



KBF.430.001.2019
Nr ewid. 28/2019/P/18/012/KBF

Informacja o wynikach kontroli

NADZÓR NAD RYNKIEM GIER HAZARDOWYCH

DEPARTAMENT BUDŻETU
I FINANSÓW

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli Nadzór nad rynkiem gier hazardowych

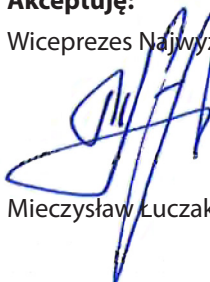
Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów



Stanisław Jarosz

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 07.06.2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	15
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
5.1. Sprawowanie przez KAS nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe.....	16
5.2. Nadzór nad innymi podmiotami wykonującymi obowiązki określone w ustawie o grach hazardowych	31
5.3. Realizacja planowanych dochodów budżetu państwa z gier hazardowych.....	39
5.4. Działania na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu	48
6. ZAŁĄCZNIKI.....	55
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	55
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	58
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	67
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	68
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	69

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Domena internetowa	niewpowtarzalna nazwa, która identyfikuje użytkownika w Internecie, jego stronę www, pocztę email. Pełna nazwa domenowa składa się z ciągu nazw oddzielonych kropkami. Na końcu (po prawej stronie) zawsze znajduje się domena najwyższego poziomu. W przypadku Polski jest to „.pl” ¹
Serwer DNS	serwer DNS (ang. Domain Name System, pol. system nazw domenowych), tłumaczący adresy IP na symboliczne adresy internetowe, wchodzący w skład systemu nazw domeny ²
Hosting	usługa polegająca na zdalnym udostępnianiu usługobiorcy, przez czas określony umową lub czas nieokreślony, zasobów systemu teleinformatycznego usługodawcy w celu przechowywania i udostępniania użytkownikom Internetu danych tam umieszczonych przez usługobiorcę (...) ³
Hostingodawca	osoba/podmiot świadczący usługi hostingu, udostępniający miejsca na swoich serwerach w celu umieszczania na nich danych przez usługobiorcę
IAS	Izba Administracji Skarbowej
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa, powołana ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej ⁴
Rejestr domen internetowych, które nielegalnie oferują gry hazardowe lub Rejestr	Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych, prowadzony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 15f ustawy o grach hazardowych
Szara strefa w obszarze hazardu	usługi hazardowe online lub offline oferowane przez operatorów nieposiadających ważnej lokalnej licencji (koncesji, zezwolenia) lub niepodlegających regulacjom lokalnej jurysdykcji ⁵
Ustawa o grach hazardowych lub UGH	ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych ⁶
Zakłady wzajemne	zgodnie z art. 2 ust. 2 UGH zakłady o wygrane pieniężne lub rzeczowe, które polegają na odgadywaniu 1) wyników sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt – totalizatory lub 2) zaistnienia różnych zdarzeń, w tym wirtualnych – bukmacherstwo
Zakłady wzajemne online	zakłady wzajemne zawierane za pośrednictwem zdalnych kanałów dostępu, na przykład przez sieć internetową

¹ Definicja według *Krajowego Rejestru Domen*.

² Źródło: Internetowa encyklopedia PWN: <https://encyklopedia.pwn.pl/encyklopedia/!DNS%20.html>.

³ Źródło: Ministerstwo Finansów, *Wytyczne dotyczące zwalczania niedozwolonej reklamy, promocji oraz informacji o sponsorowaniu przechowywanych w zasobach teleinformatycznych krajowych hostingodawców* z marca 2015 r.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zm.

⁵ Pojęcie stosowane przez Roland Berger w Raporcie: *Regulacje w zakresie rynku zakładów wzajemnych w Polsce*, 2016 r.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 847.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy nadzór nad rynkiem gier hazardowych jest sprawowany prawidłowo?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy KAS sprawuje skuteczny nadzór nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe?
2. Czy nadzór nad innymi podmiotami wykonującymi obowiązki określone w ustawie o grach hazardowych jest skuteczny?
3. Czy osiągnięte są zamierzone cele w zakresie planowanych dochodów budżetu państwa z gier hazardowych?
4. Czy KAS rzetelnie prowadzi działania na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu?

Jednostki kontrolowane

Opolski Urząd Celno-Skarbowy w Opolu
Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy w Szczecinie
Ministerstwo Finansów

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

Nie było

Okres objęty kontrolą

Kwiecień 2017 r. – 2018 r. do zakończenia kontroli. Do celów statystycznych pobrano dane za 2015 r., 2016 r. i I kw. 2017 r.

Nowelizacja ustawy o grach hazardowych wprowadzona ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw⁷, która z wyjątkami przewidzianymi w tej nowelizacji weszła w życie 1 kwietnia 2017 r., zmieniła model nadzoru nad rynkiem gier hazardowych.

Nowelizacja wprowadziła monopol państwa na gry na automatach poza kasynami (art. 5 ust. 1 ustawy), a także na urządzenie gier hazardowych przez sieć Internet, z wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych (art. 5 ust. 1b ustawy). Od 1 kwietnia 2017 r. wprowadzony został oficjalny rejestr domen internetowych, które nielegalnie oferują gry hazardowe, natomiast od 1 lipca 2017 r. przedsiębiorcy telekomunikacyjni mają obowiązek blokowania takich stron, a dostawcy usług płatniczych mają uniemożliwiać dokonywanie płatności na stronach internetowych wpisanych do tego rejestru (art. 15f i art. 15g ustawy).

Monopol państwa powierzono od 1 kwietnia 2017 r. należącej do Skarbu Państwa Spółce z o.o. Totalizator Sportowy.

Rejestr zakazanych domen jest jawny i udostępniony publicznie. Prowadzi go Ministerstwo Finansów pod adresem: hazard.mf.gov.pl. Według stanu na 7 grudnia 2018 r. minister właściwy do spraw finansów publicznych ujawnił 4 994 domen internetowych wykorzystywanych do urządzania gier hazardowych bez koncesji, zezwolenia lub dokonania zgłoszenia wymaganego przez ustawę.

Wprowadzone zmiany miały przyczynić się do ograniczenia skutków społecznych hazardu poprzez zwiększenie poziomu ochrony graczy i zmniejszenie ryzyka nałogów hazardowych, szczególnie u nieletnich. Miały także zapobiegać udziałowi polskich graczy w nielegalnych zagranicznych grach hazardowych i mieć wpływ na dochody budżetowe (ograniczyć zjawisko szarej strefy w środowisku gier hazardowych, w tym urządzanych przez sieć Internet). Finansowe skutki zmian systemowych wprowadzonych ustawą⁸, oszacowano na 626 mln zł w 2017 r. i na 1373 mln zł w 2018 r.

Podatek od gier stanowi dochód budżetu państwa. Uzyskane w 2017 r. dochody z podatku od gier stanowiły 96% prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na ten rok.

W mediach wskazywano, że *Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych* ma braki i nie zapewnia całkowitej blokady nielegalnego hazardu. Szara strefa w segmencie zakładów wzajemnych urządzanych przez Internet wciąż przekracza obroty licencjonowanych bukmacherów.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 88.

⁸ Dodatkowe dochody budżetu państwa z tytułu podatku od gier, ujęte w dokumencie Ocena Skutków Regulacji.

2. OCENA OGÓLNA

Ograniczenie szarej strefy i zwiększenie skuteczności nadzoru nad rynkiem gier hazardowych po wprowadzeniu zmian w UGH

NIK pozytywnie ocenia zwiększenie skuteczności nadzoru Ministra Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej nad rynkiem gier hazardowych w Polsce po nowelizacji ustawy o grach hazardowych w grudniu 2016 r. Skuteczność części wprowadzonych instrumentów jest jednak ograniczona. Należy rozważyć wprowadzenie dalszych rozwiązań, które zapewnią wyeliminowanie nielegalnych gier hazardowych, udostępnianych przez zagranicznych operatorów za pośrednictwem sieci internetowej usługobiorcom na terytorium Polski.

Do ograniczenia szarej strefy w zakładach wzajemnych przyczyniło się wprowadzenie od 1 kwietnia 2017 r. *Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą*, a także wprowadzenie od 1 lipca 2017 r. pozostałych rozwiązań, jak obowiązek blokowania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych nielegalnych stron internetowych oraz zakaz udostępniania usług płatniczych przez dostawców usług płatniczych lub zaprzestanie świadczenia tych usług na stronach internetowych wpisanych do *Rejestru*. Udział legalnych zakładów wzajemnych online w rynku zakładów wzajemnych online ogółem wzrósł z 16,1% w 2015 r. do 39,5% w 2017 r. i do 49,2% w 2018 r. Nadal jednak wartość rynku nielegalnego w tym segmencie przekracza wartość rynku legalnego.

Rozwiązania wymaga problem tzw. „domen klonów”, tj. domen o treści i zasadach funkcjonowania tożsamy z innymi, zidentyfikowanymi domenami tego samego serwisu o podobnym brzmieniu, wpisanymi już do *Rejestru*, co powoduje, że są one wciąż dostępne dla polskich graczy. Obniża to skuteczność *Rejestru*, umożliwiając „obchodzenie” ustawy i ogranicza zmniejszanie szarej strefy.

NIK pozytywnie ocenia podjęte działania mające na celu blokowanie nielegalnych stron internetowych i eliminowanie świadczenia usług płatniczych na stronach internetowych wpisanych do *Rejestru*. Zgodnie z zatwierdzoną procedurą, Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu monitorował, czy operatorzy telekomunikacyjni wykonują obowiązki, o których mowa w art. 15f ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o grach hazardowych. To znaczy czy blokują strony internetowe wpisane do *Rejestru* oraz czy przekierowują połączenia odwołujące się do nazw domen wpisanych do *Rejestru* na stronę internetową prowadzoną przez Ministra Finansów, a także czy dostawcy usług płatniczych stosują się do określonego w art. 15g tej ustawy, zakazu udostępniania usług płatniczych na stronach wykorzystujących nazwy domen wpisane do *Rejestru*. Ujawnione przypadki nieprawidłowości były dokumentowane i weryfikowane.

Skuteczność wprowadzonych rozwiązań obniżał jednak brak uprawnień urzędów celno-skarbowych do kontrolowania, czy przedsiębiorcy telekomunikacyjni i dostawcy usług płatniczych wykonują obowiązki określone w ustawie o grach hazardowych. Odpowiednie zwiększenie uprawnień kontrolnych organów KAS⁹ przewidziano w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r., zmieniającej – 2 stycznia 2019 r. – ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁰.

W 2017 r. nie uzyskano planowanych dochodów z podatku od gier, które stanowiły 96% prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na ten rok. Dochody za dziewięć miesięcy 2018 r. były o 3,5% niższe od ¾ kwoty prognozowanej i przyjętej w ustawie budżetowej na ten rok. Dochody z podatku od gier za cały 2018 r. stanowiły 99,4% prognozy ujętej w ustawie. Na niższy od prognozowanego poziom wykonania dochodów wpływ miało znaczne opóźnienie uruchomienia przez Sp. z o.o. Totalizator Sportowy gier na automatach poza kasynami gry. Dochody z tego źródła wystąpiły dopiero w czerwcu 2018 r., w wysokości 0,3 tys. zł, a w III kw. 2018 r. wyniosły 465 tys. zł.

⁹ Naczelników urzędów celno-skarbowych.

¹⁰ Dz. U. poz. 2354.

Założenie, że salony gier zostaną uruchomione przez Totalizator Sportowy już w 2017 r. okazało się nierealistyczne. Tak zakładało Ministerstwo Finansów, które ujęło w budżecie państwa dochody z tego tytułu już w 2017 r. Istotne znaczenie miał także fakt, że realizowany przez Totalizator Sportowy projekt był złożony i wymagał od współpracujących/partnerów czasochłonnego zdobycia specjalistycznych umiejętności i zasobów. Otwarcie części salonów nastąpiło w czerwcu 2018 r. i to w niepełnym zakresie (pilotażowo), dzięki zakupowi automatów z zagranicy. Budżet państwa nie uzyskał w 2017 r. i 2018 r. zakładanych wpływów z podatków.

Realizując wniosek NIK po kontroli z 2014 r. opracowano analizy skali nielegalnych działań w obszarze zakładów wzajemnych, zarządzanych za pośrednictwem sieci Internet.

NIK pozytywnie ocenia sprawowanie przez Ministra Finansów i naczelników urzędów celno-skarbowych nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe, realizowanego za pomocą kontroli celno-skarbowych. W wyniku przeprowadzonych kontroli, od 1 kwietnia 2017 r. do 31 października 2018 r., zatrzymano 32 184 nielegalne automaty do gier. Prowadzono również rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych oraz wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych i ściganie ich sprawców, a także zapobieganie takim czynom.

Ministerstwo Finansów oraz Szef Krajowej Administracji Skarbowej identyfikowali i analizowali obszary ryzyka związanego z prowadzeniem gier hazardowych, w tym w sieci internetowej. Przeglądu ryzyk, na polecenie Ministerstwa Finansów, dokonał Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy w Szczecinie, który aktywnie wykonywał zadania monitorujące i analityczne pod kątem występowania nowych zjawisk i ryzyk. Stwierdzono jednak, że ponad półtora roku po powstaniu Krajowej Administracji Skarbowej oraz nowelizacji przepisów ustawy o grach hazardowych, która weszła w życie 1 kwietnia 2017 r., nie dostosowano systemu i procedur zarządzania ryzykiem zewnętrznym do nowej struktury organizacyjnej czy uprawnień i zadań jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej ani do aktualnego stanu prawnego dotyczącego gier hazardowych. Nie opracowano też kompleksowego dokumentu dotyczącego zarządzania ryzykiem zewnętrznym, co utrudnia zarządzanie ryzykiem w obszarze 13, dotyczącym gier hazardowych. Do zakończenia niniejszej kontroli opracowanie jednolitego modelu zarządzania ryzykiem zewnętrznym było w toku.

Zarówno Minister Finansów jak i organy Krajowej Administracji Skarbowej działały na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu. Wprowadzone zostały uregulowania prawne mające zapewnić odpowiedni poziom ochrony graczy przed szkodliwymi skutkami hazardu, a ich realizację sprawdzano w trakcie kontroli celno-skarbowych. Przygotowano i wdrożono kampanię informacyjno-edukacyjną, dotyczącą nielegalnego zarządzania i prowadzenia gier hazardowych, w tym w Internecie. Krajowa Administracja Skarbowa współpracowała z Ministrem Zdrowia i Krajowym Biurem do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii w kwestiach dotyczących zapobiegania uzależnieniom od hazardu.

NIK pozytywnie oceniła działalność Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego i Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego, wykonujących zadania centralne w obszarze gier hazardowych, które prawidłowo sprawowały nadzór nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe, a także rzetelnie prowadziły działania na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wpływ
nowelizacji UGH
na ograniczenie
rozmiarów szarej strefy
w środowisku
gier hazardowych

Wprowadzenie monopolu państwa na gry na automatach poza kasynami gry (art. 5 ust. 1 UGH), a także na urządzenie gier hazardowych przez sieć Internet, z wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych (art. 5 ust. 1b UGH) stanowiło istotną zmianę wprowadzoną nowelizacją ustawy *o grach hazardowych*, która z wyjątkami przewidzianymi w ustawie, weszła w życie 1 kwietnia 2017 r. Także od 1 kwietnia 2017 r. wprowadzony został oficjalny rejestr domen internetowych, które nielegalnie oferują gry hazardowe, natomiast od 1 lipca 2017 r. przedsiębiorcy telekomunikacyjni mają obowiązek blokowania takich stron, a dostawcy usług płatniczych mają uniemożliwić dokonywanie płatności lub zaprzestanie świadczenia tych usług na stronach internetowych wpisanych do tego rejestru (art. 15f i art. 15g UGH).

Po wprowadzeniu zmian zwiększyła się skuteczność nadzoru Ministra Finansów i organów Krajowej Administracji Skarbowej nad rynkiem gier hazardowych w Polsce. Zmiany miały także wpływ na ograniczenie szarej strefy w środowisku gier hazardowych, w tym urządzanych przez sieć internetową, a także na dochody budżetowe, co było założeniem nowelizacji ustawy.

Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą został uruchomiony 1 kwietnia 2017 r., tj. w terminie określonym ustawą. Wpisowi do *Rejestru* podlegają nazwy domen internetowych, wykorzystywanych do urządzania gier hazardowych bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania zgłoszenia wymaganego zgodnie z ustawą, które są kierowane do usługobiorców na terytorium Polski. W okresie objętym kontrolą, wpisy dokonywane były, zgodnie z art. 15f ust. 6 ustawy *o grach hazardowych*, po ich zatwierdzeniu przez upoważnionego sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Wyspecjalizowana komórka organizacyjna Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego dokonywała identyfikacji domen internetowych, podlegających wpisowi oraz gromadziła materiały dowodowe. Zadaniem tej komórki jest zwalczanie przestępczości w środowisku informatycznym, w tym monitorowanie sieci internetowej¹¹. Do 7 grudnia 2018 r. minister właściwy do spraw finansów publicznych ujawnił 4 994 domeny internetowe, wykorzystywane do urządzania gier hazardowych prowadzonych bez koncesji lub zezwolenia albo dla których nie dokonano zgłoszenia wymaganego zgodnie z ustawą o grach hazardowych. [str. 31–32, 41–42]

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzenie *Rejestru*. Nadal nierozwiązanym problemem jest jednak zjawisko tzw. „domen klonów”, to znaczy domen o treści i zasadach funkcjonowania tożsamych z innymi, zidentyfikowanymi domenami tego samego serwisu, o podobnym brzmieniu, wpisanymi już do *Rejestru*, co powoduje, że są one wciąż dostępne dla polskich graczy. Obniża to skuteczność *Rejestru*, umożliwiając „obchodzenie” ustawy i ogranicza zmniejszanie szarej strefy. Problem wymaga poszukiwania prawno-organizacyjnych możliwości zapewniających skró-

¹¹ Dział – Centrum Kompetencyjne E-Kontrola, od 1 września 2018 r. przekształcony w Dział – Centrum Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej w Środowisku Elektronicznym „Cybercentrum”.

cenie czasu ujmowania w *Rejestrze domen*, służących do oferowania nielegalnych gier hazardowych, udostępnianych usługobiorcom na terytorium Polski przez zagranicznych operatorów, za pośrednictwem sieci internetowej, z jednoczesnym zachowaniem wysokich standardów identyfikacji i zabezpieczenia materiału dowodowego. Poprawność dokonania wpisu do *Rejestru* podlega kontroli przez sąd administracyjny (ustawodawca przewidział instytucję sprzeciwu od dokonania wpisu nazw domen do *Rejestru* w oparciu o zabezpieczony materiał dowodowy, zaś rozstrzygnięcia w przedmiocie sprzeciwu dokonuje sąd). [str. 33–34, 36–37]

Także pozostałe rozwiązania wprowadzone od 1 lipca 2017 r. przyczyniły się do ograniczenia szarej strefy w zakładach wzajemnych. Polegały one na obowiązku blokowania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych nielegalnych stron internetowych oraz obowiązku przekierowania połączeń odwołujących się do nazw domen wpisanych do *Rejestru* na stronę internetową prowadzoną przez Ministra Finansów, (art. 15f ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o *grach hazardowych*), zakazie udostępniania usług płatniczych przez dostawców takich usług na stronach internetowych wykorzystujących nazwy domen wpisanych do *Rejestru* oraz nakazie zaprzestania świadczenia takich usług (art. 15g ust. 1 i 2 tej ustawy).

Dynamika wzrostu wartości legalnego rynku zakładów wzajemnych online w 2018 r. w porównaniu do wartości tego rynku w 2015 r. (675,8%) była wyższa od dynamiki wzrostu rynku nielegalnego w tym samym okresie (142,0%). Zwiększał się także udział legalnych zakładów wzajemnych online w rynku zakładów wzajemnych online ogółem (wzrost z 16,1% w 2015 r. do 39,5% w 2017 r. i do 49,2% w 2018 r.). [str. 34–37, 39–41]

NIK pozytywnie ocenia podjęte przez Ministra Finansów, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej i Komisję Nadzoru Finansowego działania mające na celu wyeliminowanie dokonywania usług płatniczych na stronach internetowych wpisanych do *Rejestru*.

Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu monitorował¹², czy operatorzy telekomunikacyjni wykonują obowiązki, o których mowa w art. 15f ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o *grach hazardowych*, polegające na blokowaniu stron internetowych wpisanych do *Rejestru* oraz przekierowaniu połączeń odwołujących się do nazw domen wpisanych do *Rejestru* na stronę internetową prowadzoną przez Ministra Finansów, a także czy dostawcy usług płatniczych stosują się do określonego w art. 15g tej ustawy zakazu udostępniania takich usług na stronach wykorzystujących nazwy domen wpisane do *Rejestru*. Ujawnione przypadki nieprawidłowości były dokumentowane i weryfikowane. [str. 37–38]

W trakcie kontroli ujawniono brak wystarczających uprawnień urzędów celno-skarbowych do kontrolowania, czy i jak przedsiębiorcy telekomunikacyjni i dostawcy usług płatniczych wypełniają obowiązki określone w ustawie o *grach hazardowych* (w art. 15f ust. 5 pkt 1 i 2 i w art. 15 g).

¹² Zgodnie z zatwierdzoną przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej *Procedurą dokonywania wpisu nazw domen do Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych*.

Minister Finansów, projektując nowelizację ustawy o grach hazardowych, która nakładała obowiązki na przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych, nie przewidział wprowadzenia przepisów uprawniających ówczesną Służbę Celną do kontroli wypełniania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych obowiązków określonych w ustawie o grach hazardowych. Minister Finansów przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw, który przewiduje odpowiednie zwiększenie uprawnień kontrolnych organów Krajowej Administracji Skarbowej, tj. naczelników urzędów celno-skarbowych. Nastąpiło to jednak dopiero 15 września 2018 r., a nie na etapie projektowania zmiany ustawy o *grach hazardowych* (projekt ten został przyjęty przez rząd 19 lipca 2016 r.). Brak tych uprawnień miał wpływ na skuteczność wprowadzonych instrumentów. Omawiane zmiany weszły w życie 2 stycznia 2019 r., na podstawie art. 1 pkt 44 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw¹³. W dodanym art. 100a ustawy zawarto zapisy dotyczące czynności audytowych przeprowadzanych przez naczelników urzędów celno-skarbowych w celu ustalenia czy przedsiębiorcy telekomunikacyjni i dostawcy usług płatniczych wykonują obowiązki określone w ustawie o *grach hazardowych* (odpowiednio w art. 15f i 15 g). Na potrzeby czynności audytowych, naczelnicy urzędów celno-skarbowych zostali upoważnieni do wglądu w dokumentację i żądania informacji niezbędnych do prowadzenia czynności audytowych. Na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. zostały również wprowadzone zmiany w ustawie Prawo bankowe poprzez dodanie w art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. e tiret czwarte i piąte, uwzględniające możliwość żądania przez organy KAS, tj. naczelników urzędów celno-skarbowych i urzędów skarbowych, informacji objętych tajemnicą bankową.

[str. 36]

Wpływ zmian systemowych na uzyskane dochody z podatku od gier

Dochody z podatku od gier uzyskane w 2017 r. były niższe o 4% od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na ten rok. Zaawansowanie wykonania planu dochodów w okresie dziewięciu miesięcy 2018 r. wyniosło 72,5% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2018, tj. było niższe o 3,5% od $\frac{3}{4}$ prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na ten rok. Dochody z podatku od gier za cały 2018 r. były o 0,6% niższe od prognozy określonej w ustawie budżetowej.

W roku 2017 nie uzyskano dochodów objętych monopolem państwa z gier na automatach w salonach gier. Ustawa budżetowa przygotowana przez Ministerstwo Finansów na 2017 r. była w tej części niewykonalna. Faktycznym warunkiem jej wykonania było zgodne z harmonogramem uruchomienie gier na automatach przez sp. z o.o. Totalizator Sportowy, co jednak nie nastąpiło. Dochody z tego źródła wystąpiły dopiero w czerwcu 2018 r., w wysokości 0,3 tys. zł, a w III kw. 2018 r. wyniosły 465 tys. zł. Na poziom wykonania dochodów z podatku od gier w 2018 r. może mieć wpływ również fakt, że gry kasynowe w Internecie uruchomiono z opóźnieniem w stosunku do pierwotnie planowanego terminu.

[str. 28–29, 39–40]

¹³ Dz. U. poz. 2354.

Totalizator Sportowy sp. z o.o. ze znacznym opóźnieniem uruchomił pierwsze salony gier na automatach poza kasynami gry, tj. pod koniec czerwca 2018 r. i w niepełnym zakresie (pilotażowo). Założenie, że salony gier zostaną uruchomione przez Totalizator Sportowy już w 2017 r., a także ujęcie w budżecie państwa przez Ministerstwa Finansów dochodów z tego tytułu już w 2017 r. okazało się nierealistyczne. Monopol Państwa na prowadzenie salonów gier powierzono sp. z o.o. Totalizator Sportowy po trzech i pół miesiąca od uchwalenia nowelizacji ustawy o grach hazardowych. Według Spółki Totalizator Sportowy „przedsięwzięcie wdrażania salonów gier na automatach jest projektem o dużej złożoności, wymagającej od współpracujących/ Partnerów czasochłonnego pozyskania specjalistycznych umiejętności i zasobów do realizacji”. Ostatecznie otwarcie części salonów nastąpiło w 2018 r., dzięki zakupowi automatów z zagranicy, natomiast budżet państwa nie uzyskał w 2017 r. i 2018 r. zakładanych wpływów z podatków. Do końca 2018 r. Spółka Totalizator Sportowy planowała udostępnienie do gry 1 220 automatów. Według stanu na 3 grudnia 2018 r. działało 13 salonów z 257 automatami. Z opóźnieniem, w stosunku do pierwotnie planowanego terminu (przełom III i IV kw.) i początkowo tylko dla ograniczonej grupy użytkowników zostały uruchomione gry kasynowe w Internecie (eKasyno), a bez opóźnienia, ale też tylko dla wyselekcjonowanych użytkowników portal iLotto. Publicznie gry zostały udostępnione 5 grudnia 2018 r. [str. 28–29]

Dochody z podatku od gier uzyskane w 2017 r. w wysokości 1640,2 mln zł w porównaniu do ich wykonania w 2016 r. były o 16,6% wyższe. Dochody za dziewięć miesięcy 2018 r. (do września) wyniosły 1385,4 mln zł i były o 19,7% wyższe od ich wykonania w analogicznym okresie 2017 r. Dochody z podatku od gier za cały 2018 r. wyniosły 1901,9 mln zł i były o 261,7 mln zł (o 16,0%) wyższe niż w roku 2017.

Głównym źródłem dochodów z podatku od gier, według danych zadeklarowanych przez podatników, były wpływy z gier liczbowych i loterii pieniężnych, jednakże ich udział w dochodach z podatku od gier zmniejszył się. Na wzrost dochodów wpłynęły zmiany systemowe wprowadzone nowelizacją ustawy o grach hazardowych, w tym rozwiązania mające na celu ograniczenie szarej strefy w zakładach wzajemnych. Udział dochodów z podatku od gier w segmencie zakładów wzajemnych, w zadeklarowanych dochodach ogółem w 2017 r. stanowił 24,6%, a za dziewięć miesięcy 2018 r. – 31,7%. W porównaniu do 2016 r. (13,9%) ich waga zwiększyła się odpowiednio o 10,7 i o 17,8 punktu procentowego (dynamika dochodów z zakładów wzajemnych w tym okresie wynosiła 207,2%)¹⁴.

Z powodu opóźnienia uruchomienia salonów gier na automatach także skutki finansowe zmian systemowych były niższe od szacowanych.

[str. 39–43]

Realizując wniosek NIK po kontroli z 2014 r. opracowano analizy skali nielegalnych działań w obszarze zakładów wzajemnych urządzanych za pośrednictwem sieci Internet. Zmniejszenie szarej strefy gier hazardowych było jednym z celów nowelizacji ustawy o grach hazardowych.

Analizowanie skali nielegalnych działań w segmencie zakładów wzajemnych

¹⁴ Prezentowane dane o podatku od gier według poszczególnych rodzajów gier na podstawie danych deklarowanych przez podatników.

Według szacunków Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier w Ministerstwie Finansów oraz organów Krajowej Administracji Skarbowej, a wcześniej organów Służby Celnej¹⁵, wartość rynku zakładów wzajemnych online ogółem zwiększyła się z kwoty 3,4–3,9 mld zł w 2015 r., do 4,7–5,9 mld zł w 2017 r. (w zależności od metody szacowania). W tym okresie, wartościowy udział rynku legalnego w wyżej wymienionym rynku ogółem zwiększył się z 15–16% w roku 2015 do 40–49% w roku 2017.

Według analiz Ministerstwa Finansów – Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier – w roku 2018 szacunkowa wartość rynku zakładów wzajemnych online w porównaniu do wartości tego rynku w 2015 r. zwiększyła się ogółem o około 4 520,0 mln zł, tj. ponad dwukrotnie (dynamika 234,3%). Udział legalnych zakładów online w rynku zakładów online wzrósł z 39,5% w 2017 r. do 49,2% w 2018 r.

Dynamika wzrostu wartości legalnego rynku zakładów wzajemnych online w porównaniu do dynamiki wzrostu wartości nielegalnego rynku tych zakładów była wyższa. Wartość legalnego rynku zakładów wzajemnych wzrosła z 543,4 mln zł w 2015 r. do 3 878,0 mln zł w 2018 r., tj. siedmiokrotnie. Wartość nielegalnego rynku zakładów wzajemnych wzrosła z 2 822,0 mln zł w 2015 r. do 4 007,4 mln zł w 2018 r., tj. o 42%. Nadal jednak udział wartościowy rynku nielegalnego w rynku zakładów wzajemnych online przewyższa wartość rynku legalnego. [str. 43–45]

Nadzór nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe

Minister Finansów i organy Krajowej Administracji Skarbowej prawidłowo sprawują nadzór nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe poprzez wykonywanie kontroli celno-skarbowych, w tym kontroli produkcji i obrotu automatami do gier. W okresie 2016–2018 r. (I–III kwartał) urzędy celne, a od 1 marca 2017 r. (powstanie KAS), urzędy celno-skarbowe przeprowadziły 1420 kontroli celno-skarbowych przestrzegania przez podmioty organizujące gry hazardowe przepisów ustawy *o grach hazardowych*, zgodności prowadzonej działalności ze zgłoszeniem, udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem gry. Nieprawidłowości stwierdzono w 229 kontrolach (16,1%).

W wyniku kontroli skierowanych przeciwko podmiotom nielegalnie urządzającym gry hazardowe, przeprowadzonych od 1 kwietnia 2017 r. do 31 października 2018 r., zatrzymano 32 184 nielegalne automaty do gier, w tym ujawniono 12 022 szt. automatów do gier w magazynach. Sprawdzone także 58 tys. miejsc, w których uprzednio zidentyfikowano nielegalne urządzenie gier na automatach. [str. 16–18]

Elementami sprawowanego nadzoru było także rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych oraz wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych i ściganie ich sprawców, a także zapobieganie takim czynom. W okresie 2016–2018 r. (I–III kw.) na podmioty organizujące gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonanego zgłoszenia na podstawie wydanych decyzji z art. 89 ust. 1 pkt 1–2 UGH nałożono 25 297 kar pieniężnych na kwotę 747,1 mln zł. [str. 20–21]

¹⁵ Szacunków dokonała Krajowa Grupa Zadaniowa ds. e-Kontroli działająca w strukturze Izby Celnej w Opolu, a po powstaniu KAS w Opolskim Urzędzie Celno-Skarbowym.

Z punktu widzenia polskiego prawa nie ma możliwości ścigania zagranicznych podmiotów organizujących gry hazardowe poza granicami Polski. Nie ma także możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej organizatorów gier hazardowych za pośrednictwem sieci Internet, którzy organizują lub prowadzą te gry z terytorium innego państwa i oferują je polskim graczom. Karalne jest jedynie uczestnictwo na terytorium RP w grze hazardowej urządzanej i prowadzonej poza granicami kraju (z art. 107 § 2 Kodeksu karnego skarbowego.), to znaczy ścigani mogą być polscy gracze, którzy korzystają z zagranicznych serwisów hazardowych, nawet takich, które pochodzą z krajów, gdzie ta forma hazardu jest w pełni legalna. [str. 21–22]

W ramach nadzoru prowadzono także działania w celu przeciwdziałania zakazanej reklamie i promocji gier w sieci Internet oraz przeciw informowaniu o sponsorowaniu. Od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2018 r. zidentyfikowano na serwerach zarządzanych przez krajowych hostin-godawców 150 domen, na których zamieszczano niedozwoloną reklamę i promocję gier hazardowych. Hostingodawcy usunęli/zablokowali dostęp do zabronionych treści znajdujących się na 131 domenach. Zadanie systematycznego przeglądu sieci Internet realizowane jest przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego. [str. 23]

W okresie objętym kontrolą naczelnicy urzędów celnych, a po wprowadzeniu KAS naczelnicy urzędów celno-skarbowych przeprowadzili 13 kontroli podatkowych dotyczących podatku od gier. Ujawnione uszczuplenia wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od gier wyniosły 792,5 tys. zł. Nieprawidłowości dotyczyły niezłożenia deklaracji i błędnego obliczenia podatku od gier w pokera rozgrywanego w formie turnieju. Kontrole były prowadzone w związku ze zidentyfikowanym ryzykiem występowania nieprawidłowości w tym obszarze. [str. 22]

Ministerstwo Finansów oraz Szef Krajowej Administracji Skarbowej zidentyfikowali i analizowali obszary ryzyka związanego z prowadzeniem gier hazardowych, w tym w sieci internetowej. Przeglądu ryzyk, na polecenie Ministerstwa Finansów, dokonał Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy, który aktywnie monitorował i wykonywał zadania analityczne pod kątem określenia ryzyka w obszarze gier hazardowych. Stwierdzono, że ponad półtora roku po powstaniu Krajowej Administracji Skarbowej, stanowiącej nową strukturę organizacyjną, a także po nowelizacji przepisów ustawy o grach hazardowych, która weszła w życie 1 kwietnia 2017 r., nie dostosowano jeszcze systemu i procedur zarządzania ryzykiem zewnętrznym do nowej struktury organizacyjnej, uprawnień i zadań jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz aktualnego stanu prawnego dotyczącego gier hazardowych. Nie opracowano też kompleksowego dokumentu dotyczącego zarządzania ryzykiem zewnętrznym, co utrudnia zarządzanie ryzykiem w obszarze 13 dotyczącym gier hazardowych. Na dzień zakończenia kontroli NIK proces opracowania jednolitego modelu zarządzania ryzykiem zewnętrznym był w toku. [str. 16–17]

Minister Finansów prawidłowo sprawuje nadzór poprzez terminowe wydawanie koncesji na prowadzenie kasyn gry, a także zatwierdzanie regulaminów gry. Jednakże w zbadanych postępowaniach przetargowych

na udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry stwierdzono znaczne dysproporcje w deklarowanych przez spółki przystępujące do przetargu przychodach na pierwsze trzy lata działalności w stosunku do kolejnych trzech lat, co wskazuje, że podmioty te zawyżają deklarowane przychody na trzy kolejne lata, które nie podlegają kontroli. Te zawyżone wartości są brane pod uwagę przy ocenie ofert i mogą wpłynąć na wyniki postępowania przetargowego. NIK wniosła o zmianę rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2010 r. tak, by wyeliminować przypadki zawyżania przychodów za okres niepodlegający kontroli, gdyż powoduje to, że Ministerstwo Finansów przyjmuje i ocenia deklaracje o podstawie opodatkowania, która jest faktycznie niemożliwa do osiągnięcia na polskim rynku. Zdaniem NIK, dla większej przejrzystości postępowania, sprawdzenie i weryfikowanie zgodności oświadczeń o wysokości deklarowanej podstawy opodatkowania ze stanem rzeczywistym powinno być potwierdzone i utrwalone w aktach postępowania lub w protokole z postępowania. [str. 26–28]

Działania na rzecz ochrony graczy i zapobiegania uzależnieniom od hazardu

Zarówno Minister Finansów, jak i organy Krajowej Administracji Skarbowej podejmowały działania na rzecz ochrony graczy i zapobiegania uzależnieniom od hazardu. Wprowadzone zostały uregulowania prawne mające na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony graczy, w szczególności osób małoletnich, przed szkodliwymi skutkami hazardu. W ramach kontroli celno-skarbowej oraz urzędowego sprawdzenia weryfikowano w kasynach gry prawidłowość prowadzenia rejestracji gości i zainstalowanie audiowizualnego systemu kontroli, w tym osób wchodzących. Kontrolowano zgodność prowadzonej działalności urzędowania zakładów wzajemnych w sieci Internet z zatwierdzonym regulaminem. Przygotowano i wdrożono kampanię informacyjno-edukacyjną, dotyczącą nielegalnego urzędowania i prowadzenia gier hazardowych, w tym w Internecie. Krajowa Administracja Skarbowa współpracowała z Ministrem Zdrowia i Krajowym Biurem do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii w kwestiach dotyczących zapobiegania uzależnieniom od hazardu. [str. 48–51]

Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy i Opolski Urząd Celno-Skarbowy, tj. jednostki wykonujące zadania centralne w obszarze gier hazardowych, prawidłowo sprawowały nadzór nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe, a także rzetelnie prowadziły działania na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu. Poza bieżącymi pracami jednostki te przedstawiały propozycje rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych.

W oparciu o program szkolenia *Zwalczanie przestępczości w zakresie nielegalnego urzędowania i prowadzenia gier na automatach*, opracowany w 2016 r. przez Grupę Zadaniową ds. Kontroli Gier Hazardowych Izby Celnej dla pracowników, którzy realizują zadania dotyczące zwalczania przestępczości, w październiku i listopadzie 2018 r. przeszkolono 48 osób, w tym 47 funkcjonariuszy celno-skarbowych. Następne szkolenie *Kontrola urzędowania i prowadzenia gier hazardowych*, które odbyło się w listopadzie 2018 r. zostało przeprowadzone w oparciu o program opracowany przez pracownika Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelizacją. [str. 16–19, 22–24, 49]

4. WNIOSKI

1) Do Ministra Finansów NIK wnioskuje o:

- monitorowanie skali zjawiska tzw. „domen klonów” oraz dalsze poszukiwanie prawno-organizacyjnych możliwości skrócenia czasu ujmowania ich w *Rejestrze domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych*.
- zmianę rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia przetargu dla podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry lub zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne w celu wyeliminowania przypadków zawyżania przychodów za okres niepodlegający kontroli.

2) W wystąpieniu pokontrolnym do Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego NIK wnioskowała o zapewnienie terminowego przekazywania informacji sprawozdawczych zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej.

Odpowiedni adresaci
poszczególnych
wniosków

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Sprawowanie przez KAS nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe

Nadzór nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe

Kontrola zgodności prowadzonej działalności ze zgłoszeniem, udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem gry

NIK pozytywnie ocenia sprawowanie przez Krajową Administrację Skarbową nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe poprzez wykonywanie kontroli celno-skarbowych w obszarze gier hazardowych. Kontrolą obejmowano zgodność prowadzonej działalności ze zgłoszeniem, udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem gry.

W 2016 r. urzędy celne przeprowadziły 307 kontroli celno-skarbowych przestrzegania przez podmioty organizujące gry hazardowe przepisów ustawy o grach hazardowych, zgodności prowadzonej działalności ze zgłoszeniem, udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem gry. Nieprawidłowości stwierdzono w 85 kontrolach (27,7%). W 2017 r. urzędy celne, a od 1 marca 2017 r. jednostki Krajowej Administracji Skarbowej (urzędy celno-skarbowe) przeprowadziły 552 kontrole, wśród których było 69 kontroli z nieprawidłowościami (12,5%). W 2018 r. (I–III kw.) urzędy celno-skarbowe przeprowadziły 561 kontroli, wśród których było 75 kontroli z nieprawidłowościami (13,5%). Najwięcej przeprowadzonych kontroli dotyczyło zakładów wzajemnych (687), kasyn gry (276) i loterii (promocyjnych, fantowych/bingo fantowego – 205).

Wyniki tych kontroli były na bieżąco monitorowane i analizowane. W przypadku podmiotów prowadzących działalność na podstawie koncesji lub zezwoleń, informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach przekazywano do wiadomości Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier¹⁶, w celu podjęcia stosownych działań.

Analiza ryzyka związanego z prowadzeniem gier hazardowych

Analiza ryzyka

Ministerstwo Finansów oraz Szef Krajowej Administracji Skarbowej identyfikowali i analizowali obszary ryzyka związanego z prowadzeniem gier hazardowych, w tym w Internecie, a także dokonywali oceny zagrożeń występowania nieprawidłowości w tym obszarze. W związku ze zmianami wprowadzonymi nowelizacją ustawy o grach hazardowych, Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy dokonał analizy i weryfikacji ryzyk w poszczególnych obszarach ryzyk *Grupy 13*, dotyczących gier hazardowych poprzez określenie nowych ryzyk, a także uzupełnił i uaktualnił dotychczasowe ryzyka. Analizy zostały przeprowadzone na zlecenie ówczesnego Departamentu Kontroli i Analiz Ekonomicznych Ministerstwa Finansów¹⁷ (pismo z 30 czerwca 2017 r.), by zapewnić skuteczność działań organów KAS w obszarze gier hazardowych, w szczególności zwalczania nielegalnych gier hazardowych. W analizach wykorzystano także informacje i dane gromadzone przez KAS.

¹⁶ Departament Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier w Ministerstwie Finansów realizuje zadania dotyczące podatku od gier. Jest także odpowiedzialny za jednolite stosowanie prawa podatkowego odnośnie tego podatku.

¹⁷ Od 17 kwietnia 2018 r. Departament Nadzoru nad Kontrolami.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku analizy przeprowadzonej przez Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy w Szczecinie, w poszczególnych obszarach wyszczególniono ryzyka o zasięgu krajowym. Dokonano także ich przeglądu i ponownej oceny. Wyniki przeglądu ryzyka zostały przedstawione w *Raportach z analizy typu krajowego*.

Stwierdzono, że ponad półtora roku po powstaniu Krajowej Administracji Skarbowej, stanowiącej nową strukturę organizacyjną, a także po nowelizacji przepisów ustawy o grach hazardowych, która weszła w życie 1 kwietnia 2017 r., nie dostosowano systemu zarządzania ryzykiem zewnętrznym i procedur zarządzania ryzykiem zewnętrznym do nowej struktury organizacyjnej, uprawnień i zadań jednostek organizacyjnych KAS ani do aktualnego stanu prawnego dotyczącego gier hazardowych. Nie opracowano też kompleksowego dokumentu dotyczącego zarządzania ryzykiem zewnętrznym, co utrudnia zarządzanie ryzykiem w obszarze 13. dotyczącym gier hazardowych. W KAS, system zarządzania ryzykiem zewnętrznym funkcjonuje w oparciu o dokumenty opracowane jeszcze przez Administrację Podatkową i Służbę Celną, które formalnie nie zostały uchylone i nadal obowiązują. Po powstaniu KAS także system informatyczny (pn. Zintegrowany System Zarządzania Ryzykiem ZISAR) utrudnia zarządzanie ryzykiem w obszarze 13 dotyczącym gier hazardowych, ponieważ może służyć jedynie do przeglądania wyników kontroli. Nie umożliwia natomiast automatycznie zarządzania ryzykiem. Do zakończenia niniejszej kontroli proces opracowania jednolitego modelu zarządzania ryzykiem zewnętrznym był w toku.

Działania wobec podmiotów nielegalnie urządzających gry hazardowe

Jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej (wcześniej urzędy celne) we współpracy z Policją prowadziły działania dotyczące przeciwdziałania i zwalczania nielegalnego urządzania gier na automatach oraz nieuprawnionego ich posiadania.

Kontrole podmiotów
nielegalnie urządzających
gry hazardowe

Według danych Departamentu Nadzoru nad Kontrolami w Ministerstwie Finansów, urzędy celne, a po powołaniu KAS urzędy celno-skarbowe, w wyniku przeprowadzonych w okresie 2016–2018 (I–III kw.) kontroli dotyczących urządzania gier na automatach do gier bez zezwolenia, zatrzymały 62 764 automaty do gier, w tym 13 575 automatów do gier w związku z ich nieuprawnionym posiadaniem.

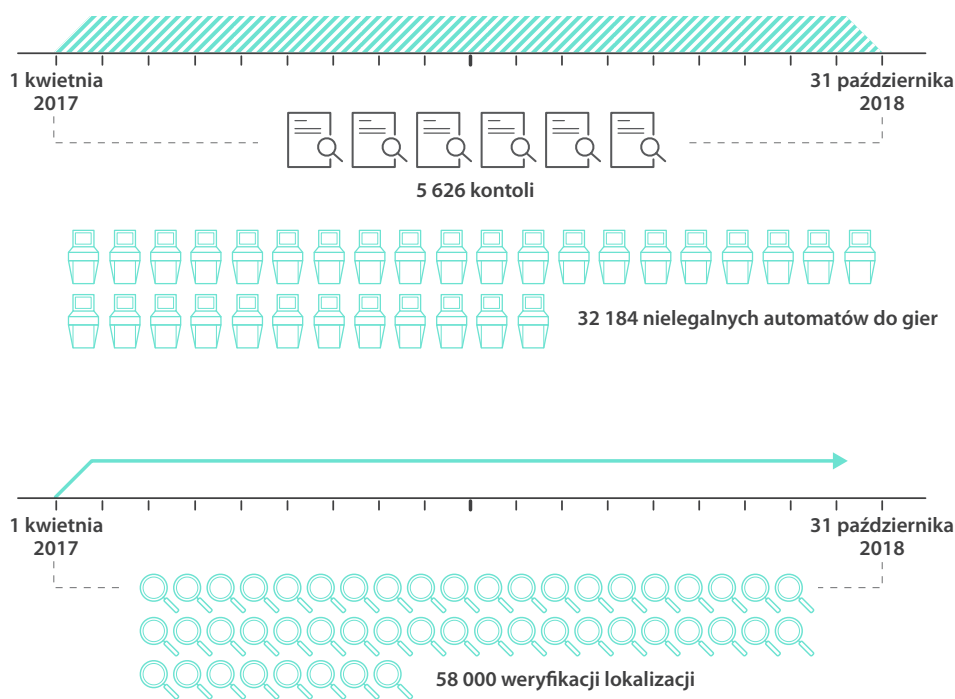
Po nowelizacji ustawy o grach hazardowych, tj. od 1 kwietnia 2017 r. do 31 października 2018 r., w wyniku 5 626 kontroli, w których stwierdzono naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych¹⁸, zatrzymano 32 184 nielegalne automaty do gier, w tym ujawniono 12 022 szt. automatów do gier w magazynach.

¹⁸ Departament Nadzoru nad Kontrolami w Ministerstwie Finansów nie dysponuje informacjami o liczbie kontroli dotyczących wyłącznie posiadania automatów do gier. Kontrole rynku, dotyczące urządzania gier na automatach bez wymaganego zezwolenia oraz posiadania automatów do gier są wykonywane przez organy KAS bez względu na miejsce ich występowania, w tym bez podziału na rodzaj naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 1

Efekte działań przeprowadzonych przez funkcjonariuszy celno-skarbowych we współpracy z Policją odnośnie zwalczania nielegalnego urządzania gier na automatach w okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 31 października 2018 r.



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Niezależnie od tego, w wyniku realizacji zadań dotyczących rozpoznawania, wykrywania i zwalczania przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, od 1 kwietnia 2017 r. do 31 października 2018 r. funkcjonariusze celno-skarbowi przeprowadzili prawie 58 000 tzw. weryfikacji lokalizacji w miejscach, w których uprzednio zidentyfikowano nielegalne urządzenie gier na automatach, bądź występowało prawdopodobieństwo ich występowania. Miejsca takie sprawdzano pod kątem nielegalnego urządzania gier na automatach do gier bądź nieuprawnionego ich posiadania¹⁹. W przypadku potwierdzenia się urządzania nielegalnych gier na automatach lub nieuprawnionego posiadania automatów do gier podejmowane były w tych miejscach stosowne czynności, których efektem jest m.in. liczba zatrzymanych automatów do gier.

Naczelnikom urzędów celno-skarbowych przekazano do wiadomości i służbowego wykorzystania *Opracowanie statystyczne dotyczące działań organów KAS w okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 31 lipca 2018 r. w zakresie zwalczania nielegalnych gier na automatach oraz nieuprawnionego posiadania*. Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie zobowiązano do cyklicznego (za okresy kwartalne) dokony-

¹⁹ Od połowy 2016 r. zakończyły swoją działalność salony gier na automatach, funkcjonujących na podstawie zezwoleń udzielonych i przedłużonych w 2009 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wania analizy i oceny wyników działań zrealizowanych w tym zakresie przez naczelników urzędów celno-skarbowych. Działania dotyczące nielegalnego urządzania gier na automatach i nieuprawnionego posiadania automatów były monitorowane z wykorzystaniem systemu *Karta2*²⁰.

Przeprowadzono także kontrole pozostałych nielegalnie urządzanych gier hazardowych, tj. prowadzonych bez koncesji, bez zezwolenia bądź zgłoszenia. W 2016 r. przeprowadzono 45 kontroli, z tego cztery kontrole loterii fantowych, 38 kontroli loterii promocyjnych i trzy kontrole loterii audiotekstowych. W 2017 r. przeprowadzono 14 kontroli, z tego dwie kontrole loterii fantowych, 10 kontroli loterii promocyjnych i dwie kontrole loterii audiotekstowych. W 2018 r. (I–III kw.) przeprowadzono 29 kontroli, z tego dwie kontrole loterii fantowych i 27 kontroli loterii promocyjnych. W III kw. 2018 r. ujawniono urządzenie dwóch loterii fantowych bez dokonania zgłoszenia. Wyniki kontroli podmiotów nielegalnie urządzających gry hazardowe są na bieżąco monitorowane i analizowane.

W związku z identyfikacją na rynku nielegalnych gier hazardowych nowych tendencji i ryzyk, zlecano ich monitorowanie i przeprowadzenie analiz występowania oraz określenia sposobów reakcji. Między innymi w związku z wystąpieniem nowego zjawiska, dotyczącego urządzania nielegalnych gier na automatach z wykorzystaniem nowego typu automatów do gier – tzw. „automatów walizkowych”, zlecono komórce realizującej zadania centralne dotyczące gier hazardowych (Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy) objęcie monitorowaniem tego zjawiska i jego skali, a także identyfikację ryzyka z tym związanego oraz przedstawienie sposobów reakcji na stwierdzone ryzyko.

Izba Celna w Opolu Wydział Grupa Zadaniowa ds. e-Kontroli²¹ prowadziła analizy i oceny skali zjawiska nielegalnych zakładów wzajemnych, urządzanych za pośrednictwem sieci Internet, a także (w związku z wnioskami NIK po kontroli NIK I/14/001)²², ich reklamowania i promocji oraz skutków dla budżetu państwa. Monitorowano także nowe zjawisko nabywania za wirtualną walutę, jak również za rzeczywiste pieniądze, skrzynek tzw. „loot-boxów”, które zawierają losowe nagrody i mogą spełniać przesłanki do zaklasyfikowania ich do gier losowych, o których mowa w ustawie o grach hazardowych. Sprawdzano również organizowanie gier na wprowadzonych na rynek krajowy nowego typu automatach do gier (konsoli do gier zręcznościowych pod nazwą SKILL TEST), służących do urządzania gier hazardowych pod pozorem gier zręcznościowych, a także na automatach do gier typu Quizomat.

²⁰ *Karta2* to moduł Ogólnopolskiego systemu ewidencjonowana, koordynacji i wspomaganie kontroli celno-skarbowej. Aplikacja umożliwia między innymi wygenerowanie raportu dobowego z działań dotyczących nielegalnego urządzania gier na automatach i nieuprawnionego posiadania automatów.

²¹ Po wprowadzeniu KAS zadania dotychczasowej Grupy Zadaniowej ds. e-Kontroli wykonuje Opolski Urząd Celno-Skarbowy.

²² Informacja z tej kontroli opublikowana została w 2015 r.: *Informacja o wynikach kontroli egzekwowania przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych*, KBF-4114-003-00/2014, nr ewid. 21/2015/1/14/001/KBF, 2015 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Szef KAS wydał wytyczne dla podległych jednostek KAS dotyczące kontroli zakładów wzajemnych w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych, w kontekście wskazanych ryzyk wystąpienia nieprawidłowości, a także dotyczące przyjmowania zakładów wzajemnych na zdarzenia wirtualne oraz terminali do obstawiania zakładów wzajemnych w punktach przyjmowania tych zakładów, w tym w kontekście zdarzeń wirtualnych²³. Zgodnie z tymi wytycznymi dane o wynikach kontroli są przekazywane kwartalnie.

Urzędy celno-skarbowe przeprowadziły także 14 kontroli dotyczących posiadania automatów do gier oraz produkcji i obrotu automatami do gier hazardowych (10 w II–IV kw. 2017 r. i cztery w I–III kw. 2018 r.), z tego w dziewięciu kontrolach ujawniono nieprawidłowości. Jedna kontrola jest w toku.

Rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczania przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych oraz ścigania ich sprawców

Nadzór nad rynkiem gier hazardowych był sprawowany także poprzez rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczania przestępstw skarbowych oraz wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych oraz ścigania ich sprawców. Organami uprawnionymi do wykonywania wymienionych zadań są naczelnicy urzędów celno-skarbowych.

Na podmioty organizujące gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia, na podstawie wydanych decyzji z art. 89 ust. 1 pkt 1–2 UGH, nałożono: w 2016 r. 12 392 kary pieniężne na kwotę 295 861,7 tys. zł, w 2017 r. 7243 kary na kwotę 202 284,5 tys. zł i w 2018 r. (I–III kw.) 5662 kary na kwotę 248 971,5 tys. zł.

Na posiadaczy zależnych i posiadaczy samoistnych lokalu, w którym znajdują się niezarejestrowane automaty do gier, na podstawie wydanych decyzji z art. 89 ust. 1 pkt 3–4 UGH nałożono: w 2017 r. (IV kw.) trzy kary na kwotę 400 tys. zł, w 2018 r. (I–III kw.) 34 kary na kwotę 5600 tys. zł. W IV kw. 2017 r. nałożono jedną karę pieniężną w wysokości 1020 zł na uczestnika gier hazardowych (na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 6 UGH). W I i II kw. 2018 r. nie nakładano kar pieniężnych na uczestników gier hazardowych urządzanych bez koncesji, bez zezwolenia i bez zgłoszenia (na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 6 UGH).

Wobec uczestników gry hazardowej, urządzanej lub prowadzonej wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia, tj. o czyn opisany w art. 109 Kodeksu karnego skarbowego (Kks)²⁴ wszczęto 12 postępowań karnych skarbowych w 2016 r., 52 w 2017 r. i 25 w 2018 r. (I–III kw.). Liczba wniosków, po których sąd zezwolił na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności wynosiła odpowiednio jeden, osiem i sześć. Liczba

²³ Pismo z dnia 21 marca 2017 r. nr ID 1362241, pismo z dnia 3 listopada 2017 r. nr DKA7.6840.84.2017, przekazujące do wykorzystania służbowego pismo Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier z dnia 3 listopada 2017 r. nr PS4.6890.122.2017)

²⁴ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1958, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

orzeczeń skazujących po akcie oskarżenia wyniosła 10 w 2017 r. i trzy w 2018 r. Mandatem karnym zakończyło się sześć spraw w 2016 r. i trzy w 2017 r. Łączna kwota nałożonych w latach 2016–2018 grzywien wyniosła 54,5 tys. zł.

W sprawie zlecenia lub prowadzenia, wbrew przepisom ustawy, reklamy lub promocji gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, zakładów wzajemnych lub gier na automatach, lub umieszczania reklamy takich gier lub zakładów lub informowania o sponsorowaniu (czyn określony w art. 110a Kks), wszczęto 116 postępowań karnych skarbowych w 2016 r., 116 w 2017 r. i 114 w 2018 r. (I–III kw.). Postępowań zakończonych było odpowiednio 72, 85 i 97. Do sądu z aktem oskarżenia skierowano odpowiednio 19, 10 i sześć spraw.

Do sądu z wnioskiem o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności skierowano odpowiednio 28, 42 i 76 spraw. Liczba orzeczeń skazujących po akcie oskarżenia wyniosła 14 w 2016 r. i jedno w 2018 r. Wniosków, po których sąd zezwolił na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności było 35 w 2016 r., 55 w 2016 r. i 22 w 2018 r. Mandatem karnym zakończyły się trzy sprawy w 2016 r., 12 w 2017 r. i cztery w 2018 r. (I kw.). Łączna kwota nałożonych w latach 2016–2018 grzywien wyniosła 313,1 tys. zł.

W związku z uczestniczeniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zagranicznej grze hazardowej, tj. czynem opisanym w art. 107 § 2 Kks, w 2016 r. wszczęto 16 postępowań karnych skarbowych, w 2017 r. 29, a w 2018 r. (I–III kw.) jedno postępowanie. Postępowań zakończonych było odpowiednio 265, 46 i 12. Do sądu z aktem oskarżenia skierowano odpowiednio 76, dziewięć i pięć spraw. Do sądu z wnioskiem o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności skierowano 28 spraw w 2016 r. i pięć w 2017 r. Orzeczeń skazujących po akcie oskarżenia były dwa w 2016 r. i jedno w 2017 r. Wniosków, po których sąd zezwolił na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności były dwa w 2016 r. i trzy w 2017 r. Mandatem karnym zakończyły się dwie sprawy w 2017 r. Łączna kwota nałożonych w latach 2016–2017 grzywien wyniosła 18,3 tys. zł.

Z punktu widzenia polskiego prawa nie ma możliwości ścigania, w trybie określonym w Kodeksie postępowania karnego, zagranicznych podmiotów organizujących gry hazardowe poza granicami Polski. Nie ma także możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej (na podstawie art. 286 Kodeksu karnego) organizatorów gier hazardowych za pośrednictwem sieci Internet, którzy organizują lub prowadzą te gry z terytorium innego państwa, mimo że oferowanie gier przez te podmioty polskim graczom narusza polskie prawo. Karalne jest jedynie uczestnictwo na terytorium RP w grze hazardowej urządzonej i prowadzonej poza granicami kraju (z art. 107 § 2 Kks.) Ścigani mogą być polscy gracze, którzy korzystają z zagranicznych serwisów hazardowych, nawet takich, które pochodzą z krajów, gdzie ta forma hazardu jest w pełni legalna. Stanowisko takie przedstawiło Ministerstwo Sprawiedliwości²⁵, w związku z wnioskami

²⁵ W piśmie znak DL-III-070-72/17 z 29 stycznia 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ministra Finansów w tej sprawie. Stanowisko to zostało przez Departament Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów uwzględnione w przygotowanym we wrześniu 2018 r. projekcie Procedury dokonywania wpisu do *Rejestru Domen Służących do Oferowania Gier Hazardowych Niezgodnie z Ustawą o Grach Hazardowych* w zakresie domen wykorzystywanych przez podmioty zagraniczne do nielegalnego urządzania gier hazardowych w sieci Internet.

Za umożliwienie udziału w grze hazardowej osobie, która nie ukończyła 18. roku życia, na podstawie art. 110b Kks wszczęto w 2016 r. dwa postępowania i w 2017 r. (I kw.) jedno postępowanie. Do sądu z wnioskiem o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności skierowano jedną sprawę w 2017 r. (I kw.). Nie kierowano do sądu spraw z aktem oskarżenia. Trzy postępowania o wykroczenie skarbowe zakończyły się nałożeniem mandatu karnego (dwa w 2016 r. i jedno w 2017 r.).

Kontrole wywiązywania się z obowiązków dotyczących podatku od gier i dopłat

Naczelnicy urzędów celnych, a po powstaniu KAS naczelnicy urzędów celno-skarbowych przeprowadzili 14 kontrole wywiązywania się z obowiązków dotyczących podatku od gier i dopłat (pięć w 2016 r., osiem w 2017 r. i jedną w 2018 r., do września). Stwierdzone w dwóch przypadkach nieprawidłowości dotyczyły błędnego ustalenia podstawy opodatkowania i obliczania podatku od gier w pokera rozgrywanego w formie turnieju gry w pokera oraz (w przypadku dwóch kontroli) niezłożenia deklaracji podatkowych dla podatku od gier przez podmiot urządzający turniej gry w pokera. Ujawnione uszczuplenia wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od gier wyniosły 792,5 tys. zł. Kontrole te zostały przeprowadzone na zlecenie Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów w związku ze zidentyfikowaniem ryzyka dotyczącego prawidłowości ustalania podstawy opodatkowania i obliczania podatku od gier w pokera rozgrywanej w formie turnieju.

Inne działania nadzorcze

Ważniejsze działania nadzorcze

Do ważniejszych zadań nadzorczych wykonywanych przez Krajową Administrację Skarbową oraz Ministerstwo Finansów należały zadania dotyczące funkcjonowania *Rejestru domen służących oferowaniu gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych*.

Między innymi opracowano i wdrożono wytyczne – *Procedurę dokonywania wpisu nazw domen do Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych*, która została zatwierdzona przez Szefa KAS 29 marca 2017 r. Zmodyfikowano wytyczne – Gromadzenie i zabezpieczanie elektronicznych materiałów oraz dowodów w zakresie naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych dostosowując je do regulacji ustawy o KAS oraz w związku z nowelizacją ustawy o grach hazardowych (dokument został zatwierdzony 10 kwietnia 2017 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Sprawy związane z funkcjonowaniem *Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych* oraz realizacji wytycznych w tej sprawie zostały szczegółowo przedstawione w podrozdziale 5.2. niniejszej Informacji.

Zadanie systematycznego przeglądu sieci Internet pod kątem naruszeń przepisów ustawy o grach hazardowych w sieci Internet realizowane jest przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego. Urzędowi temu polecono między innymi prowadzenie działań w celu przeciwdziałania zakazanej reklamie i promocji gier oraz informowania o sponsorowaniu w sieci Internet. Od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2018 r. zidentyfikowano na serwerach zarządzanych przez krajowych hostingodawców 150 domen, na których zamieszczano niedozwoloną reklamę i promocję gier hazardowych. Hostingodawcy usunęli/zablokowali dostęp do zabronionych treści znajdujących się na 131 domenach.

Naczelników urzędów celno-skarbowych informowano o zidentyfikowanych nieprawidłowościach w przedsięwzięciach prowadzonych przez podmioty zarządzające zakładami wzajemne. Polecono im przeprowadzenie kontroli działalności tych podmiotów, jak również przekazywanie na bieżąco informacji o ujawnionych nieprawidłowościach do Departamentu Ministerstwa Finansów – właściwego w zakresie wydawania zezwoleń oraz przekazywanie kwartalnych sprawozdań do Departamentu Nadzoru nad Kontrolami.

W Ministerstwie Finansów corocznie opracowywana jest *Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych*²⁶. Celem tego opracowania jest przedstawienie danych i informacji o sytuacji na rynku gier hazardowych w Polsce i działaniach państwa, zarówno legislacyjnych, jak i kontrolnych. Materiał zawiera również informacje o realizacji dochodów budżetu państwa z podatku od gier i realizacji założeń budżetowych oraz analizę zachowań sektora rynku gier hazardowych na tle zmieniających się warunków gospodarczych, legislacyjnych i społecznych. Informacja jest publikowana na stronie Ministerstwa Finansów.

Elementem sprawowanego nadzoru było również opracowanie w 2016 r. przez Grupę Zadaniową ds. Kontroli Gier Hazardowych Izby Celnej w Szczecinie programu szkolenia *Zwalczanie przestępczości w zakresie nielegalnego urządzania i prowadzenia gier na automatach*, przeznaczonego dla funkcjonariuszy celnych, zwalczających nielegalne urządzenie i prowadzenie gier na automatach. Szkolenie podwyższające kompetencje pracowników KAS zostało przeprowadzone w październiku i listopadzie 2018 r. (przeszkolono 48 osób, w tym 47 funkcjonariuszy celno-skarbowych). Następne szkolenie *Kontrola urządzania i prowadzenia gier hazardowych*, które odbyło się w listopadzie 2018 r., zostało przeprowadzone w oparciu o program opracowany przez pracownika Izby Administracji Skarbowej w Warszawie,

²⁶ W związku z poleceniem Rady Ministrów nakładającym na ministra właściwego ds. finansów publicznych obowiązek informowania Rady Ministrów o stanie realizacji ustawy o grach hazardowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelizacją. Łącznie przeszkolono 32 osoby. Realizowane było także – jako odrębne – szkolenie dotyczące postępowania karnego skarbowego w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe.

Na polecenie Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów, z grudnia 2015 r., Dyrektor Izby Celnej w Szczecinie dokonał analizy i przedstawił propozycje legislacyjne oraz organizacyjne, mające na celu poprawę efektywności fiskalnej Służby Celnej w zakresie kontroli gier hazardowych. Przedstawione propozycje dotyczyły między innymi zasad urządzania gier hazardowych w Internecie, umożliwienia gier na automatach z jednoczesnym uporządkowaniem zasad ich prowadzenia, liberalizacji przepisów dotyczących organizacji turniejów gry w pokera. Zgłoszone propozycje były brane pod uwagę w trakcie prac nad nowelizacją ustawy w 2016 r.

W 2018 r. organy Krajowej Administracji Skarbowej uruchomiły kampanię informacyjno-edukacyjną, dotyczącą nielegalnego urządzania gier hazardowych, w tym przez sieć internetową. Szerzej na ten temat w dalszej części niniejszej Informacji (w podrozdziale 5.4. Działania KAS na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu).

Podmioty urządzające gry hazardowe na podstawie wydanych koncesji i zezwoleń

W 2016 r., spośród urządzanych legalnie gier hazardowych, 224 podmioty urządziły łącznie 459 loterii promocyjnych, 16 podmiotów urządziło 43 loterie audiotekstowe, jeden podmiot urządził 79 loterii pieniężnych, jeden – osiem gier liczbowych i jeden – jedną loterię fantową. W 2017 r. 132 podmioty urządziły łącznie 355 loterii promocyjnych, 18 podmiotów urządziło 101 loterii audiotekstowych, jeden podmiot 85 loterii pieniężnych, jeden – siedem gier liczbowych i dwa podmioty – dwie loterie fantowe²⁷. Według stanu na 20 września 2018 r.²⁸, 96 podmiotów urządziło 277 loterii promocyjnych. Loterie audiotekstowe (60) były urządzane przez 14 podmiotów, gry liczbowe (siedem) urządził jeden podmiot, trzy podmioty urządziły trzy loterie fantowe.

W 2016 r. zakłady wzajemne urządziło osiem podmiotów, w 2017 r. dziewięć, a w 2018 r. (stan na 31 października) 14 podmiotów. Na koniec 2016 r. było 2355 punktów przyjmowania zakładów wzajemnych. Na koniec 2017 r. było ich 2510, a na 31 października 2018 r. – 2560. Zakłady wzajemne przez Internet w 2016 i 2017 r. urządziło siedem podmiotów, a w 2018 r. (stan na 31 października) 12 podmiotów.

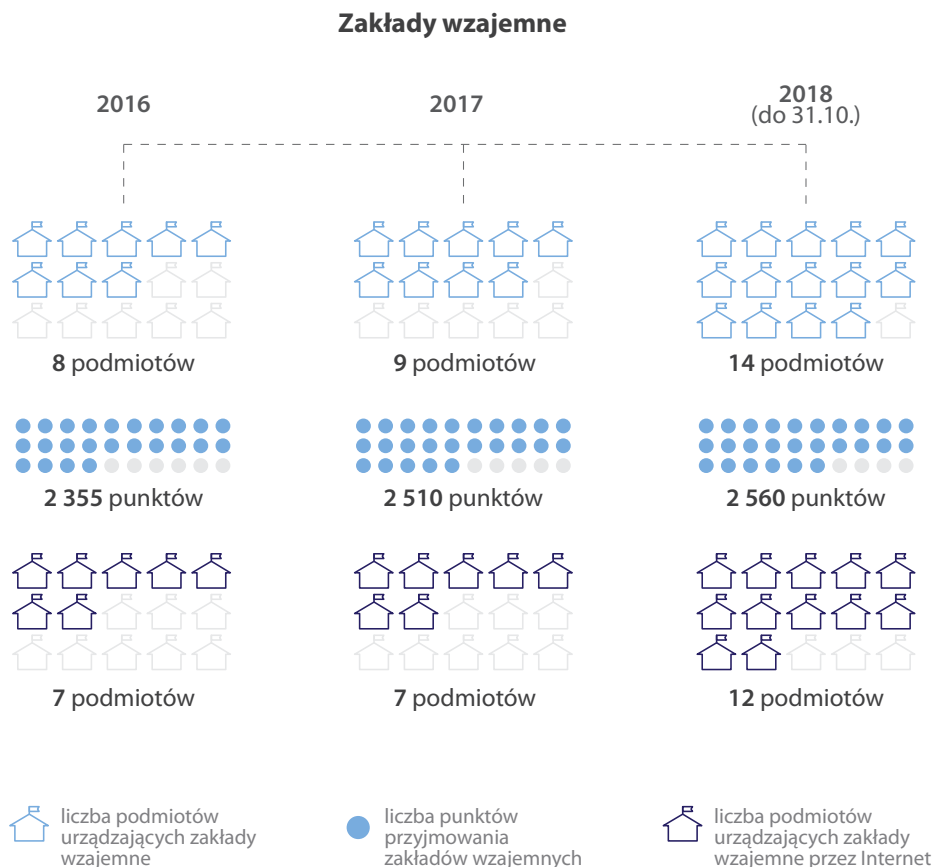
²⁷ Dane za 2016 r. i 2017 r. na podstawie Informacji o realizacji ustawy o grach hazardowych za 2016 r. i 2017 r.

²⁸ Dane za 2018 r. na podstawie formularzy IGH, a dla loterii fantowych, loterii promocyjnych i loterii audiotekstowych na podstawie danych z systemu KRAG (*Komputerowy Rejestr Automatów do Gier*).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 2

Podmioty zarządzające zakłady wzajemne, liczba punktów przyjmowania zakładów wzajemnych i liczba prowadzonych gier w latach 2016–2018 (stan na 31 października 2018 r.)



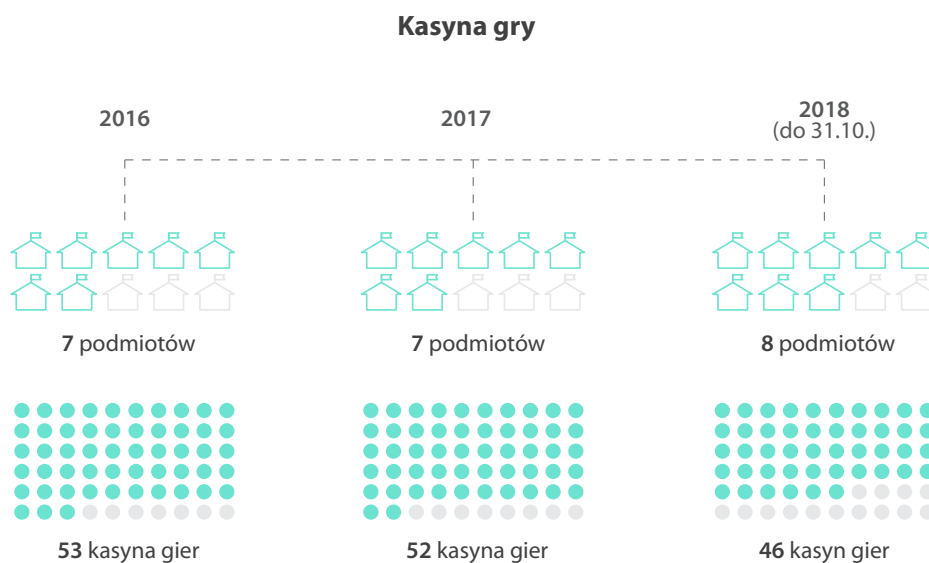
Źródło: Ministerstwo Finansów.

W całym 2016 r. siedem podmiotów mających koncesje (nowo wydane i wcześniejsze, które obowiązywały w 2016 r.) prowadziło 53 kasyna gry, w 2017 r. siedem podmiotów prowadziło 52 kasyna gry, w I kwartale 2018 r. dziewięć podmiotów prowadziło 41 kasyn gry. Według danych na koniec 2016 r. funkcjonowało 46 kasyn gry prowadzonych przez sześć podmiotów mających koncesje na kasyna gry. Na koniec 2017 r. funkcjonowało 49 kasyn prowadzonych przez osiem podmiotów. Według stanu na 31 października 2018 r. osiem podmiotów prowadziło 46 kasyn gry.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Kasyna gry prowadzone w latach 2016–2018 (stan na 31 października 2018 r.).



Źródło: Ministerstwo Finansów.

W okresie objętym kontrolą (według stanu na 31 października 2018 r.) podmioty miały ogółem 49 koncesji (obowiązujących) na prowadzenie kasyna gry wydanych w okresie od 27 lutego 2013 r. do 28 września 2018 r.

W 2016 r. funkcjonowało sześć salonów gier na automatach prowadzonych przez pięć podmiotów na podstawie zezwoleń udzielonych i przedłużonych w 2009 r. Salony te zakończyły swoją działalność w pierwszej połowie 2016 r.

Weryfikowanie podstawy opodatkowania deklarowanej przez podmioty przystępujące do przetargu na uzyskanie koncesji na prowadzenie kasyna gry

Zgodnie art. 32 ust. 1 UGH, koncesji na prowadzenie kasyna gry udziela minister właściwy do spraw finansów publicznych. Jednym z kryteriów wskazanych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia przetargu dla podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry lub zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne²⁹ jest deklarowana podstawa opodatkowania podatkiem od gier, jaką podmiot ubiegający się o udzielenie koncesji planuje osiągnąć w działalności prowadzonej na podstawie koncesji w kasynie gry, którego dotyczy złożona oferta (§ 2 ust. 1 pkt 3a tego rozporządzenia).

W prowadzonych postępowaniach przetargowych ocenie i punktacji podlega również, na podstawie § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia, zgodność wysokości podstawy opodatkowania podatkiem od gier uprzednio deklarowanej przez dany podmiot, który uzyskał koncesję lub zezwolenie w wyniku przetargu,

²⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1156.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z kwotą realnie uzyskaną w trakcie działalności prowadzonej na podstawie takiej koncesji lub zezwolenia. W ocenie pod względem tych kryteriów bierze się pod uwagę koncesje i zezwolenia uzyskane w okresie ostatnich trzech lat kalendarzowych poprzedzających rok, w którym zostało ogłoszone zawiadomienie o przetargu. Punktacja ofert przetargowych, w ramach tych kryteriów oceny, zawarta jest w załączniku do rozporządzenia (w pkt 3a i 5). Punktowane jest również niedotrzymanie warunków deklarowanych przez podmiot, składanych w ofercie, które stwierdził organ udzielający koncesji lub zezwolenia lub organ właściwy w sprawach kontroli. Dotyczy to warunków podmiotu, który uzyskał koncesję lub zezwolenie w wyniku przetargu, w okresie trzech lat od uzyskania tej koncesji lub zezwolenia, przy czym stwierdzone niedotrzymanie warunków deklarowanych w ofercie bierze się pod uwagę w przetargach ogłoszonych w okresie sześciu lat od uzyskania koncesji lub zezwolenia (pkt. 10).

Na podstawie pięciu z 12 zbadanych przetargów na udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry, rozstrzygniętych od 1 kwietnia 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r.³⁰, stwierdzono znaczne dysproporcje w deklarowanych przez spółki przystępujące do przetargu przychodach za pierwsze trzy lata i kolejne trzy lata działalności, co wskazuje na ich zawyżanie.

Na przykład w przetargu o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry w województwie małopolskim koncesje otrzymały Tullos Investments Sp. z o.o., Zjednoczone Przedsiębiorstwa Rozrywkowe SA i Casino sp. z o.o. Najwyższą podstawę opodatkowania zadeklarowała „X” sp. z o.o. – za sześć lat razem 22 026,4 mln zł, z tego za trzy pierwsze lata 30,7 mln zł i za trzy kolejne lata 21 995,7 mln zł, uzyskując maksymalną liczbę punktów (3) za to kryterium. W przetargu o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry w województwie łódzkim koncesja została przyznana Tullos Investment sp. z o.o., która uzyskała trzecią co do wielkości liczbę punktów (ogółem 24 pkt), w tym najmniejszą liczbę punktów (1 pkt) za deklarowaną podstawę opodatkowania. W przypadku tego kryterium najwięcej punktów (3 i 2) otrzymały oferty „Y” sp. z o.o. (pierwsza oferta – razem 33 036,4 mln zł, druga oferta razem 27 628,9 mln zł). Po jednym punkcie otrzymały: „X” sp. z o.o. (razem 22 100,1 mln zł), „Z” sp. z o.o. (razem 21 500,1 mln zł), „Y” sp. z o.o. (razem 111,1 mln zł).

Zdaniem NIK, pomimo iż w zbadanych postępowaniach przetargowych na udzielenie koncesji kryterium deklarowanej najwyższej podstawy opodatkowania nie było decydujące dla przyznania koncesji, należy dokonać zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2010 r., by wyeliminować przypadki zawyżania przychodów za okres niepodlegający kontroli, gdyż powoduje to, że Ministerstwo Finansów przyjmuje i ocenia deklaracje o podstawie opodatkowania, która jest faktycznie niemożliwa do osiągnięcia na polskim rynku.

³⁰ Badaniem objęto przetargi o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry w województwach: pomorskim, podlaskim, małopolskim, dolnośląskim i łódzkim. Doboru dokonano w sposób losowy.

Kwestia kryteriów ocen w przetargach na prowadzenie kasyn gry, a w szczególności deklarowanej podstawy opodatkowania podatkiem od gier, jaką podmiot planuje osiągnąć w działalności prowadzonej na podstawie koncesji była przedmiotem spotkania przedstawicieli przedsiębiorstw działających na rynku kasyn gry w Polsce, a także organizacji związków zawodowych działających przy tych przedsiębiorstwach z Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Finansów Pawłem Gruzą, które odbyło się 9 maja 2018 r., w związku ze skierowanymi do Ministra Finansów krytycznymi uwagami tych podmiotów na temat kryteriów ocen w przetargach na prowadzenie kasyn gry³¹.

Kontrolerzy NIK stwierdzili także, iż w aktach badanych spraw nie było dokumentu/notatki/adnotacji itp. świadczącej, że w Ministerstwie Finansów w trakcie dokonywania oceny ofert i przyznawania punktów w ramach poszczególnych kryteriów, weryfikowano deklarowaną wysokość podstawy opodatkowania podatkiem od gier, a także zgodność wysokości podstawy opodatkowania podatkiem od gier, którą podmiot uprzednio zadeklarował z kwotą realnie uzyskaną w trakcie działalności prowadzonej na podstawie takiej koncesji lub zezwolenia (na przykład na podstawie deklaracji dla podatku od gier POG). Tylko w aktach postępowania przetargowego na udzielenie koncesji dla województwa pomorskiego znajdują się deklaracje dla podatku od gier (POG-5) złożone przez Casino sp. z o.o. za miesiące od czerwca 2015 r. do grudnia 2015 r. i od stycznia 2016 r. do lipca 2016 r. oraz załączniki do deklaracji dla podatku od gier (POG-5A) za powyższe miesiące. Zdaniem NIK, dla większej przejrzystości postępowania, sprawdzenie i weryfikowanie zgodności oświadczeń o wysokości deklarowanej podstawy opodatkowania ze stanem rzeczywistym powinno być potwierdzone i utrwalane w aktach postępowania lub w protokole z postępowania.

Uruchomienie przez Totalizator Sportowy sp. z o.o. działalności objętej monopolem państwa

Działalność objęta monopolem państwa

Monopol państwa dotyczący prowadzenia salonów gier na automatach (poza kasynami) powierzono od 1 kwietnia 2017 r. Spółce z o.o. Totalizator Sportowy. Nastąpiło to po trzech i pół miesiąca od uchwalenia w grudniu 2016 r. nowelizacji ustawy. Od 1 kwietnia 2017 r. nastąpiło również rozszerzenie monopolu Państwa powierzonego Totalizatorowi Sportowemu o gry hazardowe w Internecie.

Totalizator Sportowy sp. z o.o. ze znacznym opóźnieniem uruchomił pierwsze salony gier na automatach poza kasynami gry, tj. pod koniec czerwca 2018 r. i to w niepełnym zakresie (pilotażowo). Założenie, że salony gier zostaną uruchomione przez Totalizator Sportowy już w 2017 r. okazały się nierealistyczne. Dotyczy to zarówno Ministerstwa Finansów, które ujęło w budżecie państwa dochody z tego tytułu już w 2017 r., jak i Totalizatora Sportowego.

Według Spółki Totalizator Sportowy cyt.: „przedsięwzięcie wdrażania salonów gier na automatach jest projektem o dużej złożoności, wymagającej od współpracujących/Partnerów czasochłonnego pozyskania specjalistycznych umiejętności i zasobów do realizacji”. Przyjęty przez Totalizator

³¹ Pisma z dnia 16 i 29 maja 2018 r. oraz z dnia 3 lipca 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Sportowy model biznesowy uruchomienia salonów gier miał być oparty na budowaniu nowych, bardzo specjalistycznych kompetencji na polskim rynku poprzez współpracę z innymi Spółkami Skarbu Państwa. Współpraca ta rozpoczęła się jeszcze w 2016 r. Umowy o współpracy z partnerami zostały podpisane z początkiem 2018 r. Dostawcą Systemu Centralnego do obsługi sieci automatów i automatów do gry (terminali EGM), serwisu automatów oraz partnerem realizującym obsługę systemu sprzedaży miały być Wojskowe Zakłady Łączności Nr 1 S.A. (WZŁ), dostawcą łączy teleinformatycznych oraz infrastruktury Data Center – Exatel S.A., dostawcą systemu *Rejestr Gracza* oraz systemu obsługi Recepcji – Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. Współpraca Spółek Skarbu Państwa uzasadniana była jako ważny element odzyskania kontroli Państwa nad obszarem gier hazardowych i realizacji „Programu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”. Ostatecznie otwarcie części salonów nastąpiło pod koniec czerwca 2018 r., dzięki zakupowi automatów do gier u dostawcy zagranicznego, natomiast budżet państwa nie uzyskał w 2017 r. i 2018 r. zakładanych wpływów z podatków. Według stanu na 4 grudnia 2018 r. działało 13 salonów z 269 automatami. W tym terminie Spółka planowała udostępnienie do gry minimum 1220 automatów.

Z opóźnieniem, w stosunku do pierwotnie planowanego terminu (przełom III i IV kw.) i początkowo tylko dla ograniczonej grupy użytkowników zostały uruchomione gry kasynowe w Internecie (eKasyno), a bez opóźnienia, ale też tylko dla wyselekcjonowanych użytkowników portal iLotto. Publicznie gry zostały udostępnione 5 grudnia 2018 r.

W Ministerstwie Finansów monitorowano (od czerwca 2018 r.) przygotowanie do wdrożenia przez Spółkę Totalizator Sportowy nowych obszarów działalności, w tym eKasyna, iLotto) oraz stan zaawansowania realizacji projektu Salony gier na automatach, a także analizowano przyczyny opóźnienia uruchomienia salonów gier na automatach w oparciu o dokumenty przedstawiane przez Spółkę Totalizator Sportowy sp. z o.o. Poprzednio (do 9 stycznia 2018 r.) Spółka Totalizator Sportowy z o.o. była nadzorowana przez Ministra Rozwoju, a w okresie od 9 stycznia 2018 r. do 30 maja 2018 r. uprawnienia z udziałów należących do Skarbu Państwa w Totalizatorze Sportowym sp. z o.o. wykonywał Prezes Rady Ministrów, którego reprezentował Dyrektor Departamentu Skarbu Państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM).

Zatwierdzenie przez Ministra Finansów regulaminów gier objętych monopolem państwa

NIK pozytywnie ocenia sprawność zatwierdzenia przez Ministra Finansów regulaminów gier objętych monopolem państwa, co zgodnie z art. 9 ust. 1 UGH jest warunkiem ich urzędowania.

W 2017 r. Minister Finansów zatwierdził 30 regulaminów gier objętych monopolem państwa obejmujących gry liczbowe i loterie pieniężne lub zmian w tych regulaminach, a w 2018 r. (do 30 września) 21 regulaminów lub zmian w regulaminach obejmujących gry liczbowe, loterie pieniężne oraz gry na automatach w salonach gier³².

³² W 2017 r. i 2018 r. załatwiane były także wnioski, które wpłynęły przed 1 stycznia 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Załatwienie sprawy w trzech postępowaniach trwało 7–10 dni³³, w sześciu postępowaniach 17–25 dni, w sześciu 30–46 dni, w jednym 96 dni, tj. w terminie sześciu miesięcy od dnia przedłożenia regulaminu do zatwierdzenia określonym w art. 9 ust. 2 UGH. Wydłużenie załatwienia sprawy w jednym przypadku (204 dni) wynikało z potrzeby dokonania przez Totalizator Sportowy sp. z o.o. zmian dostosowujących projekt regulaminu gier na automatach zarządzanych w salonach gier na automatach do wymogów ustawy o grach hazardowych. Po dokonaniu stosownych zmian przez Totalizator Sportowy sp. z o.o., Minister Finansów zatwierdził Regulamin.

Przyczyną odmowy zatwierdzenia regulaminu na urządzenie loterii pieniężnej był brak określenia szczegółowych warunków i zasad loterii pieniężnych, czego wymaga art. 61 ust. 1 pkt 2 UGH. Przyczyną odmowy zatwierdzenia pięciu regulaminów loterii pieniężnych był brak wypełnienia warunków określonych art. 61 ust. 1 pkt 2 UGH w związku z art. 18 ust. 1 UGH, tj. brak określenia ogólnej wartości minimalnych wygranych w loterii pieniężnej. W obydwu sprawach czas postępowania (111 i 155 dni) nie przekroczył terminu określonego w art. 9 ust. 2 UGH. Nie stwierdzono także nieprawidłowości w postępowaniach niezakończonych na dzień przeprowadzenia kontroli (trzy przypadki), w których prowadzono postępowanie wyjaśniające.

Inne działania nadzorcze

W Ministerstwie Finansów monitorowano i analizowano zjawisko nielegalnego organizowania i oferowania gier hazardowych, a także analizowano możliwe działania w kierunku zmniejszania szarej strefy. W tych działaniach wykorzystywano informacje, czy w odniesieniu do podmiotów, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1 UGH³⁴ istnieją uzasadnione zastrzeżenia dotyczące bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, bezpieczeństwa interesów ekonomicznych państwa, a także zagrożeń związanych z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu.

Jednakże w Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020, a także Planie działalności Ministra Rozwoju i Finansów na rok 2017 i na rok 2018 nie wyodrębniono celów oraz mierników dla pomiaru skuteczności działań dotyczących tylko gier hazardowych, w tym zwalczania zjawiska nielegalnego organizowania i oferowania gier hazardowych oraz zmniejszania szarej strefy w tym obszarze.

Prowadzone w Ministerstwie Finansów przez Departament Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier analizy poziomu szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych świadczonych przez Internet wskazują, że nastąpiło zwiększenie rynku legalnych zakładów wzajemnych online w 2017 r. w stosunku do 2015 r. o 1783,5 mln zł, co stanowiło 63,2% wartości nielegalnych zakładów online z 2015 r. Nowelizacja ustawy o grach

³³ Jedno postępowanie dotyczyło więcej niż jednego regulaminu.

³⁴ Spółki lub akcjonariusze (wspólnicy) posiadający akcje (udziały), których wartość przekracza 10% kapitału zakładowego spółki, lub członków zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej lub prokurentów spółki będących osobami fizycznymi, osobami prawnymi lub spółkami niemającymi osobowości prawnej.

hazardowych pozwoliła na wzrost legalnego rynku zakładów wzajemnych, w wyniku którego udział legalnych zakładów wzajemnych online w rynku zakładów online wzrósł z 16,1% w 2015 r. do 39,5% w roku 2017.

Dyrektor Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier w Ministerstwie Finansów podała, że zdaniem ekspertów europejskich sektor gier hazardowych online jest jedną z najszybciej i najprężniej rozwijających się gałęzi globalnego rynku gier. Spośród wszystkich 34,6% miliardów euro przychodu brutto (GGR) operatorów w Internecie w 2015 r., aż 47,6% tego zarobku zostało wygenerowane w Europie. Eksperti szacują, że rynek ten będzie ciągle rósł i w 2020 r. osiągnie wartość 24,9 miliarda euro (GGR), w stosunku do 16,5 miliarda euro w 2015 r. Jednocześnie to właśnie zakłady wzajemne są najczęściej wybieraną grą hazardową w Internecie przez Europejczyków i stanowią 37% tego rynku gier. Internetowy sektor gier hazardowych w 2015 r. stanowił 17,5% całego europejskiego rynku gier hazardowych. Szacuje się, że udział gier hazardowych online będzie stopniowo rósł i w 2020 r. osiągnie poziom 22%, nie oznacza to jednak spadku wartości rynku tradycyjnego. Według szacunków przychód ten również urośnie z 77,7 miliarda euro w 2015 r. do 84,3 miliarda w 2020 r. Zdaniem autorów raportu „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce” (2017 r.) proporcja działalności nielegalnej do legalnej w światowym sektorze gier hazardowych w Internecie wynosi 60 do 40 na korzyść operatorów nielegalnych.

Analizy poziomu szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych zostały szerzej omówione w ppkt 5.3 niniejszej Informacji Realizacja planowanych dochodów budżetu państwa z gier hazardowych.

5.2. Nadzór nad innymi podmiotami wykonującymi obowiązki określone w ustawie o grach hazardowych

Uruchomienie i funkcjonowanie *Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych*

Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych został uruchomiony 1 kwietnia 2017 r., tj. w terminie określonym ustawą.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej 29 marca 2017 r. zatwierdził *Procedurę dokonywania wpisu nazw domen do Rejestru domen służących oferowaniu gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych* (dalej Procedura), która określa tryb postępowania i podział zadań związanych z funkcjonowaniem *Rejestru*.

Prawidłowe zabezpieczenie, przetwarzanie oraz przechowywanie dowodów elektronicznych dotyczących naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych uregulowane zostało w dokumencie pt. *Gromadzenie i zabezpieczanie elektronicznych materiałów oraz dowodów w zakresie naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych* zatwierdzonym przez Zastępcę Szefa Krajowej Administracji Skarbowej 10 kwietnia 2017 r.³⁵

**Rejestr Domen
służących do oferowania
gier hazardowych
niezgodnie z UGH**

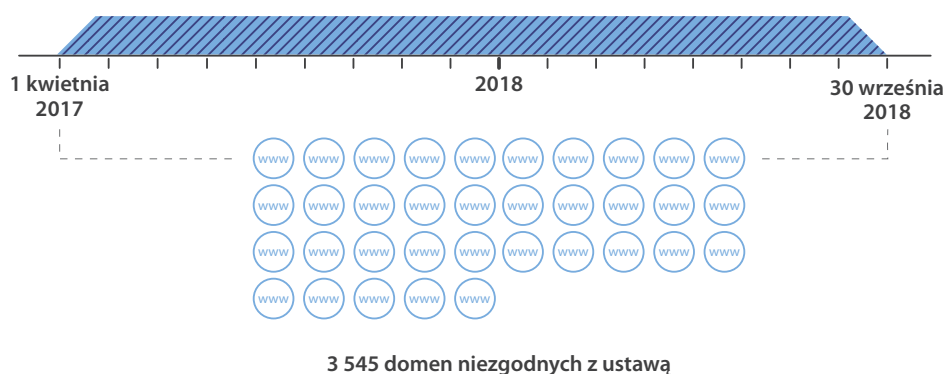
³⁵ Poprzednio zagadnienia prawidłowego zabezpieczania dowodów elektronicznych określała procedura pt. *Gromadzenie i zabezpieczanie elektronicznych materiałów oraz dowodów w zakresie naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych* zatwierdzona przez Szefa Służby Celnej w kwietniu 2016 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pierwszy wpis został dokonany 26 kwietnia 2017 r., a do 30 września 2018 r. do *Rejestru* wpisano 3545 domen oraz usunięto dwie domeny, co było spowodowane omyłką pisarską oraz błędem technicznym systemu (dla jednego wpisu wygenerowany został dwa razy ten sam numer).

Infografika nr 4

Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą
– dokonane wpisy do 30 września 2018 r.



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Według stanu na 7 grudnia 2018 r. w *Rejestrze* znajdowało się 4 994 domen.

Monitorowanie sieci Internet, identyfikowanie naruszeń przepisów ustawy o grach hazardowych i zabezpieczanie materiału dowodowego należy do zadań Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego, wyspecjalizowanej jednostki organizacyjnej KAS. Od 1 marca 2017 do 31 sierpnia 2018 r. w Opolskim Urzędzie Celno-Skarbowym zadania z obszaru e-hazardu realizowało *Centrum Kompetencyjne E-Kontrola*, a od 1 września 2018 r. *Centrum Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej w Środowisku Elektronicznym Krajowej Administracji Skarbowej*, tzw. Cybercentrum³⁶.

Źródłem informacji dotyczących identyfikowania stron internetowych wykorzystywanych do urządzania gier hazardowych bez koncesji lub zezwolenia, były notatki służbowe sporządzane, zgodnie z *Procedurą* i według ustalonego wzoru, przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego, który przekazuje je wraz z zabezpieczonymi elektronicznymi dowodami do Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów³⁷. Korzystano także z informacji przekazanych przez podmioty zewnętrzne, np. Stowarzyszenie na rzecz likwidacji szarej strefy zakładów wzajemnych w Polsce „Graj Legalnie”, Totalizator Sportowy sp. z o.o., indywidualnych użytkowników sieci Internet. Informacje uzyskane od tych podmiotów były przekazywane Naczelnikowi Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w celu weryfikacji i zabezpieczenia materiału dowodowego.

³⁶ § 28 Regulaminu Organizacyjnego Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu wprowadzonego zarządzeniem nr 61/2018 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu z dnia 31 sierpnia 2018 r.

³⁷ Od dnia 17 kwietnia 2018 r. Poprzednio do Departamentu Kontroli i Analiz Ekonomicznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prowadzenie *Rejestru*, analiza i ocena otrzymanych z Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego materiałów pod kątem zasadności dokonania wpisu do *Rejestru*, przygotowanie wniosku o dokonanie wpisu do *Rejestru* (według ustalonego wzoru), oraz po jego zatwierdzeniu przez upoważnionego sekretarza/podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, dokonanie wpisu do *Rejestru* należy do zadań Departamentu Nadzoru nad Kontrolami.

W Ministerstwie Finansów zabezpieczony materiał analizowano pod względem spełniania wymogów ustawowych dokonania wpisu nazwy domeny do *Rejestru* określonych w art. 15f ust. 4 pkt 1 ustawy o *grach hazardowych*. Między innymi weryfikowano, czy gry hazardowe są zarządzane bez wymaganej koncesji lub zezwolenia lub dokonania zgłoszenia. W przypadku gier losowych, analizowano zasady i opisy gier pod względem spełniania kryteriów definicji ustawowej, czy zarządzający oferuje wygrane pieniężne lub rzeczowe, a wynik gry w szczególności zależy od przypadku. W przypadku domen niepolskojęzycznych, weryfikowano czy prezentowane treści (zawartość) wskazują, iż oferowane gry kierowane są do graczy z Polski. Analizowano formularz rejestracyjny, regulamin serwisu i regulaminy poszczególnych gier oraz formularze kontaktowe, w szczególności pod względem możliwości założenia konta i udziału w grach, waluty gry, metod płatności (możliwości dokonywania płatności przez graczy z Polski, w tym polskich dostawców usług).

Na podstawie badania 50 losowo wybranych nazw domen spośród 1738 zgłoszonych do wpisania do *Rejestru* w *czerwcu i sierpniu 2017 r. i w czerwcu i sierpniu 2018 r.*³⁸ kontrolerzy NIK ustalili, że wpisy w *Rejestrze* dokonywane były, zgodnie z art. 15f ust. 6 ustawy o *grach hazardowych*, po ich zatwierdzeniu przez upoważnionego sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, zgodnie z zatwierdzoną 29 marca 2017 r. przez Szefa KAS Procedurą.

Wpisu 47 badanych domen dokonano po upływie od dziewięciu do 57 dni roboczych od wpływu sprawy do Ministerstwa Finansów. Dokonanie wpisu poprzedzone było analizą i oceną zgromadzonego materiału dowodowego oraz sporządzeniem wniosku, o którym mowa w Procedurze. W trzech przypadkach domeny były przedmiotem czynności Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego, w wyniku czego został zabezpieczony materiał dowodowy odnoszący się do zasad funkcjonowania tych domen w innych wersjach językowych, który został poddany analizie i ocenie pod kątem spełnienia przesłanek określonych w art. 15f ust. 4 pkt 1 ustawy o *grach hazardowych*. Dokonana analiza pozwoliła stwierdzić, że w przypadku domen występujących w innej niż polska wersja językowa, zostały spełnione przesłanki wpisania domen do *Rejestru*. W konsekwencji ustaleń, domeny zostały przedstawione do zatwierdzenia i wpisania do *Rejestru* 14 listopada. Wpis został zatwierdzony 21 listopada 2018 r. i w tym samym dniu domeny zostały wpisane do *Rejestru*.

³⁸ W tym okresie do Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów wpłynęło 129 notatek, w których opisano łącznie 1 738 domen wykorzystywanych do zarządzania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o *grach hazardowych*. W notatkach wnioskowano o wpisanie do *Rejestru* od jednej do 247 domen.

Zastępca Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów, wyjaśniając zwłokę zwróciła uwagę na fakt, że rozwiązania w postaci wpisu nazw domen do *Rejestru* i związane z tym blokowanie dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy tych domen oraz zakaz świadczenia usług płatniczych na tych stronach, związane są z dużymi konsekwencjami dla podmiotów prowadzących strony. Dlatego istotnym jest zachowanie szczególnie wysokich standardów identyfikacji i zabezpieczania materiałów, ale również ich analizy i oceny, przed przedstawieniem nazw domen do *Rejestru*. Przyjęte przez KAS rozwiązania dają gwarancję prawidłowej oceny zasadności dokonania wpisu oraz eliminują ryzyko wykorzystywania *Rejestru* do blokowania dostępu do innych domen internetowych. Konsekwencją przyjętych standardów gromadzenia i zabezpieczenia elektronicznych dowodów jest obszerność zabezpieczonego materiału, a także trudny do przewidzenia okres niezbędny do analizy i oceny przekazanego materiału, który ze swej istoty ma charakter indywidualny. Dyrektor Departamentu Nadzoru Nad Kontrolami zwrócił uwagę, że ustawodawca przewidział instytucję sprzeciwu od dokonania wpisu do *Rejestru domen*, zaś rozstrzygnięcie w przedmiocie sprzeciwu podlega sądowej kontroli, w trakcie której Sąd dokonuje oceny zasadności wpisu nazw domen do *Rejestru domen* w oparciu o zabezpieczony materiał.

Do 30 września 2018 r., w trybie określonym w art. 15f ust. 7 ustawy o grach hazardowych, do Ministra Finansów wpłynęło 25 sprzeciwów od wpisania nazw domen do *Rejestru*. Po ich rozpatrzeniu Minister Finansów wydał 24 decyzje o pozostawieniu domen w *Rejestrze* i jedno postanowienie o pozostawieniu sprawy, z przyczyn formalnych, bez rozpatrzenia. Zaskarżonych zostało 18 decyzji organu³⁹. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA) rozpatrzył 10 skarg, z tego osiem skarg oddalił i dwie skargi odrzucił. Oddalając skargi w przedmiocie pozostawienia nazw domen w *Rejestrze* WSA podzielił stanowisko i argumenty organu, w szczególności dotyczące wystąpienia przesłanek, od których zaistnienia przepisy prawa uzależniają dokonanie wpisu do *Rejestru*.

Do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) zaskarżonych zostało siedem wyroków WSA. Na dzień badania (8 listopada 2018 r.) skargi kasacyjne nie zostały rozpatrzone. Jedno postanowienie WSA odrzucające skargę zostało przez podmiot zaskarżone do NSA, który postanowieniem z dnia 6 września 2018 r. uchylił postanowienie Sądu I instancji, w związku z czym skarga podmiotu będzie ponownie rozpatrywana przez WSA w Warszawie.

Wykonywanie obowiązków wynikających z ustawy o grach hazardowych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych

Blokowanie dostępu do stron wpisanych do *Rejestru*

Od 1 lipca 2017 r., zgodnie z art. 15f. ust. 5 pkt. 1 i 2 ustawy o grach hazardowych przedsiębiorcy telekomunikacyjni są obowiązani do nieodpłatnego uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wpisanych do *Rejestru* (...) nie później niż w ciągu 48 godzin od dokonania wpisu do *Rejestru* (blokowanie stron) oraz nieodpłatnego przekierowania połączeń odwołujących się do nazw domen wpisanych do *Rejestru* do strony internetowej prowadzonej przez

³⁹ Dane na dzień 8 listopada 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ministra właściwego do spraw finansów publicznych, zawierającej komunikat obejmujący w szczególności listę podmiotów legalnie oferujących gry hazardowe na terytorium Polski, a także powiadomienie o grożącej odpowiedzialności karno-skarbowej uczestnika gier urządzanych wbrew przepisom ustawy.

Zgodnie z zatwierdzoną przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej Procedurą dokonywania wpisu nazw domen do *Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych*, Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu monitorował, czy operatorzy telekomunikacyjni wykonują powyższe obowiązki, o których mowa w art. 15f ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o grach hazardowych.

Ujawnione przypadki nieprawidłowości były dokumentowane i weryfikowane. Proces monitorowania przeprowadzonej weryfikacji został zautomatyzowany. W wyniku realizacji projektu *Wdrożenie mechanizmu weryfikującego wykonanie przez operatorów telekomunikacyjnych obowiązków wynikających z przepisów ustawy o grach hazardowych*, który został zakończony 24 kwietnia 2018 r. (data raportu końcowego) opracowano i wdrożono narzędzie informatyczne umożliwiające automatyzację procesu monitorowania wykonania obowiązków przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych związanych z blokowaniem dostępu do stron internetowych, wykorzystujących nazwy domen wpisanych do *Rejestru* oraz automatyczne generowanie wyników przeprowadzonej weryfikacji.

W przypadku niewywiązania się przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego z obowiązków określonych w art. 15f ust. 5 UGH, Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego zabezpiecza materiał potwierdzający niewykonanie tych obowiązków oraz przekazuje zabezpieczony materiał do Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów celem zastosowania sankcji administracyjnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 7 ustawy o grach hazardowych.

Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego przekazał do Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów, akta 34 spraw wskazując na możliwość niewykonania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych zadań określonych w art. 15f ust. 5 ustawy o grach hazardowych, z tego 16 spraw w 2017 r. i 18 spraw w 2018 r.⁴⁰

Kontrolerzy NIK objęli badaniem trzy z 16 wszczętych postępowań (18 spraw zostało zwróconych do Opolskiego USC celem uzupełnienia materiału dowodowego)⁴¹. Postępowania te nie zostały zakończone. Przedsiębiorcy byli wzywani do złożenia wyjaśnień. Departament Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów prowadził korespondencję z Naczelnikiem Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego oraz Urzędem Komunikacji Elektronicznej w celu uzupełnienia materiału dowodowego. Z uwagi na prowadzone postępowania wyjaśniające Minister Finansów wydawał postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

⁴⁰ Do 15 października 2018 r.

⁴¹ Doboru spraw do kontroli dokonano w sposób losowy.

W trakcie badania przez NIK tych postępowań ujawniono brak wystarczających uprawnień organów Krajowej Administracji Skarbowej (naczelników urzędów celno-skarbowych) do kontroli wypełniania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych obowiązków określonych w ustawie o *grach hazardowych* (w art. 15f ust. 5 pkt 1 i 2 i w art. 15 g). Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego, z przyczyn technicznych i ograniczeń prawnych w sprawowaniu kontroli celno-skarbowej w sieci Internet nie był w stanie zweryfikować danych podmiotu faktycznie zarządzającego konkretnym serwerem DNS.

Minister Finansów, projektując w 2016 r. nowelizację ustawy o grach hazardowych, która nakładała obowiązki na przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych, nie przewidział wprowadzenia przepisów uprawniających ówczesną Służbę Celną do kontroli wypełniania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych obowiązków określonych w ustawie o grach hazardowych (projekt ten został przyjęty przez rząd 19 lipca 2016 r.). Osobą odpowiedzialną za projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw był Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Wiesław Janczyk, natomiast dokument akceptował i skierował do uzgodnień Minister Finansów Paweł Szałamacha.

Brak tych uprawnień miał wpływ na skuteczność wprowadzonych rozwiązań. Minister Finansów przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw, który przewiduje odpowiednie zwiększenie uprawnień kontrolnych organów Krajowej Administracji Skarbowej. Projekt przewidywał również zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*⁴², uwzględniające możliwość żądania przez organy KAS informacji objętych tajemnicą bankową. Nastąpiło to jednak dopiero 15 września 2018 r., a nie na etapie projektowania zmiany ustawy o grach hazardowych. Projekt 12 października 2018 r. wpłynął do Sejmu (druk sejmowy nr 2905).

Omawiane zmiany zostały wprowadzone na podstawie art. 1 pkt 44 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw i weszły w życie 2 stycznia 2019 r. W dodanym art. 100a ustawy zawarto zapisy dotyczące czynności audytowych przeprowadzanych przez organy KAS w celu ustalenia czy przedsiębiorcy telekomunikacyjni i dostawcy usług płatniczych wykonują obowiązki określone w ustawie o grach hazardowych (odpowiednio w art. 15f i 15 g). Na podstawie art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r., zmieniającej ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, zostały również wprowadzone zmiany w ustawie *Prawo bankowe*, poprzez dodanie w art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. e tiret czwarte i piąte, uwzględniające możliwość żądania przez organy KAS informacji objętych tajemnicą bankową.

Na podstawie kontroli w Ministerstwie Finansów, a także ustaleń kontroli w Opolskim Urzędzie Celno-Skarbowym stwierdzono także, że problemem są pojawiające się w sieci internetowej domeny, których treść i zasady funkcjonowania są tożsame z innymi, już zidentyfikowanymi domenami, o podobnej nazwie do serwisów już wpisanych do *Rejestru*. Są to tzw. domeny „klony”, które ograniczają skuteczność *Rejestru*.

⁴² Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Odnosząc się do kwestii trybu postępowania, mającego wyeliminować sposoby omijania blokady, w tym poprzez zmianę nazw domen internetowych, Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami wyjaśnił, iż obowiązek blokowania, o którym mowa w art. 15f ust. 5 ustawy o grach hazardowych, dotyczy wyłącznie nazw domen wpisanych do *Rejestru*. W przypadku zmiany nazwy domeny, bez uprzedniego jej wpisania do *Rejestru*, nie jest możliwe jej blokowanie. Przepisy ustawy o grach hazardowych nie różnicują możliwości dokonania wpisu nazw domen do *Rejestru* od ich charakteru. Niezależnie od tego czy przedmiotem wpisu jest domena internetowa, czy tzw. jej „klon” (domena o zmienionej nazwie), możliwość wpisu do *Rejestru* uzależniona została od stwierdzenia, czy w przypadku poszczególnych domen zostały spełnione przesłanki, których zaistnienie uzasadnia wpis. W przypadku zmiany nazwy domeny, bez uprzedniego jej wpisania do *Rejestru*, nie jest możliwe jej blokowanie. Okoliczności te muszą zostać stwierdzone i potwierdzone zgromadzonym materiałem dla każdej domeny, której nazwa podlega wpisowi do *Rejestru*. Zastępca Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami wyjaśniła także, iż podstawą dokonania zatwierdzenia wpisu mogą być tylko stwierdzone wypadki zidentyfikowania urządzania gier hazardowych, poparte prawidłowo i wyczerpująco zgromadzonym materiałem oraz dowodami, odpowiednio zabezpieczonymi. Jest to istotne z uwagi na fakt, iż ustawodawca przewidział instytucję sprzeciwu od dokonania wpisu do *Rejestru*, zaś rozstrzygnięcie w przedmiocie sprzeciwu podlega sądowej kontroli.

Zdaniem NIK kwestia ta wymaga analizy i oceny pod kątem wprowadzenia rozwiązań ograniczających negatywne skutki tego zjawiska.

W trakcie kontroli NIK w Opolskim Urzędzie Celno-Skarbowym kontrolerzy ujawnili nieprawidłowości polegające na kilkudniowych opóźnieniach (od jednego do sześciu dni) w przekazywaniu do właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów informacji, o których mowa w rozdziale 6 pkt 4 Procedury dokonywania wpisu do *Rejestru Domen Służących do Oferowania Gier Hazardowych Niezgodnie z Ustawą o Grach Hazardowych*, dotyczących liczby przypadków niewykonania przez operatora telekomunikacyjnego obowiązków, o których mowa w art. 15f ust. 5 ustawy o grach hazardowych oraz niewykonania przez dostawcę usług płatniczych obowiązków, o których mowa w art. 15g ust. 2 ww. ustawy. Nieprawidłowości te nie miały jednak wpływu na ocenę realizacji zadań Urzędu w kontrolowanym obszarze.

Wykonywanie obowiązków wynikających z ustawy o grach hazardowych przez dostawców usług płatniczych

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęte przez Ministra Finansów, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej i Komisję Nadzoru Finansowego działania mające na celu wyeliminowanie dokonywania usług płatniczych na stronach internetowych wpisanych do *Rejestru*, w tym prowadzenie działań informacyjnych skierowanych do podmiotów rynku finansowego, współpracę z zagranicznymi organami nadzoru nad podmiotami rynku finansowego oraz wymianę informacji o ujawnionych przypadkach niewywiązywania się dostawców usług płatniczych z obowiązków wynikających z art. 15g ustawy o *grach hazardowych*.

**Blokowanie
płatności**

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku działań Krajowej Administracji Skarbowej, Komisja Nadzoru Finansowego 22 maja 2018 r. wystąpiła do organów nadzorujących zagranicznych dostawców usług płatniczych w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Danii, Szwecji, Francji oraz na Cyprze o zwrócenie uwagi nadzorowanym przez nich dostawcom usług płatniczych na konieczność uwzględnienia w prowadzonej przez nich działalności regulacji prawnych obowiązujących w państwach członkowskich. W szczególności o obowiązującym od 1 lipca 2017 r. zakazie udostępniania polskim rezydentom usług płatniczych na stronach internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do *Rejestru*.

Krajowa Administracja Skarbowa i Komisja Nadzoru Finansowego wypracowały zasady dotyczące przekazywania informacji o polskich i zagranicznych dostawcach usług płatniczych, za pośrednictwem których możliwe było dokonywanie płatności w związku z uczestnictwem w grach urządzanych na stronach internetowych, których domeny zostały wpisane do *Rejestru*.

Zgodnie z zatwierdzoną przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej Procedurą Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego monitorował wykonanie przez dostawców usług płatniczych obowiązków, o których mowa w art. 15g ustawy o grach hazardowych. Ujawnione przypadki nieprawidłowości były dokumentowane i weryfikowane.

Do Ministerstwa Finansów, Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier, Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego przekazał materiał dowodowy dotyczący siedmiu spraw wskazujący na możliwość niewykonania przez dostawcę usług płatniczych zadań określonych w art. 15g ustawy o grach hazardowych, z tego pięciu spraw w 2017 r. i dwóch spraw w 2018 r.⁴³ Minister Finansów wszczął cztery postępowania, a akta trzech spraw zostały odesłane do Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego celem ich uzupełnienia z uwagi na fakt, że przekazany materiał nie potwierdzał niewykonania przez te podmioty obowiązków wynikających z ustawy o grach hazardowych.

Z analizy trzech postępowań (z czterech wszczętych) wobec dostawców usług płatniczych wynika, że w terminie od października 2017 r. do marca 2018 r., w związku z prowadzonymi postępowaniami wzywano przedsiębiorców do złożenia wyjaśnień. Departament Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów zwracał się o informacje do Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego i Komisji Nadzoru Finansowego, która była poinformowana o wszczęciu postępowań. Badane trzy postępowania nie zostały zakończone.

Nie zakończono wszczętych w 2017 r., 20 postępowań administracyjnych w sprawie niewywiązania się przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz dostawców usług płatniczych z wyżej wymienionych obowiązków i zastosowania sankcji, określonej w art. 89 ust. 1 pkt 5 lub 7 ustawy o grach hazardowych.

Realizacja wniosków NIK

Realizując wniosek pokontrolny NIK, podjęto działania mające przeciwdziałać i zwalczać nielegalne treści hazardowe w sieci Internet. Były one prowadzone w oparciu o *Wytyczne w zakresie zwalczania niedozwolonej reklamy, promocji oraz informacji o sponsorowaniu przechowywanych*

⁴³ Do dnia 15 października 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w zasobach teleinformatycznych krajowych hostingodawców, zatwierdzone w marcu 2015 r. przez Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier w Ministerstwie Finansów⁴⁴, a także standardy określone w dokumencie pt. *Gromadzenie i zabezpieczanie elektronicznych materiałów oraz dowodów w zakresie naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych*, zatwierdzonym w kwietniu 2016 r. przez Szefa Służby Celnej.

W wyniku działań organów Służby Celnej/Krajowej Administracji Skarbowej, w 2015 r. zidentyfikowano i usunięto lub uniemożliwiono dostęp do niedozwolonych treści hazardowych znajdujących się na 668 domenach internetowych, w przypadku których usługę hostingu strony internetowej świadczyły polskie podmioty. W 2016 r. zidentyfikowano 228 takich domen, a hostingodawcy usunęli/zablokowali dostęp do treści znajdujących się na 212 domenach. W 2017 r. i I półroczu 2018 r. zidentyfikowano odpowiednio 66 i 82 domeny, w przypadku których usługę hostingu strony internetowej świadczyły polskie podmioty. W 2017 r. hostingodawcy zablokowali dostęp do treści znajdujących się na 64 domenach, a w I półroczu 2018 r. na 66 domenach.

W Departamencie Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów prowadzono analizę możliwości ograniczenia dostępu w sieci Internet do niedozwolonych usług i treści dotyczących gier hazardowych. Wynikiem prowadzonych analiz było przygotowanie dokumentu *Polityka Służby Celnej w obszarze hazardu w zakresie ograniczenia dostępu w sieci Internet do niedozwolonych usług i treści hazardowych*. Przygotowany został projekt zmiany ustawy o grach hazardowych i niektórych ustaw, której nowelizacja została uchwalona 15 grudnia 2016 r.

Realizację drugiego wniosku, dotyczącego oceny i analizy rozmiarów nielegalnych działań dotyczących urządzania i reklamowania zakładów wzajemnych w sieci Internet przedstawiono w ppkt 5.3. tej Informacji.

5.3. Realizacja planowanych dochodów budżetu państwa z gier hazardowych

Dochody budżetu państwa z podatku od gier

Dochody budżetu państwa z podatku od gier za okres od kwietnia 2017 r. do września 2018 r. wyniosły 2665,9 mln zł, w tym 1280,5 mln zł zrealizowane od kwietnia do grudnia 2017 r.

Planowane
a uzyskane dochody
z podatku od gier

Dochody z podatku od gier w całym 2017 r. wyniosły 1640,2 mln zł i były o 4,0% niższe od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. Nie uzyskano w 2017 r. dochodów objętych monopolem państwa z gier na automatach w salonach gier, bo działalność w tym segmencie nie została uruchomiona. Prognoza dochodów na 2017 r. w ustawie budżetowej z dnia 16 grudnia 2016 r.⁴⁵ (1709 mln zł) uwzględniała między innymi skutki finansowe zmian systemowych wprowadzonych 1 kwietnia 2017 r. ustawą z 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw.

⁴⁴ Poprzednio obowiązywały wytyczne – Działanie Służby Celnej w reakcji na ujawnienie w sieci Internet bezprawnych treści hazardowych przechowywanych na serwerach krajowych hostingodawców obowiązujące od 1 lipca 2014 r.

⁴⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.

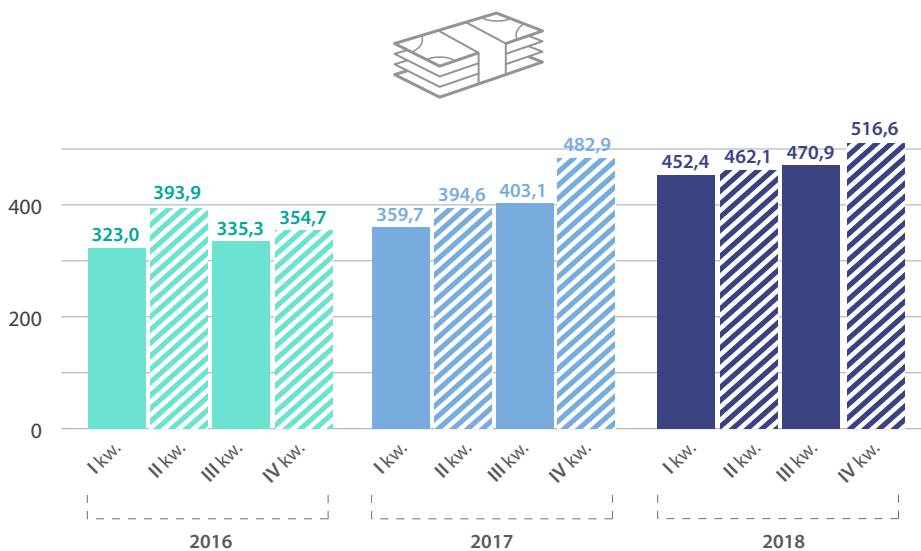
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dochody za dziewięć miesięcy 2018 r. (do września) wyniosły 1385,4 mln zł, co stanowiło 72,5% kwoty prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na 2018 r.⁴⁶ W porównaniu do $\frac{3}{4}$ kwoty prognozy przyjętej w ustawie budżetowej (1435,5 mln zł) dochody z tego podatku za dziewięć miesięcy 2018 r. były o 3,5% niższe. Dochody z podatku od gier w 2018 r. wyniosły 1901,9 mln zł i były o 0,6% niższe od prognozy ujętej w ustawie budżetowej na rok 2018.

W 2017 r., w porównaniu do wykonania w 2016 r., dochody z podatku od gier były o 16,6% wyższe. Dochody za dziewięć miesięcy 2018 r. (do września) były o 19,7% wyższe od wykonania w analogicznym okresie 2017 r.

Infografika nr 5

Dochody budżetu państwa z podatku od gier w latach 2016–2018 w ujęciu kwartalnym (w mln zł)



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Głównym źródłem dochodów z podatku od gier były wpływy z gier liczbowych i loterii pieniężnych. Deklarowane dochody z tego źródła w 2017 r. wyniosły 870,0 mln zł i były na porównywalnym poziomie jak w 2016 r. (866,7 mln zł). W 2018 r. (dziewięć miesięcy) wyniosły 683,0 mln zł. Jednakże udział gier losowych i loterii pieniężnych w zadeklarowanych kwotach ogółem podatku od gier zmniejszył się i stanowił odpowiednio: 61,3% w 2016 r., 52,6% w 2017 r. oraz 48,6% za dziewięć miesięcy 2018 r.

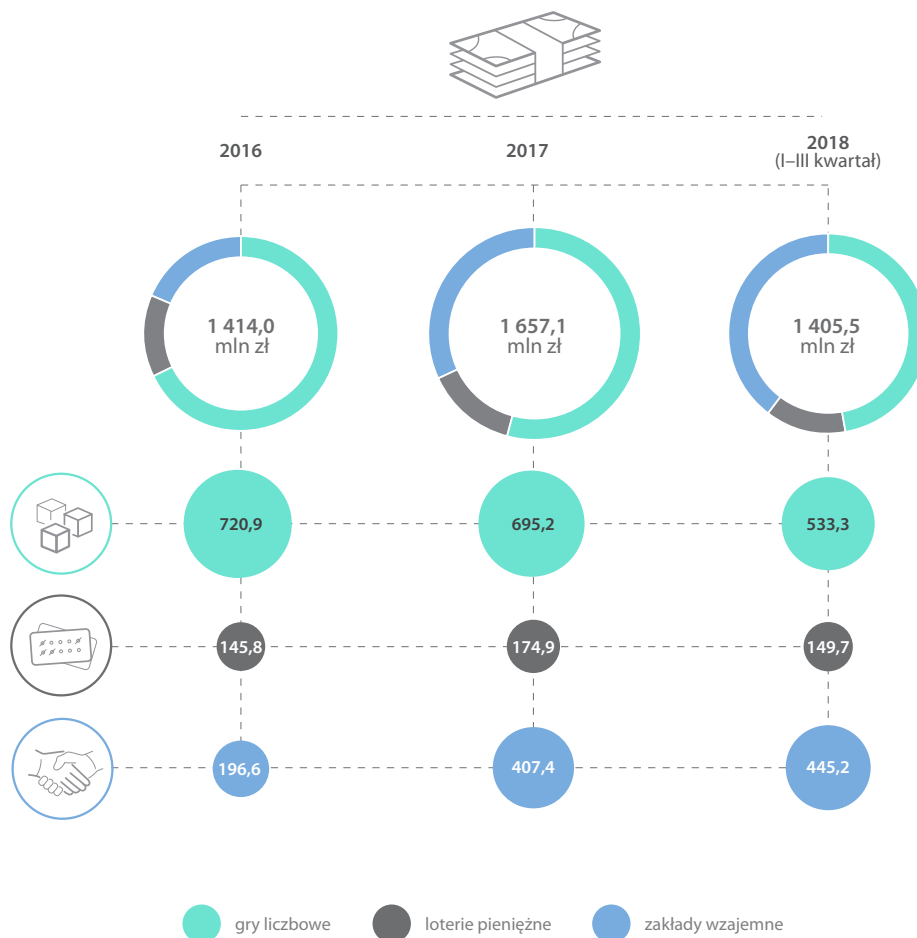
⁴⁶ Dane o wysokości rocznych dochodów z podatku od gier na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa. Dane o miesięcznych dochodach z podatku od gier na podstawie operatywnych (miesięcznych) sprawozdań Ministra Finansów z wykonania budżetu państwa. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.) dochody z podatku od gier wykazywane są w klasyfikacji budżetowej w dziale 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej* oraz wydatki związane z ich poborem, rozdziale 75614 *Wpływy z gier*, paragrafie 0050 *Wpływy z podatku od gier*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z analizy danych o wysokości deklarowanego podatku od gier według rodzajów gier wynika, że na wzrost dochodów z podatku od gier w 2017 r. w porównaniu do wykonania w 2016 r. wpłynęło głównie zwiększenie z 196,6 mln zł do 407,4 mln zł dochodów z zakładów wzajemnych (dynamika wynosiła 207,2%)⁴⁷.

Infografika nr 6

Dane dotyczące dochodów z podatku od gier w latach 2016–2018 (I–III kw.) w podziale na główne źródła



Źródło: Ministerstwo Finansów – dane według złożonych przez podmioty deklaracji dla podatku od gier.

W 2018 r. dochody z zakładów wzajemnych były wyższe w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (dziewięć miesięcy) o 173,9 mln zł (o 64,1%). Ich udział w zadeklarowanych kwotach ogółem podatku od gier zwiększał się i w 2016 r. stanowił 13,9%, w 2017 r. 24,6%, a za dziewięć miesięcy 2018 r. wyniósł 31,7%, przy czym wzrost dotyczył głównie zakładów wzajemnych urządzanych przez Internet. Kwota deklarowanego podatku od zakładów wzajemnych urządzanych przez Internet to odpowiednio 88,1 mln zł, 279,2 mln zł i 330,5 mln zł, a ich udział w dochodach z podatku od gier ogółem to odpowiednio 6,2%, 16,9% i 23,5%.

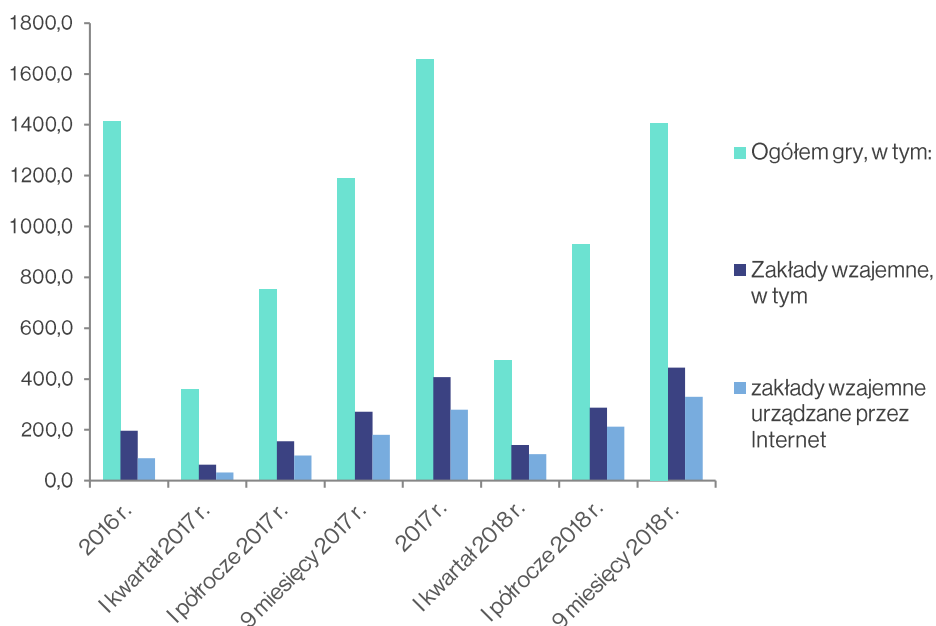
⁴⁷ Prezentowane dane o podatku od gier według poszczególnych rodzajów gier na podstawie danych deklarowanych przez podatników.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przyczyniły się do tego zmiany systemowe wprowadzone nowelizacją ustawy o grach hazardowych, w tym instrumenty mające na celu ograniczenie szarej strefy w zakładach wzajemnych: *Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą*, obowiązek blokowania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych nielegalnych stron internetowych i uniemożliwiania przez dostawców usług płatniczych dokonywania płatności na stronach internetowych wpisanych do *Rejestru*.

Infografika nr 7

Udział dochodów z zakładów wzajemnych w dochodach z podatku od gier w latach 2016–2018 I–III kw. (w mln zł)



Źródło: Ministerstwo Finansów – dane według złożonych przez podmioty deklaracji dla podatku od gier.

NIK zwraca jednak uwagę, że w 2017 r. i 2018 r. finansowe skutki zmian systemowych wprowadzonych ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych, przyjęte w dokumencie *Ocena Skutków Regulacji* z dnia 8 lipca 2016 r., dotyczącym projektowanej zmiany ustawy o grach hazardowych (druk sejmowy nr 795), przygotowanym wraz z projektem ustawy nowelizującej, były niższe od oczekiwanych.

Przewidywano, że skutki finansowe zmian systemowych nowych regulacji dla dochodów budżetu państwa wyniosą w 2017 r. – 626 mln zł i w roku następnym (2018 r.) – 1373 mln zł. Wykonane w 2017 r. skutki finansowe zmian systemowych wprowadzonych ustawą wyniosły 210,7 mln zł⁴⁸. W grudniu 2018 r. przewidywano, że w 2018 r. wyniosą 205 mln zł⁴⁹. Wpłynęły na to opóźnienia w rozszerzeniu zakresu dopusz-

⁴⁸ Liczone jako zwiększenie dochodów budżetowych z tytułu podatku od gier z zakładów wzajemnych.

⁴⁹ Pismo Dyrektora Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier z 5 grudnia 2018 r.

czalnej działalności hazardowej w formie monopolu państwa. Opóźnienia uruchomienia salonów gry na automatach oraz gier kasynowych w Internecie (eKasyno) przedstawiono szczegółowo w ppkt 5.1. w części: *Uruchomienie przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o. działalności objętej monopolem państwa.*

Analizowanie wartości szarej strefy rynku zakładów wzajemnych

W Departamencie Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów analizowano zmiany rynku zakładów wzajemnych (pod kątem czy zmniejsza się szara strefa gier hazardowych, co było jednym z celów nowelizacji ustawy o grach hazardowych). Pierwszą analizę przygotowano po sześciu miesiącach funkcjonowania znowelizowanej 1 kwietnia 2017 r. ustawy o grach hazardowych, dysponując danymi o przychodach i podatku od gier dekladowanymi przez podatników za trzy kwartały 2017 r. Aktualizacji wyliczeń dokonano po uzyskaniu pełnych danych za 2017 r. Analizę za 2018 r. sporządzono także najpierw na podstawie dostępnych danych za trzy kwartały, a następnie po uzyskaniu danych o wysokości dekladowanego podatku od gier za cały 2018 r. Do oszacowania wartości nielegalnych zakładów wzajemnych świadczonych online, ze względu na brak takich danych administracyjnych lub statystycznych, oparto się na danych zawartych w raporcie *Roland Berger* z 2014 r. Uwzględniono założone tam średnioroczne tempo wzrostu zakładów wzajemnych (wzrost o 12,4%), które posłużyło do oszacowania wzrostu nielegalnego rynku. Źródłem danych na temat wielkości legalnych zakładów wzajemnych były dane dekladowane przez podmioty rynku gier hazardowych w deklaracjach podatkowych oraz formularzach IGH.

Analizowanie
szarej strefy

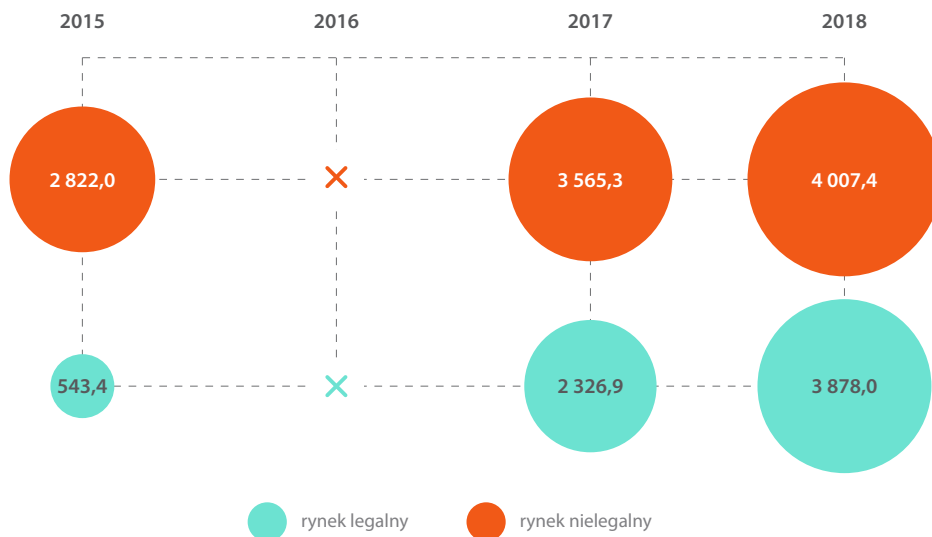
Z powyższych analiz wynika, że szacunkowa wartość rynku zakładów wzajemnych online w 2018 r. w porównaniu do wartości tego rynku w 2015 r. zwiększyła się ogółem o około 4,5 mld zł (z 3365,4 mln zł w 2015 r. do 7885,4 mln zł w 2018 r.), tj. ponad dwukrotnie.

Dynamika wzrostu wartości legalnego rynku zakładów wzajemnych online w porównaniu do dynamiki wzrostu wartości nielegalnego rynku tych zakładów była wyższa. Wartość legalnego rynku zakładów wzajemnych wzrosła z 543,4 mln zł w 2015 r. do 3878,0 mln zł w 2018 r., tj. o 613,7%. Wartość nielegalnego rynku zakładów wzajemnych wzrosła z 2822,0 mln zł w 2015 r. do 4007,4 mln zł w 2018 r., tj. o 42%. Udział zakładów legalnych online w rynku zakładów online wzrósł z 16,1% w 2015 r. do 39,5% w 2017 r. i do 49,2% w 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Wartość rynku zakładów wzajemnych oszacowana przez Departament Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów – dane za lata 2015–2018 (mln zł)



Źródło: Ministerstwo Finansów. Dane za cały 2018 r. pozyskano w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa za 2018 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

Realizując wniosek NIK po kontroli z 2014 r. (I/14/001) opracowano analizy skali nielegalnych działań w obszarze zakładów wzajemnych zarządzanych za pośrednictwem sieci Internet. Według szacunków Grupy Zadaniowej ds. e-kontroli w Izbie Celnej w Opolu/Wydziale *Centrum Kompetencyjne E-kontrola* w Opolskim Urzędzie Celno-Skarbowym, wartość rynku zakładów wzajemnych online ogółem zwiększyła się z 3901,0 mln zł⁵⁰ w 2015 r. do 4683,2 mln zł – 4783,5 mln zł w 2017 r., tj. o 21%–23% (w zależności od przyjętej metody szacowania). W tym okresie udział wartościowy rynku nielegalnego w rynku zakładów wzajemnych online ogółem zmniejszył się z około 85%⁵¹ w 2015 r. do około 51–52% w 2017 r. Szacunkowa wartość rynku nielegalnego wynosiła 3325,6 mln zł w 2015 r.⁵² i 2387,6 mln zł – 2487,9 mln zł w 2017 r. Szacunkowa wartość rynku legalnego wynosiła 575,4 mln zł w 2015 r.⁵³ i 2295,6 mln zł w 2017 r.

⁵⁰ Według sporządzonej analizy wartość rynku zakładów wzajemnych online ogółem w II półroczu 2015 r. wynosiła 1,95 mld zł. Dla potrzeb kontroli NIK (w celu dokonania porównania) przyjęto, że wartość rynku w I półroczu 2015 r. odpowiadała szacowanej wartości w II półroczu 2015 r. (co dało łącznie kwotę 3,9 mld zł).

⁵¹ Przyjęto wielkość dla II półrocza 2015 r. (85%).

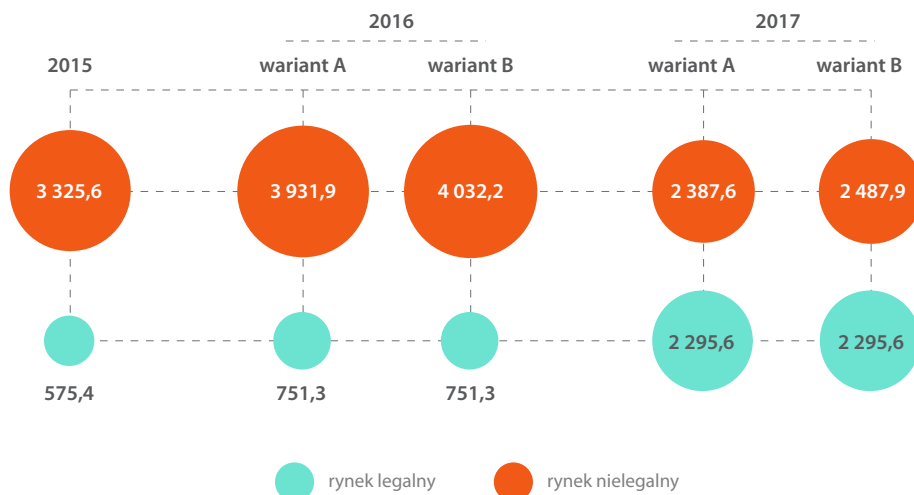
⁵² Przyjęto, że wartość rynku w I półroczu 2015 r. odpowiadała szacowanej wartości w II półroczu 2015 r.

⁵³ Przyjęto, że wartość rynku w I półroczu 2015 r. odpowiadała szacowanej wartości w II półroczu 2015 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

Wartość rynku zakładów wzajemnych online oszacowana przez Grupę Zadaniową ds. e-kontroli w Izbie Celnej w Opolu/ Wydział Centrum Kompetencyjne E-kontrola w Opolskim Urzędzie Celno-Skarbowym – dane za lata 2015–2017 (mln zł)



Źródło: Ministerstwo Finansów.

W zależności od przyjętej metody szacowania, wyliczono, że dochody z podatku od zakładów wzajemnych urządzanych nielegalnie będą się wahały pomiędzy kwotą 286,5 mln zł – 298,5 mln zł a 427,8 mln zł w 2017 r. oraz kwotą 480,9 mln zł w 2018 r.⁵⁴

Ministerstwo Finansów prowadzi analizy segmentów rynku gier hazardowych pod kątem występowania szarej strefy. Według Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier, z uwagi na charakter poszczególnych gier hazardowych, jak i sposób ich urządzania (np. funkcjonowanie monopolu, potencjalna relatywnie niska wykrywalność) skala problemu nielegalnej działalności jest różna. W przypadku gier świadczonych w naziemnych kasynach gry, gier liczbowych, loterii pieniężnych, loterii audiotekstowych, loterii fantowych i gry bingo fantowe oraz loterii promocyjnych działalność kontrolna organów Krajowej Administracji Skarbowej, w ocenie tego Departamentu, jest wystarczająca dla monitorowania tych segmentów rynku gier hazardowych. Większym wyzwaniem dla organów administracji skarbowej były i są gry urządzane na automatach oraz gry hazardowe świadczone przez sieć Internet.

Do 1 kwietnia 2017 r. gry tzw. kasynowe, urządzane przez sieć Internet oraz gry na automatach, urządzane poza kasynami gry, były w pełni nielegalne i w 100% stanowiły szarą strefę. Od 2011 r., na podstawie zezwoleń urządzane mogły być zakłady wzajemne przez Internet i w tym przypadku możliwe było dokonanie oszacowania udziału występowania szarej strefy w stosunku do rynku legalnego i taka analiza została przeprowadzona.

⁵⁴ Wartość potencjalnych dochodów z podatku od gier od nielegalnie urządzanych zakładów wzajemnych wyliczono jako iloczyn obowiązującej stawki podatku dla zakładów wzajemnych online (12%) i wartości rynku nielegalnych zakładów wzajemnych online oszacowanej w Departamencie Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier, a także według szacunków sporządzonych w Opolskim Urzędzie Celno-Skarbowym.

Ministerstwo Finansów 16 listopada 2018 r. podpisało umowę z wykonawcą zewnętrznym na *Wykonanie dynamicznej analizy w obszarze gier hazardowych*, (występowania negatywnych zjawisk w obszarze gier hazardowych), która przewiduje między innymi: określenie wpływu wejścia w życie przepisów znowelizowanej ustawy o grach hazardowych, oszacowanie skali szarej strefy w poszczególnych obszarach rynku gier hazardowych w 2018 r., prognozę rozwoju rynku gier hazardowych na lata 2019–2023, potencjalnych możliwości i zagrożeń oraz propozycję sposobów reakcji regulatora, analizę porównawczą rozwiązań prawnych funkcjonujących w innych krajach europejskich, a także narządzi wykorzystywanych w celu ograniczania szarej strefy w sektorze gier hazardowych oraz rekomendację oceny ich efektywności.

Monitorowanie regulacji prawnych dotyczących hazardu obowiązujących w innych krajach

Ministerstwo Finansów na bieżąco monitorowało regulacje prawne dotyczące hazardu obowiązujące w innych krajach, w szczególności w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Analizowano roczne raporty udostępniane przez państwa członkowskie Gaming Regulators European Forum, do którego należy również Polska oraz informacje uzyskane w ramach Współpracy Administracyjnej – porozumienia zawartego pomiędzy regulatorami rynku gier państw członkowskich Unii Europejskiej w ramach Grupy Ekspertów ds. Hazardu Komisji Europejskiej. Przedmiotem analizy były projekty aktów normatywnych przekazywanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w ramach procedury notyfikacji technicznej, wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach dotyczących regulacji gier hazardowych. Analizowano opracowania publikowane przez poszczególne jurysdykcje oraz raporty udostępniane przez firmy z branży hazardowej⁵⁵. W wyniku przeprowadzonych analiz sformułowano następujące wnioski, w szczególności:

- Hazard nie jest przedmiotem harmonizacji w ramach Unii Europejskiej. Konsekwencją braku jednolitych zasad zarządzania gier hazardowych w Unii Europejskiej są spory przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał dopuszcza ograniczenia działalności związanej z grami hazardowymi, które muszą być jednak uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, takimi jak ochrona konsumentów, zapobieganie oszustwom i nakłanianiu obywateli do nadmiernych wydatków związanych z grą.
- Europejski sektor gier hazardowych online jest jedną z najszybciej rozwijających się gałęzi globalnego rynku gier. Spośród 34,6 mld euro przychodu brutto (GGR) operatorów w Internecie w 2015 r., aż 47,6% zostało wygenerowane w Europie. Eksperti szacują, że rynek ten będzie ciągle rósł i w 2020 r. osiągnie wartość 24,9 mld euro (GGR), w stosunku do 16,5 mld euro w 2015 r. Zakłady wzajemne były najczęściej wybieraną grą hazardową w Internecie przez Europejczyków i stanowiły 37% rynku gier.

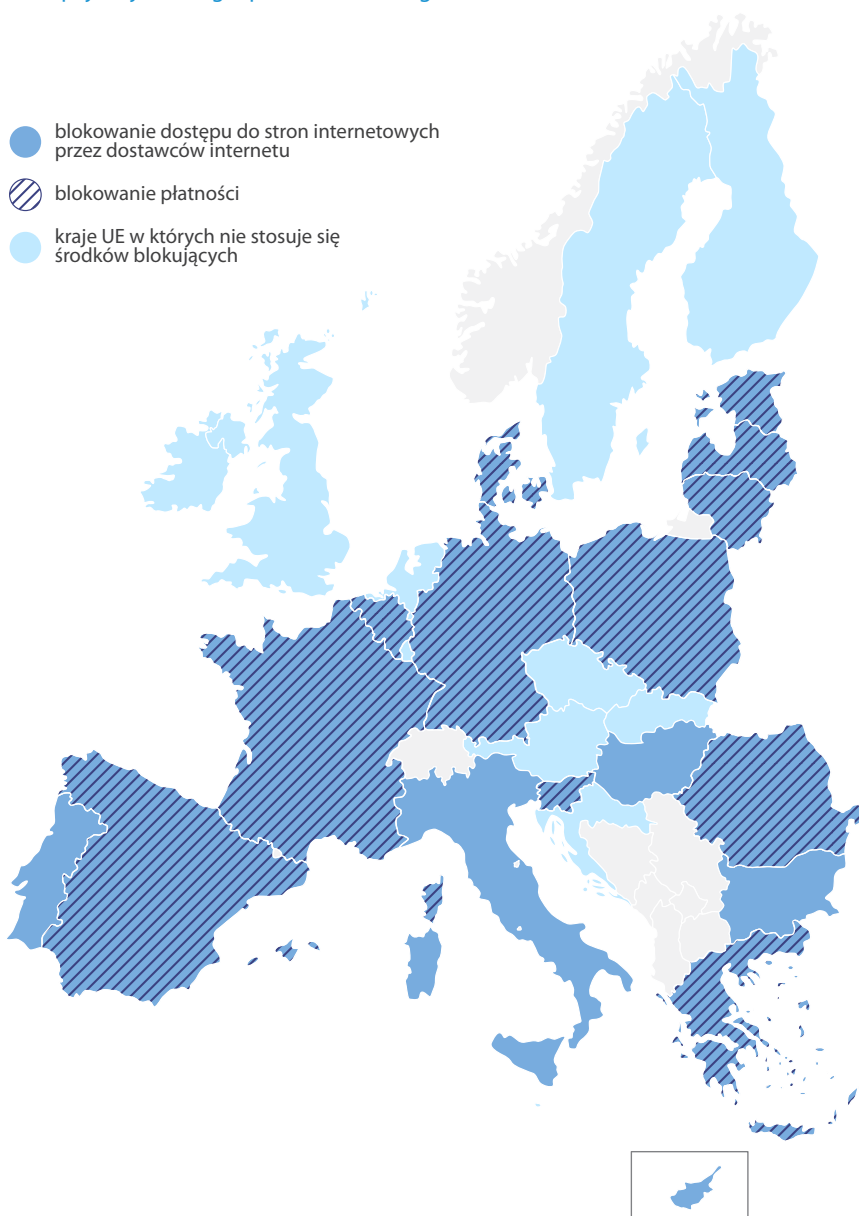
⁵⁵ Przykładowo: raport brytyjskiego Urzędu ds. Regulacji Gier – Industry statistics – 2014–2017, raport Roland Berger *Regulacje w zakresie rynku zakładów wzajemnych online w Polsce* z 2016 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Internetowy sektor gier hazardowych w 2015 r. stanowił 17,5% całego europejskiego rynku gier hazardowych. Szacuje się, że udział gier hazardowych online będzie stopniowo rósł i w 2020 r. osiągnie poziom 22%. Zdaniem ekspertów wzrost internetowego rynku nie będzie oznaczał jednoczesnego spadku wartości rynku tradycyjnego. Szacuje się, że przychód z rynku tradycyjnych gier hazardowych również urośnie z 77,7 mld euro w 2015 r. do 84,3 mld euro w 2020 r.
- Blokowanie stron internetowych i blokowanie płatności są powszechnymi narzędziami wykorzystywanymi przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w celu zwalczania szarej strefy w sektorze gier hazardowych w Internecie (przykładowo: Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Litwa).

Infografika nr 10

Blokowanie stron internetowych i blokowanie płatności w państwach członkowskich Unii Europejskiej (według raportu Roland Berger z 2016 r.)



Źródło: Ministerstwo Finansów, raport Roland Berger Przeciwdziałanie szarej strefie 2015–2016 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ministerstwo Finansów monitorowało wykonanie planu dochodów z podatku od gier; stanu zaległości oraz danych deklarowanych przez podatników. Informacje o dochodach przekazywano comiesięcznie kierownictwu Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier, a wnioski omawiano z nadzorującym członkiem kierownictwa Ministerstwa Finansów. Pisemnie opracowane analizy wykonania dochodów wykorzystywano do przygotowania projektu ustawy budżetowej oraz rocznego sprawozdania z wykonania budżetu państwa.

Zaległości w podatku od gier

Zaległości w podatku od gier na koniec: 2016 r., 2017 r. i 30 września 2018 r. wyniosły odpowiednio: 85,3 mln zł, 101,5 mln zł i 69,2 mln zł. Organy egzekucyjne, w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wyegzekwowały: 758 tys. zł w 2016 r., 151 tys. zł w 2017 r. i 9 tys. zł w okresie dziewięciu miesięcy 2018 r. Wskaźnik ściągłości, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości z podatku od gier do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi wyniósł w 2016 r., 2017 r. i za dziewięć miesięcy 2018 r. odpowiednio: 7,5%, 20,7% i 1,0%. Nie stwierdzono – w 2016 r., w 2017 r. i w okresie od stycznia do września 2018 r. przypadków dokonywania zaspokojenia ze złożonego zabezpieczenia na podstawie art. 64 ustawy o grach hazardowych.

Opłaty od podmiotów zarządzających gry hazardowe, o których mowa w art. 68 ust. 1 ustawy o grach hazardowych

Opłaty od podmiotów zarządzających gry hazardowe, o których mowa w art. 68 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, wyniosły 44,4 mln zł w 2016 r., 52,3 mln zł w 2017 r. i 45,7 mln zł za dziewięć miesięcy 2018 r.

W 2016 r., 2017 r. i 2018 r. (za trzy kwartały) największe wpływy z opłat pochodziły:

- za wydanie zezwoleń na zarządzanie loterii promocyjnych i loterii audiotekstowych, które stanowiły odpowiednio 64,4%, 61,2% i 34,1% zrealizowanych opłat ogółem w tych okresach;
- za udzielone koncesje na prowadzenie kasyna gry – 29,4%, 33,8% i 49,6% kwot ogółem.

5.4. Działania na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu

Podjęmowane przez Ministra Finansów i organy KAS działania na rzecz ochrony graczy i zapobiegania uzależnieniom od hazardu

Podjęmowane działania na rzecz ochrony graczy i zapobiegania uzależnieniom od hazardu

Zarówno Minister Finansów, jak i organy Krajowej Administracji Skarbowej podejmowały działania na rzecz ochrony graczy i zapobiegania uzależnieniom od hazardu.

Wprowadzono rozwiązania regulacyjne ukierunkowane na ograniczenie funkcjonowania nielegalnego sektora gier hazardowych. W szczególności utworzono rejestr domen internetowych, które nielegalnie oferują gry hazardowe, nałożono na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązek

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

blokowania takich stron, wprowadzono zakaz udostępniania usług płatniczych przez dostawców usług płatniczych na stronach internetowych wykorzystujących nazwy domen wpisanych do *Rejestru*; umożliwiono urządzenie, innych niż zakłady wzajemne, gier hazardowych w Internecie przez spółkę wykonującą monopol państwa w tym zakresie.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych, jako regulator rynku gier hazardowych podejmował działania mające na celu zapewnienie, aby jak największa liczba uczestników gier z Polski korzystała z usług podmiotów oferujących swoje usługi w sposób zgodny z ustawą o grach hazardowych. W nowelizacji ustawy o grach hazardowych z dnia 12 czerwca 2015 r.⁵⁶ umożliwiono oferowanie gier hazardowych przez podmioty mające siedzibę na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA).

Wprowadzone zostały uregulowania prawne mające na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony graczy, w szczególności osób małoletnich, przed szkodliwymi skutkami hazardu. Dotyczyły one między innymi właściwego wydzielenia miejsc prowadzenia gier hazardowych z ograniczeniem wstępu dla osób poniżej 18. roku życia oraz zapewnienia przestrzegania przepisów regulujących zasady reklamy i promocji gier hazardowych, zapewnienia przestrzegania rejestracji gości w ośrodkach gry, zainstalowania systemu kontroli gier służącego kontroli przebiegu i prowadzenia gier, identyfikacji gracza, w tym ukończenia przez niego 18 roku życia. Dotyczyły również regulaminów gier, wdrożenia w salonach gier na automatach stacjonarnych i prowadzonych przez sieć Internet regulaminu odpowiedzialnej gry, obejmującej procedurę weryfikacji wieku gracza, mechanizmy umożliwiające uczestnikom gry kontrolę swojej aktywności oraz uniemożliwiające grę po wyczerpaniu środków finansowych.

W ramach kontroli celno-skarbowej oraz urzędowego sprawdzenia weryfikowano w kasynach gry prawidłowość prowadzenia rejestracji gości i zainstalowanie audiowizualnego systemu kontroli, w tym osób wchodzących. Kontrolowano zgodność prowadzonej działalności urządzania zakładów wzajemnych w sieci Internet z zatwierdzonym regulaminem. W punktach przyjmowania zakładów wzajemnych kontrolowano umieszczenie informacji o zakazie uczestnictwa w grach liczbowych osób, które nie ukończyły 18 roku życia. Przeprowadzono kontrole w nowo otwieranych punktach przyjmowania zakładów wzajemnych.

Przygotowano i wdrożono kampanię informacyjno-edukacyjną dotyczącą nielegalnego urządzania i prowadzenia gier hazardowych, w tym w Internecie. Celem tej kampanii jest budowanie świadomości społecznej o tym, iż urządzenie i prowadzenie gier hazardowych jest regulowane i nadzorowane przez państwo, jako szczególnie wrażliwe ze względów społecznych i ekonomicznych.

Kampania miała być prowadzona od września 2017 r. do czerwca 2018 r. Została jednak zawieszona w związku z zaangażowaniem pracowników komórek ds. komunikacji izb administracji skarbowej w priorytetową

⁵⁶ Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych (Dz. U. poz. 1201).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dla Ministerstwa Finansów ogólnopolską akcją informacyjną skierowaną do mikroprzedsiębiorców, zobowiązanych od 1 stycznia 2018 r. do przesyłania Jednolitego Pliku Kontrolnego.

Zawieszono działania uruchomiono od 1 września 2018 r. Kampania skierowana jest głównie do uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych, studentów szkół wyższych, nauczycieli i rodziców uczniów. Polega na przekazaniu informacji o regulacjach prawnych, konsekwencjach związanych z naruszeniem przepisów ustawy o grach hazardowych oraz zagrożeniach związanych z uzależnieniem od hazardu i jego negatywnym wpływem na człowieka. Nie negując ważności kampanii dotyczącej Jednolitego Pliku Kontrolnego, NIK zwraca uwagę, że efekt Kampanii, w tym położenie większego nacisku na możliwość uczestnictwa w grach hazardowych (głównie zakładach wzajemnych), urządzanych przez legalnie działające podmioty, a także konsekwencji karnych i skarbowych uczestniczenia w nielegalnie urządzanych grach nastąpi po upływie ponad roku od wejścia w życie przepisów znowelizowanej ustawy o grach hazardowych.

Z raportu Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie, dotyczącego prowadzonej we wrześniu i październiku 2018 r. kampanii informacyjno-edukacyjnej wynika, że dyrektorzy izb administracji skarbowej przeprowadzili spotkania lub poinformowali wojewódzkich kuratorów oświaty o założeniach kampanii i ustalili zasady współpracy z placówkami oświatowymi.

Przedstawiciele izb administracji skarbowej (IAS) uczestniczyli w konferencjach poświęconych udziałowi młodzieży w nielegalnym hazardzie (IAS w Szczecinie), a także, rozpowszechniając prowadzoną kampanię, nawiązywali współpracę z lokalnymi mediami. Kampanię promocyjną prowadzono także na targach pracy (IAS w Zielonej Górze). Nawiązano współpracę z rektorami wybranych szkół wyższych (IAS w Krakowie, IAS w Łodzi, IAS w Opolu). Zrealizowano szkolenia dydaktyczne dla wyznaczonych zespołów edukacyjnych. W ramach kampanii odbyło się na przykład sześć spotkań w szkołach podstawowych i gimnazjalnych i jedno spotkanie w szkole średniej, w których wzięło udział łącznie 335 osób (IAS w Warszawie). W spotkaniach przeprowadzonych w 12 szkołach podstawowych i gimnazjalnych uczestniczyło około tysiąca uczniów, a w spotkaniach w trzech szkołach średnich wzięło udział 251 słuchaczy (IAS we Wrocławiu).

Przedstawiciel Wydziału Kontroli Gier Hazardowych Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego, reprezentujący Departament Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów, bierze udział w spotkaniach organizowanych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki dotyczących tworzenia i funkcjonowania polskiej platformy krajowej, mającej na celu przeciwdziałanie manipulowaniu zawodami sportowymi. Prace te związane są z wdrażaniem postanowień Konwencji Rady Europy z Macolin w sprawie manipulowania zawodami sportowymi.

W celu podniesienia świadomości uczestników gier na temat zagrożeń związanych z nielegalnym hazardem, Minister Finansów publikował komunikaty na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, umieszczał informacje na temat podmiotów, które mają zezwolenie na urządzenie gier hazardowych.

Problematyka zapobiegania uzależnieniom od hazardu była przedmiotem współpracy Krajowej Administracji Skarbowej z Ministrem Zdrowia i Krajowym Biurem do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii.

Wykorzystanie środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych

Na Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych w 2016 r., w 2017 r. oraz w 2018 r. (do 30 września) przekazano dopłaty określone w art. 80 ustawy o *grach hazardowych*, w wysokości odpowiednio: 29,0 mln zł, 15,2 mln zł i 7,7 mln zł⁵⁷.

Środki Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych wykorzystano:

- w 2016 r., w kwocie 9,2 mln zł, w całości na realizację zadań wynikających z art. 88 ust. 4 pkt 1–4 ustawy o grach hazardowych, w tym na prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej i profilaktycznej, udzielanie pomocy finansowej instytucjom, dotyczącej uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niebędących uzależnieniem od substancji psychoaktywnych oraz na zadania określone w przepisach o zdrowiu;
- w 2017 r., w kwocie 29,4 mln zł, w tym 9,8 mln zł na zadania z art. 88 ust. 4 pkt 1–4 ustawy;
- w 2018 r. (do 30 września), w kwocie 47,7 mln zł, w tym 7,9 mln zł na realizację tych zadań.

Zadania realizowane przez Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych są wskazane w planie finansowym Funduszu stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej.

Organem wiodącym dla ustalania priorytetów społecznych w obszarze polityki zdrowotnej, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵⁸ jest Minister Zdrowia. Jest on także organem właściwym do wydania rozporządzenia w sprawie uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań ze środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, o którym mowa w art. 88 ust. 4 ustawy o grach hazardowych.

Na podstawie informacji uzyskanej z Ministerstwa Zdrowia, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁹, ustalono, że:

Leczeniem z powodu uzależnienia od hazardu objęto w 2015 r., 2016 r., 2017 r. i I półroczu 2018 r. odpowiednio 4187, 3952, 3391 i 2083 pacjentów. Pacjentów niepełnoletnich, którzy stanowili 1,1%–1,9% pacjentów ogółem w tym okresie było – odpowiednio 81, 55, 36 i 23.

Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, w ramach funkcjonowania Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, zgodnie z art. 88 ust. 4 ustawy o grach hazardowych, na mocy upoważnienia Mini-

Leczenie
osób uzależnionych
od hazardu

⁵⁷ Dane na podstawie sprawozdań Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.

⁵⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 945.

⁵⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stra Zdrowia podejmuje działania mające na celu między innymi udzielanie finansowej pomocy instytucjom i stowarzyszeniom realizującym zadania związane z rozwiązywaniem problemów wynikających z uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych. W wyniku realizacji tych zadań, z programów opieki i terapii patologicznych hazardzistów oraz osób z innymi uzależnieniami behawioralnymi, ich bliskich i rodzin, skorzystało:

- w 2015 roku – około 2500 osób z problemem uzależnienia od hazardu, w tym około 1 280 patologicznych hazardzistów;
- w 2016 roku – około 2900 osób z problemem uzależnienia od hazardu, w tym około 1 800 patologicznych hazardzistów;
- w 2017 roku – około 2400 osób z problemem uzależnienia od hazardu, w tym około 1 400 patologicznych hazardzistów;
- w I półroczu 2018 roku – około 1200 osób z problemem uzależnienia od hazardu, w tym około 660 patologicznych hazardzistów.

Od początku funkcjonowania Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych zlecono trzy badania dotyczące monitorowania rozpowszechnienia gier hazardowych wśród młodzieży, które zostały przeprowadzone przez Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS):

- W latach 2011–2012 pn. „Oszacowanie rozpowszechnienia oraz identyfikacja czynników ryzyka i czynników chroniących w odniesieniu do: a) hazardu, w tym hazardu problemowego/patologicznego, b) innych uzależnień behawioralnych”;
- W latach 2014–2015 pn. „Oszacowanie rozpowszechnienia wybranych uzależnień behawioralnych i ich związek z używaniem substancji psychoaktywnych” oraz projekt, który ma charakter cyklicznego monitoringu;
- Projekt w trakcie realizacji pn. „Oszacowanie rozpowszechnienia oraz identyfikacja czynników ryzyka i czynników chroniących w odniesieniu do hazardu i innych uzależnień behawioralnych”. Projekt rozpoczął się w 2018 r., a jego zakończenie planowane jest w 2019 r.

Według badania przeprowadzonego w 2012 roku, w sposób mogący prowadzić do uzależnienia grało 3,7% Polaków w wieku 15+, w tym 0,2% już miało z tym poważny problem. Przekładając te dane na liczbę ludności Polski w wieku 15+ (32 736 685 osób), ustaloną na podstawie danych demograficznych GUS z 2013 r., dotyczyło to odpowiednio 1 211 257 osób i 65 473 osób w wieku 15+⁶⁰.

Według wyników badania przeprowadzonego w latach 2014–2015 te wskaźniki są nieco wyższe: symptomy uzależnienia występują u 5,3% Polaków w wieku 15+, w tym 0,7% to osoby wysoce zagrożone uzależnieniem od hazardu. Porównanie wyników badań zrealizowanych w 2012 i 2014 roku wskazuje na pewne zmiany w grupie osób najmłodszych, w wieku 15–17 lat – odsetek graczy mających jakieś symptomy uzależnienia zmniejszył się, niemniej osoby młode (liczące 18–24 lata) nadal pozostają grupą podwyższonego ryzyka. Wprowadzona zmiana metodologiczna nie pozwala na proste porównanie wyników z obu badań.

⁶⁰ Obliczenia własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Obydwa te (zakończone) badania, przeprowadzone przez CBOS, dotyczące oszacowania rozpowszechnienia hazardu oraz innych uzależnień behawioralnych w Polsce przeprowadzane były na reprezentatywnej próbie losowej wśród respondentów w wieku 15 lat i powyżej. Na podstawie analizy metodą punktu referencyjnego liczbę patologicznych hazardzistów w Polsce można oszacować na około 28 000. W sporządzonych przez CBOS raportach z przeprowadzonych badań nie zamieszczono danych o liczbie osób uzależnionych od hazardu. Raporty z przeprowadzonych badań, wymienionych w pkt. 1) i 2) są dostępne na stronie Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii.

Ministerstwo Zdrowia, Departament Zdrowia Publicznego, nie dysponuje danymi na temat liczby osób zgłaszających się na leczenie a liczbą osób, którym udzielono świadczenia. Z danych uzyskanych w Narodowym Funduszu Zdrowia wynika, że wartość świadczeń przeznaczona na leczenie pacjentów z rozpoznaniem głównym ICD 10 F.63.0 – patologiczny hazard wyniosła w 2014 r. – 3,5 mln zł, w 2015 r. 4,0 mln zł, w 2016 r. – 4,3 mln zł. Z kolei wartość świadczeń przeznaczona na leczenie pacjentów z rozpoznaniem głównym ICD 10 F.63.8 – inne uzależnienia behawioralne wyniosła w 2014 r. – 0,7 mln zł, w 2015 r. – 0,9 mln zł, w 2016 r. – 1,3 mln zł.

Na podstawie informacji uzyskanej z Narodowego Funduszu Zdrowia, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli*, ustalono, że opieką psychiatryczną i leczeniem uzależnień dotyczących patologicznego hazardu w poszczególnych latach 2015–2017 i w I półroczu 2018 r. objęto odpowiednio 4187, 3952, 3391 oraz 2083 pacjentów. Na leczenie osób uzależnionych od hazardu wydano w tym czasie odpowiednio 4,0 mln zł, 4,2 mln zł, 4,1 mln zł i 2,0 mln zł (wartość rozliczonych świadczeń).

Przed wejściem w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o *grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw*, Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii zleciło do realizacji zadanie mające na celu pogłębienie wiedzy dotyczącej przyczyn i uwarunkowań uzależnienia młodzieży od hazardu online oraz analizę tego zjawiska z perspektywy grających nastolatków, jako grupy szczególnie narażonej na zagrożenia będące skutkiem uprawiania gier na pieniądze w Internecie, legalności gry w przypadku graczy niepełnoletnich oraz przestrzegania zasad bezpieczeństwa gry w sieci. Projekt badawczy pod nazwą „Nastolatki w sieci hazardu” realizowany był od 1 sierpnia do 31 grudnia 2017 r. Badanie przeprowadzone zostało na celowej ogólnopolskiej próbie nastolatków (15–18 lat) grających w gry o charakterze hazardowym w kasynach internetowych. W przekonaniu niemal połowy badanych nowelizacja ustawy hazardowej spowodowała ograniczenie dostępu osób niepełnoletnich do gry w wirtualnych kasynach internetowych za prawdziwe pieniądze: gra stała się trudniejsza lub nawet niemożliwa. Jednocześnie jednak prawie dwie piąte badanych uważa, że nic się nie zmieniło lub – całkiem sporadycznie – że gra stała się łatwiejsza.

Według Dyrektora Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier w Ministerstwie Finansów, komentującego tezy raportu, nowelizacja ustawy o grach hazardowych przyniosła spodziewany efekt,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tzn. ograniczenie dostępu osób małoletnich do gier w sieci Internet, a tym samym ich ochronę przed skutkami hazardu. NIK zwraca jednak uwagę na jeszcze inne tezy raportu: „o ile duża część osób dostrzega utrudnienia w dostępie do gier hazardowych online za prawdziwe pieniądze, o tyle większość uważa, że nic się nie zmieniło, jeśli chodzi o dostęp do darmowych gier w wirtualnych kasynach internetowych (...). Nowe przepisy nie ograniczają w żaden sposób gry darmowej, w tzw. wersji demo. Udostępniając nastolatkom darmowe gry, będące co do designu i zasad dokładnym odwzorowaniem płatnych gier hazardowych, wirtualne kasyna wychowują sobie przyszłych klientów. Może się okazać, że skutkiem obowiązywania nowych, bardziej restrykcyjnych przepisów nie będzie ograniczenie liczby grających nastolatków, lecz jedynie przesunięcie granicy podjęcia gry online za pieniądze z 16 do 18 lat”.

Aktualnie realizowane jest badanie, którego celem jest uchwycenie zmian, w drodze analizy porównawczej z wynikami uzyskanymi we wcześniejszych edycjach badania (2011–2012 oraz 2014–2015). Zakończenie badania zaplanowane jest na rok 2019.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli była ocena sprawowania przez KAS i Ministra Finansów nadzoru nad rynkiem gier hazardowych.

Cel główny kontroli

Kontrola określała następujące cele szczegółowe:

Cele szczegółowe

- 1) Czy KAS sprawuje skuteczny nadzór nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe?
- 2) Czy nadzór nad innymi podmiotami wykonującymi obowiązki określone w ustawie o grach hazardowych jest skuteczny?
- 3) Czy osiągnięte są zamierzone cele w zakresie planowanych dochodów budżetu państwa z gier hazardowych?
- 4) Czy KAS rzetelnie prowadzi działania na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu?

Kontrola przeprowadzona w: Ministerstwie Finansów, które nadzoruje i odpowiada za realizację zadań wynikających z ustawy o grach hazardowych, i w dwóch jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej, wykonujących zadania: dotychczasowej Krajowej Grupy Zadaniowej ds. e-kontroli, tj. w Opolskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Opolu, i dotychczasowej Krajowej Grupy Zadaniowej ds. kontroli gier hazardowych, tj. w Zachodniopomorskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Szczecinie.

Zakres podmiotowy

Legalność, rzetelność, celowość.

Kryteria kontroli

Kwiecień 2017 r. – 2018 r. do zakończenia kontroli. Dla celów porównawczych pobrano dane statystyczne za 2015 r., 2016 r. i I kwartał 2017 r.

Okres objęty kontrolą

Kontrolę rozpoczęto 11 września 2018 r., ostatnie wystąpienie podpisano 27 grudnia 2018 r.

Termin kontroli

W trakcie kontroli zwrócono się do:

- Ministra Zdrowia o informacje dotyczące:
 - liczby osób uzależnionych od hazardu i osób poddających się leczeniu w latach 2015–2018 (do 30 czerwca 2018 r.), a także prowadzonych w Ministerstwie Zdrowia analiz dotyczących skali uzależnień/potencjalnego wzrostu uzależnień osób niepełnoletnich od gry na automatach;
 - analizowania dostępności leczenia, tj. liczby osób uzależnionych, osób które zgłosiły się na leczenie i osób objętych opieką, a także analizowania, czy skala uzależnień zwiększa się czy zmniejsza;
 - podejmowanych lub planowanych w Ministerstwie Zdrowia działań, jeśli skala uzależnień nie zmniejsza się lub zwiększa pomimo wprowadzonych regulacji (Jednym z celów nowelizacji ustawy o grach hazardowych było zmniejszenie skali uzależnień od hazardu, szczególnie u nieletnich);
 - podejmowanych w Ministerstwie Zdrowia działań w ramach przypisanych zadań w ramach *Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020*;

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

ZAŁĄCZNIKI

- Narodowego Funduszu Zdrowia o informacje na temat wysokości kwot wydatkowanych ogółem przez NFZ na leczenie osób uzależnionych od hazardu oraz liczbę osób leczonych z tego powodu.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W kontroli nie brały udziału inne organy na podstawie art. 12 ustawy o NIK.

Pozostałe informacje

Minister Finansów złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Dwa zastrzeżenia zostały uwzględnione w części, a jedno zostało oddalone.

Minister Finansów odnosząc się do przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli wniosków pokontrolnych poinformował, że:

- jeśli chodzi o monitorowania skali zjawiska tzw. „domen klonów” podjęte zostaną działania dotyczące analizy obecnie obowiązujących przepisów dotyczących wpisu do *Rejestru domen internetowych wykorzystywanych do urządzania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych* i przyjętej procedury w tym zakresie, tak aby zoptymalizować czas ujmowania domen w *Rejestrze*;
- odnośnie do kwestii zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia przetargu dla podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry lub zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne, Minister Finansów informuje, że analizuje kryteria ocen przetargowych w ramach regulacji rynku gier hazardowych mając na uwadze wnioski NIK w tym zakresie.

Zmiana rozwiązań prawnych jest również planowana jako element projektu organizacyjno-informatycznego, którego celem jest wdrożenie systemu informatycznego do obsługi procesu związanego ze składaniem i rozpatrywaniem wniosków o udzielenie koncesji/zezwoleń, w tym w drodze przetargu. Elementem tego projektu będzie m.in. zmiana wyżej wskazanego rozporządzenia Ministra Finansów.

Wniosek skierowany do Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego został zrealizowany. Do Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego nie kierowano wniosków pokontrolnych.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Opolu wspólnie z Departamentem Budżetu i Finansów	Opolski Urząd Celno-Skarbowy	Od 1.03.2017 r. Kordian Panek
2.	Delegatura NIK w Szczecinie wspólnie z Departamentem Budżetu i Finansów	Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy	Paweł Jareniowski, Jarosław Czerniak, Beata Demczuk, a od 24.08.2018 r. Zygmunt Kolek
3.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Mateusz Morawiecki, a od 9.01.2018 r. Teresa Czerwińska

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Opolski Urząd Celno-Skarbowy	Pozytywna	Monitorowanie sieci internetowej i działania analityczne w celu identyfikacji domen do oferowania nielegalnych gier hazardowych oraz rozpoznawania i wykrywania przestępstw i wykroczeń związanych z urządzaniem gier hazardowych w środowisku elektronicznym. Działania w celu blokowania stron oferujących nielegalne gry oraz blokowania płatności. Działania w celu zwalczania nielegalnej reklamy w obszarze gier hazardowych. Działania na rzecz ochrony graczy i zapobiegania szkodliwym skutkom hazardu.	
2.	Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy	Pozytywna	Identyfikowanie i przegląd ryzyka występowania nieprawidłowości w obszarze gier hazardowych. Działania w celu zapobiegania oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń w obszarze gier hazardowych. Działania na rzecz ochrony graczy i zapobiegania szkodliwym skutkom hazardu.	
3.	Ministerstwo Finansów	W formie opisowej	Zwiększenie skuteczności nadzoru nad rynkiem gier hazardowych. Ograniczenie szarej strefy, wzrost udziału rynku legalnego. Analizowanie skali nielegalnych działań. Analiza obszarów ryzyka, Pozytywna ocena wprowadzonych instrumentów (m.in. Rejestru domen, które nielegalnie oferują gry hazardowe). Działania na rzecz ochrony graczy i zapobiegania szkodliwym skutkom hazardu.	Skuteczność części wprowadzonych instrumentów jest ograniczona. Nierealistycznie planowane dochody z podatku od gier. Późno podjęto prace nad zmianą ustawy przyznającej KAS uprawnienia kontrolne dot. operatorów telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Definicje gier hazardowych

Zasady opodatkowania gier hazardowych określa ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁶¹, znowelizowana ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw⁶². Zgodnie z art. 1 ust. 2 grami hazardowymi są gry losowe, zakłady wzajemne, gry w karty oraz gry na automatach.

1) Definicje gier hazardowych

a) gry losowe

Zgodnie z art. 2 ust 1 ustawy grami losowymi są gry, w tym zarządzane przez sieć Internet, o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik w szczególności zależy od przypadku tj. gry liczbowe – gry, w których wygraną uzyskuje się przez prawidłowe wytypowanie liczb, znaków lub innych wyróżników, a wysokość wygranych zależy od łącznej kwoty wpłaconych stawek, oraz gra liczbowa keno, w której wygraną uzyskuje się przez prawidłowe wytypowanie liczb, a wysokość wygranych stanowi iloczyn wpłaconej stawki i mnożnika ustalonego dla poszczególnych stopni wygranych, loterie pieniężne, w których uczestniczy się przez nabycie losu lub innego dowodu udziału w grze, a podmiot zarządzający loterię oferuje wyłącznie wygrane pieniężne, gra telebingo, w której uczestniczy się przez nabycie dowodu udziału w grze zawierającego przypadkowe zestawy liczb lub znaków z góry ustalonego zbioru liczb lub znaków, przeprowadzana na skalę ogólnokrajową z losowaniem nadawanym jako audycja telewizyjna, a podmiot zarządzający grę oferuje wygrane pieniężne lub rzeczowe, gry cylindryczne, w których uczestniczy się w grze przez wytypowanie liczb, znaków lub innych wyróżników, a wysokość wygranej zależy od określonego z góry stosunku wpłaty do wygranej, zaś wynik gry ustalany jest za pomocą urządzenia obrotowego lub gry cylindryczne zarządzane na tych zasadach w sieci Internet, gry w kości, gra bingo pieniężne, w której uczestniczy się przez nabycie przypadkowych zestawów liczb z ustalonego z góry zbioru liczb, a podmiot zarządzający grę oferuje wyłącznie wygrane pieniężne, których wysokość zależy od łącznej kwoty wpłaconych stawek, gra bingo fantowe, w której uczestniczy się przez nabycie przypadkowych zestawów liczb z ustalonego z góry zbioru liczb, a podmiot zarządzający grę oferuje wyłącznie wygrane rzeczowe, loterie fantowe, w których uczestniczy się przez nabycie losu lub innego dowodu udziału w grze, a podmiot zarządzający loterię oferuje wyłącznie wygrane rzeczowe, loterie promocyjne, w których uczestniczy się przez nabycie towaru, usługi lub innego dowodu udziału w grze i tym samym nieodpłatnie uczestniczy się w loterii, a podmiot zarządzający loterię oferuje wygrane pieniężne lub rzeczowe, loterie audiotekstowe, w których uczestniczy się przez odpłatne: połączenie telefoniczne, wysyłanie wiadomości tekstowych z użyciem publicznej sieci telekomunikacyjnej.

⁶¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 847.

⁶² Dz. U. z 2017 r. poz. 88. Przepisy tej ustawy weszły w życie 1 kwietnia 2017 r., poza przepisami dotyczącymi obowiązków nałożonych na przedsiębiorców telekomunikacyjnych w związku z blokadą stron internetowych oraz kar pieniężnych określonych w art. 89 ustawy, które weszły w życie 1 lipca 2017 r.

b) zakłady wzajemne

Na podstawie art. 2 ust 2 ustawy zakładami wzajemnymi są zakłady o wygrane pieniężne lub rzeczowe, polegające na odgadywaniu: wyników sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt, w których uczestnicy wpłacają stawki, a wysokość wygranej zależy od łącznej kwoty wpłaconych stawek – totalizatory, zaistnienia różnych zdarzeń, w tym zdarzeń wirtualnych, w których uczestnicy wpłacają stawki, a wysokość wygranych zależy od umówionego, między przyjmującym zakład a wpłacającym stawkę, stosunku wpłaty do wygranej – bukmacherstwo.

c) gry na automatach i gry w karty

Grami na automatach są gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych lub elektronicznych, w tym komputerowych oraz gry odpowiadające zasadom gier na automatach urządzone przez sieć Internet o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których gra zawiera element losowości (art. 2 ust. 3). Grami na automatach są także gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych lub elektronicznych, w tym komputerowych, oraz gry odpowiadające zasadom gier na automatach urządzone przez sieć Internet organizowane w celach komercyjnych, w których grający nie ma możliwości uzyskania wygranej pieniężnej lub rzeczowej, ale gra ma charakter losowy (art. 2 ust. 5).

Grami w karty są gry black jack, poker i baccarat, jeżeli są rozgrywane o nagrody pieniężne lub rzeczowe (art. 2 ust. 5a).

2) Zasady urządzania gier hazardowych

Zgodnie z art. 3 ustawy urządzanie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier w karty i gier na automatach oraz prowadzenie działalności w tym zakresie jest dozwolone na podstawie właściwej koncesji, zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia.

Zasady urządzania
gier hazardowych

Na podstawie art. 5 ust 1 ustawy, prowadzenie działalności w zakresie gier liczbowych, loterii pieniężnych, gry telebingo oraz gier na automatach poza kasynem gry jest objęte monopolem państwa. Urządzanie gier hazardowych przez sieć Internet, z wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych, jest objęte monopolem państwa (art. 5 ust. 1 b). Monopol państwa w zakresie gier na automatach poza kasynem gry jest wykonywany w salonach gier na automatach. Wykonywanie monopolu państwa należy do Prezesa Rady Ministrów, który tworzy w tym celu jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (art. 5 ust. 2).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy, działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości i gier na automatach może być prowadzona po uzyskaniu koncesji na kasyno gry. Działalność w zakresie gier bingo pieniężne może być prowadzona po uzyskaniu zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne. Działalność w zakresie zakładów wzajemnych może być prowadzona – stosownie do udzielonego zezwolenia – wyłącznie w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych albo przez sieć Internet po uzyskaniu zezwolenia na urządzanie zakładów wzajemnych.

Prowadzenie działalności polegającej na urządzaniu gier hazardowych w zakresie określonym w art. 6 ust. 1–3 ustawy jest możliwe wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem zasad określonych w art. 7a ust. 1 (art. 6 ust. 5).

Zgodnie z art. 7 ust 1 ustawy loterie fantowe, gry bingo fantowe i loterie promocyjne mogą być urządzane, na podstawie udzielonego zezwolenia, przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. Loterie audioteksowe mogą być urządzane, na podstawie udzielonego zezwolenia, wyłącznie przez spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem art. 7a.

Zgodnie z art. 7a ust 1. spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki działające na zasadach właściwych dla tych spółek, mające siedzibę na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, prowadzące działalność w zakresie określonym w ustawie mogą prowadzić tę działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie, udzielonej koncesji lub udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy, pod warunkiem ustanowienia przedstawiciela albo w formie oddziału.

Na podstawie art. 14 ustawy urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, w tym turniejów gry w pokera, gier w kości oraz gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gier na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonej koncesji lub udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy. Urządzanie gry bingo pieniężne jest dozwolone wyłącznie w salonach gry bingo pieniężne na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy. Przyjmowanie zakładów wzajemnych jest dozwolone – stosownie do udzielonego zezwolenia – wyłącznie w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych lub przez sieć Internet na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy koncesji na prowadzenie kasyna gry udziela minister właściwy do spraw finansów publicznych. Zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne oraz zezwolenia na urządzanie zakładów wzajemnych udziela minister właściwy do spraw finansów publicznych (art. 32 ust. 2). Zezwolenia na urządzanie loterii fantowej, loterii audioteksowej, gry bingo fantowe lub loterii promocyjnej urządzanych na obszarze właściwości miejscowej jednego dyrektora izby administracji skarbowej udziela dyrektor izby administracji skarbowej, na którego obszarze właściwości miejscowej są urządzane i prowadzone takie gry (art. 32 ust. 3). Zasady dotyczące uiszczania opłat za udzielenie koncesji lub zezwolenia określono w art. 68–70 ustawy.

Art. 29 ustawy zawiera zakaz reklamy i promocji gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, gier na automatach oraz zakładów wzajemnych. Reklama zakładów wzajemnych, na których urządzenie zostało udzielone zezwolenie, jest dozwolona na zasadach określonych w art. 29b.

3) Zasady urządzania gier hazardowych przez sieć Internet

Na podstawie art. 29a ust 2 ustawy zakazane jest uczestniczenie w grach hazardowych urządzanych przez sieć Internet przez podmioty niewykonyujące monopolu państwa w tym zakresie, które urządzają gry hazardowe przez sieć Internet bez wymaganego zezwolenia. Na podstawie art. 15d ust.2 ustawy podmiot urządzający gry hazardowe przez sieć Internet może wykorzystywać do ich urządzania wyłącznie stronę internetową, której krajowa domena najwyższego poziomu jest przypisana do polskich stron internetowych. Podmiot urządzający gry hazardowe przez sieć Internet jest obowiązany prowadzić archiwizację wszelkich danych związanych z urządzaną grą hazardową, w tym wymienianych między tym podmiotem a uczestnikiem gier hazardowych, pozwalających na ustalenie przebiegu i wyniku gier hazardowych oraz przeprowadzanych transakcji wynikających z tych gier oraz danych niezbędnych do identyfikacji uczestnika gier hazardowych (art. 15d ust. 3). Podmiot urządzający gry hazardowe przez sieć Internet jest obowiązany zapewnić organom Krajowej Administracji Skarbowej dostęp, w tym dostęp zdalny, do danych, przechowywanych w urządzeniu archiwizującym oraz udostępnić w tym celu odpowiednie narzędzia i oprogramowanie zapewniające bezpieczeństwo danych. Dostęp ten powinien umożliwiać odczytywanie, kopiowanie i przetwarzanie skopiowanych danych (art. 15d ust. 4 i 5 ustawy).

Zasady urządzania gier hazardowych przez Internet

Zgodnie z art. 15e ustawy, podmiot urządzający gry hazardowe przez sieć Internet, który posiada koncesję lub zezwolenie, lub dokonał zgłoszenia organizacji tych gier jest obowiązany przeprowadzać transakcje płatnicze w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych wynikające z tych gier wyłącznie za pośrednictwem dostawców usług płatniczych. Minister właściwy do spraw finansów publicznych prowadzi *Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą*. Rejestr jest prowadzony w systemie teleinformatycznym, umożliwiającym automatyczne przekazywanie informacji do systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych (art. 15f ust. 1 i 3 ustawy). Wpisowi do *Rejestru* podlega: nazwa domeny internetowej wykorzystywana do urządzania gier hazardowych bez koncesji, zezwolenia lub dokonania zgłoszenia wymaganego przez ustawę, kierowanych do usługobiorców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności gdy strony internetowe wykorzystujące nazwy takich domen są: dostępne w języku polskim, reklamowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, data i godzina dokonania wpisu, jego zmiany lub wykreślenia (art. 15f ust. 4). Przedsiębiorca telekomunikacyjny świadczący usługi dostępu do sieci Internet jest obowiązany do nieodpłatnego uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do *Rejestru* poprzez ich usunięcie z systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, służących do zamiany nazw domen internetowych na adresy IP,

nie później niż w ciągu 48 godzin od dokonania wpisu do *Rejestru*, nieodpłatnego przekierowania połączeń odwołujących się do nazw domen internetowych wpisanych do *Rejestru* do strony internetowej prowadzonej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, zawierającej komunikat, skierowany do odbiorców usługi dostępu do Internetu obejmujący w szczególności informacje o lokalizacji *Rejestru*, wpisaniu szukanej nazwy domeny internetowej do tego *Rejestru*, listę podmiotów legalnie oferujących gry hazardowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także powiadomienie o grożącej odpowiedzialności karno-skarbowej uczestnika gier urządzanych wbrew przepisom ustawy, nieodpłatnego umożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen wykreślonych z *Rejestru*, nie później niż w ciągu 48 godzin od wykreślenia nazwy domeny internetowej z *Rejestru* (art. 15f ust. 5).

Zgodnie z art. 15g ustawy zakazane jest udostępnianie usług płatniczych przez dostawców usług płatniczych na stronach internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do *Rejestru*. W przypadku świadczenia usług płatniczych na stronie internetowej wykorzystującej nazwę domeny internetowej wpisaną do *Rejestru*, dostawca usług płatniczych jest obowiązany do zaprzestania świadczenia tych usług w ciągu 30 dni od dnia dokonania wpisu domeny do *Rejestru*⁶³.

Wpisu do *Rejestru*, zmiany wpisu lub jego wykreślenia dokonuje się z urzędu, po ich zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub upoważnionego przez niego sekretarza stanu lub podsekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Podmiot urządzający gry hazardowe na stronie internetowej, wykorzystującej nazwę domeny wpisanej do *Rejestru* lub będący przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, lub który ma tytuł prawny do domeny wpisanej do rejestru, lub podmiot będący dostawcą usług płatniczych może wnieść sprzeciw do ministra właściwego do spraw finansów publicznych od wpisu do *Rejestru*, w terminie 2 miesięcy od dnia umieszczenia tej nazwy domeny w *Rejestrze*. Minister właściwy do spraw finansów publicznych wydaje decyzję o pozostawieniu nazwy domeny w *Rejestrze* albo o jej wykreśleniu z *Rejestru*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania sprzeciwu (art. 15f ust. 7 i 9).

Zgodnie z art. 15 i ust.1 ustawy w celu zapewnienia ochrony uczestników gry przed negatywnymi skutkami hazardu, podmiot prowadzący działalność w zakresie gier hazardowych urządzanych przez sieć Internet ma obowiązek wdrożyć regulamin odpowiedzialnej gry.

4) *Obowiązki związane z posiadaniem urządzeń do prowadzenia gier, w tym automatów*

Obowiązki związane z posiadaniem urządzeń do gier

Na podstawie art. 15j ustawy, generalnie zakazane jest posiadanie automatów do gier z wyjątkiem podmiotów wymienionych enumeratywnie w tym przepisie. Zgodnie z art. 23a ust. 1 ustawy, automaty do gier, urzą-

⁶³ Art. 15f ust. 5 ustawy oraz art. 15g weszły w życie 1 lipca 2017 r.

dzenia losujące i urządzenia do gier mogą być eksploatowane przez podmioty posiadające koncesję lub zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gier losowych lub gier na automatach oraz przez podmioty wykonujące monopol państwa, po ich zarejestrowaniu przez naczelnika urzędu celno-skarbowego. Naczelnik urzędu celno-skarbowego rejestruje automaty i urządzenia do gier spełniające warunki określone w ustawie, na podstawie opinii jednostki badającej upoważnionej do badań technicznych automatów i urządzeń do gier. Na pisemne żądanie naczelnika urzędu celno-skarbowego, w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że zarejestrowany automat lub urządzenie do gier nie spełnia warunków określonych w ustawie, podmiot eksploatujący ten automat lub urządzenie jest obowiązany poddać automat lub urządzenie badaniu sprawdzającemu. Badanie sprawdzające przeprowadza, na zlecenie naczelnika urzędu celno-skarbowego, jednostka badająca upoważniona do badań technicznych automatów do gier, urządzeń losujących oraz urządzeń do gier, w terminie nie dłuższym niż trzy miesiące, licząc od dnia przekazania automatu do gier, urządzenia losującego lub urządzenia do gier do badań (art. 23 b). Podmiot eksploatujący zarejestrowany automat do gier, urządzenie losujące lub urządzenie do gier jest obowiązany informować pisemnie naczelnika urzędu celno-skarbowego o: zamiarze przemieszczenia automatu do gier, urządzenia losującego lub urządzenia do gier do innego miejsca eksploatacji – co najmniej na 7 dni przed dokonaniem tej czynności, zawieszeniu lub wycofaniu z eksploatacji automatu do gier, urządzenia losującego lub urządzenia do gier – w terminie 7 dni od dnia dokonania tej czynności, zniszczeniu lub kradzieży automatu do gier, urządzenia losującego lub urządzenia do gier – w terminie 2 dni od dnia wystąpienia takiego zdarzenia (art. 23c).

5) Konstrukcja podatku od gier

Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy podatnikiem podatku od gier jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która urządza gry hazardowe na podstawie udzielonej koncesji lub udzielonego zezwolenia, z wyłączeniem loterii promocyjnych, podmiot zarządzający gry objęte monopolem państwa oraz uczestnik turnieju gry w pokera organizowanego przez podmiot posiadający koncesję na prowadzenie kasyna gry. Przedmiotem opodatkowania podatkiem od gier jest: urządzenie gier hazardowych, z wyłączeniem zarządzania loterii promocyjnych, loterii fantowych i gry bingo fantowe, o których mowa w art. 7 ust. 1a, oraz zarządzania pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera oraz udział w pokerze rozgrywanym w formie turnieju gry pokera (art. 71 ust. 2 ustawy). Obowiązek podatkowy w podatku od gier powstaje generalnie z dniem rozpoczęcia zarządzania gier hazardowych. (art. 71 ust. 3). W przypadku podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych obowiązek podatkowy powstaje z dniem rozpoczęcia zarządzania gier w pierwszym punkcie lub na pierwszej stronie internetowej spośród punktów i stron objętych zezwoleniem. W przypadku gdy nie można określić dnia, w którym powstał obowiązek podatkowy z tytułu zarządzania gier lub wykonania czynności podlegającej opodatkowaniu podatkiem od gier, za dzień jego powstania uznaje się dzień, w którym

Konstrukcja podatku

uprawniony organ podatkowy stwierdził urządzenie gier lub wykonanie tej czynności (art. 71 ust. 5). Zgodnie z art. 73 ustawy podstawę opodatkowania podatkiem od gier stanowi: w loterii pieniężnej, loterii fantowej i grze telebingo – suma wpływów uzyskanych ze sprzedaży losów lub innych dowodów udziału w grze, w loterii audioteksowej – przychód, w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych, organizatora loterii audioteksowej uzyskany z tej loterii, w grze liczbowej – suma wpłaconych stawek, w zakładach wzajemnych – suma wpłaconych stawek, w grze bingo pieniężne – wartość nominalna kartonów do gry zakupionych przez podmiot zarządzający grę, w grze bingo fantowe – wartość nominalna kartonów użytych do gry, w grze cylindrycznej, grze w kości i grze w karty, z wyjątkiem pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera – kwota stanowiąca różnicę między sumą wpłaconych stawek a sumą wypłaconych wygranych, w pokerze rozgrywanym w formie turnieju gry pokera – kwota wygranej pomniejszona o kwotę wpisowego za udział w turnieju, w grze na automacie – kwota stanowiąca różnicę między sumą wpłaconych stawek a sumą wygranych uzyskanych przez uczestników gier.

Na podstawie art. 74 ustawy stawka podatku od gier wynosi dla: loterii fantowej i gry bingo fantowe – 10%, loterii pieniężnej – 15%, gry liczbowej – 20%, gry bingo pieniężne, gry telebingo, loterii audioteksowej i pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera – 25%, gry na automacie, gry cylindrycznej, gry w kości, gry w karty, z wyłączeniem pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera – 50%, zakładów wzajemnych na sportowe współzawodnictwo zwierząt na podstawie zezwoleń udzielanych wyłącznie na ich urządzenie – 2,5%, pozostałych zakładów wzajemnych – 12%.

Podatnicy, z wyłączeniem podatników w pokerze rozgrywanym w formie turnieju gry pokera, są obowiązani, bez wezwania, do: składania właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego deklaracji podatkowych dla podatku od gier oraz obliczania oraz wpłacania podatku od gier na rachunek właściwego urzędu skarbowego – za okresy miesięczne, w terminie do 10. dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy rozliczenie. Podatnicy zarządzający gry liczbowe są obowiązani, bez wezwania, do obliczenia i zapłaty podatku od gier na rachunek właściwego urzędu skarbowego, wstępnie za okresy dzienne. Wstępnych wpłat podatku od gier za okresy dzienne, podatnicy dokonują nie później niż w terminie 10 dni od dnia losowania. Wpłaty dzienne dokonane za miesiąc rozliczeniowy są uwzględniane w deklaracjach podatkowych i stanowią zaliczkę na podatek od gier. Nadpłatę wpłat dziennych wykazaną w deklaracji podatkowej, podatnik rozlicza przy wpłatach dziennych za następne okresy rozliczeniowe, o ile nie posiada zaległości podatkowych oraz bieżących zobowiązań podatkowych oraz nie złoży wniosku o zaliczenie nadpłaty w całości albo w części na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych (art. 75 ust. 5). Zobowiązanie podatkowe w podatku od gier przyjmuje się w kwocie wynikającej z deklaracji podatkowej, chyba że organ podatkowy określi je w innej wysokości (art. 75 ust. 8).

6) *Organy podatkowe właściwe w sprawach podatku od gier*

Na podstawie art. 77 ust. 1 ustawy, organami podatkowymi właściwymi w przypadku podatku od gier są naczelnik urzędu skarbowego i dyrektor izby administracji skarbowej. Właściwość miejscową organów podatkowych w sprawach podatku od gier ustala się według siedziby podmiotu zarządzającego gry hazardowe. W przypadku gdy nie można ustalić właściwości miejscowej organów podatkowych w sposób określony w ust. 2, organem właściwym jest Naczelnik Trzeciego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście w Warszawie i Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie. Na wniosek organu podatkowego, o którym mowa w ust. 2 i 3, określone czynności: sprawdzające, kontroli podatkowej, postępowania podatkowego lub kontroli celno-skarbowej wykonuje odpowiednio naczelnik urzędu skarbowego lub naczelnik urzędu celno-skarbowego, na którego obszarze działania prowadzona jest działalność lub wykonywane są czynności podlegające opodatkowaniu.

Organy podatkowe

7) *Dopłaty oraz kary pieniężne*

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy w grach objętych monopolem państwa ustanowione są dopłaty w wysokości: 25% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze – w grach liczbowych, 10% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze – w loteriach pieniężnych i grze telebingo. Organami właściwymi w sprawie dopłat są naczelnicy urzędów skarbowych i dyrektorzy izb administracji skarbowej właściwi w sprawie podatku od gier (art. 81). Podmioty zarządzające gry są obowiązane do: składania właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego informacji o dopłatach, według określonego wzoru, obliczania, poboru oraz wpłacania dopłat na rachunek właściwego urzędu skarbowego – za okresy i w terminach określonych dla dokonywania w danej grze wpłat z tytułu podatku od gier (art. 82). Dyrektor właściwej izby administracji skarbowej przekazuje kwoty wpłaconych dopłat na rachunek Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, Funduszu Promocji Kultury, Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych oraz Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (art. 83).

Dopłaty w grach objętych monopolem państwa oraz kary pieniężne

Przypadki w których wymierzanie są kary pieniężne za naruszenie przepisów ustawy oraz organy właściwej do ich wymierzania określono w art. 89 – 90 ustawy.

8) *Odpowiedzialność karno-skarbowa za naruszenie przepisów ustawy*

Art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy⁶⁴ przewiduje odpowiedzialność za urządzenie lub prowadzenie gier hazardowych, wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia. Przewidziana jest także odpowiedzialność za inne istotne czyny tj.: uczestniczenie w grze hazardowej, urządzonej lub prowadzonej wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia (art. 109), zlecenie lub prowadzenie reklamy lub promocji gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, zakładów wzajemnych lub gier na automatach, umieszcza-

Odpowiedzialność karno-skarbowa

⁶⁴ Dz. U. z 2018r. poz.1958, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

nie reklam takich gier lub zakładów lub informowanie o sponsorowaniu przez podmiot prowadzący działalność w zakresie takich gier lub zakładów oraz czerpanie korzyści z reklamy lub promocji gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, zakładów wzajemnych lub gier na automatach zleczanych lub prowadzonych wbrew przepisom ustawy, umieszczania reklamy wbrew przepisom ustawy albo informowania o sponsorowaniu przez podmiot prowadzący działalność w zakresie takich gier lub zakładów (art. 110a).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 847).
2. Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 88).
3. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2354).
5. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1958, ze zm.).
6. Ustawa budżetowa na 2018 r. z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291).
7. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia przetargu dla podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry lub zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne (Dz. U. z 2013 r. poz. 1156).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Finansów
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, dnia 24 czerwca 2019 r.

PS3.0811.2.2018

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, z późn. zm.), dalej „ustawa o NIK”, do Informacji o wynikach kontroli „Nadzór nad rynkiem gier hazardowych” przedstawionego przez Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli (KBF.430.001.2019) - wpływ do Ministerstwa Finansów w dniu 11 czerwca 2019 r. - Minister Finansów przedstawia stanowisko.

W nawiązaniu do przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli wniosków pokontrolnych (Wystąpienie pokontrolne z 27 grudnia 2018 r.) oraz przedstawionych przez Ministra Finansów wyjaśnień w tym zakresie (pismo z 18 stycznia 2019 r. nr PS3.0811.2.2018), Minister Finansów informuje o podjętych dalszych działaniach.

1. Odnośnie do monitorowania skali zjawiska tzw. „domen klonów” podjęte zostały działania zmierzające do optymalizacji czasu ujmowania domen w Rejestrze domen internetowych wykorzystywanych do urządzania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych.

Aktualnie procedowany jest projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw (UD353), w ramach którego nowelizowana jest ustawa o grach hazardowych. Proponowane rozwiązanie polegające na zmianie przesłanek wpisu domen do Rejestru przyczyni się do ograniczenia zakresu weryfikacji funkcjonowania domen internetowych oraz gromadzenia zabezpieczonego materiału oraz jego analizy. Przyspieszy to proces przedstawienia do zatwierdzenia wpisu nazw domen do Rejestru domen, a w konsekwencji ich wpis, w szczególności w kontekście poddania sądowej kontroli poprawności dokonania wpisu nazw domen do Rejestru domen.

2. Odnośnie do kwestii rozważenia zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia przetargu dla podmiotów

ubiegających się o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry lub zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne, Minister Finansów informuje, że powołany został zespół mający za zadanie realizację projektu organizacyjno-informatycznego, którego celem jest wdrożenie systemu informatycznego do obsługi procesu związanego ze składaniem i rozpatrywaniem wniosków o udzielenie koncesji/zezwoenia, w tym w drodze przetargu. Elementem tego projektu będzie m.in. zmiana wyżej wskazanego rozporządzenia Ministra Finansów.

Z upoważnienia Ministra Finansów

Podsekretarz Stanu
Paweł Cybulski

/podpisano
kwalifikowanym podpisem elektronicznym/