



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia grudnia 2010 r.

**Pan
Robert Kos
Naczelnik Urzędu Celnego
w Krakowie
ul. Pachońskiego 3
31-223 Kraków**

P/10/023

LKR-4101-12-03/2010

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 Urzędzie Celnym w Krakowie („Urząd Celny”), której tematem było opodatkowanie działalności gospodarczej podatkiem od gier w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym dnia 20 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie ocenia pozytywnie realizację przez Urząd Celny zadań w zakresie objętym kontrolą, mimo stwierdzonych uchybień. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia i oceny szczegółowe:

1. W kontrolowanym okresie Urząd Celny wywiązywał się z zadań mających na celu zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie nieprawidłowości na rynku gier i zakładów.
 - 1.1. W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 października 2009 r., na mocy przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.) oraz przepisów wykonawczych Ministra Finansów, kontrola przeprowadzana przez Urząd Celny polegała na wykonywaniu szczególnego nadzoru podatkowego we wszystkich 3 kasynach gier (objętych stałym nadzorem)

działających na terenie działania Urzędu Celnego oraz kontroli doraźnych w salonach gier na automatach i punktach gier na automatach o niskich wygranych. W trakcie kontroli wykonywanych w kasynach gier nie stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast na 55 kontroli w salonach gier na automatach nieprawidłowości stwierdzono w 2 przypadkach (3,6 %), z tego w jednym przypadku, w książkach eksploatacji automatów nie odnotowano informacji o założeniu plomb serwisowych oraz wpisu o wykonaniu czynności technicznych, natomiast w drugim przypadku w zaświadczeniu o uzyskanej wygranej nie podano nr PESEL oraz imienia ojca. Podstawowym tematem przedmiotowych kontroli była prawidłowość wydawania zaświadczeń o uzyskanej wygranej (zagadnienie to skontrolowano w toku 41 kontroli, stwierdzając w jednym przypadku nieprawidłowość) oraz kontrola stanu liczników automatów do gry (zagadnienie to skontrolowano w toku 27 kontroli nie stwierdzając nieprawidłowości).

W okresie od 31 grudnia 2007 r. do 31 października 2009 r. liczba punktów gier, w których urządzano gry na automatach o niskich wygranych zwiększyła się z 477 punktów do 840 punktów (wzrost o 76,1 %), a liczba eksploatowanych automatów z 958 do 1791 automatów (wzrost o 87,0 %). Wraz ze wzrostem liczby eksploatowanych automatów o niskich wygranych zmniejszał się udział procentowy automatów objętych kontrolą z 20,8 % na koniec 2007 r. do 5,9 % na koniec 2008 r. i 12,1 % za okres I-III kwartałów 2009 r.

Ogółem w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 października 2009 r. przeprowadzono 106 kontroli urządzania gier na automatach o niskich wygranych, z czego w toku 23 kontroli (21,7 %) stwierdzono nieprawidłowości. Kontrole te polegały m.in. na sprawdzeniu prawidłowości oznaczenia punktu, w którym zlokalizowany był automat, a także dostępności regulaminów gry. Ponadto, w wyniku 4 kontroli (wszystkie z wynikiem pozytywnym) stwierdzono urządzenie gier bez zezwolenia i zabezpieczono 15 nielegalnie działających automatów do gry.

- 1.2. Urząd Celny, po wejściu w życie z dniem 31 października 2009 r. cytowanej ustawy o Służbie Celnej z dnia 27 sierpnia 2009 r., kontrolą objął kasyna gry, salony gier na automatach, zakłady wzajemne, loterie oraz punkty gry na automatach o niskich wygranych. W okresie od 31 października 2009 r. do 30 czerwca 2010 r. Urząd Celny przeprowadził ogółem 468 kontroli (z tego 69 z wynikiem pozytywnym – 14,7 %), w tym m.in.: 4 kontrole podatkowe w podmiotach prowadzących kasyna gry i salony gier na automatach (w których nie stwierdzono nieprawidłowości), 181 kontroli w legalnych punktach gier na automatach o niskich wygranych (z tego 55 kontroli

pozytywnych – 30,4 %) oraz 4 kontrole urządzania gier bez zezwolenia (wszystkie z wynikiem pozytywnym), w wyniku których zabezpieczono 12 nielegalnie działających automatów do gry.

NIK pozytywnie ocenia wykorzystywanie przez pracowników Urzędu Celnego uprawnień określonych w art. 32 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.), tj. możliwości przeprowadzenia kontroli w formie eksperymentu lub odtworzenia gry. Na 38 przeprowadzonych kontroli z wykorzystaniem ww. uprawnienia (z tego: 21 kontroli w XI i XII 2009 r. oraz 17 kontroli w I półroczu 2010 r.) w 33 przypadkach (86,9 %) stwierdzono nieprawidłowości (z tego w toku: 21 kontroli przeprowadzonych w XI i XII 2009 r. oraz 12 kontroli w I półroczu 2010 r.). W wyniku powyższych kontroli łącznie zatrzymano 55 automatów do gry.

Zastrzeżenia NIK budzi sposób dokumentowania wyników kontroli. Z zapisów w protokołach kontroli oraz notatek z kontroli doraźnych nie wynika jednoznacznie, czy podczas kontroli badano zgodność działalności z udzielonym zezwoleniem, koncesją, zatwierdzonym regulaminem.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzenie przez Naczelnika Urzędu Celnego z dniem 1 czerwca 2010 r. wewnętrznych uregulowań dotyczących zasad organizacji kontroli oraz nie wnosi zastrzeżeń do sposobu wykorzystania informacji i wniosków dotyczących m.in. nieprawidłowości na rynku gier.

W ocenie NIK, wdrożenie kontroli w drodze eksperymentu¹ skutkowało wzrostem efektywności kontroli w punktach gier na automatach o niskich wygranych. NIK zwraca uwagę na znikomą efektywność tych kontroli do czasu wyposażenia Służby Celnej w ww. uprawnienie. Kontrola nie wykazała, aby inne zmiany systemowe dotyczące kontroli wykonywanej przez Służbę Celną, w tym trybu kontroli w kasynach gry, przyczyniły się do wzmocnienia nadzoru nad rynkiem gier i skuteczniejszego ujawniania nieprawidłowości. Zdaniem NIK, ze względu na krótki okres obowiązywania nowych rozwiązań, istnieje potrzeba monitorowania ich skuteczności.

- 1.3. NIK pozytywnie ocenia współpracę Urzędu Celnego z Policją i Centralnym Biurem Śledczym przy wykrywaniu przestępstw i wykroczeń skarbowych w zakresie gier. W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 października 2009 r. Urząd Celny wspólnie z ww. organami przeprowadził 4 kontrole, w toku których zabezpieczono

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

15 nielegalnie działających automatów do gry. Natomiast w okresie od 31 października 2009 r. do 30 czerwca 2010 r. Urząd Celny – w ramach współpracy z Policją – przeprowadził łącznie 17 kontroli, z czego 15 kontroli pozytywnych, w wyniku których zabezpieczono 27 nielegalnych automatów do gry (w tym 12 automatów ujawnionych w toku 4 kontroli urządzania gier bez zezwolenia).

2. Według stanu na dzień 31 października 2009 r.² na obszarze właściwości miejscowej Urzędu Celnego działalność prowadziło 34 podatników podatku od gier, w tym 29 podatników urządzających gry na automatach o niskich wygranych. Na koniec I półrocza 2010 r. liczba podatników prowadzących działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych zmniejszyła się do 27. W wymienionym okresie liczba podatników prowadzących kasyna gry oraz salony gier na automatach nie uległa zmianie.

Badania kontrolne przeprowadzone na próbie 96 deklaracji złożonych przez 9 podatników a dotyczących kontrolowanego okresu (w których zadeklarowano podatek od gier w łącznej kwocie 38.344,4 tys. zł) wykazały, że deklaracje te były na bieżąco wprowadzane przez Urząd Celny do modułu wymiarowego (tj. systemu ZEFIR), co w ocenie NIK umożliwiło sporządzenie przez Izbę Celną w Krakowie rzetelnych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27. Zgodnie z postanowieniami art. 272 pkt 1 lit a) i pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), Urząd Celny przeprowadzał czynności sprawdzające w zakresie sprawdzenia terminowości składania deklaracji oraz stwierdzenia formalnej poprawności tych dokumentów. W 95 przypadkach deklaracje zostały złożone w ustawowym terminie. W jednym przypadku Urząd Celny stwierdził, że podatnik złożył deklarację jeden dzień po terminie określonym w art. 42a ust. 4 cyt. ustawy o grach i zakładach wzajemnych, przy czym należność została uiszczona terminowo. W toku kontroli NIK powyższa sprawa została skierowana do dalszego prowadzenia przez Referat Dochodzeniowo Śledczy Urzędu Celnego. W związku ze stwierdzeniem znacznych różnic w kwotach deklarowanego podatku w poszczególnych miesiącach Urząd Celny przeprowadził, w celu sprawdzenia prawidłowości wywiązywania się z obowiązków podatkowych przez spółkę prowadzącą kasyno gry, kontrolę podatkową w trybie art. 281 powołanej wyżej ustawy Ordynacja podatkowa. Kontrola ta nie wykazała nieprawidłowości.

² Zgodnie z postanowieniami art. 42a ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4 poz. 27 ze zm.), w okresie do dnia 30 października 2009 r., organami podatkowymi właściwymi w sprawach rozliczeń podatku od gier były urzędy skarbowe, zgodnie z właściwością miejscową określoną w art. 42b powołanej ustawy. Na podstawie art. 197 pkt 16 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323), z dniem 31 października 2009 r. organami właściwymi w sprawach podatku od gier stali się naczelnicy urzędów celnych, a podatek od gier wpłacany jest na rachunek właściwej izby celnej.

Analiza dokumentów wykazała również, że Urząd Celny w odniesieniu do deklaracji dla podatku od gier za IV kwartał 2009 r. przeprowadził czynności sprawdzające mające na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, tj. w zakresie wynikającym z art. 272 pkt 3 cyt. ustawy Ordynacja podatkowa. Czynności tych dokonano m.in. na podstawie danych za ww. okres przekazanych przez Izbę Celną w Krakowie, dotyczących w szczególności wysokości wpływów uzyskanych przez podmioty prowadzące kasyna gry oraz liczby automatów i wysokości wpływów uzyskanych przez poszczególne podmioty w punktach gier na automatach o niskich wygranych. W wyniku podjętych czynności stwierdzono rozbieżności w liczbie wykazanych do opodatkowania automatów o niskich wygranych przez 6 podatników podatku od gier i podjęto stosowne działania w celu wyjaśnienia tych różnic. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że nie przeprowadzono czynności sprawdzających w powyższym zakresie, z wykorzystaniem danych przekazanych przez Izbę Celną w Krakowie, za okres I i II kwartału 2010 r. (w przypadku II kwartału 2010 r. zaplanowano przeprowadzenie ww. czynności sprawdzających, jednak z uwagi na długotrwałą nieobecność pracownika czynności takie nie zostały zrealizowane). Nadmienić jednak należy, że Urząd Celny przeprowadził jednak analizę danych za styczeń 2010 r., zawartych w systemie ZEFIR, a dotyczących podmiotów urządzających gry na automatach o niskich wygranych. W wyniku tej analizy m.in. przeprowadzono kontrolę u jednego z podatników, w wyniku której stwierdzono zaniżenie podatku od gier na kwotę 34,1 tys. zł.

3. W okresie od 31 października 2009 r. do 30 czerwca 2010 r. Naczelnik Urzędu Celnego nie udzielił ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatku od gier. NIK nie wnosi zastrzeżeń odnośnie prawidłowości 11 wydanych decyzji w sprawie odroczenia terminu płatności podatku od gier lub rozłożenia go na raty. W badanym okresie do Urzędu wpłynęły 4 wnioski o rozłożenie na raty zaległości oraz 7 wniosków o odroczenie terminu płatności podatku. Podatnicy w badanym okresie nie składali wniosków o umorzenie należności z tytułu podatku od gier lub odsetek z tytułu nieterminowej zapłaty przedmiotowego podatku.
4. Na skutek przekazanych informacji przez inne organy oraz w wyniku kontroli przeprowadzonych przez Urząd Celny, w okresie objętym kontrolą wszczęto łącznie 64 postępowania karne skarbowe w zakresie naruszenia przepisów powołanej ustawy o grach i zakładach wzajemnych lub ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540). Wszystkie sprawy prowadzono o czyn z art. 107

§ 1 lub § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r., Nr 111, poz. 765 ze zm.), tj. prowadzenie gier losowych lub gier na automatach wbrew przepisom ustawy lub warunkom zezwolenia. Do końca I półrocza 2010 r. organ postępowania przygotowawczego skierował do sądów w przedmiotowych sprawach 5 wniosków o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności oraz 3 akty oskarżenia. W powyższych przypadkach czyny te polegały na urządzeniu gier przy wykorzystaniu łącznie 20 nielegalnych automatów do gry. W wyniku podjętych rozstrzygnięć w ww. sprawach sądy wymierzyły 11 oskarżonym kary grzywny w kwocie ogółem 9 tys. zł (grzywny z przedziału od 300 zł do 2.000 zł), a w 3 przypadkach orzeczono przepadek dowodów rzeczowych (10 automatów). Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do umorzenia w kontrolowanym okresie 4 postępowań karnych skarbowych w wymienionych sprawach.

Badania kontrolne w zakresie terminowości wszczynania postępowań w ww. sprawach, przeprowadzone na próbie 19 postanowień, wykazały że w 14 sprawach dochodzenia wszczęto niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o przestępstwie lub wykroczeniu skarbowym. NIK zwraca uwagę na wydanie przez organ postępowania przygotowawczego postanowień o wszczęciu 5 postępowań karnych skarbowych, dotyczących spraw ujawnionych przez funkcjonariuszy Urzędu Celnego, dopiero w terminach od 185 dni do 212 dni po dacie wpływu wniosków w tych sprawach do Referatu Dochodzeniowo Śledczego Urzędu Celnego.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o:

1. Przeprowadzenie czynności sprawdzających w odniesieniu do deklaracji dla podatku od gier za I i II kwartał 2010 r., z wykorzystaniem danych przekazanych przez Izbę Celną w Krakowie, a w przypadku ujawnienia rozbieżności również o podjęcie stosownych działań wyjaśniających.
2. Dołożenie starań w kierunku skrócenia terminów wszczynania postępowań w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe dotyczące gier, które zostały ujawnione bezpośrednio przez funkcjonariuszy Urzędu Celnego.
3. Rozważenie prowadzenia analiz skuteczności nowych regulacji w zakresie gier hazardowych oraz trybu kontroli wykonywanych przez Służbę Celną.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Naczelnika w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków bądź przyczynach ich niepodjęcia.

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

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

Otrzymują:

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