

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 20 grudnia 2010 r.

**Pan
Dariusz Staniów
Dyrektor Izby Celnej
we Wrocławiu**

LWR-4101-13-02/2010
P/10/023

(Tekst jednolity po uwzględnieniu uchwały Komisji Odwoławczej z dnia 7 stycznia 2011 r. zatwierdzonej postanowieniem Prezesa NIK z dnia 20 stycznia 2011 r.)

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Izbę Celną we Wrocławiu, zwaną dalej IC we Wrocławiu, w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier w latach 2008 – 2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych uchybień ocenia działalność IC we Wrocławiu w zakresie dotyczącym opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier. Tak sformułowaną ocenę ogólną uzasadniają zamieszczone poniżej oceny częściowe

1. W badanym okresie 2008-2010 (I półrocze) na terenie województwa dolnośląskiego zanotowano wzrost liczby punktów gier na automatach o niskich wygranych z 1 640 na dzień 1 stycznia 2008 r., przez 2 182 na koniec 2008 r. (o 33%), do 2 449 punktów na 30 czerwca

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

2009 r. (o 12,2%). W tym czasie wzrastała również liczba użytkowanych automatów o niskich wygranych odpowiednio z 3 130 do 4 457 (o 44,2%) i do 5 066 (o 13,7%).

W okresie po 31.10.2009 r.² do 31 października 2010 r., tj. po przejęciu przez IC we Wrocławiu od Izby Skarbowej we Wrocławiu zadań związanych z urządzeniem i prowadzeniem gier losowych, zakładów wzajemnych, gier na automatach oraz gier na automatach o niskich wygranych na terenie województwa dolnośląskiego, działalność gospodarczą opodatkowaną podatkiem od gier prowadziło 37 podatników, w tym 2 kasyna gry i 6 salonów gier na automatach. W tym czasie liczba podmiotów posiadających zezwolenia na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych zmalała z 31 do 30. Zmniejszyła się również liczba ważnych zezwoleń i punktów gier na automatach o niskich wygranych - z 52 zezwoleń na podstawie których prowadzono 4 651 punktów gier do 47 z 4 026 punktami. Wiązało się to także ze zmniejszeniem liczby automatów o niskich wygranych odpowiednio z 4 994 szt. do 2 246 szt. (spadek o 55%).

1.1. W okresie od 31.10.2009 r. do 31.12.2009 r. zrealizowane dochody budżetowe z tytułu opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier wyniosły 12.571,4 tys. zł, a w I półroczu 2010 r. zamknęły się kwotą 44.364,6 tys. zł. Dochody z opłat za wstęp do ośrodków gier i za zezwolenia na loterie promocyjne wyniosły odpowiednio 29,3 tys. zł i 45,6 tys. zł. Sprawozdania RB-27 z wykonania planu dochodów budżetowych IC we Wrocławiu za 2009 r. i I półrocze 2010 r. zawierały dane w zakresie wykazanych kwot dochodów i zaległości w wysokości zgodnej z ewidencją księgową. Sposób i termin przekazania w listopadzie 2009 r. z urzędów skarbowych rozliczenia podatników od gier umożliwił IC we Wrocławiu terminowe sporządzenie sprawozdania Rb-27 za 2009 r.

1.2. Badając 17 deklaracji podatku od gier za okres od października 2009 r. do maja 2010 r., gdzie tytułami wykonawczymi objęto łączną kwotę 1.966,3 tys. zł, stwierdzono, że działania windykacyjne i egzekucyjne wobec podatników podatku od gier niewywiązujących się w terminie z zapłaty zobowiązań podatkowych podejmowano z zachowaniem wymogów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz uregulowaniami wewnętrznymi. W wyniku tych działań uzyskano spłatę zaległości na łączną kwotę 1.449,6 tys. zł, tj. 73,7% ogólnej kwoty zaległych podatków od gier z badanych deklaracji. IC we Wrocławiu wykorzystując tryb określony w art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych³ (od 1 stycznia 2010 r. w art. 63 i 66 ustawy z dnia 29 listopada

² Z tym dniem Izba Celna przejęła od Izby Skarbowej urządzenie i prowadzenie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier na automatach oraz gier na automatach o niskich

³ Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.

2009 r. o grach hazardowych⁴) do regulowania zaległości z tytułu podatku od gier wykorzystywała zabezpieczenia finansowe utworzone przez podmioty posiadające zezwolenia m.in. dla zaspokojenia ewentualnych roszczeń, w tym zwłaszcza z tytułu zobowiązań podatkowych.

Należy jednak zauważyć, że ogólna kwota zaległości z tytułu podatku od gier wzrosła z 217,9 tys. zł według stanu na koniec 2009 r. do 1.462,3 tys. zł na dzień 30 czerwca 2010 r., tj. blisko 7 -krotnie. Spowodowało to wzrost udziału zaległości w odniesieniu do zrealizowanych dochodów z 1,7% do 3,3%.

2. IC we Wrocławiu rozpatrzyła 10 wniosków w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie gier na 585 automatach o niskich wygranych, przejętych od Izby Skarbowej we Wrocławiu w październiku 2009 r. We wszystkich przypadkach wnioski rozpatrzono po 1 stycznia 2010 r., tj. po wejściu w życie ustawy o grach hazardowych, która wśród gier hazardowych nie przewidywała gry na automatach o niskich wygranych, a poprzez zapis art. 129 ust. 2 nakazywała umorzyć postępowania w sprawie wydania zezwoleń na takie gry wszczęte i niezakończone przed 1 stycznia 2010 r. Decyzje o umorzeniu postępowania wydano w terminie od 75 dni do 104 dni od dnia przejęcia od Izby Skarbowej we Wrocławiu (ostatnią w dniu 12 lutego 2010 r.). Analiza dokumentacji 6 z tych postępowań nie wykazała przypadków „celowego” wydłużania postępowań do czasu zmiany stanu prawnego z dniem 1 stycznia 2010 r. Prowadzenie postępowań znajdowało uzasadnienie we wnioskach strony o zmianę ilości punktów gry na automatach oraz o przedłużenie terminu na uzupełnienie wymaganych dokumentów. Ponadto IC we Wrocławiu wykonywała czynności sprawdzające w zakresie wypełnienia warunków wynikających z ustawy o grach i zakładach wzajemnych, co do: [1] usytuowania punktów gier w lokalach gastronomicznych, handlowych lub usługowych w odległości co najmniej 100 m od szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych oraz ośrodków kultu religijnego (art.30); [2] potwierdzenia „nienagannej opinii” o założycielach, udziałowcach i członkach władz spółki występującej z wnioskiem o zezwolenie (art.33), [3] braku wobec ww. uzasadnionych zastrzeżeń z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, w tym ustalenia czy nie toczyły się przeciwko nim postępowanie przed organami wymiaru sprawiedliwości w sprawach na podstawie art.299 Kodeksu karnego (art.27b ust.1 pkt i 3). W żadnym z badanych postępowań nie przekroczono maksymalnego terminu 6-miesięcy od dnia złożenia wniosku ustalonego przepisem art. 34 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych.

⁴ Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.

W badanym okresie Izba rozpatrzyła ponadto 356 wniosków dotyczących zmian zezwoleń, 9 wniosków o przedłużenie zezwoleń na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych oraz 19 wniosków o przeprowadzenie loterii promocyjnych.

3.1. IC we Wrocławiu aktywnie uczestniczyła w rozpoznawaniu przypadków mogących świadczyć o próbie obejścia obowiązujących przepisów w obszarze prowadzenia gier (w obszarach ryzyka zdefiniowanych przez Wydział Zarządzania Ryzykiem), w tym m.in. w zakresie: [1] zakazu reklamy gier, [2] nieprawidłowego podziału pomieszczeń w celu umieszczenia kilka punktów gier, [3] okresu ważności plomb zakładanych przez właściciela w przypadku naprawy automatu o niskich wygranych, [4] funkcjonowania tak zwanych terminali internetowych umożliwiających skorzystanie z wirtualnych kasyn. Wypełniając wytyczne Ministra Finansów w lutym 2010 r. przeprowadzono analizę realizacji dochodów z tytułu podatku od gier za okres od listopada 2009 r. do stycznia 2010 r. Analiza wykazała zwiększenie wpływów z tytułu tego podatku pomimo spadku liczby użytkowanych automatów o niskich wygranych.

3.2. IC we Wrocławiu samodzielnie poprzez funkcjonariuszy Wydziału Zwalczania Przestępczości bądź przy udziale pracowników Szczególnego Nadzoru Podatkowego w urzędach celnych, prowadziła kontrole sprawdzające punktów gier na automatach o niskich wygranych w zakresie wypełniania postanowień ustawy o grach i zakładach wzajemnych, choć ich nasilenie było zróżnicowane. W 2008 r. przeprowadzono 3 kontrole, od stycznia do października 2009 r. nie przeprowadzono żadnej, a w listopadzie i grudniu 2009 r. - 38 kontroli (w 13 stwierdzono nieprawidłowości). Ponadto w grudniu 2009 r. i w styczniu 2010 r. przy udziale pracowników Wydziału Zwalczania Przestępczości przeprowadzono 82 kontrole, wśród których 51 (62,2%) wykazało nieprawidłowości.

W okresie październik 2009 r. –czerwiec 2010 r. IC we Wrocławiu skierowała do podległych urzędów celnych za pośrednictwem Wydziału Dozoru zalecenia dotyczące procedur kontrolnych podatku od gier (7 pism) oraz poprzez Wydział Akcyzy i Gier merytoryczne zagadnienia podatkowe (5 pism).

Przy realizacji zadań w obszarze podatku od gier IC we Wrocławiu współpracowała z Krajową Grupą Zadaniową ds. Kontroli Gier i Zakładów Wzajemnych w Szczecinie, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, komisariatami policji oraz prokuraturami (w szczególności z Prokuraturą Apelacyjną w Białymstoku w związku z prowadzonym ogólnopolskim śledztwem w sprawie zorganizowanej grupy przestępczej w grach na automatach o niskich wygranych).

W latach 2008-2010 (I półrocze) Dyrektor IC we Wrocławiu nie zwracał się do wywiadu skarbowego o przeprowadzenie określonych czynności operacyjno-rozpoznawczych jak również nie inicjował wspólnych kontroli, mających na celu ujawnianie nieprawidłowości na rynku gier.

3.3. Urzędy celne z terenu województwa dolnośląskiego w 2007 r. poddały kontroli 3 020 automatów o niskich wygranych (96,5% eksploatowanych), w 2008 r. – 4.244 (95,2%), do 31 października 2009 r. – 3.613 (72,3%), w listopadzie i grudniu 2009 r. – 691 kontroli (15,0%), a w I półroczu 2010 r. – 1.606 (71,5%). W wyniku tych kontroli wszczęto łącznie 79 postępowań karnych skarbowych.

3.4. Wprowadzona z dniem 31 października 2009 r. nowelizacja ustawy o grach i zakładach wzajemnych, w tym w szczególności wyposażenie Służby Celnej w nowe uprawnienie w postaci prowadzenia gry na automacie w drodze eksperymentu, przyczyniła się do wzmocnienia nadzoru nad rynkiem gier na automatach o niskich wygranych, co skutkowało wzrostem liczby zabezpieczonych takich automatów na terenie województwa dolnośląskiego z 34 w listopadzie i grudniu 2009 r., do 79 w I kwartale 2010 r. Należy wskazać, iż z ogółu zabezpieczonych w tym okresie 113 automatów o niskich wygranych, 72 automaty (tj. 63,7%), zostały zatrzymane (jako działające z naruszeniem ustawy o grach) podczas 2 skoordynowanych akcji ogólnopolskich.

W I półroczu 2010 r. do podmiotów, którym udzielono zezwolenia na urządzenie i prowadzenie gier na podstawie art. 58 ustawy o grach hazardowych skierowano 35 wniosków o usunięcie stwierdzonych uchybień wobec wymogów tej ustawy. W obrocie prawnym nie było decyzji cofających zezwolenie w trybie art. 59 ustawy o grach i zakładach wzajemnych.

3.5. Dyrektor IC we Wrocławiu w czerwcu 2006 r. złożył do Ministerstwa Finansów skuteczny wniosek o zmianę rozporządzenia z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych⁵, w zakresie określenia terminu do założenia plomb przez jednostkę badającą automat i właściciela automatu (nowelizacji w powyższym zakresie dokonano w dniu 24 lutego 2009 r.).

4. Przyjęte w IC we Wrocławiu rozwiązania w zakresie gospodarowania zasobem ludzkim realizującym zadania w obszarze podatku od gier, a w szczególności w prowadzeniu postępowań dotyczących wydawania zezwoleń na urządzenie gier pozwoliły na prawidłową

⁵ Dz.U. Nr 102, poz. 948 ze zm.

realizację zadań z tego zakresu. W latach 2007-2009 r. stały nadzór podatkowy w kasynach gier prowadziło 15 pracowników Urzędu Celnego we Wrocławiu, a do nadzoru salonów gier w 2008 r. skierowano 4 pracowników Urzędu Celnego w Wałbrzychu. Po zmianie wprowadzonej z dniem 31 października 2009 r. wszyscy pracownicy (15) realizujący dotychczas stały nadzór salonów gier pozostali w zatrudnieniu (7 osób w Referacie Dozoru II, w którego zakresie działania znajdowała się kontrola całego rynku gier hazardowych, 6 w Referacie Dozoru I, po jednym w Referacie Akcyzy i Gier i Referacie Kontroli Przedsiębiorców). Powołanie w ramach struktury organizacyjnej Izby Wieloosobowego Stanowiska ds. gier i zakładów wzajemnych oraz obsadzenie go przeniesionymi z Izby Skarbowej we Wrocławiu pracownikami, którzy dotychczas realizowali zadania w zakresie podatku od gier, zapewniło wykonanie zadań w sposób kompetentny i terminowy. Wzmocniono także nadzór nad kontrolą rynku gier poprzez zwiększenie zatrudnienia w Wydziale Dozoru z 2 do 3 osób oraz w Referacie Kontroli Przedsiębiorców z 1 do 3 pracowników.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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.