

  
**Najwyższa Izba Kontroli**  
**Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 7 grudnia 2010 r.

**Pani**  
**Ewa KONTEK**  
**p.o. Dyrektor**  
**Izby Skarbowej we Wrocławiu**

LWR- LWR-4101-13-01/2010  
P/10/023

**Wystąpienie pokontrolne**  
**(tekst jednolity)**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, skontrolowała działalność Izby Skarbowej we Wrocławiu, zwanej w dalszej treści „Izbą Skarbową” w zakresie udzielania zezwoleń na urządzenie gier oraz sprawowania nadzoru i kontroli nad podmiotami posiadającymi takie zezwolenia w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 października 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 19 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność Izby Skarbowej w zakresie udzielania zezwoleń na urządzenie gier oraz sprawowania nadzoru i kontroli nad podmiotami posiadającymi takie zezwolenia. Tak sformułowaną ocenę ogólną uzasadniają zamieszczone poniżej oceny cząstkowe.

---

<sup>1</sup>Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. W 2009 r. (do 31 października<sup>2</sup>) dochody z podatku od gier z terenu Województwa Dolnośląskiego zamknęły się kwotą 61.896,7 tys. zł i były wyższe o 20.264,9 tys. zł, o 32,7% w porównaniu do 2007 r. i o 6.343,0 tys. zł, o 10,2% do 2008 r. W tym czasie liczba podatników podatku od gier zwiększyła się z 43 w 2007 r. do 48 w 2008 r. i do 56 na dzień 31 października 2009 r. Największą grupę (odpowiednio 23, 25 i 31) stanowili podatnicy urządzający gry na automatach o niskich wygranych oraz prowadzący salony gier na automatach (18, 21 i 23). Ponadto 4 podatników prowadziło kasyna gry i 1 urządzał zakłady wzajemne.

2. Lata 2008-2009 były okresem wzmożonego zainteresowania podmiotów gospodarczych z terenu województwa dolnośląskiego urządzaniem gier na automatach o niskich wygranych. Odzwierciedleniem takiego zjawiska był znaczny wzrost liczby wniosków o udzielenie zezwoleń na urządzanie gier, a w rezultacie liczby wydawanych decyzji zezwalających na prowadzenie działalności w przedmiotowym zakresie. W 2009 r. (do 31 października) do Izby Skarbowej złożone zostały 23 wnioski o zezwolenie na urządzanie gier na automatach o niskich wygranych, co w porównaniu do 6 wniosków złożonych w 2007 r. oznaczało blisko 3-krotny wzrost. Z 6 do 10 wzrosła także liczba udzielonych w tych latach zezwoleń na prowadzenie tej działalności. W rezultacie na dzień 31 października 2009 r. na terenie województwa dolnośląskiego funkcjonowało 50 ważnych zezwoleń na prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych (wydanych 31 podatnikom), co w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2007 r. oznaczało wzrost o 21, tj. o 72,4%. W relacji do liczby wydanych i czynnych zezwoleń wzrastała również wartość pobranego, zryczałtowanego podatku od gier. W 2009 r. wpływy z przedmiotowego tytułu zamknęły się kwotą 37.639,3 tys. zł i były wyższe od pozyskanych w 2007 r. o 23.343,3 tys. zł.

3. Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu, w sposób prawidłowy realizował procedury związane z rozpatrywaniem wniosków o zezwolenie na urządzanie gier na automatach o niskich wygranych. Badanie dokumentacji 9 postępowań (w tym 1 zakończonych odmową wydania zezwolenia) wykazało, że:

- składane przez zainteresowane spółki wnioski o zezwolenie na urządzanie gier na automatach o niskich wygranych, zawierały niezbędne dokumenty, przez co spełniały

---

<sup>2</sup> Na podstawie zmian do ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.) od 31 października 2009 r. urządzanie i prowadzenie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier na automatach oraz gier na automatach o niskich wygranych podlegało kontroli wykonywanej przez Służbę Celną.

wymogi określone w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych<sup>3</sup>,

- poprzez kontakty z innymi izbami skarbowymi gromadzono informacje o ewentualnej działalności wnioskodawców na terenie innych województw,
- we współdziałaniu z podległymi urzędami skarbowymi weryfikowano w aspekcie podmiotów władających oraz prowadzonej działalności gospodarczej, lokale wskazane jako przyszłe punkty gier,
- stwierdzone w 5 przypadkach, przedłużenie postępowania ponad ustawowy termin 6 miesięcy, było uzasadnione bądź wnioskami samych stron, bądź też koniecznością uzupełniania i weryfikacji brakujących dokumentów.

Wydawane przez Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu, zezwolenia na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych, spełniały przesłanki określone w art. 25-27b ustawy o grach i zakładach wzajemnych. W przypadku wszystkich 8 zbadanych postępowań, zezwolenia zostały wydane podmiotom posiadającym status spółek prawa handlowego i dysponującym legalnie zgromadzonym kapitałem nie mniejszym niż 200 tys. euro. Spółki ubiegające się o zezwolenie, terminowo regulowały zobowiązania wobec budżetu państwa i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Zarówno udziałowcy, jak i osoby pełniące funkcje w organach statutowych spółek (obywatele polscy, bądź krajów Unii Europejskiej) nie byli karani jak również oskarżeni o przestępstwa z art. 299 Kodeksu karnego. Wydawane decyzje, w swojej treści zawierały nazwę spółki, zatwierdzoną strukturę udziałów, nazwiska członków zarządu i rady nadzorczej spółki, rodzaj, liczbę i miejsce urządzenia gier, warunki dotyczące zabezpieczeń oraz nieprzekraczalny termin rozpoczęcia działalności, przez co spełniały wymogi określone w art. 35 ust.1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych.

W większości przypadków (7 na 8 zbadanych), Izba Skarbowa w sposób prawidłowy ustalała i pobierała zabezpieczenia finansowe, stanowiące ochronę interesu finansowego uczestników gier i służące zaspokojeniu ewentualnych roszczeń, w tym z tytułu zobowiązań podatkowych przewidziane w art. 38 obowiązującej wówczas ustawy o grach i zakładach wzajemnych. W jednym przypadku, tj. zezwolenia nr PP III 460/11/08/SS/47176 z dnia 22 grudnia 2008 r. na prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych udzielonego Spółce z Warszawy na okres 6 lat, jako zabezpieczenie przyjęto gwarancję ubezpieczeniową ważną jeden rok (od 22 stycznia 2009 r. do 21 stycznia 2010 r.), choć przepis § 15 ust. 2 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wykonania niektórych

---

<sup>3</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.

przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych<sup>4</sup> określał, że termin wygaśnięcia ubezpieczenia nie mógł być krótszy niż dwa miesiące po upływie dnia, w którym wygasa zezwolenie na urządzenie gier i zakładów wzajemnych (w tym przypadku do 22 lutego 2015 r.). Przedmiotowe zezwolenie z nieprawidłowo ustalonym zabezpieczeniem finansowym po przekazaniu w październiku 2009 r. do Izby Celnej we Wrocławiu pozostaje w realizacji.

Kontrola wykazała, że w sposób prawidłowy naliczano i skutecznie egzekwowano należne budżetowi państwa opłaty za udzielenie zezwolenia.

**3.** Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie przez Izbę Skarbową we Wrocławiu czynności nadzorczych wobec podmiotów posiadających zezwolenia na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych, w aspekcie zgodności wykorzystywania zezwoleń z przepisami ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Działania w przedmiotowym zakresie obejmowały wszystkie istotne elementy tj.: terminowość wnoszenia zabezpieczeń finansowych, realizację obowiązku posiadania świadectw zawodowych, legalność zmian w strukturze kapitału, terminy rozpoczęcia działalności, spełnianie wymogów ustawowych przez lokale stanowiące punkty gier, a także legalność stosowanej reklamy.

W zdecydowanej większości źródłem wiedzy o działaniach spółek, naruszających przepisy ustawy o grach i zakładach wzajemnych, były informacje przekazywane przez urzędy skarbowe i urzędy celne funkcjonujące na terenie województwa dolnośląskiego. W niewielkim stopniu nadzór był prowadzony poprzez kontrole. W latach 2007-2009 Izba Skarbowa we Wrocławiu, jako organ nadzorujący, przeprowadziła jedynie 2 kontrole podmiotów urządzających gry na automatach o niskich wygranych, w tym 1 obejmującą działalność spółki z siedzibą w Bielanach Wrocławskich i 1 dotyczącą wybranych punktów gier w Legnicy należących do spółki z Warszawy.

Jako dobre i efektywne, należy ocenić współdziałanie Izby z komórkami szczególnego nadzoru podatkowego urzędów celnych. W latach 2007-2009 zanotowano 62 przypadki wzajemnej korespondencji w sprawach związanych z działalnością spółek posiadających zezwolenia na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych, w tym, 25 przypadków wnioskowania przez Izbę o podjęcie przez organy celne działań wyjaśniających (bez sugestii trybu dokonania przedmiotowych czynności). W efekcie obustronnej wymiany informacji, do 25 podmiotów posiadających zezwolenia na urządzenie gier wystosowano blisko 300 pism dotyczących złożenia wyjaśnień i wezwań do usunięcia nieprawidłowości. Należy podkreślić,

---

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 102, poz. 948 ze zm.

że czynności kontrolne wykonywane na wniosek Izby przez urzędy celne w zdecydowanej większości przypadków powodowały natychmiastowe usuwanie nieprawidłowości bez potrzeby wydawania decyzji w trybie art. 52 ustawy o grach i zakładach wzajemnych. W okresie objętym kontrolą wystąpiły jedynie 2 uzasadnione przypadki podjęcia działań polegające na wydaniu decyzji w sprawie usunięcia nieprawidłowości.

4. Jako niewystarczający, należy uznać nadzór sprawowany przez Izbę nad Urzędem Skarbowym Wrocław Krzyki, właściwym do poboru podatku od gier w części dotyczącej urządzania gier na automatach o niskich wygranych. Jedyna kontrola, obejmująca swoim zakresem zagadnienia podatku od gier – przeprowadzona przez Izbę Skarbową w wymienionym Urzędzie Skarbowym na przełomie września i października 2006 r. – wykazała brak kontroli podatników w zakresie prawidłowości i terminowości rozliczania i skutkowała wydaniem zalecenia podjęcia działań mających na celu objęcie podatników podatku od gier taką kontrolą. Do dnia 31 października 2009 r. tj. momentu przekazania kompetencji w zakresie podatku od gier do Izby Celnej we Wrocławiu, Izba Skarbowa nie przeprowadziła niezbędnego w ocenie NIK, udokumentowanego sprawdzenia realizacji przez Urząd Skarbowy Wrocław Krzyki wydanego zalecenia.

5. W zbyt małym zakresie Izba Skarbowa podejmowała działania mające na celu rozpoznanie luk systemowych oraz barier prawnych związanych z prowadzeniem działalności polegającej na organizowaniu gier. W latach 2005-2009 czynności w tym zakresie ograniczały się do wysłania do Ministerstwa Finansów 3 wniosków o interpretację przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz uwag do przygotowywanego w 2007 r., lecz niezrealizowanego projektu nowelizacji ustawy. Po roku 2007, Izba nie składała formalnych wniosków dotyczących koniecznych w jej mniemaniu zmian przepisów prawnych regulujących sprawę urządzania gier. W przedmiotowej sprawie nie prowadzono również konsultacji z urzędami skarbowymi oraz organami celnymi.

Znaczna ilość wątpliwości interpretacyjnych, odnoszących się do ustawy o grach i zakładach wzajemnych (zgłaszanych także przez inne Izby Skarbowe) świadczyła o niedoskonałości przedmiotowego aktu prawnego i uzasadniała w pełni celowość i konieczność podejmowania właśnie przez Izby Skarbowe (jako organy wydające zezwolenia i nadzorujące ich realizację), działań zmierzających do eliminowania występujących luk i niespójności.

6. Izba Skarbowa w sposób prawidłowy dokonała przekazania dokumentacji dotyczącej urządzania gier do Izby Celnej we Wrocławiu w związku z przejęciem tych obowiązków w oparciu

o art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej<sup>5</sup>. Z blisko 4-miesięcznym wyprzedzeniem w stosunku do daty ustawowego przekazania kompetencji, oba organy podjęły wspólne działania przygotowawcze, w ramach których ustalono szczegółowe zasady przekazania akt (w tym treść protokołu zdawczo-odbiorczego), a także zasady współdziałania pomiędzy urzędami skarbowymi i urzędami celnymi w kwestii przejęcia spraw związanych z poborem podatku od gier. Samo przekazanie dokumentacji związanej z udzielaniem zezwoleń na urządzenie gier odbyło się w dniu 30 października 2009 r. komisyjnie i zostało udokumentowane stosownym protokołem.

W związku z przejęciem z dniem 31 października 2009 r. kompetencji w zakresie wydawania zezwoleń na urządzenie gier przez Izbę Celną we Wrocławiu, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura we Wrocławiu odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

Zgodnie z treścią art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

---

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.