



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia grudnia 2010 r.

**Pan
Tomasz Sokolnicki
p.o. Dyrektora Izby Skarbowej
w Krakowie
ul. Wiślna 7
31-007 Kraków**

P/10/023

LKR-4101-12-01/2010

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła kontrolę w Izbie Skarbowej w Krakowie („Izba Skarbowa”), której tematem było opodatkowanie działalności gospodarczej podatkiem od gier w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 października 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym dnia 26 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie ocenia pozytywnie realizację przez Izbę Skarbową zadań określonych w ustawie z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4 poz. 27 ze zm.), mimo stwierdzonych uchybień. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia i oceny szczegółowe:

1. W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 października 2009 r.¹ urzędy skarbowe z obszaru województwa małopolskiego zrealizowały dochody z tytułu podatku od gier w łącznej wysokości 94.745,9 tys. zł (z czego: 45.217,4 tys. zł w 2008 r. oraz 49.528,5 tys. zł w 2009 r.) i były to dochody pochodzące w całości z wpłat dobrowolnych. W łącznej kwocie zrealizowanych w tym okresie dochodów ponad połowę (51,7%, tj. 48.968,2 tys. zł) stanowiły dochody z podatku opłacanego w formie zryczałtowanej, uiszczanego przez podatników prowadzących działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych. Ponadto, w okresie objętym kontrolą Izba Skarbowa naliczyła opłaty za wydanie zezwoleń w zakresie gier, w łącznej kwocie 1.334,9 tys. zł (opłaty te wpłacane były bezpośrednio na rachunek Ministerstwa Finansów). Według stanu na dzień 30 września 2009 r. w województwie małopolskim działalność prowadziło 34 podatników podatku od gier. W badanym okresie liczba podatników urządzających gry na automatach o niskich wygranych wzrosła o 70,6% (z 17 na koniec 2007 r. do 29 na koniec września 2009 r.). Równocześnie w tym okresie nastąpił wzrost dochodów z tytułu podatku od gier w formie zryczałtowanej o 155,1% (z 11.484,9 tys. zł do 29.303,7 tys. zł). W wymienionym okresie liczba podatników prowadzących kasyna gry (3 podatników) oraz liczba podatników prowadzących salony gier na automatach (3 podatników) w województwie małopolskim nie uległa zmianie.

W latach 2008 – 2009 Dyrektor Izby Skarbowej wydał łącznie 31 zezwoleń w zakresie gier (w tym 17 zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, obejmujących łącznie 1.445 punktów gier) oraz 1 decyzję odmowną na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych (dotyczącą 125 punktów gier). Badania kontrolne przeprowadzone na próbie 10 decyzji (w tym 1 decyzji odmownej) wydanych w kontrolowanym okresie przez Dyrektora Izby Skarbowej, dotyczących urządzania gier na automatach o niskich wygranych w 749 punktach gier (co stanowiło 55,6% wydanych w tym okresie decyzji dotyczących łącznie 47,7% punktów gier objętych postępowaniami) wykazały, że decyzje

¹ Zgodnie z postanowieniami art. 24 ust. 1a ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4 poz. 27 ze zm.) oraz przepisami wykonawczymi do tej ustawy, tj. § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie upoważnienia dyrektorów izb skarbowych do wykonywania niektórych czynności w zakresie gier i zakładów wzajemnych (Dz. U. Nr 152, poz. 1486), w okresie do dnia 30 października 2009 r., Izba Skarbowa udzielała zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych na terenie województwa małopolskiego oraz zezwoleń na prowadzenie loterii fantowej, gry bingo fantowego i loterii promocyjnej, urządzanych na obszarze jednego województwa, na którym znajduje się równocześnie miejsce losowania nagród. Na podstawie art. 197 pkt 11 lit. a) i b) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323), z dniem 31 października 2009 r. organami właściwymi do wydawania zezwoleń w ww. zakresie stali się dyrektorzy izb celnych.

te wydane zostały zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o grach i zakładach wzajemnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w toku 21 postępowań niezakończonych przed Dyrektorem Izby Skarbowej a dotyczących udzielenia lub przedłużenia zezwoleń na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych, których akta w dniu 2 listopada 2009 r. przekazano do Izby Celnej w Krakowie, Izba Skarbowa nie we wszystkich przypadkach dokumentowała w formie adnotacji podejmowane czynności (w szczególności telefoniczne wezwania spółek do uzupełnienia złożonych wniosków). Powyższe nie odpowiadało wymogom określonym w art. 177 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.). NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Dyrektora Izby Skarbowej, iż przyczynami powyższego uchybienia była m.in. konieczność podjęcia w toku prowadzonych postępowań wielu czasochłonnych czynności w zakresie analizy złożonych przez podmioty wniosków, w wyniku których ujawniane były braki w tych wnioskach, co z kolei skutkowało bardzo licznymi uzupełnieniami dokonywanymi przez spółki. W związku z powyższym dokumentowanie każdej podejmowanej czynności dodatkowo mogłoby przedłużać ostateczny termin rozpatrzenia sprawy, a organ udzielający zezwolenia był zobowiązany do stosowania zasady szybkości postępowania obligującej do załatwienia sprawy możliwie najprostszymi środkami, stosownie do art. 125 § 1 Ordynacji podatkowej i odpowiednio art. 12 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.). Przykładowo, w jednym z prowadzonych postępowań spółka uzupełniła swój wniosek aż 129 razy.

2. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do zasad i terminów przekazania przez Izbę Skarbową do organów Służby Celnej dokumentacji źródłowej dotyczącej zadań realizowanych na podstawie ww. ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Dokumentacja ta została przekazana zgodnie z postanowieniami określonymi w porozumieniu z dnia 28 października 2009 r., zawartym pomiędzy Dyrektorem Izby Skarbowej a Dyrektorem Izby Celnej w Krakowie. W szczególności dnia 2 listopada 2009 r. – tj. w pierwszym dniu roboczym po wejściu w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323) – przekazane zostały akta wszystkich spraw w toku, które nie zostały zakończone przez Izbę Skarbową do 30 października 2009 r., obejmujące: 214 wniosków o zmianę decyzji oraz 12 wniosków o udzielenie zezwoleń i 9 wniosków

o przedłużenie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych.

W toku kontroli NIK stwierdzono uchybienie polegające na nieprzekazaniu do Izby Celnej w Krakowie pełnej dokumentacji dotyczącej podmiotu, któremu udzielono zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie urządzania gier na automatach o niskich wygranych. Izba Skarbowa dopiero w dniu 8 września 2010 r., przekazała do Izby Celnej w Krakowie dokumenty złożone przez spółkę w dniu 16 października 2009 r., w tym m.in. akt notarialny o ustanowieniu hipoteki na rzecz Skarbu Państwa. Przyczyną przekazania ww. dokumentów po 327 dniach od daty ich wpływu do Izby Skarbowej była rejestracja pisma spółki pod inną sygnaturą niż wydane zezwolenie. Zwraca się jednak uwagę, że akt notarialny o ustanowieniu hipoteki nie stanowił formy zabezpieczenia finansowego – powinien nią być wpis hipoteki do księgi wieczystej. Do dnia wejścia w życie cyt. ustawy o Służbie Celnej spółka nie przedłożyła w Izbie Skarbowej aktualnego wyciągu z księgi wieczystej nieruchomości, potwierdzającego wpis hipoteki na rzecz Skarbu Państwa w związku z ustanowieniem zabezpieczenia finansowego na podstawie udzielonego zezwolenia, a wymóg przedłożenia przez podmiot dokumentów potwierdzających dokonanie zabezpieczenia przed rozpoczęciem działalności ustanowiono w tym zezwoleniu. Równocześnie spółka nie powiadomiła Dyrektora Izby Skarbowej o dacie rozpoczęcia działalności, przy czym w zezwoleniu ustalono nieprzekraczalny termin jej rozpoczęcia na dzień 26 sierpnia 2010 r.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane w toku prowadzonych przez Izbę Skarbową postępowań w sprawie udzielania zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Spełnienie wymogów określonych w cyt. ustawie badane było w drodze formalnej weryfikacji dokumentów, dokonywanej w siedzibie organu, w ramach postępowań o udzielenie lub zmianę zezwolenia. Prowadzone były również działania poza siedzibą organu, polegające w szczególności na weryfikacji punktów gier na automatach o niskich wygranych, w zakresie warunków urządzania gier oraz spełniania wymogów art. 30 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, zgodnie z którymi punkty takie mogą być usytuowane w lokalach gastronomicznych, handlowych lub usługowych, oddalonych co najmniej 100 m od szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych oraz ośrodków kultury religijnej. W kontrolowanym okresie pracownicy Izby Skarbowej (we własnym zakresie) oraz pracownicy urzędów skarbowych z obszaru województwa małopolskiego

(na wniosek Izby Skarbowej) przeprowadzili łącznie 1.076 takich weryfikacji punktów gier, ustalając m.in. że w 123 przypadkach nie zostały spełnione wymogi ww. przepisu. W ramach prowadzonych postępowań o udzielenie lub zmianę zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych – w uzasadnionych przypadkach – Izba Skarbowa zwracała się o udzielenie informacji przez inne organy (m.in. prokuratury, sądy, organy kontroli skarbowej, a po otrzymaniu pisma Departamentu Służby Celnej w Ministerstwie Finansów Nr SC13-0680/45-3/PKV/SDQ/2009/9140 z dnia 26 czerwca 2009 r. również do Biura Ewidencji i Archiwum Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Warszawie i Departamentu Kontroli Celno – Akcyzowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów). Dotyczyło to przede wszystkim udzielenia informacji mogących mieć wpływ na ustalenie, czy udziałowcy, członkowie zarządu i rady nadzorczej spółek ubiegających się o udzielenie lub przedłużenie zezwolenia, spełniają wymogi określone w art. 27b ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych (tj. czy nie istnieją uzasadnione zastrzeżenia z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego) oraz art. 33 ust. 1 cyt. ustawy (tj. czy posiadają przymiot nienagannej opinii).

W ocenie NIK, Izba Skarbowa w niewielkim stopniu wykorzystywała przysługujące uprawnienia – określone w art. 49, 50 i 52 cyt. ustawy o grach i zakładach wzajemnych – w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością podmiotów zarządzających gry i prowadzących loterie. Powyższe mogło nie sprzyjać skutecznemu wykrywaniu luk systemowych i nowych mechanizmów powstawania nieprawidłowości na rynku gier, w celu sformułowania na tej podstawie postulatów w zakresie zmian legislacyjnych zapobiegających tym zjawiskom. W latach 2008 – 2009 Izba Skarbowa przeprowadziła w ww. trybie tylko 1 postępowanie kontrolne dotyczące urządzania loterii promocyjnej, w wyniku którego nie stwierdzono nieprawidłowości. W badanym okresie Dyrektor Izby Skarbowej nie cofnął – na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy o grach i zakładach wzajemnych – zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier. Ponadto, w okresie objętym kontrolą Izba Skarbowa wydała – na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych – 8 decyzji polecających usunięcie nieprawidłowości przez podmioty prowadzące gry na automatach o niskich wygranych (nieprawidłowości te polegały na nierozpoczęciu w wyznaczonym terminie działalności we wszystkich punktach gier objętych zezwoleniami). Na skutek wydanych decyzji wszystkie podmioty usunęły stwierdzone nieprawidłowości.

NIK zwraca jednak uwagę, że Izba Skarbowa nie prowadziła działań kontrolnych w punktach gier na automatach o niskich wygranych w celu sprawdzenia zgodności prowadzonej działalności z przepisami ww. ustawy o grach i zakładach wzajemnych, udzielonym przez Dyrektora Izby Skarbowej zezwoleniem oraz regulaminem gry. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Dyrektora Izby Skarbowej, że wynikało to m.in. z niewyodrębnienia przez Ministra Finansów w strukturach Izby Skarbowej komórki kontroli. Wskazano także, że przy dokonywaniu czynności nadzorczych i kontrolnych należało stosować m.in. postanowienia art. 282b Ordynacji podatkowej, który stanowił, że kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia kontrolowanemu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, co wyłączało element zaskoczenia i w związku z tym budziło wątpliwości, co do zasadności tych kontroli. Ponadto Dyrektor Izby Skarbowej stwierdził, że nie posiadał odpowiednich środków i narzędzi technicznych do kontroli automatów (np. wysokości stawek i wysokości wygranych), co potwierdziła kontrola jednostek certyfikujących automaty, które nie były w stanie zapewnić od strony technicznej urządzania gier zgodnie z ustawą o grach i zakładach wzajemnych. Równocześnie podkreślono, że Izba Skarbowa planując działania bilansowała zasoby i cele oraz oceniała ryzyko, wskazując przy tym, że wpływy z tytułu podatku od gier (49,5 mln zł) stanowiły zaledwie 0,35 % wpływów ogółem zrealizowanych w 2009 r. przez urzędy skarbowe z województwa małopolskiego (14.048,4 mln zł).

4. NIK pozytywnie ocenia działania Izby Skarbowej w zakresie informowania innych organów o nieprawidłowościach na rynku gier oraz barierach w ich zwalczaniu. W okresie objętym kontrolą Izba Skarbowa m.in. kierowała do różnych komórek Ministerstwa Finansów wnioski o zapewnienie możliwości pozyskiwania informacji z Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) w toku prowadzonych postępowań o udzielanie zezwoleń na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych. Podkreślić jednak należy, że mimo powyższych działań Izba Skarbowa w badanym okresie nie posiadała bezpośredniej możliwości uzyskiwania danych z KCIK, a komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów (tj. Departament Kontroli Celno – Akcyzowej i Kontroli Gier oraz Departament Wywiadu Skarbowego) udzielały rozbieżnych informacji w tym zakresie.

Ponadto, w związku z informacjami otrzymanymi z Urzędu Skarbowego Kraków – Stare Miasto o stosowaniu przez podatników podatku od gier różnych kursów euro

do ustalania wysokości należnego podatku opłacanego w formie zryczałtowanej, co było następstwem odmiennych interpretacji zapisów art. 45a ust. 2 cyt. ustawy o grach i zakładach wzajemnych², Izba Skarbowa dwukrotnie zwróciła się do Ministerstwa Finansów o zajęcie stanowiska w tej sprawie. Zaznaczyć należy, że rozbieżność stanowisk odnośnie zapisów art. 45a ust. 2 powołanej ustawy występowała również w interpretacjach indywidualnych wydanych przez różne izby skarbowe. W przekazanych przez Ministerstwo Finansów odpowiedziach nie zostały zawarte jednoznaczne rozstrzygnięcia w przedmiotowej kwestii. Równocześnie, w kwietniu 2008 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Krakowie przedstawił Ministrowi Finansów uwagi do proponowanych zmian ustawy o grach i zakładach wzajemnych, w których odniósł się m.in. do zapisów 45a ust. 2 cyt. ustawy, dotyczących sposobu ustalania wartości euro przy zastosowaniu kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski.

W związku z przejęciem przez organy Służby Celnej z dniem 31 października 2009 r. zadań wynikających z cyt. ustawy o grach i zakładach wzajemnych, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych oraz nie oczekuje od Pana Dyrektora odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

Otrzymują:

1. Adresat,
2. Departament Budżetu i Finansów NIK,
3. Akta kontroli.

² Stosowany był kurs kupna euro wyliczony przez Narodowy Bank Polski w ostatnim dniu miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym następuje zapłata podatku (kurs ten ogłaszany był dnia następnego) lub ww. kurs euro ogłoszony w ostatnim dniu miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym następuje zapłata podatku.