprzedaży nowych loterii typu Zdrapki.

Do szacowania wielkości przychodów z:

- gier liczbowych i loterii pieniężnych w sieci Internet (iLOTTO)<sup>23</sup>;
- gier kasynowych w sieci Internet, w tym: gier cylindrycznych, gier w karty, gier na automatach (Total Casino);
- prowadzenia gier na automatach w salonach gier na automatach (SGA),

TS sp. z o.o. wykorzystywał, z uwagi na brak danych historycznych, dostępne informacje oraz materiały analityczne firm trzecich.

<sup>21</sup> Dotyczy to m.in.: wymogu identyfikacji gracza, ograniczenia lokalizacyjnego salonów gier na automatach, wymagań dotyczących monitoringu, ograniczenia w zakresie możliwości oznaczania i reklamy salonów.

<sup>22</sup> Plan rzeczowo-finansowy na 2018 r. z lutego 2018 r., przyjęty uchwałą nr 14/2018 Zarządu Spółki Totalizator Sportowy sp. z o.o. z dnia 12 lutego 2018 r., pozytywnie zaopiniowany uchwałą nr 60/VIII/2018 Rady Nadzorczej Spółki Totalizator Sportowy sp. z o.o. z dnia 20 lutego 2018 r.

<sup>23</sup> *De facto* z nowego kanału sprzedaży dotychczasowych gier liczbowych i loterii pieniężnych, z wyjątkiem Eurojackpot.

(akta kontroli str. 10-13, 30-31, 1624-1849)

W latach 2016-2020 zmniejszał się udział przychodów Spółki ze sprzedaży gier liczbowych w przychodach TS ze sprzedaży gier liczbowych i loterii pieniężnych ogółem z 78,8% do 72,4%.

(akta kontroli str. 17, 363-366)

W latach 2016-2020 TS zorganizował 22 loterie promocyjne<sup>24</sup>, których celem było zwiększenie przychodów Spółki poprzez wsparcie sprzedaży gier oferowanych przez TS w ramach monopolu państwa. Z tego tytułu Spółka nie osiągnęła przychodów. Uruchomienie ww. loterii wiązało się z wydatkami Spółki w wysokości 3 216,6 tys. zł poniesionymi na opłaty za uzyskanie zezwolenia na urządzenie loterii promocyjnych lub jego zmiany, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 5 *ugh*. Ponadto, Spółka poniosła opłaty za rejestrację automatów do gier, urządzeń losujących, zestawów kul, ruletek w wysokości 8 842,5 tys. zł, co wynikało z art. 69 ust. 3a *ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych*. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacyjnego Spółki<sup>25</sup>, TS w latach 2016-2020 wnosił opłaty należne z tytułu organizowanych loterii promocyjnych, przy czym w stosunku do żadnych z tych opłat nie występowały zaległości płatnicze.

(akta kontroli str. 30-34)

TS podejmował liczne działania w celu zwiększenia przychodów Spółki prowadząc kampanie reklamowe i komunikacyjne promujące przede wszystkim nową ofertę produktową Spółki.

(akta kontroli str. 10-13, 17, 80-113)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 1.2. Odprowadzanie podatku od gier<sup>26</sup>

Opis stanu  
faktycznego

Zasady naliczania i odprowadzania podatku od gier zostały uregulowane w *ustawie o grach hazardowych*.

W latach 2016-2020 Spółka odprowadziła podatek od gier<sup>27</sup> w łącznej wysokości 4 922 096,4 tys. zł<sup>28</sup>. W latach 2018-2020 podatek od gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach i gier kasynowych (Total Casino) stanowił w łącznej wpłacie podatku od gier odpowiednio 0,4% (4 003,2 tys. zł) w 2018 r., 8,9% (96 393,9 tys. zł) w 2019 r. i 16,7% (197 798,1 tys. zł) w 2020 r.

Wpłaty z tytułu podatku od gier ogółem miały dodatnią dynamikę rok do roku 2016/2015<sup>29</sup> – 105,3%, 2017/2016 – 100,4%, 2018/2017 – 105,7%, 2019/2018 – 117,7%, 2020/2019 – 109,3%. W strukturze podatku od gier ogółem za okres 2016-2020 podatek od poszczególnych rodzajów gier stanowił: dla gier liczbowych – 74,28%, loterii pieniężnych – 19,67%, gier kasynowych – 4,98% i gier na automatach w salonach gier na automatach – 1,07%, przy czym podatek od gier na automatach w salonach gier na automatach i podatek od gier kasynowych Spółka odprowadziła wyłącznie w latach 2018-2020.

(akta kontroli str. 10-13, 21-22, 25, 314)

<sup>24</sup> Z tego sześć zostało zrealizowanych przez podmiot zewnętrzny. Pozostałe loterie promocyjne TS sp. z o.o. przeprowadził we własnych zakresie.

<sup>25</sup> Pismo z dnia 15 stycznia 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

<sup>26</sup> Dane dotyczące wielkości odprowadzonego przez TS sp. z o.o. podatku od gier zostały przygotowane na podstawie złożonych przez Spółkę deklaracji podatkowych i ich korekt w latach 2016-2021.

<sup>27</sup> Tj.: liczbowych, w tym gier liczbowych w sieci Internet i na urządzeniach mobilnych (iLOTTO); loterii pieniężnych; gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach oraz gier kasynowych w sieci Internet (Total Casino).

<sup>28</sup> Z tego: 866 664,8 tys. zł w 2016 r., 870 031,9 tys. zł w 2017 r., 919 946,8 tys. zł w 2018 r., 1 082 620,6 tys. zł w 2019 r. i 1 182 832,3 tys. zł w 2020 r.

<sup>29</sup> W 2015 r. TS sp. z o.o. odprowadził podatek od gier w wysokości 822 836,9 tys. zł.

W TS sp. z o.o. od dnia 26 czerwca 2018 r. obowiązuje *procedura*<sup>30</sup> określająca zasady i tryb postępowania w zakresie rozliczeń podatkowych oraz rozliczeń innych należności publicznoprawnych Spółki Totalizator Sportowy sp. z o.o.

Zgodnie z art. 75 ust. 1-4 *ugh* TS jako podmiot urządzający gry hazardowe<sup>31</sup> zobowiązany jest do składania właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego deklaracji podatkowych dla podatku od gier za okresy miesięczne, obliczania oraz wpłacania podatku od gier w terminie do 10 dnia kolejnego miesiąca. Zaliczkowe płatności z tytułu podatku od gier liczbowych TS realizuje za okresy dzienne, w terminie nie później niż 10 dni od dnia losowania.

W latach 2016-2020 Spółka nie posiadała zaległości w podatku od gier. W badanym okresie, terminowo regulowała zobowiązania podatkowe, poza dwoma opóźnieniami we wpłacie zaliczki na podatek od gier. W grudniu 2016 r. dokonano zapłaty zaliczki w zaniżonej wysokości, wpłacono 833 407,0 zł zamiast 883 407,0 zł<sup>32</sup>. W dniu 25 stycznia 2017 r. Spółka zapłaciła brakującą kwotę (50 000,0 zł) wraz z odsetkami w wysokości 337,0 zł. W maju 2019 r. Spółka dokonała zapłaty zaliczki na podatek od gier z jednodniowym opóźnieniem, co wiązało się z wypłatą odsetek w wysokości 673,0 zł. Opóźnienia te zgodnie spowodowane były błędem pracownika. W celu zminimalizowania ryzyka opóźnień wdrożono dodatkowy element kontroli płatności polegający na przekazywaniu zwrotnej informacji do zespołu inicjującego przelew, któremu zlecono nadzór nad całym procesem. Rozwiązanie takie stosowane będzie do czasu wdrożenia automatycznych mechanizmów systemowych.

Ponadto, w latach 2019-2021 Spółka dokonała dwóch korekt deklaracji podatku od gier<sup>33</sup>:

- w 2019 r. za 2018 r. na kwotę 3,0 zł; korekta wynikała z rozpatrzenia reklamacji gracza oraz błędnego zaokrąglenia podatku od gier w Total Casino;
- w 2021 r. za sierpień 2020 r. na kwotę 12,8 tys. zł; korekta wynikała z niewyeliminowania z wartości wygranych ww. kwoty, która „padła” w trakcie przeprowadzania na produkcyjnej wersji systemu transakcji testowej na platformie internetowej Total Casino; w dniu 1 października 2020 r. Spółka złożyła błędną korektę (z odwrotnym znakiem); ponownej korekty dokonano w 2021 r., zapłacono niedopłatę wraz z odsetkami w wysokości 227,0 zł.

(akta kontroli str. 10-12, 21-22, 420-558)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 1.3. Dopłaty w grach objętych monopolem państwa

Opis stanu  
faktycznego

Art. 80 ust. 1 *ugh* określa obowiązek pobierania dopłat w grach liczbowych i loteriach pieniężnych objętych monopolem państwa, w wysokości:

- 25% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grach liczbowych;
- 10% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w loteriach pieniężnych.

W latach 2016-2020 TS pobrał i przekazał na właściwy rachunek urzędu skarbowego<sup>34</sup> dopłaty w łącznej wysokości 5 215 243,6 tys. zł<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> P-DRF-021-06/1.

<sup>31</sup> Z wyłączeniem urządzania loterii promocyjnych.

<sup>32</sup> Pismo z dnia 31 grudnia 2020 r.

<sup>33</sup> Według stanu na dzień 23 lutego 2021 r. Na podstawie pisma TS z dnia 23 lutego 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

<sup>34</sup> Do 1 marca 2017 r. dopłaty od gier TS sp. z o. o. wpłacał na rachunek bankowy Izby Celnej w Krakowie. Od 1 marca 2017 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 lutego 2017 r. (Dz. U. poz. 370) w sprawie właściwości urzędów skarbowych i izb administracji skarbowej w zakresie podatku od gier, TS sp. z o.o. dokonywał wpłaty podatku od gier i dopłat od gier na rachunek Urzędu Skarbowego w Nowym Targu.

<sup>35</sup> Z tego: 998 293,5 tys. zł w 2016 r., 985 534,4 tys. zł w 2017 r., 1 027 094,7 tys. zł w 2018 r., 1 101 023,3 tys. zł w 2019 r. i 1 103 297,7 tys. zł w 2020 r.



Zgodnie z *ugh* dopłaty są przekazywane na fundusze specjalne. W związku z nowelizacją przepisów ww. ustawy, wysokość dopłat z dniem 1 kwietnia 2017 r. uległa zmianie. Dopłata na Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej uległa obniżeniu z 77% do 75%, dopłata na Fundusz Promocji Kultury pozostała w niezmienionej wysokości, tj. 20%, dopłata na Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych dotychczas na poziomie 3% została zmniejszona do 1%. Nowelizacją ww. ustawy utworzono Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, na który przekazywane jest 4% wpływów z dopłat.

W latach 2016-2020 środki z dopłat przekazane na:

- Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej łącznie wyniosły 3 936 269,6 tys. zł; wielkość przekazanej dopłaty wzrosła z 768 686,0 tys. zł w 2016 r. do 827 473,3 tys. zł w 2020 r., tj. o 7,6%;
- Fundusz Promocji Kultury łącznie w wysokości 1 043 048,7 tys. zł; wielkość przekazanej dopłaty wzrosła z 199 658,7 tys. zł w 2016 r. do 220 659,5 tys. zł w 2020 r., tj. o 10,5%;
- Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych łącznie wyniosły 76 989,3 tys. zł; wielkość przekazanej dopłaty zmniejszyła się z 29 948,8 tys. zł w 2016 r. do 11 033,0 tys. zł, tj. o 63,2%,

a środki z dopłat przekazane w latach 2017-2020 na Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego łącznie wyniosły 158 936,1 tys. zł; wielkość przekazanej dopłaty wzrosła z 29 679,4 tys. zł w 2017 r. do 44 131,9 tys. zł w 2020 r., tj. o 48,7%.

(akta kontroli str. 311-314)

W 2018 r.<sup>36</sup> Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy<sup>37</sup> przeprowadził w TS kontrolę:

- zadeklarowanych przez TS podstaw opodatkowania oraz prawidłowości i terminowości wpłat podatku od gier hazardowych w ramach prowadzonej działalności podmiotu w latach 2016-2017;
- dokumentów oraz urządzeń związanych z działalnością objętą kontrolą, pod kątem zgodności z przepisami *ugh* oraz ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>38</sup>.

Z protokołu kontroli<sup>39</sup> przeprowadzonej przez ww. Urząd w zakresie podstaw opodatkowania oraz prawidłowości i terminowości wpłat podatku od gier hazardowych w ramach prowadzonej działalności podmiotu w latach 2016-2017 wynika, iż w świetle art. 82 *ugh* w grach objętych monopolem państwa Spółka: składała właściwemu Naczelnikowi Urzędu Celnego informacje o dopłatach, według określonego wzoru; obliczała, pobierała i wpłacała dopłaty na rachunek właściwej Izby Celnej za okres 2016-2017 w terminach określonych dla dokonywania w danej grze podatku od gier. Kontrola wykazała także, iż TS realizując ustawowe zadania wynikające z art. 80 ust. 1 *ugh* obliczała w sposób prawidłowy podatek od gier hazardowych w ramach prowadzonej działalności podmiotu w latach 2016-2017.

(akta kontroli str. 395-419)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>36</sup> Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 23 kwietnia 2018 r. do 29 czerwca 2018 r.

<sup>37</sup> Na podstawie przepisów art. 54 ust. 1 pkt 3, art. 57, art. 59 ust. 1, art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 422) § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 24 lutego 2007 r. Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie kontroli celno-skarbowej wykonywanej w zakresie urządzania i prowadzenia gier hazardowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 438) oraz przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2020 r. poz. 971 ze zm.).

<sup>38</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1049 ze zm.

<sup>39</sup> Nr 448000-CKR2.5044.34.2018.3.WT.1742 z dnia 4 lipca 2018 r.

TS realizował prawidłowo, w terminie oraz zgodnie z przepisami *ustawy o grach hazardowych* zobowiązania z tytułu podatku od gier hazardowych oraz poboru i przekazywania na rachunek bankowy urzędu skarbowego dopłat w grach objętych monopolem państwa. Kwoty tych wpłat wykazywały trend rosnący. TS podejmował działania w celu zwiększenia przychodów Spółki i ułatwienia klientom dostępu do gier. W latach 2016-2020 generalnie osiągnęte były zaplanowane wielkości przychodów z gier stanowiących podstawową część działalności Spółki, tj. z gier liczbowych i loterii pieniężnych. Planowaną wysokość przychodów TS określał rzetelnie, wykorzystując dane historyczne Spółki, narzędzia analityczne, dostępne informacje i materiały, w tym od podmiotów trzecich. Opóźnienie terminu uruchomienia oferowania przez sieć Internet gier liczbowych i loterii pieniężnych (iLOTTO) oraz gier kasynowych (Total Casino) przełożyło się na brak w 2017 r. i 2018 r. (styczeń-listopad) przychodów Spółki z prowadzonej w tym zakresie działalności, a tym samym także wpłat podatku od gier.

## 2. Organizowanie gier hazardowych w formie monopolu państwa

### 2.1. Współpraca Totalizatora Sportowego sp. z o.o. z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych

Opis stanu faktycznego

TS od marca 2015 r. do grudnia 2016 r. udzielał odpowiedzi, zgłaszał uwagi, przekazywał spostrzeżenia i sugestie do projektów *ustawy o grach hazardowych*, a w 2016 r. także do projektów rozporządzeń, które otrzymywał do zaopiniowania od podmiotów sprawujących nad TS nadzór: Ministerstwa Skarbu Państwa<sup>40</sup> i Ministerstwa Rozwoju. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacyjnego TS<sup>41</sup> zadaniem Spółki jest prowadzenie działalności objętej monopolem państwa w zakresie i w kształcie wyznaczonym przez obowiązujące przepisy prawa przyjęte w realizacji polityki prowadzonej przez regulatora rynku gier hazardowych, tj. ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Spółka, w przypadku prac nad przepisami regulującymi rynek hazardowy, uczestniczy w nich na takich samych zasadach jak inne podmioty z branży, np. poprzez udział w konsultacjach, przekazywanie stanowiska.

(akta kontroli str. 60-79, 580-941)

W dniu 17 marca 2015 r. TS sp. z o.o. otrzymał z MSP<sup>42</sup> projekt Stanowiska Rządu RP przedłożony przez Ministra Zdrowia do opracowanego przez Komisję Sportu, Rekreacji i Turystyki projektu *ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych*<sup>43</sup>, z terminem zgłoszenia uwag do 18 marca 2015 r. W dniu 19 marca 2015 r. do TS sp. z o.o. wpłynął projekt Stanowiska Rządu RP z dnia 17 marca 2015 r., opracowany przez Ministra Finansów do ww. projektu ustawy<sup>44</sup>, z terminem zgłoszenia uwag do dnia 23 marca 2015 r. Przewidywane w projekcie Komisji Sportu, Rekreacji i Turystyki zmiany w *ustawie o grach hazardowych* dotyczyły m.in:

- umożliwienia spółce wykonującej monopol państwa urządzania gier liczbowych w sieci Internet;
- zobowiązanie podmiotów urządzających gry hazardowe przez sieć Internet (czyli podmioty urządzające zakłady wzajemne i w świetle projektu ustawy – spółkę wykonującą monopol państwa) do wdrożenia zasad tzw. polityki odpowiedzialnej

<sup>40</sup> Dalej: MSP.

<sup>41</sup> Pismo z dnia 20 stycznia 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

<sup>42</sup> Departament Spółek Kluczowych.

<sup>43</sup> Z dnia 10 lutego 2015 r., druk 3108.

<sup>44</sup> Projekt został przekazany mailem z Departamentu Spółek Kluczowych MSP.

gry, której celem będzie ochrona gracza, w szczególności nieletnich przed negatywnymi skutkami hazardu;

- wprowadzenia fakultatywnej delegacji dla Ministra Finansów do upoważnienia podległych organów do wydawania w jego imieniu rozstrzygnięć o charakterze gier;
- zmniejszenie z 3% do 1,5% środków z dopłat do gier losowych przekazywanych na Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych w celu podwyższenia środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej z 77% do 78,5%.

TS zgłosił<sup>45</sup> uwagę do projektu ustawy w zakresie ograniczenia prawa do reklamowania gier liczbowych w Internecie jedynie do możliwości zamieszczenia informacji o świadczonej usłudze podczas transmisji z losowań, na stronie internetowej monopolisty oraz w kolekturach gier liczbowych. Zaproponował zmiany zapisów projektu ustawy, uzasadniając je korzyściami dla budżetu państwa:

- dopuszczenia do sprzedaży przez sieć Internet wszystkich produktów TS; proponowany w projekcie ustawy zapis pozwalał na sprzedaż wyłącznie trzech gier liczbowych oferowanych przez Spółkę; pomijał inne, zarządzane przez TS gry liczbowe i loterie pieniężne; ówczesny Zarząd Spółki wyjaśnił, iż przychody i wpływy do budżetu, w sytuacji rozszerzenia sprzedaży TS o pozostałe gry liczbowe i loterie pieniężne, byłyby dwukrotnie wyższe w stosunku do zaproponowanych zapisów projektu ustawy, co mogłoby przełożyć się na wpływy do budżetu w formie: dywidendy, dopłaty, podatku od gier;
- rezygnacji z rozszerzenia katalogu informacji zawartych w regulaminie gry liczbowej dotyczących częstotliwości uzyskania wyniku gier; w ocenie ówczesnego Zarządu Spółki zaproponowany w projekcie ustawy zapis oznaczałby, że Minister Finansów, a nie Zarząd TS decydowałby o częstotliwości losowania gier liczbowych;
- możliwości realizacji w Polsce gier multijurydykcyjnych; według szacunków TS sp. z o.o. dodatkowe przychody Spółki z tego tytułu mogłyby wynieść w formie: dopłat (w przedziale 42-44 mln zł), podatku od gier (w przedziale 52-54 mln zł).

Pismem z dnia 24 marca 2015 r. MSP<sup>46</sup> wystąpiło do Spółki o przedstawienie m.in. oceny skutków finansowych nowelizacji *ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych* dotyczących prowadzenia działalności w zakresie gier liczbowych, loterii pieniężnych i gry telebingo i ich wpływu na Fundusze specjalne. W odpowiedzi<sup>47</sup>, Spółka przekazała wyliczenia w dwóch wariantach. Pierwszym odnoszącym się do przychodów jakie mogą być osiągnięte w odniesieniu do zaproponowanego projektu ustawy. Drugim zakładającym rozszerzenie projektu o dopuszczenie do sprzedaży w sieci Internet wszystkich produktów Spółki oraz umożliwienie organizacji gry multijurydykcyjnej. W piśmie z dnia 20 kwietnia 2015 r.<sup>48</sup> Spółka przekazała MSP szczegółowe wyjaśnienia w sprawie metodologii opracowania oceny skutków ekonomicznych wprowadzenia nowelizacji *ugh*.

(akta kontroli str. 580-656)

W dniu 24 maja 2016 r. TS otrzymał z MSP<sup>49</sup> projekt *ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych*<sup>50</sup> wraz z uzasadnieniem, oceną skutków regulacji, z terminem

<sup>45</sup> Pismo z dnia 18 marca 2015 r., znak: 25/2015 i z dnia 23 marca 2015 r., znak: 270/2015.

<sup>46</sup> Znak: DSK.5232.274.2015.

<sup>47</sup> Pismo z dnia 27 marca 2015 r., znak: 291/2015.

<sup>48</sup> Znak: 363/2015; wyliczeń tych Spółka dokonała w związku z pismem Ministerstwa Finansów z dnia 10 kwietnia 2015 r. skierowanym do MSP.

<sup>49</sup> Departament Spółek Strategicznych.

<sup>50</sup> Projekt z dnia 23 maja 2016 r.

zgłoszenia uwag do dnia 25 maja 2016 r. TS przekazał uwagi do dokumentu<sup>51</sup> 24 i 30 maja 2016 r. Dotyczyły one m.in.: potrzeby zdefiniowania w ustawie pojęcia „zdarzenia wirtualnego”, obniżenia liczby zainstalowanych automatów w salonie gier na automatach z proponowanych 10 do trzech sztuk, określenia okresu przechowywania przez podmiot zarządzający gry hazardowe przez sieć Internet danych pozwalających na ustalenie przebiegu, wyniku gry hazardowej, przeprowadzanych transakcji i danych niezbędnych do identyfikacji uczestnika gry hazardowej; rozszerzenia przepisu ustawy o możliwość prowadzenia salonów gier na automatach z wykorzystaniem sieci agencyjnej; wydłużenia okresu dokonywania pierwszej rejestracji automatu do gier, urządzenia losującego oraz urządzenia do gier powyżej sześciu miesięcy; obniżenia wysokości opodatkowania gier na automatach, określonej na poziomie 50% kwoty zakredytowanej (wplaconej) oraz odnosiły się do definicji totalizatorów w ówczynie obowiązującej ustawie, która nie przewidywała możliwości organizowania przez totalizatory<sup>52</sup> gier na tzw. wspólną pulę. Przy czym należy wskazać, iż projekt ten w art. 15 ust. 1a nie zawierał przepisu dotyczącego zakazu instalowania automatów do gier w miejscach, w których w ciągu ostatnich pięciu latach stwierdzono urządzenie gier na automatach niezgodnie z przepisami ustawy. W artykule tym przepis określał jedynie, iż *salony gier na automatach mogą być lokalizowane w miejscowościach, z zastrzeżeniem, że łączna liczba automatów zainstalowanych we wszystkich salonach gier na terenie powiatu, w którym mieści się salon gier na automatach, nie może być większa niż wynikająca z proporcji 1 automat na każde pełne 1 tys. mieszkańców powiatu. Maksymalna, łączna liczba automatów w salonach gier wynosi 60 tys. sztuk.*

Prezes Rady Ministrów 1 sierpnia 2016 r. przekazał Marszałkowi Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych<sup>53</sup>. Projekt ww. ustawy w art. 15 ust. 1a pkt 2 zawierał nowy przepis, którego nie było w opiniowanym przez TS projekcie ustawy z dnia 23 maja 2016 r., iż *automaty do gier mogą być instalowane w salonach gier na automatach w miejscach, w których w ciągu ostatnich pięciu lat nie stwierdzono urządzania gier na automatach niezgodnie z przepisami ustawy.* W uzasadnieniu projektu podano, iż zastosowanie tego ośrodka ochrony podniesie skuteczność walki służb celnych z nielegalnymi organizatorami hazardowymi, którzy regularnie wykorzystywali te same miejsca do urządzania gier na automatach w sposób sprzeczny z ustawą. Do projektu ustawy załączono siedem projektów rozporządzeń wykonawczych Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 662-808)

Spółka przeprowadziła szczegółową analizę projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych. Opracowała dwa dokumenty, tj. Analiza prawna projektu nowelizacji *ugh* (wersja z dnia 3 października 2016 r.) oraz Analiza prawna zapisów nowelizacji *ugh* pod kątem ich potencjalnej realizacji przez TS. Przedstawiła w nich m.in. uwagi, spostrzeżenia, propozycje nowych zapisów w ustawie oraz zagrożenia dla TS wynikające z wdrożenia ustawy w zaproponowanym kształcie. W analizie prawnej projektu nowelizacji *ugh*, przepis art. 15 ust. 1a pkt 2 w brzmieniu: *w miejscach, w których w ciągu ostatnich pięciu lat nie stwierdzono urządzania gier na automatach niezgodnie z przepisami* skomentowano, iż wymaga

<sup>51</sup> Pismem z dnia: 24 maja 2016 r., znak: ZAR-070-1-16/2016; 30 maja 2016 r. i 7 czerwca 2016 r., znak: ZAR-070-1-16/2016.

<sup>52</sup> W opinii Zarządu Spółki, zawartej w piśmie z dnia 7 czerwca 2016 r., znak: ZAR-070-1-16/2016 skierowanym do Departamentu Spółek Strategicznych MSP wynika m.in., iż wprowadzenie możliwości wspólnej puli pozwoli na rozwój legalnego rynku totalizatorów poprzez zwiększenie łącznej kwoty wpłaconych stawek, zwiększenie populacji potencjalnych uczestników, a w konsekwencji zwiększenie kwoty przeznaczonej na wygrane. W sytuacji wyższych wygranych, wzrośnie zainteresowanie graczy przedmiotową rozrywką.

<sup>53</sup> Druk nr 795.

on doprecyzowania w zakresie określenia „miejsca” urządzania gier, co może skutkować problemami przy lokalizowaniu salonów. Zaproponowano przepis w brzmieniu w *miejscu (pod adresem), pod którym w ciągu ostatnich pięciu lat nie stwierdzono urządzania gier na automatach niezgodnie z przepisami ustawy*. Według Dyrektora Departamentu Organizacyjnego TS<sup>54</sup> Spółka nie posiada wiedzy na temat tego czy, w jakiej formie i kiedy obie analizy zostały przekazane ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Z analizy projektu nowelizacji *ugh* wynika, iż dokumenty te lub wnioski wynikające z nich zostały udostępnione Ministerstwu Finansów, bowiem np. zmiana art. 15 ust. 1a pkt 2 *ugh* została dokonana zgodnie z propozycją zawartą w analizach Spółki.

(akta kontroli str. 809-848, 1874, 1973-1974)

W dniu 17 października 2016 r.<sup>55</sup> odbyło się spotkanie przedstawicieli TS z przedstawicielami Departamentu Regulacji Rynku Gier Ministerstwa Finansów w sprawie wątpliwości prawnych dotyczących zapisów nowelizowanej ustawy. Zakres prowadzonych rozmów dotyczył m.in. takich zagadnień jak: prowadzenie działalności w zakresie gier hazardowych przez spółkę zależną TS; użycia w projekcie ustawy niedefiniowanego pojęcia „zdarzeń losowych”; braku możliwości informowania społeczeństwa o źródle pochodzenia środków, jakimi są dopłaty do gier, przy realizacji konkretnych przedsięwzięć; braku możliwości reklamowania i promowania gier na automatach oraz gier cylindrycznych, gier na automatach i gier w karty na stronie internetowej wykorzystywanej do urządzania tych gier; oraz braku możliwości reklamy i promocji prowadzonej wewnątrz salonu gier na automatach oraz oznaczenia nazwą podmiotu, logo firmy lub nazwą prowadzonej działalności gospodarczej, na zewnątrz budynku, miejsca, w którym znajduje się salon; braku możliwości budowania sieci salonów gier w oparciu o umowy agencyjne; potrzeby określenia w projekcie ustawy terminu na zatwierdzenie regulaminu odpowiedzialnej gry oraz gier w Internecie; braku jednoznacznego stanowiska Ministerstwa Finansów odnośnie możliwości sprzedaży produktów w sieci Internet za pośrednictwem aplikacji mobilnych.

(akta kontroli str. 849-853)

W dniu 21 grudnia 2016 r., tj. po nowelizacji *ugh* wprowadzonej ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o *zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw*, otrzymał z Ministerstwa Rozwoju<sup>56</sup> trzy projekty rozporządzeń Ministra Rozwoju i Finansów<sup>57</sup>, z terminem zgłoszenia uwag do dnia 22 grudnia 2016 r. Przekazane rozporządzenia dotyczyły:

- szczegółowych warunków prowadzenia i działania teleinformatycznego systemu rejestrującego dane dotyczące prawidłowości przeprowadzania gier na automatach do gier w salonach gier na automatach;
- warunków badania, rejestracji i eksploatacji urządzeń losujących, urządzeń do gier i automatów do gier;
- sposobu archiwizacji danych oraz zakresu danych związanych z urządzaniem gier hazardowych przez sieć Internet podlegających archiwizacji.

W odpowiedzi na mail, TS w dniu 22 grudnia 2016 r. przekazał uwagi do dwóch projektów rozporządzeń<sup>58</sup>. W rozporządzeniu dotyczącym warunków badania, rejestracji i eksploatacji urządzeń wskazał, iż proponowane zapisy nakładają na podmiot urządzający gry na automatach obowiązek podania, już na etapie

<sup>54</sup> Pismo z dnia 18 marca 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

<sup>55</sup> Na podstawie notatki służbowej opracowanej przez ówczesnego Doradcę Zarządu Spółki.

<sup>56</sup> Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych.

<sup>57</sup> Do każdego z projektów rozporządzeń z dnia 20 grudnia 2016 r. w załączeniu przekazano: pismo przewodnie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów ws. zgłaszania uwag, uzasadnienie oraz ocenę skutków regulacji.

<sup>58</sup> Znak pisma: ZAR-070-1-75/2016.

wnioskowania o rejestrację automatu, adresu jego przyszłej eksploatacji oraz planowanego terminu rozpoczęcia eksploatacji automatu. Obowiązek ten, jak wyjaśniał ówczesny Prezes Zarządu Spółki, będzie miał bezpośredni wpływ na aspekty operacyjne urządzanych gier na automatach. Dodał, iż trudność dotyczyć będzie w szczególności automatów rezerwowych, w stosunku do których termin rozpoczęcia eksploatacji jest zdarzeniem niepewnym, a określenie terminu przyszłej eksploatacji automatu rezerwowego jest elementem niemożliwym do określenia na etapie wnioskowania o jego rejestrację. Ponadto, przypisanie adresu przyszłej eksploatacji do danego automatu rezerwowego powodować będzie nieuzasadnione, wyższe koszty prowadzonej działalności, np. w sytuacji awarii trzech lub czterech i więcej automatów w danym salonie nie będzie możliwości niezwłocznej ich wymiany, z uwagi na przypisanie do konkretnego salonu jedynie dwóch automatów rezerwowych. Odnosząc się do zapisów rozporządzenia w sprawie sposobu archiwizacji i zakresu danych ówczesny Prezes Spółki wyjaśnił, iż wymagane od uczestnika gry wskazanie adresu zamieszkania już na etapie samej rejestracji może być powodem nieukończenia procesu rejestracji. Znaczna liczba graczy wykazuje niechęć do czasochłonnego wypełniania formularzy rejestracyjnych, w sytuacji gdy są oni przyzwyczajeni do posługiwania się adresem mailowym. Wskazał, iż zapis obligujący gracza do podania, w celu identyfikacji uczestnika, adresu zamieszkania oraz adresu poczty elektronicznej, będzie miał znaczący wpływ na wielkość sprzedaży, a tym samym na zmniejszenie wpływu środków do budżetu państwa. TS nie zgłosił uwag do projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia i działania teleinformatycznego systemu rejestrującego dane dotyczące prawidłowości przeprowadzania gier na automatach do gier w salonach gier na automatach.

(akta kontroli str. 854-941)

W dniu 11 czerwca 2018 r. pomiędzy Szefem KAS, a TS zawarto *Porozumienie w sprawie współdziałania w zakresie wymiany informacji o naruszeniach przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych*. Jego celem było zapewnienie przestrzegania przepisów ww. ustawy w zakresie urządzania gier hazardowych na automatach do gier oraz ich nieuprawnionego posiadania.

W dniu 18 stycznia 2021 r. Strony zawarły nowe porozumienie. Dotychczasowy zakres współpracy Stron został rozszerzony, m.in. o: wymianę informacji o naruszeniach przepisów *ugh* w obszarze gier hazardowych urządzanych w sieci Internet; organizację przez TS szkoleń i przygotowywanie materiałów szkoleniowych dla pracowników KAS lub funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej; doposażenie KAS przez TS poprzez zakup specjalistycznego sprzętu. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacyjnego TS<sup>59</sup> ze strony Szefa KAS współpraca jest realizowana przez Departament Nadzoru nad Kontrolami (dalej: DNK) w Ministerstwie Finansów. Początkowo współpraca ograniczała się do informowania DNK o lokalizacjach salonów gier na automatach prowadzonych niezgodnie z ustawą. Od 2019 r. wzrosła intensywność współpracy, która koncentrowała się na zwalczaniu szarej strefy w obszarze gier na automatach i gier w sieci Internet oraz na efektywnym wykonywaniu monopolu państwa.

(akta kontroli str. 308-310, 318-329, 942-1000, 1874-1875, 1973-1974, 1991)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>59</sup> Pismo z dnia 9 lutego 2021 r., znak: ZAR-070-3/100/2020.

## 2.2. Uruchamianie salonów gier na automatach (SGA)

Działania TS<sup>60</sup> prowadzone w celu uruchomienia salonów gier na automatach realizowane były w dwóch etapach. Etap pierwszy prowadzony był w 2018 r. w trybie projektowym, a jego celem było uruchomienie w 2018 roku sieci salonów gier na automatach (SGA), zgodnie z przyznanym monopolem. W ramach projektu zaplanowane zostały zadania:

- otwarcie pierwszego salonu na przełomie kwietnia i maja 2018 r.; pierwsze dwa salony otwarto w dniu 30 czerwca 2018 r.;
- uruchomienie pilotażowej sieci salonów gier. Na przełomie III i IV kwartału 2018 r. na podstawie wyników pilotażu miały być podjęte decyzje co do ostatecznej struktury sieci salonów gier. Pilotaż ostatecznie zakończono w czerwcu 2019 r.<sup>61</sup> W Planie rzeczowo-finansowym na 2018 r. TS zaplanował uruchomienie, w ramach pilotażu, 43 salonów, 1220 szt. automatów (dalej też: terminali). W 2018 r. uruchomiono 23 salony (46,5% planowanych), a kolejne 19 uruchomiono w pierwszej połowie 2019 r. W 2018 r. uruchomiono 525 terminali (43% planowanych), a do końca czerwca 2019 r. 595 terminali. Wszystkie uruchomione terminale zostały wyprodukowane przez firmę Merkur Gaming. Zmiana terminu przeprowadzenia pilotażu związana była przede wszystkim z opóźnieniami WZŁ w realizacji zobowiązań umownych i koniecznością m.in. dokonania zakupu z wolnej ręki usługi systemowej oraz terminali<sup>62</sup>;
- dostarczenie i instalacja terminali po badaniach technicznych i certyfikacji oraz biblioteki gier. Zadanie zrealizowano w 43,4%. W związku z niedostarczeniem w terminie urządzeń produkcji WZŁ, dokonano zakupu interwencyjnego i do dnia 31 grudnia 2018 r. dostarczono 530 automatów do gier, przy czym pierwotnie zakładano, że liczba uruchomionych terminali w 2018 r. wyniesie 1220;
- produkcyjne uruchomienie i instalacja systemu centralnego w docelowej sieci salonów pilotażowych. Według ww. wyjaśnień zadanie „zrealizowano częściowo”. W związku z niedostarczeniem przez wykonawcę w zakładanym terminie docelowego systemu centralnego, w dniu 30 czerwca 2018 r. uruchomiono pilotażowo system AIMS firmy Axes Network. W dniu 24 września 2019 r. została zawarta ugoda sądowa pomiędzy Totalizatorem Sportowym sp. z o.o. a WZŁ. Na mocy ugody TS stał się właścicielem praw do systemu centralnego. [...]

Prace nad produkcyjnym uruchomieniem i instalacją systemu centralnego nabytego od WZŁ zostały zakończone w grudniu 2020 r.<sup>63</sup> W dniu 16 grudnia 2020 r. po przeprowadzeniu testów bezpieczeństwa i testów funkcjonalnych odbył się urzędowy odbiór pierwszego salonu podłączonego do oprogramowania TS sp. z o.o. W lutym 2021 r. rozpoczęto planowanie migracji terminali pracujących w dotychczasowym systemie centralnym do systemu TS sp. z o.o.

[...]

(akta kontroli str. 59, 1751-1849, 1977-1982)

[...]

TS<sup>64</sup> od 2019 r., w ramach drugiego etapu, prowadził działania związane z dalszym rozwojem i optymalizacją sieci SGA. W ramach tego etapu zaplanowano sześć zadań, z których dwa zostały w badanym okresie zrealizowane, jedno było w trakcie

<sup>60</sup> Pismo z dnia 18 stycznia 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

<sup>61</sup> Wnioski z pilotażu zostały omówione w dalszej części wystąpienia.

<sup>62</sup> Pismo z dnia 4 marca 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

<sup>63</sup> Pismo z dnia 23 lutego 2021 r.

<sup>64</sup> Pismo z dnia 18 stycznia 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

realizacji, a trzy były w trakcie przygotowań do realizacji. Zrealizowane zostały dwa zadania:

- zapewnienie dywersyfikacji produktów w salonach gier, poprzez pozyskanie pięciu nowych dostawców automatów do gier;
- modernizacja 1220 automatów dostarczonych przez WZŁ oraz przystosowanie ich do współpracy z systemem AIMS.

W trakcie realizacji był pilotaż wykorzystania automatów. Przygotowywano do realizacji zadania:

- wykorzystanie leasingu oraz mechanizmów revenue share<sup>65</sup> dla optymalizacji kosztów pozyskania automatów do gier;
- pilotażowy zakup urządzeń z magazynów likwidacyjno-depozytowych Urzędów Celno-Skarbowych;
- wdrożenie osobnej linii produktowej salonów Premium jako grupy dużych salonów z dominującą sprzedażą produktów gier na automatach.

[...]

(akta kontroli str. 59, 1751-1849, 1977-1982)

TS<sup>66</sup>, w latach 2016-2020 zgłosił do ministra właściwego do spraw finansów publicznych 28 uwag związanych z urządzeniem gier w salonach gier na automatach, w tym do *ustawy o grach hazardowych* i jej aktów wykonawczych. Reakcja była następująca:

- 21 uwag nie uwzględniono;
- w dwóch przypadkach była pozytywna reakcja ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ale „praktyka jest nadal różna”;
- trzy uwagi uwzględniono (w przypadku uwagi dotyczącej zniesienia zakazu lokalizowania salonów gier na automatach pod adresem, pod którym w ciągu ostatnich pięciu lat stwierdzono urządzenie gier na automatach niezgodnie z przepisami ustawy, projekt stosownych zmian ustawowych został przyjęty przez Sejm w lutym 2021 r.);
- jedną uwagę uwzględniono częściowo;
- w jednym przypadku minister właściwy do spraw finansów publicznych „weralnie” wyraził chęć współpracy i prowadzone są rozmowy.

Badaniem objęto sześć nieuwzględnionych uwag, mających istotny wpływ na rentowność salonów gier z automatami. Uwagi te dotyczyły:

- zmiany modelu certyfikacji automatów do gier. W uzasadnieniu wskazano, że przyjęty w *ustawie o grach hazardowych* model certyfikacji dla automatów do gier oznacza konieczność przeprowadzenia: badania technicznego każdego z identycznych urządzeń tego samego typu oraz ponownego badania technicznego każdego urządzenia przy np. wgraniu identycznej gry na każde z urządzeń tego samego typu.

W uzasadnieniu TS wskazano, że ww. model generuje znaczne, dodatkowe i niepotrzebne koszty oraz powoduje przestoje w uzyskiwaniu przychodów przez dużą liczbę automatów jednocześnie. Ponadto, przy dalszym wzroście liczby terminali w SGA, model ten generować będzie duże problemy logistyczne. Postulowana przez TS zmiana ww. modelu zakładała objęcie automatów procesem homologacji, co pozwoliłoby na ograniczenie procesu badania technicznego do jednego urządzenia danego typu i przyspieszenie procesu

<sup>65</sup> Udział w przychodach.

<sup>66</sup> Pismo ZAR-070-3-100/2020 z dnia 20 stycznia 2021 r.



rozwoju sieci SGA. Dodatkowo TS proponował umożliwienie wnioskowania o przeprowadzenie badań technicznych przez producenta automatów<sup>67</sup>. Dodatkowe koszty poniesione do końca 2020 r. przez TS w związku z koniecznością przeprowadzania badań technicznych każdego z identycznych urządzeń tego samego typu wyniosły 1 844,9 tys. zł, a koszty uzupełniające badania technicznego, każdego urządzenia, przy wgraniu identycznej gry na każde z urządzeń tego samego typu wyniosły 84,4 tys. zł. W budżecie na 2021 r. TS zabezpieczył środki na badania przedrejestracyjne w wysokości 1 450,0 tys. zł, a na badania uzupełniające 500,0 tys. zł.

- zniesienia dolnego limitu liczby automatów w salonach. W uwadze TS wskazano, że zniesienie dolnego limitu liczby automatów w salonach z trzech do jednej sztuki umożliwi bardziej ekonomiczną penetrację rynku przez Spółkę oraz że ograniczenie dolnego limitu do trzech sztuk nie jest czymkolwiek uzasadnione. W wyjaśnieniach z dnia 23 lutego 2021 r. Dyrektor Departamentu Organizacyjnego TS nie wskazał jakie były do końca 2020 r. dodatkowe koszty, wynikające z ww. limitu oraz jakie mogą być te koszty według szacunków TS w latach 2021-2022, jak również nie wskazał szacunkowej zmiany przychodów GGR w latach 2018-2022 wynikającej z utrzymywania ww. limitu. W wyjaśnieniach podano natomiast, że rozwój sieci niewielkich salonów gier pozwala zapewnić na dużo lepszym poziomie dostępność legalnej usługi w procesie walki z nielegalnymi salonami. Przyjęta przez Spółkę zasada otwierania salonów z minimalną liczbą automatów i ich zwiększanie w miarę weryfikacji realnych potrzeb danej lokalizacji pozwala na optymalizację kosztów, a zmniejszenie minimalnej liczby automatów do jednej sztuki umożliwi znaczne zmniejszenie nakładów na sprzęt w nowych salonach i doposażanie ich po praktycznej weryfikacji potrzeb.
- zniesienia obowiązku prowadzenia rejestru gości w salonie gier na automatach. W uzasadnieniu wskazano, że obowiązująca regulacja, przewidująca obowiązek prowadzenia rejestru gości w salonie gier na automatach, powoduje dublowanie dwóch rejestrów przewidzianych obecnie do prowadzenia w salonie gier, tj. rejestru gościa, o którym mowa w art. 15a *ugh*, oraz rejestru gracza, o którym mowa w Regulaminie odpowiedzialnej gry w zakresie gier na automatach urządzanych przez TS w salonach gier na automatach. Rejestr gracza swą funkcjonalnością wypełnia wymagania stawiane obydwu ww. rejestrom, co powoduje, że rejestr gości jest zbędny. Utrzymanie takiego obowiązku powodowało: znaczące zwiększenie kosztów prowadzonej działalności poprzez konieczność zaimplementowania dwóch odrębnych rejestrów; zmniejszenie atrakcyjności oferty TS poprzez zastosowanie podwójnego systemu rejestracji, co wpłynie na spadek zainteresowania ofertą TS i zmniejszenie planowanych przychodów oraz zmniejszenie wpływów z podatku od gier.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacyjnego TS koszt prowadzenia rejestracji gości był trudny do oszacowania, ponieważ program recepcyjny stanowił integralną część systemu centralnego i nie można wycenić osobno tej funkcjonalności, a rezygnacja z rejestru gości nie wpłynie na poziom zatrudnienia w salonach gier, gdyż ten sam personel recepcji zapewnia także obsługę kasy oraz sali do gry. Według wyjaśnień nie jest również możliwe dokładne oszacowanie wpływu procesu rejestracji na poziom obrotów w salonie gier (a przez to na wielkość GGR), ponieważ jest on zależny od czynników związanych głównie z charakterystyką gości, ich przyzwyczajeniami czy gotowością na poświęcenie dodatkowego czasu na formalności. Jak wyjaśnił

<sup>67</sup> W badanym okresie taką możliwość posiadał jedynie podmiot prowadzący kasyno gry lub Totalizator Sportowy sp. z o.o.

Dyrektor według eksperckich analiz rozluźnienie zasad rejestracji mogłoby wpłynąć na wzrost liczby gości odwiedzających salony na poziomie 15-20%, co powinno się przełożyć na podobny wzrost GGR.

- wprowadzenia możliwości łączenia automatów do gier w salonach gier w celu kumulowania wygranych. W uzasadnieniu wskazano, że możliwość łączenia automatów w celu kumulowania wygranych (tzw. jackpot) powoduje dodatkowe zwiększenie atrakcyjności oferty organizatora gier na automatach oraz powoduje wzrost zainteresowania ofertą, zwiększenie przychodów oraz zwiększenie wpływów z podatku od gier. Tymczasem obowiązująca regulacja przewiduje możliwość łączenia automatów do gier w celu kumulowania wygranych jedynie w kasynach gier, pozbawiając takiej możliwości salony gier na automatach.
- likwidacji obowiązku przekazywania danych z salonów gier na automatach w czasie rzeczywistym. W uzasadnieniu podano, że przepisy ustawy o grach hazardowych przewidują obowiązek przekazywania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych danych z salonów gier w czasie rzeczywistym. Utrzymanie takiego obowiązku spowoduje znaczące zwiększenie kosztów prowadzonej działalności przy jednoczesnym mocno wątpliwym celu takiego działania z uwagi na prowadzenie systemu rejestrująco-archiwizującego i zapewnienie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych dostępu do tego systemu w nieograniczonym czasie. Zniesienie omawianego obowiązku przyczyni się również – poprzez ograniczenie kosztów i barier związanych z rozwojem sieci salonów gier poza kasynem gry – do zwiększenia atrakcyjności oferty legalnych salonów gier, prowadzących grę w sposób odpowiedzialny i bezpieczny dla gracza. Dyrektor Departamentu Organizacyjnego TS nie wskazała jakie były koszty realizacji ww. obowiązku do końca 2020 r. oraz jakie mogą być według szacunków TS koszty z tego tytułu w latach 2021-2022. Dyrektor wyjaśniła, że obowiązek przekazywania danych z przebiegu gier w czasie rzeczywistym niesie za sobą konieczność ponoszenia dodatkowych inwestycji i wydłuża proces uruchamiania i odbierania nowych salonów. Ze strony kosztów obowiązek ten niesie za sobą konieczność zapewnienia droższej i bardziej wydajnej infrastruktury teleinformatycznej w każdym salonie, w postaci stabilnego i szybkiego łącza internetowego oraz dedykowanego sprzętu sieciowego. Koszt takiej instalacji wynosi średnio około 6,0 tys. zł dla każdego nowego salonu. Ponadto otwieranie salonów zawsze wiąże się z udostępnieniem dedykowanej jednostce KAS specjalnego okienka podglądowego do danych z salonu, co powoduje konieczność przygotowania specjalnej funkcjonalności oprogramowania oraz angażuje dodatkowo KAS w proces odbioru salonu. Dyrektor wskazał również na skalowanie kosztów utrzymania infrastruktury IT, które będą musiały być zwiększane proporcjonalnie do zwiększającej się liczby salonów gier na automatach. Koszt ten uzależniony jest od ostatecznej ilości danych jakie będą musiały być udostępniane i nie był możliwy do jednoznacznego oszacowania.
- lokalizacji automatów rezerwowych. W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 8 czerwca 2017 r. w sprawie urządzeń losujących, urządzeń do gier i automatów do gier, zabezpieczenia informacji dotyczących urządzanej loterii oraz uzyskiwania, naliczania i wypłacania wygranych, już we wniosku o rejestrację należy określić nazwę i adres miejsca przyszłej eksploatacji rezerwowych automatów do gier. Skutkiem tego przy dużej liczbie salonów TS będzie zmuszony do zakupu, rejestracji i utrzymania bardzo dużej liczby automatów rezerwowych przy jednoczesnej ograniczonej możliwości ich wykorzystania. Dyrektor Departamentu Organizacyjnego TS nie przedstawił informacji jakie były do końca 2020 r.

dodatkowe koszty utrzymywania automatów rezerwowych, wynikające z obowiązku określania we wniosku o rejestrację nazwy i adresu miejsca przyszłej eksploatacji rezerwowych automatów do gier oraz jakie mogą być te koszty według szacunków TS w latach 2021-2022. Według wyjaśnień Dyrektora obecne rozwiązanie zakładające możliwość rejestracji dwóch automatów jako zapasowych w każdym salonie „nie jest możliwe do realizacji pod względem zasadności biznesowej”, ponieważ przy budowie sieci niewielkich salonów nie ma możliwości dokonywania dodatkowych zakupów na poziomie 30-60% liczby automatów dla każdego salonu<sup>68</sup>. Ważnym jest utrzymanie rejestracji, ale w odniesieniu do całości sieci, a nie pojedynczego salonu, co umożliwi utrzymywanie rezerwowych automatów na biznesowo uzasadnionym poziomie i przełoży się na zapewnienie właściwej ciągłości pracy poszczególnych ośrodków przy znacznym obniżeniu kosztów realizacji tego zadania. Uwagę w przedmiotowej kwestii zgłosił Prezes TS do Zastępcy Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych Ministerstwa Rozwoju z dnia 22 grudnia 2016 r.<sup>69</sup> Wskazał, że przypisanie adresu przyszłej eksploatacji do danego automatu rezerwowego będzie powodowało nieuzasadnione podwyższanie kosztów prowadzonej działalności z uwagi na dużą liczbę automatów, które nie będą generowały przychodów. TS nie otrzymał odpowiedzi na ww. pismo.

Dyrektor Departamentu Organizacyjnego wyjaśnił, że uwagi dotyczące:

- zmiany modelu certyfikacji automatów do gier, poprzez wprowadzenie homologacji;
- zniesienia dolnego limitu liczby automatów w salonach;
- zniesienia obowiązku prowadzenia rejestru gości w salonie gier na automatach;
- wprowadzenia możliwości łączenia automatów do gier w salonach gier w celu kumulowania wygranych;
- likwidację obowiązku przekazywania danych z salonów gier na automatach w czasie rzeczywistym;

były przedstawiane na spotkaniach z udziałem przedstawicieli Ministra Finansów. Dyrektor Departamentu nie wyjaśnił powodów niezwrócenia się w trybie pisemnym do ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz nie przedłożył notatek ze spotkań, na których przekazywano ww. uwagi.

Ministerstwo Finansów 23 lutego 2017 r. na wniosek na wniosek TS z 14 lutego 2017 r. przekazało listę lokali na terenie kraju, w których stwierdzono w ciągu ostatnich pięciu lat urządzenie nielegalnych gier.

(akta kontroli str. 79, 942-943, 1878-1880, 1977-1982)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### **2.3. Uruchomienie gier liczbowych i loterii pieniężnych w Internecie (iLOTTO)**

Opis stanu  
faktycznego

Pierwotnie Spółka zakładała<sup>70</sup> uruchomienie kanału sprzedaży gier liczbowych przez Internet w II poł. 2017 r. na zasadach zakupu usługi software od dostawcy wybranego w procedurze przetargu nieograniczonego. W Aneksie do korekty Planu rzeczowo-finansowego na 2017 r. (korekta nr 2) z dnia 1 września 2017 r.<sup>71</sup> Spółka

<sup>68</sup> Średnia liczba automatów w salonie to siedem sztuk, minimalna liczba trzy sztuki.

<sup>69</sup> Pismo znak: ZAR-070-1-75/2016.

<sup>70</sup> Na podstawie Korekty Planu rzeczowo-finansowego Spółki na 2017 r., przyjętego uchwałą nr 5/2017 Zarządu TS z dnia 24 kwietnia 2017 r., pozytywnie zaopiniowanego uchwałą nr 2013/VII/2017 RN TS z dnia 27 kwietnia 2017 r.

<sup>71</sup> Przyjętym uchwałą nr 265/IX/2017 Zarządu TS dnia 1 września 2017 r., pozytywnie zaopiniowanym uchwałą nr 22/VIII/2017 Rady Nadzorczej TS z dnia 12 września 2017 r.

wskazała, iż określony wówczas termin wdrożenia iLOTTO (IV kw. 2017 r.) wynikał z optymistycznych prognoz czasu wdrożenia rozwiązań przez dostawców. Na podstawie pozyskanych w II kw. 2017 r. informacji od dostawców<sup>72</sup> w zakresie rozwiązań dla sprzedaży gier losowych w Internecie i na urządzeniach mobilnych, przewidywany termin wdrożenia nowego rozwiązania określony został na IV kw. 2018 r., a preferowany model współpracy to tzw. *revenue share*<sup>73</sup>. Wdrożenie zrealizowano we współpracy z dotychczasowym dostawcą systemu centralnego, obsługującego gry liczbowe i loterie pieniężne w sieci naziemnej. iLOTTO udostępniono publicznie w dniu 5 grudnia 2018 r. Przed tą datą, tj. od dnia 27 listopada 2018 r. portal iLOTTO dostępny był dla wyselekcjonowanych użytkowników.

(akta kontroli str. 376-381, 1650-1763)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. TS w ramach iLOTTO oferował trzy gry liczbowe a w 2019 r. oferta Spółki została rozszerzona o trzy nowe gry liczbowe oraz o jedną loterię pieniężną. W 2020 r.<sup>74</sup> Spółka oferowała dodatkowo jedną grę liczbową oraz dodatkowo pięć loterii pieniężnych.

(akta kontroli str. 380-381)

Wdrożenie gier iLOTTO w Internecie wymagało od TS dokonania zmian w strukturze organizacyjnej Spółki i grupy kapitałowej. Dalsze działania Spółki ukierunkowane były na ułatwianie klientom dostępu do gier, a także zwiększanie atrakcyjności oferty Spółki w tym zakresie. Obejmowały one m.in.:

- integrację z dostawcą płatności elektronicznej, w tym wprowadzenie usługi BLIK One Click<sup>75</sup>;
- utworzenie usługi Contact Center;
- zastosowanie automatyzacji w procesie weryfikacji danych gracza za pomocą dokumentów tożsamości z wykorzystaniem aplikacji firmy Identit<sup>76</sup>;
- usprawnienie procesu rejestracji graczy poprzez wdrożenie w maju 2020 r. usługi mojeID<sup>77</sup>;
- umożliwienie rejestracji obcokrajowców posiadających PESEL;
- wdrożenie aplikacji natywnych na iOS i Android;
- uruchomienie kampanii marketingowych skierowanych do konkretnych segmentów użytkowników Internetu;
- wprowadzenie zaawansowanej analityki na strony [www.lotto.pl](http://www.lotto.pl) i [www.gry.lotto.pl](http://www.gry.lotto.pl), która umożliwia analizę zachowań gracza i pozwala na opracowywanie kampanii opartych o dane sprzedażowe;
- przeprowadzenie działań promocyjnych zachęcających do zwiększenia wartości zakupu i/lub rejestracji.

W latach 2019-2020 TS działania związane z iLOTTO realizował terminowo.

[...]

(akta kontroli str. 17, 41-42, 49-59)

<sup>72</sup> W ramach wewnętrznej procedury Spółki Request for Information.

<sup>73</sup> Z ang. podział dochodów/zysków.

<sup>74</sup> Według stanu na dzień 31 grudnia.

<sup>75</sup> Wybór metod płatności zamiast wyboru ich dostawców.

<sup>76</sup> Wcześniej automatyzacja w procesie weryfikacji gracza nie była standardem. Gracz zobligowany był oczekiwać do kilku godzin na ręczną weryfikację rejestracji.

<sup>77</sup> Usługa ta umożliwia zdalne potwierdzenie tożsamości gracza za pomocą danych z bankowości internetowej, bez konieczności skanowania dowodu osobistego gracza; świadczona jest przez TS sp. z o.o. we współpracy z Krajową Izbą Rozliczeniową; przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa w Internecie; eliminuje także ryzyko dostępu do gier losowych osobom niepełnoletnim.

W czerwcu 2017 r. TS skierował do ministra właściwego do spraw finansów publicznych wniosek o zatwierdzenie Regulaminu odpowiedzialnej gry w zakresie gier liczbowych oraz loterii pieniężnych urządzanych przez TS przez sieć Internet, wymagany art. 15i ust. 2 ustawy o grach hazardowych, który został zatwierdzony decyzją z dnia 17 listopada 2017 r.<sup>78</sup> Ministra Rozwoju i Finansów.

(akta kontroli str. 1468-1557)

W latach 2017-2020 minister właściwy do spraw finansów publicznych wydał jedną decyzję o zatwierdzeniu regulaminu gry liczbowej Eurojackpot z zapisami dotyczącymi gry przez Internet<sup>79</sup> oraz sześć decyzji o zmianie regulaminów gier liczbowych<sup>80</sup>. W kontrolowanym okresie Minister zatwierdził również siedem regulaminów internetowych loterii pieniężnych typu Gierki<sup>81</sup>.

(akta kontroli str. 379-392, 1558-1573, 1874-1875, 1973-1974)

W latach 2018-2020 TS skierował do ministra właściwego do spraw finansów publicznych łącznie 14 wniosków o zatwierdzenie regulaminów internetowych loterii pieniężnych, w tym siedem o zatwierdzenie nowych regulaminów, siedem o zmianę regulaminów już obowiązujących. Wszystkie wnioski zostały zatwierdzone w 2020 r.

(akta kontroli str. 379-381, 389-390)

Po wejściu życie ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych, TS kierował do ministra właściwego do spraw finansów publicznych uwagi, wątpliwości i spostrzeżenia dotyczące urządzania gier liczbowych i loterii pieniężnych w Internecie pisemnie oraz ustnie, podczas wspólnych spotkań. TS<sup>82</sup> w latach 2016-2020 TS zgłosił 13 uwag/postulatów/propozycji, z tego: 10 minister nie uwzględnił, dwie zaakceptował, jedno zagadnienie odnosiło się do sprawy nielegalnie prowadzonej na rynku polskim działalności w zakresie gier hazardowych. Zgłoszone uwagi/postulaty/propozycje dotyczyły m.in.:

- wprowadzenia ramowego regulaminu loterii pieniężnych – uwaga nie została uwzględniona;
- reklamy i sponsoringu – uwaga została uwzględniona;
- zniesienia obowiązku dopłat w grze Keno oraz w grach multijurysdykcyjnych, co pozwoliłoby, w ocenie TS, na zwiększenie poziomu rentowności tych gier do poziomu zbliżonego do innych gier liczbowych lub zakładów wzajemnych – postulat nie został uwzględniony.

(akta kontroli str. 60-79, 1016-1036, 1047-1050, 1056-1060, 1082-1084)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### 2.4. Uruchomienie gier kasynowych w Internecie (Total Casino)

Opis stanu  
faktycznego

Pierwotny termin uruchomienia oferty TS w zakresie urządzania gier kasynowych w sieci Internet objętych monopolem państwa, tj. gier w karty, gier cylindrycznych i gier na automatach, został ustalony na przełom III i IV kw. 2017 r.<sup>83</sup> W wyniku rynkowej weryfikacji technologicznych możliwości wdrożenia tego rodzaju gier, terminów ich realizacji, w tym związanych z przeprowadzeniem postępowania

<sup>78</sup> Nr PS4.6854.3.2017.

<sup>79</sup> Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 29 maja 2017 r. nr PS4.6854.1.2017.

<sup>80</sup> Decyzje: z 8 września 2017 r., PS4.6854.2.2017 z 5 października 2018 r., znak: PS4.6854.2.2018; z 21 marca 2019 r., znak: PS4.6854.1.2019; z 21 marca 2019 r., znak: PS4.6854.4.2018; z 13 sierpnia 2019 r., znak: PS4.6854.7.2019; z 24 marca 2020 r., znak: PS4.6844.1.2020.

<sup>81</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Organizacyjnego TS z dnia 18 marca 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

<sup>82</sup> Pismo z dnia 20 stycznia 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

<sup>83</sup> Na podstawie Korekty Planu rzeczowo-finansowego Spółki na 2017 r. przyjętego uchwałą nr 5/2017 Zarządu TS z dnia 24 kwietnia 2017 r., pozytywnie zaopiniowanego uchwałą nr 203/VII/2017 RN TS z dnia 27 kwietnia 2017 r.

przetargowego i negocjacji warunków umowy z wybranym wykonawcą, nowy termin określono na IV kw. 2018 r.<sup>84</sup> Ofertę w zakresie urządzania gier kasynowych w sieci Internet udostępniono publicznie dla wszystkich zainteresowanych graczy w dniu 5 grudnia 2018 r. Powodem opóźnienia, w stosunku do pierwotnie planowanego terminu uruchomienia tych gier, był dłuższy niż początkowo założono czas trwania postępowania przetargowego<sup>85</sup> na wdrożenie i utrzymanie kasyna internetowego (eKasyno)<sup>86</sup>, ostatecznie nazwanego Total Casino. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacyjnego TS<sup>87</sup> termin składania ofert wyznaczono na dzień 26 września 2017 r. Ze względu m.in. na 640 pytań oferentów, w tym ok. 530 dotyczących Opisu Przedmiotu Zamówienia i Istotnych Postanowień Umowy, oraz wnioski oferentów, termin otwarcia ofert określono na dzień 6 listopada 2017 r. Wnioski oferentów dotyczyły także wydłużenia terminu składania ofert. Przychylenie się do nich było również podyktowane koniecznością zmięgowania potencjalnego ryzyka odstąpienia oferentów od udziału w postępowaniu z uwagi na niewystarczający czas potrzebny na przygotowanie oferty.

(akta kontroli str. 379-381, 391-392, 1650-1672, 1703-1709, 1718-1751, 1675-1700, 1712-1715, 1973-1974)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. TS sp. z o.o. prowadził sprzedaż łącznie 82 tytułów gier kasynowych, z tego: 14 odnosiło się do gry w karty, 11 do gier cylindrycznych, a 57 do gier na automatach, przy liczbie 14 031 zarejestrowanych i zweryfikowanych użytkowników Total Casino. W 2020 r.<sup>88</sup> Spółka rozszerzyła liczbę dostępnych gier do 301 tytułów (wzrost o 267,1%) przy czym: gry na automatach w Internecie stanowiły – 91,4% wszystkich tytułów, gry w karty i gry cylindryczne odpowiednio: 4,6% i 4,0%. Wzrosła także o 1 036% liczba użytkowników Total Casino i wyniosła 159 450 w 2020 r.

(akta kontroli str. 379-385)

Wdrożenie gier kasynowych w Internecie wymagało od TS dokonania zmian w umowie Spółki poprzez rozszerzenie przedmiotu jej działalności o gry hazardowe planowane do objęcia monopolem państwa<sup>89</sup> oraz, podobnie jak w przypadku uruchomienia gier liczbowych i loterii pieniężnych w Internecie, zmian w strukturze organizacyjnej Spółki i grupy kapitałowej, tj. m.in.: przyporządkowania odpowiedzialności za zarządzanie portalem [www.totalcasino.pl](http://www.totalcasino.pl), ofertą gier, relacjami z klientem, bezpieczeństwem graczy, a także obsługą płatności i rejestracją gracza. Dalsze działania Spółki skierowane były na zwiększanie liczby i atrakcyjności oferty Spółki oraz ułatwianie klientom dostępu do gier.

W latach 2019-2020 TS działania związane z Total Casino realizował terminowo.

W kwietniu 2017 r. w pierwszym planie rzeczowo-finansowym uwzględniającym przychody z nowych gier przyjęto przychody GGR dla Total Casino w kwocie 75 000 tys. zł. W kolejnej korekcie planu z września 2017 r. kwota ta została zmniejszona do zera i taka też była realizacja. W planie na 2018 r. przyjęto GGR dla Total Casino w kwocie 7 332,5 tys. zł. Wykonanie w 2018 r. wyniosło 4 396,7 tys. zł, a zatem było niższe o 2 935,8 tys. zł od kwoty planowanej.

<sup>84</sup> Na podstawie Aneksu do Korekty Planu Rzeczowo-Finansowego Spółki (PRZF) na 2017 r., zwanego Korektą nr 2, przyjętego uchwałą nr 265/IX/2017 Zarządu TS z dnia 1 września 2017 r., pozytywnie zaopiniowanego uchwałą nr 22/VIII/2017 Rady Nadzorczej Spółki Totalizator Sportowy sp. z o.o. z dnia 12 września 2017 r.

<sup>85</sup> Nr 350/BZK/2017 z dnia 25 sierpnia 2017 r.

<sup>86</sup> Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacyjnego TS sp. o.o. z dnia 17 lutego 2021 r., znak: ZAR-070-100/2020. Przetarg ogłoszono w dniu 25 sierpnia 2017 r., otwarcie ofert nastąpiło w dniu 6 listopada 2018 r.; umowę na wdrożenie i utrzymanie projektu pn. „Kasyno w Internecie” (eKasino) zawarto w dniu 27 lutego 2018 r.

<sup>87</sup> Pismo z dnia 26 lutego 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020 i pismo z dnia 18 marca 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

<sup>88</sup> Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r.

<sup>89</sup> Na podstawie wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacyjnego TS z dnia 18 marca 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

[...]

(akta kontroli str. 17, 41-48, 1973-1974)

TS wystąpił do Ministra Finansów w dniu 19 grudnia 2017 r.<sup>90</sup> o zatwierdzenie jednego regulaminu łącznie dla gier w karty, gier w kości, gier cylindrycznych i gier na automatach zarządzanych przez TS przez sieć Internet, a 17 października 2018 r.<sup>91</sup> Spółka poinformowała Ministra Finansów o sporządzeniu odrębnych regulaminów dla każdej z tych gier. Minister Finansów zatwierdził Regulaminy zarządzanych przez TS przez sieć Internet gier: na automatach – 31 października 2018 r., cylindrycznych – 15 listopada 2018 r., w karty – 21 listopada 2018 r.<sup>92</sup>

(akta kontroli str. 1289-1388)

Minister Finansów 1 marca 2018 r. zaakceptował wniosek TS z 19 grudnia 2017 r.<sup>93</sup> o zatwierdzenie Regulaminu odpowiedzialnej gry w zakresie gier w karty, gier w kości, gier cylindrycznych oraz gier na automatach zarządzanych przez TS przez sieć Internet, wymagany art. 15i ust. 2 ustawy o grach hazardowych i zatwierdził ten Regulamin i jego zmiany<sup>94</sup>.

(akta kontroli str. 1389-1467)

W latach 2018-2020 TS skierował do ministra właściwego do spraw finansów publicznych pięć wniosków o zatwierdzenie zmian w obowiązujących regulaminach gier kasynowych, obejmujących gry cylindryczne, gry w karty i gry na automatach, zarządzane przez TS przez sieć Internet. Minister Finansów zatwierdził trzy wnioski, a dwa wnioski są w trakcie procedury zatwierdzania.

Spółka przedkładała<sup>95</sup> Ministrowi Finansów zmiany do regulaminów gier kasynowych w terminie wystarczającym na ich zatwierdzenie przed planowanym terminem wdrożenia zmian.

(akta kontroli str. 379-385)

W latach 2018-2020 nie wystąpiły przypadki odmowy przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych zatwierdzenia regulaminów (lub zmian) na gry kasynowe zarządzane przez TS w sieci Internet.

(akta kontroli str. 379-380)

Po wejściu życie ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych, TS kierował do ministra właściwego do spraw finansów publicznych pisemnie, podczas wspólnych spotkań, w tym ramach obowiązującego Porozumienia, uwagi, pytania, wątpliwości jak należy interpretować przepisy dotyczące zarządzania przez Spółkę gier kasynowych w sieci Internet. Według Dyrektora Departamentu Organizacyjnego TS<sup>96</sup> w latach 2016-2020 TS zgłosił 29 uwag/postulatów/propozycji, z tego: 17 Minister nie uwzględnił, sześć uwzględnił, jedną uwzględnił częściowo, jeden postulat jest w trakcie rozmów, w zakresie czterech postulatów brak jest stanowiska ministra. Uwagi/postulaty/propozycje dotyczyły m.in.:

- przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>97</sup> (PIT) – uwaga została uwzględniona;
- podatku VAT od gier w karty zarządzanych w kasynie internetowym – uwaga nie została uwzględniona;

<sup>90</sup> Znak: ZAR-070-2-37/2017.

<sup>91</sup> Znak: ZAR-070-2-37/2017.

<sup>92</sup> Odpowiednio decyzje nr: PS4.6852.9.2017/1, PS4.6852.9.2017/2, PS4.6852.9.2017/3.

<sup>93</sup> Pismo znak: ZAR-070-2-10/2018.

<sup>94</sup> Odpowiednio decyzje: nr PS4.6852.8.2017, z dnia 18 września 2018 r. PS4.6852.1.2018 i z dnia 24 stycznia 2019 r. nr PS4.6852.2.2018.

<sup>95</sup> Pismo z dnia 17 lutego 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

<sup>96</sup> Pismo z dnia 20 stycznia 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

<sup>97</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1426 ze zm.

- interpretacji art. 29 *ustawy o grach hazardowych* w sprawie zasad prowadzenia reklamy gier hazardowych – postulat został uwzględniony częściowo;
- podmiotów i prowadzonych platform kasynowych oferujących gry kasynowe przez sieć Internet, skierowane do polskich odbiorców, których działalność prowadzona jest na podstawie pozwoleń/licencji udzielonych przez Malta Gaming Authority (MGA) oraz Curaçao eGaming Licensing Authority (Curaçao, Antyle Holenderskie); podmioty te nie są obciążone obowiązkami wynikającymi z przepisów *ustawy o grach hazardowych*, przez co zdaniem TS sp. z o.o.:
  - rejestracja na takich platformach jest prowadzona w ograniczonym zakresie, przez co oferta jest bardziej atrakcyjna w porównaniu z wymogami rejestracji gracza z użyciem dowodu osobistego;
  - brak jest obowiązku stosowania mechanizmów odpowiedzialnej gry tj.: czasowy limit na grę, limit na wydatkowanie środków finansowych;
  - brak zakazu kredytowania gry;
  - nierespektowanie zakazu reklamy tego rodzaju gier wobec ściśle określonych przepisów obowiązujących gry oferowane w Total Casino;
  - brak obciążeń fiskalnych (50% podatek od gier), co powoduje możliwość zaproponowania graczowi atrakcyjniejszej formuły gry (zwiększona wypłacalność, dodatkowe bonusy).

TS sp. z o.o. pismami z dnia: 15 maja 2018 r.<sup>98</sup>, 24 września 2019 r.<sup>99</sup> i 23 czerwca 2020 r.<sup>100</sup> występował do Ministerstwa Finansów o rozważenie możliwości wystąpienia bezpośrednio do MGA oraz Curaçao eGaming Licensing Authority z wnioskiem o potwierdzenie zgodności działań podmiotów prowadzących serwisy offshore-owe na terenie RP z warunkami udzielonych licencji/pozwoleń. Jak wyjaśnił TS, oferta takich platform już w założeniu jest zdecydowanie bardziej atrakcyjna niż oferta serwisu Total Casino i w konsekwencji jest częściej wybierana ofertą przez graczy. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 19 marca 2021 r. Ministerstwo Finansów nie udzieliło TS odpowiedzi na ww. pisma. TS pismem z dnia 5 lutego 2021 r.<sup>101</sup> wystąpił do Malta Gaming Authority o sprawdzenie wskazanych w piśmie przedsiębiorstw, posiadających licencje MGA; zweryfikowanie zakresu ich licencji; ograniczenie tych licencji poprzez wykluczenie terytorium Polski oraz polskich klientów w obsłudze tych przedsiębiorstw, w celu zablokowania dostępu do ich stron internetowych dla połączeń z polskich adresów IP.

(akta kontroli str. 60-79, 318-359, 1001-1003, 1006-1009, 1023-1031, 1033, 1035-1036, 1040-1045, 1051-1055, 1087-1096, 1973-1976)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## **2.5. Uzyskiwanie zatwierdzenia regulaminów gier hazardowych w sieci naziemnej, tj. gier liczbowych, loterii pieniężnych, gier na automatach**

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z art. 9 ust. 1 *ugh* warunkiem urządzania gier objętych monopolem państwa jest zatwierdzenie ich regulaminu, w tym jego każdorazowej zmiany, przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

W latach 2016-2020 TS skierował do ministra właściwego do spraw finansów publicznych łącznie 186 wniosków<sup>102</sup> o zatwierdzenie regulaminów gier

<sup>98</sup> Znak: ZAR-070-1-8/2018.

<sup>99</sup> Znak: ZAR-070-2-62/2019.

<sup>100</sup> Znak: ZAR-070-2-62/2019.

<sup>101</sup> Znak: ZAR-074-7/2021.

<sup>102</sup> W tym w 2016 r. - 34, w 2017 r. - 33, w 2018 r. i 2019 r. - po 42 wnioski, w 2020 r. - 35.



hazardowych w sieci naziemnej, tj.: gier liczbowych, loterii pieniężnych i gier na automatach w salonach gier na automatach (SGA), objętych monopolem państwa lub zmian w tych regulaminach<sup>103</sup>. Ze wszystkich złożonych wniosków, 155 dotyczyło nowych regulaminów, 31 zmian w regulaminach już obowiązujących. W latach 2016-2020 TS uzyskał od ministra właściwego do spraw finansów publicznych zatwierdzenie łącznie 177 regulaminów lub zmian w regulaminach gier hazardowych urządzanych w sieci naziemnej, objętych monopolem państwa. W 2016 r. TS oferował w kanale naziemnym 79 loterii pieniężnych. Oferta Spółki została rozszerzona do 96 loterii w 2020 r.

(akta kontroli str. 369-375, 1624-1647, 1796-1849)

Decyzją z dnia 22 marca 2018 r., nr PS4.6850.2.2017 Minister Finansów zatwierdził *Regulamin gier na automatach urządzanych przez Totalizator Sportowy sp. z o.o. w salonach gier na automatach*. Wniosek w tej sprawie TS złożył 30 sierpnia 2017 r.<sup>104</sup>

Pismem z dnia 6 czerwca 2017 r. TS skierował do Ministra Rozwoju i Finansów projekt regulaminu odpowiedzialnej gry w zakresie gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach, który został zatwierdzony decyzją z dnia 25 września 2017 r. nr PS4.6850.1.2017.

Na wniosek TS decyzją z dnia 1 marca 2018 r. nr PS4.6850.1.2018 Minister Finansów zatwierdził zmiany w *Regulaminie odpowiedzialnej gry w zakresie gier na automatach urządzanych przez Totalizator Sportowy sp. z o.o. w salonach gier na automatach*, wymagany art. 15 ust. 1d *ustawy o grach hazardowych*.

(akta kontroli str. 372-375, 393-394, 1098-1147)

W latach 2016-2020 minister właściwy do spraw finansów publicznych odmówił zatwierdzenia łącznie dziewięciu regulaminów w ramach trzech postępowań prowadzonych w sprawie uruchomienia przez TS nowych loterii pieniężnych.

W pierwszym postępowaniu, obejmującym trzy gry losowe<sup>105</sup> (wniosek z dnia 25 marca 2016 r., decyzja z dnia 5 grudnia 2016 r., PS4.6855.1.2016) przyczyną odmowy był brak możliwości, na podstawie przepisów ówczesnej *ustawy o grach hazardowych*, urządzania loterii pieniężnych przy wykorzystaniu urządzeń.

W drugim postępowaniu<sup>106</sup> Minister Finansów odmówił zatwierdzenia „Regulaminu Loterii Pieniężnych”, który miał charakter regulaminu ramowego. Przyczyną odmowy był brak wypełnienia wymogu wskazanego w art. 61 ust. 1 pkt 2 *ustawy o grach hazardowych*, tj. brak określenia w regulaminie szczegółowych warunków i zasad gry, w tym określenia wygranych..

W trzecim postępowaniu, obejmującym pięć gier losowych<sup>107</sup>, przyczyną odmowy był brak wypełnienia przesłanek określonych w art. 18 ust. 2 *ustawy o grach hazardowych*<sup>108</sup>. W ocenie Ministra, przekazane regulaminy nie zawierały zapisów dotyczących możliwości określenia ogólnej minimalnej wartości wygranych. Regulaminy ww. gry, spełniające wymogi art. 18 ust. 2 *ustawy o grach hazardowych*<sup>109</sup>, uzupełnione o określone transze losów i poszczególne wygrane w transzy, Minister zatwierdził w dniu 13 stycznia 2021 r.

<sup>103</sup> Jeden wniosek obejmuje w większości przypadków więcej niż jeden regulamin. Dla celów kontroli jeden wniosek oznacza jeden regulamin i jedno postępowanie.

<sup>104</sup> Znak: DSP/ZLP-070/2017.

<sup>105</sup> Tj.: „Kopalnia Szafirów”, „Cash”, „Maxi Cash”.

<sup>106</sup> Wniosek z dnia 17 sierpnia 2017 r., decyzja z dnia 6 grudnia 2017 r., PS4.6855.5.2017, decyzja z dnia 15 marca 2018 r., PS4.6838.2.2018 o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji.

<sup>107</sup> Wniosek z dnia 22 grudnia 2017 r., decyzja z dnia 30 maja 2018 r., PS4.6855.7.2017, decyzja z dnia 10 sierpnia 2018 r., PS4.6838.9.2018 o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji.

<sup>108</sup> W regulaminach złożonych przez TS do zatwierdzenia zamiast określonych transz losów przedstawiono prawdopodobieństwa trafienia wygranych.

<sup>109</sup> Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacyjnego z dnia 11 lutego 2021 r., znak: ZAR-070-3-100/2020.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

TS z opóźnieniem zrealizował plany wdrożenia w 2017 r. oferowanych w Internecie gier w projektach iLOTTO i Total Casino. Biorąc pod uwagę fakt, że dotyczyło to wprowadzania gier i ich nowych funkcjonalności dotychczas nieznanymi na polskim rynku, proces ich przygotowywania, przeprowadzenia i korygowania należy ocenić jako rzetelny i sprawny.

W ocenie NIK działania w ramach utworzenia SGA nie były prowadzone w sposób optymalny. Było to spowodowane wybraniem przez Spółkę partnera, który nie wywiązał się z umowy na dostawę terminali i systemu centralnego. Skutkowało to opóźnieniem w przeprowadzeniu pilotażu, mającego istotne znaczenie dla wypracowania trybu tworzenia SGA, a także mniejszą liczbą uruchomionych terminali oraz ponoszeniem kosztów i nakładów na dwa systemy centralne w tym samym czasie. Jednakże w grudniu 2020 r. prace nad produkcyjnym uruchomieniem i instalacją własnego systemu centralnego dla SGA zostały zakończone. W czasie prac nad powstawaniem SGA TS zgłosił do ministra właściwego do spraw finansów publicznych 28 uwag związanych z SGA, z czego 21 uwag nie zostało uwzględnionych. Analiza dokumentacji dla sześciu nieuwzględnionych uwag, dotyczących poprawy rentowności SGA, wykazała, że w pięciu przypadkach uwagi te nie zostały przekazane w formie pisemnej.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 16 kwietnia 2021 r.

Kontrolerzy  
/-/ Renata Iwaniuk  
specjalista kp.

/-/ Igor Strąk  
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji  
p.o. Dyrektora  
/-/ Maciej Maciejewski