

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Wrocław, dnia 17 grudnia 2010 r.

Pan
Bogdan Michajluk
Naczelnik Urzędu Celnego
we Wrocławiu

LWR-4101-13-03/2010
P/10/023

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Celny we Wrocławiu, zwany w dalszej treści „Urzędem Celnym” w zakresie opodatkowania 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 w dniu 24 listopada 2010 r., przy uwzględnieniu dodatkowych wyjaśnień złożonych przez Pana Naczelnika w trybie art. 59 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność Urzędu Celnego w zakresie dotyczącym opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier. Tak sformułowaną ocenę ogólną uzasadniają zamieszczone poniżej oceny cząstkowe.

1. Po zmianie ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych² od 31 października 2009 r. Urząd Celny był właściwym do przyjmowania deklaracji podatkowych oraz ustalania zobowiązania w podatku od gier dla 2 podatników prowadzących

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

² Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.

3 kasyna, 4 prowadzących 10 salonów gier na automatach oraz 28 podatników urządzających gry na automatach o niskich wygranych.

W sposób prawidłowy monitorowano terminowość składania deklaracji podatkowych podatku od gier oraz weryfikowano te deklaracje pod względem formalnym i rachunkowym. Sprawdzone deklaracje wprowadzano następnie do systemu informatycznego ZEFIR. Pracownicy Urzędu Celnego ujawnili 5 przypadków nieterminowego złożenia deklaracji o czym bezzwłocznie poinformowali służby dochodzeniowo-śledcze.

2. Przed wprowadzeniem z dniem 31 października 2009 r. zmian Urząd Celny realizował m.in. zadania w zakresie szczególnego nadzoru podatkowego, urządzania gier w kasynach gry, w salonach gry na automatach oraz w punktach gry na automatach o niskich wygranych na obszarze Dolnego Śląska. Po tej dacie Urząd Celny przeprowadzał kontrole podatkowe w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³. W kontrolowanym okresie nie udzielano ulg w podatku od gier w postaci umorzenia zaległości podatkowych lub ulg w ich spłacie.

2.1. Realizując wymóg § 37 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego⁴ stałym nadzorem podatkowym objęto 3 kasyna prowadzone przez 2 spółki prawa handlowego. W badanym okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 października 2009 r. nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.

2.2. Korzystając z możliwości ustalonej w § 37 ust. 2 tegoż rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 2004 r. nie objęto stałym nadzorem 10 salonów gry na automatach, ograniczając nadzór do okresowych sprawdzeń. W badanym okresie przeprowadzono łącznie 247 takich kontroli w ramach których m.in. sprawdzono ważność poświadczeń rejestracyjnych i badań technicznych automatów do gier, stan zabezpieczeń płyt logicznych, oprogramowanie oraz liczniki automatów skarbowych, stan plomb jednostek badających i plomb właściciela, zapisy w księgach eksploatacji automatów do gier, prawidłowość odczytów liczników wpłat i wypłat oraz miesięcznych rezultatów gier, wystawianie zaświadczeń o uzyskanej wygranej, realizację zakazu reklamy. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości.

2.3. W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 października 2009 r. Urząd Celny przeprowadził 4 735 kontroli automatów o niskich wygranych, co przy liczbie czynnych

³ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 65 poz. 598 ze zm.

automatów od 1 282 w 607 punktach w 2008 r. do 1 833 w 855 punktach w 2009 r. ustala średni wskaźnik ok. 3 kontrole na jeden automat i ok. 6,5 kontroli w jednym punkcie. Kontrole obejmowały m.in. weryfikację punktów (urzędowe sprawdzenie) oraz realizację czynności związanych z dostawianiem i przemieszczaniem automatów do wymogów zezwolenia. Ponadto w ramach kontroli doraźnych (w obecności i bez obecności operatora) weryfikowano wypełnianie obowiązków w zakresie m.in. oznaczenia automatów i ich właściwego opłombowania, posiadania i udostępniania regulaminu gier dla grających oraz sprawdzano stan liczników na automatach. Nieprawidłowości ujawniono w 107 kontrolach przeprowadzonych w 2008 r. i w 77 zakończonych do 31 października 2009 r. Analiza dokumentacji wykazała, że po przeprowadzeniu części z tych kontroli nie podjęto działań karnych skarbowych, choć poczynione w ich trakcie ustalenia wskazywały na naruszenie przepisów ustawy o zakładach i grach wzajemnych w zakresie podlegającym sankcjom ustalonym w art. 107 § 1 i 4⁵ ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy⁶. I tak: [1] w kontrolach oznaczonych 9273/2/2008 i 9273/11/2008 wykazano brak regulaminu gier w lokalu, co stanowiło naruszenie art. 13 ust. 5 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, [2] kontrola oznaczona 9273/147/2008 wykazała prowadzenie reklamy, co naruszało art. 8 ust. 1 przedmiotowej ustawy, [3] w kontroli oznaczonej 9772/PG/68/2009 stwierdzono, że obiekt w którym prowadzono gry na automatach o niskich wygranych nie spełniał wymogu ustalonego w art. 30 ustawy o grach i zakładach wzajemnych co do zachowania minimum 100 m odległości od obiektów wskazanych w tym przepisie (szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych oraz ośrodków kultu religijnego).

2.4. Kontrola ujawniła nieprawidłowości w sposobie przeprowadzenia w 2008 r. postępowania oznaczonego numerem 115/2008 związanego z ujawnieniem w lokalu gastronomicznym nielegalnego automatu do gry typu bębnowego, wobec braku możliwości ustalenia właściciela tego automatu⁷. Do powstania tej nieprawidłowości przyczyniło się ustalenie nieskutecznych procedur zabezpieczania automatu do gier stanowiącego podstawowy dowód w postępowaniu karnym skarbowym i w konsekwencji jego utratę. Komórka dochodzeniowo – śledcza ograniczyła postępowanie do jednokrotnego

⁵ Kto wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia urządza lub prowadzi grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności do lat 3, albo obu tym karom łącznie. W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu zabronionego określonego w § 1 lub 2 podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe.

⁶ Dz.U. z 2007 r. nr 111 poz. 765 ze zm.

⁷ Według art. 15b ust. 4 i art. 24 ust.1a ustawy o grach i zakładach wzajemnych urządzenie gier na ujawnionym automacie mogło się odbywać po uzyskaniu przez podmiot zezwolenia na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych lub gier na automatach udzielonego przez Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu (wówczas).

bezsukutecznego wezwania osoby u której ujawniono nielegalny automat. Naczelnik Urzędu Celnego nie zawiadomił również urzędu skarbowego właściwego do ustalenia ewentualnych zobowiązań podatkowych z tytułu podatku: od gier, dochodowego od osób fizycznych oraz podatku od czynności cywilno – prawnych. Nie powiadomiono prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez właściciela lokalu gastronomicznego z art. 239 Kodeksu karnego w zakresie pomocy sprawcy przestępstwa skarbowego.

3.1. W okresie od 31 października 2009 r. do 30 czerwca 2010r. Urząd Celný przeprowadził 468 kontroli kasyn gry ujawniając dwie nieprawidłowości oraz 150 kontroli salonów gry na automatach wykazując jedną nieprawidłowość.

3.2. W tym okresie liczba automatów i punktów do gry o niskich wygranych systematycznie zmniejszała się z 1 650 automatów w 757 punktach w grudniu 2009 r. do 937 w 383 punktach w czerwcu 2010 r. W okresie od 31 października 2009 r. do 30 czerwca 2010r. Urząd Celný przeprowadził kontrolę 2 220 automatów (średnio ok. 2 kontrole na 1 automat), w wyniku których zabezpieczono 24 automaty oraz wszczęto 13 spraw karnych skarbowych. W porównaniu do poprzedniego okresu Urząd Celný korzystał z możliwości wprowadzonej z dniem 31 października 2009 r. przepisem art. 32 ust. 1 pkt. 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej⁸ przeprowadzenia w uzasadnionych przypadkach w drodze eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia możliwości gry na automacie o niskich wygranych. Pozwoliło to w listopadzie i grudniu 2009 r. w ramach 15 takich eksperymentów zabezpieczyć 13 automatów, na których wartość jednorazowej wygranej przekraczała limit równowartości 15 euro ustalony przepisem art. 2 ust. 2b ustawy o grach i zakładach wzajemnych (obowiązującej do końca 2009 r.). Postępowanie w tych sprawach prowadzone jest przez Referat Dochodzeniowo – Śledczy Urzędu Celnego we Wrocławiu pod nadzorem Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku.

3.3. Kontrola wykazała nieuzasadnioną zwłokę w 3 postępowaniach karnych skarbowych prowadzonych przez Referat Dochodzeniowo – Śledczy w Urzędzie Celnym wobec podmiotów gospodarczych po ujawnieniu nieterminowego złożenia deklaracji podatku od gier. Nie zachowanie wymaganego terminu złożenia deklaracji podatkowej zagrożone jest sankcją karną skarbową. Referat ten pomimo otrzymania dokumentacji w tym zakresie z Referatu Akcyzy i Gier w kwietniu 2010 r. pierwsze działania związane z załatwieniem spraw podjął dopiero we wrześniu 2010 r., w trakcie kontroli NIK.

⁸ Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.

Ujawniono również przypadek nieuprawnionego odstąpienia przez Kierownika Referatu Dochodzeniowo Śledczego od ukarania podatnika podatku od gier za nieterminowe złożenie deklaracji podatku (sprawa numer 451000-UAGR – 0707 -23 /2010/272/Mci). Przywołane jako uzasadnienie odstąpienia jednodniowa zwłoka i zapłata podatku nie mogły stanowić podstawy do odstąpienia od wszczęcia postępowania karnego skarbowego w świetle przepisu art. 56 § 4 Kodeksu karnego skarbowego, który ustalał karę za nieterminowe złożenie deklaracji niezależnie od okresu zwłoki i zapłaty podatku. Należy przy tym zauważyć, że w odniesieniu do 4 innych takich przypadków Urząd Celny wszczął postępowanie karne skarbowe.

4. Przeniesienie spraw z zakresu podatku od gier z Urzędu Skarbowego Wrocław-Krzyki do Urzędu Celnego w związku z przejęciem z dniem 31 października 2009 r. zadań w tym zakresie, dokonane w oparciu o zasady ustalone przez Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu, przeprowadzono w terminach umożliwiających płynne przejęcie obsługi podatników. Kontrola NIK ujawniła, że 29 deklaracji za miesiąc październik 2009 r. z podatkiem na łączną kwotę 3.363,0 tys. zł wprowadzono do systemu ZEFIR w grudniu zamiast w listopadzie 2009 r. Takie postępowanie nie odpowiadało wymogom art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ oraz § 12 ust. 2 i § 49 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 19 stycznia 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych w organach podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych¹⁰, według których na koniec okresu sprawozdawczego uzgadnia się obroty miesięczne. Nie zachowanie tego wymogu naruszało podstawowe zasady rachunkowości, co do rzetelnego i na bieżąco prowadzenia ksiąg rachunkowych ustalone przepisem art. 24 ust. 1 tejże ustawy. Należy przy tym zauważyć, że deklaracje za październik 2009 r. były w listopadzie w posiadaniu Urzędu Celnego a ich niewprowadzenie do ewidencji księgowej wynikało z niezależnego od Urzędu nieterminowego zmodyfikowania systemu informatycznego. Biorąc pod uwagę realizację czynności związanych z weryfikacją deklaracji podatkowych i ich wprowadzanie do ewidencji księgowej poprzez system informatyczny ZEFIR, nie można również uwzględnić argumentacji, że Urząd Celny nie prowadzi rachunkowości podatkowej.

⁹ Dz.U z 2009 r. Nr 152 poz. 1223 z zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 17, poz. 134 ze zm.

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

- 1. Ponowne przeprowadzenie postępowania w sprawie oznaczonej numerem 115/2008 celem ustalenia ewentualnych zobowiązań podatkowych i odpowiedzialności karnej wobec prowadzącego lokal gastronomiczny w związku z ujawnieniem nielegalnego automatu do gier oraz zawiadomienia prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 239 Kodeksu karnego w zakresie pomocy sprawcy przestępstwa skarbowego.*
- 2. Rozważenie zasadności zmiany procedur dotyczących postępowania po ujawnieniu nielegalnego automatu eksploatowanego poza punktami gier na automatach o niskich wygranych w części odnoszącej się do sposobu zabezpieczenia automatu.*
- 3. Podjęcie działań w celu ustalenia sankcji karnych skarbowych wobec winnych nieprawidłowości ujawnionych w postępowaniach kontrolnych o symbolach: 9273/2/2008, 9273/11/2008, 9273/23/2008, 9273/46/2008, 9273/76/2008, 9273/85/2008, 9273/147/2008, 9772/PG/68/2009, 9272/PG/69/2009, 9272/PG/261/2009, 9272/PG/260/2009.*
- 4. Zbadanie zasadności odstąpienia przez Kierownika Referatu Dochodzeniowo-Śledczego od postępowania karnego skarbowego w związku z nieterminowym złożeniem deklaracji w podatku od gier (sprawa numer 451000-UAGR – 0707 - 23/2010/272/Mci).*
- 5. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie terminowej realizacji przez Referat Dochodzeniowo-Śledczy spraw związanych z postępowaniami karnymi skarbowymi oraz zintensyfikowanie działań funkcjonalnej kontroli wewnętrznej w odniesieniu do tego Referatu dla wyeliminowania przypadków nieuzasadnionego odstępowania od postępowań karnych skarbowych.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu 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 bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

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 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.