



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Mieczysław Łuczak

Tekst ujednoczony

KBF.410.008.02.2018

Pani  
Teresa Czerwińska  
Minister Finansów

Ministerstwo Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/012 – Nadzór nad rynkiem gier hazardowych

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Czerwińska, Minister Finansów, od dnia 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów, od dnia 28 września 2016 r. <sup>1</sup> do dnia 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Nadzór KAS nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe.</li><li>2. Nadzór nad innymi podmiotami wykonującymi obowiązki określone w ustawie o grach hazardowych.</li><li>3. Realizacja planowanych dochodów budżetu państwa z gier hazardowych.</li><li>4. Działania KAS na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Kwiecień 2017 r.–2018 r. (do zakończenia kontroli). Dla celów porównawczych także dane statystyczne za 2015 r., 2016 r. i I kw. 2017 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Wiesława Szumańska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/80/2018 z dnia 26 września 2018 r.</li><li>2. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KBF/74/2018 z dnia 10 września 2018 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

<sup>1</sup> Postanowienie Nr 1131.17.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 942).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia zwiększenie skuteczności nadzoru Ministra Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej nad rynkiem gier hazardowych w Polsce po wprowadzeniu zmian w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych<sup>4</sup>, w wyniku nowelizacji ustawy w grudniu 2016 r.<sup>5</sup> Skuteczność części wprowadzonych instrumentów jest jednak ograniczona i wymaga rozważenia dalszych rozwiązań zapewniających eliminowanie nielegalnych gier hazardowych udostępnianych przez zagranicznych operatorów za pośrednictwem sieci Internet usługobiorcom na terytorium Polski.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzenie od 1 kwietnia 2017 r. *Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą* (dalej *Rejestr*). Także pozostałe instrumenty wprowadzone od 1 lipca 2017 r. jak obowiązek blokowania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych nielegalnych stron internetowych i nieudostępniania lub zaprzestania udostępniania usług płatniczych przez dostawców usług płatniczych dokonywania płatności na stronach internetowych wpisanych do *Rejestru* przyczyniły się do ograniczenia szarej strefy w zakładach wzajemnych. Udział zakładów legalnych online w rynku zakładów online wzrósł z 16,1% w 2015 r. do 39,5% w 2017 r. i do 47,8% w 2018 r.

*Rejestr* został uruchomiony 1 kwietnia 2017 r., tj. w terminie określonym ustawą. Do 30 września 2018 r. minister właściwy do spraw finansów publicznych ujawnił 3 544 domen internetowych wykorzystywanych do urządzania gier hazardowych bez koncesji, zezwolenia lub dokonania zgłoszenia wymaganego przez ustawę o grach hazardowych. 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.

Stwierdzono jednakże, że nadal nierozwiązanym problemem jest zjawisko domen o treści i zasadach funkcjonowania tożsamy jak inne zidentyfikowane i wpisane już do *Rejestru* domeny tego samego serwisu, podobne brzmieniem (tzw. „domeny klony”), co powoduje, że są one wciąż dostępne dla polskich graczy. Obniża to skuteczność *Rejestru*, umożliwiając „obchodzenie” ustawy i niezmnieszenie szarej strefy, jednakże jak wyjaśniono, wprowadzenie szybszej „uproszczonej” ścieżki prowadzącej do wpisania takiej strony do *Rejestru* nie jest możliwe z uwagi na potrzebę zachowania wysokich standardów dotyczących identyfikacji i zabezpieczenia materiału dowodowego. Poprawność dokonania wpisu do *Rejestru* jest bowiem weryfikowana przez Sąd, w oparciu o istniejące przesłanki wpisu, określone w art. 15f ust. 4 ustawy.

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

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

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 165, ze zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 88).

Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu monitorował, czy operatorzy telekomunikacyjni i dostawcy usług płatniczych wykonują obowiązki, o których mowa odpowiednio 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* do strony internetowej prowadzonej przez Ministra Finansów, a także czy stosują się do określonego w art. 15g tej ustawy zakazu udostępniania usług płatniczych przez dostawców usług płatniczych na stronach wykorzystujących nazwy domen wpisane do *Rejestru*. Ujawnione przypadki nieprawidłowości były dokumentowane i weryfikowane. 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.

W trakcie postępowań ujawniono brak wystarczających uprawnień organów Krajowej Administracji Skarbowej 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). 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. 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.

Nie uzyskano w 2017 r. planowanych dochodów z podatku od gier, które stanowiły 96% prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na ten rok, a zaawansowanie wykonania planu dochodów w okresie dziewięciu miesięcy 2018 r. w stosunku do kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2018 wyniosło 72,5%. W szczególności nie uzyskano w 2017 r. 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.

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). 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. Założenie, że salony gier zostaną uruchomione przez Totalizator Sportowy już w 2017 r. okazało się nierealistyczne. Dotyczy to zarówno Ministerstwa Finansów, które ujęło w budżecie państwa dochody z tego tytułu już w 2017 r., jak i pozostałych uczestników projektu, tj. Spółki z o.o. Totalizator Sportowy, która pomimo wiedzy co do stopnia

skomplikowania projektu przyjęła niemożliwy do realizacji harmonogram [...]»<sup>6</sup> 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". [...]»<sup>7</sup> Ostatecznie otwarcie części salonów w 2018 r. było możliwe dzięki zakupowi u dostawcy zagranicznego, a budżet państwa nie uzyskał w 2017 r. i 2018 r. zakładanych wpływów z podatków. Według stanu na 3 grudnia 2018 r. działało 13 salonów z 257 automatami dostarczonymi przez firmę zagraniczną.

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.

Realizując wniosek NIK po kontroli z 2014 r. opracowano analizy skali nielegalnych działań w obszarze zakładów wzajemnych urządzanych za pośrednictwem sieci Internet. Według szacunków Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier i organów Krajowej Administracji Skarbowej<sup>8</sup> wartość rynku zakładów wzajemnych online ogółem zwiększyła się z kwoty 3,4-3,9 mld zł w 2015 r.<sup>9</sup>, do 4,7-5,9 mld zł w 2017 r.<sup>10</sup>. W tym okresie w wyżej wymienionym rynku ogółem wartościowy udział rynku legalnego zwiększył się z 15-16% w roku 2015 do 40-49% w roku 2017. W 2018 r., według szacunków Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier udział zakładów legalnych online w rynku zakładów online wzrósł z 40% w 2017 r. do 48% w 2018 r.

Minister Finansów i właściwe organy Krajowej Administracji Skarbowej prawidłowo sprawują nadzór nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe poprzez wydawanie koncesji i zezwoleń na urządzenie gier hazardowych, zatwierdzanie regulaminów gry oraz wykonywanie kontroli celno-skarbowych, w tym kontroli produkcji i obrotu automatami do gier. W okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 31 października 2018 r. w wyniku przeprowadzonych kontroli zatrzymano 32 184 nielegalne automaty do gier, w tym ujawniono 12 022 szt. automatów do gier w magazynach. Elementami sprawowanego nadzoru było także rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych i ściganie ich sprawców, a także zapobieganie tym czynom.

Stwierdzono jednak, że ponad półtora roku po powstaniu Krajowej Administracji Skarbowej, obejmującej nową strukturę organizacyjną, a także nowelizacji

---

<sup>6</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330), zwanej dalej uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U.2019.1010 j.t.). – tajemnica przedsiębiorstwa.

<sup>7</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.

<sup>8</sup> Za 2017 r., wcześniej organów Służby Celnej.

<sup>9</sup> Według danych z Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych i Podatku od Gier wartość tego rynku za 2015 r. wyniosła 3,4 mld zł. Według danych z Departamentu Nadzoru nad Kontrolami wartość rynku zakładów wzajemnych online ogółem w II półroczu 2015 r. wyniosła 1,95 mld zł. Dla potrzeb kontroli (w celu dokonania porównania) przyjęto uproszczenie, że wartość rynku w I półroczu 2015 r. odpowiadała szacowanej wartości w II półroczu 2015 r. (co dało łącznie kwotę 3,9 mld zł).

<sup>10</sup> Według szacunków Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych i Podatku od Gier wartość tego rynku za 2017 r. wyniosła 5,9 mld zł, a według sprawozdania z Departamentu Nadzoru nad Kontrolami 4,7 mld zł.

przepisów ustawy o grach hazardowych, która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2017 r., nie dostosowano 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. W początkowym etapie wdrożenia Krajowej Administracji Skarbowej główny wysiłek skoncentrowano na minimalizacji zagrożeń, które mogłyby wpłynąć na ciągłość działań wykonywanych dotychczas przez poszczególne pionierskie (podatkowy, celny, kontroli skarbowej). Proces opracowania jednolitego modelu zarządzania ryzykiem zewnętrznym jest w toku.

Oceniając pozytywnie wywiązywanie się z obowiązku wydawania koncesji na prowadzenie kasyn gry NIK zauważa, że 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. Zdaniem NIK należy rozważyć zmianę 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. 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.

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

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>11</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Nadzór KAS nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe.**

- Opis stanu faktycznego 1. Wykonywanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe.

<sup>11</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Przestrzeganie prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe było nadzorowane przez Krajową Administrację Skarbową, powołaną ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (KAS)<sup>12</sup>, poprzez wykonywanie kontroli celno-skarbowych w obszarze gier hazardowych. Kontrolą obejmowano zgodność prowadzonej działalności ze zgłoszeniem, udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem gry. Przeprowadzano także kontrolę posiadania automatów do gier oraz produkcji i obrotu automatami do gier hazardowych oraz kontrolę wywiązywania się z obowiązków dotyczących podatku od gier i dopłat. Nadzór sprawowano także poprzez rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych oraz ścigania ich sprawców, a także zapobieganie tym czynom. Organami uprawnionymi do wykonywania wymienionych zadań są naczelnicy urzędów celno-skarbowych.

KAS we współpracy z Policją prowadziła działania dotyczące przeciwdziałania i zwalczania nielegalnego urządzania gier na automatach oraz nieuprawnionego ich posiadania. W okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 31 października 2018 r., w wyniku 5 626 przeprowadzonych kontroli, w których stwierdzono naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych (ugh)<sup>13</sup>, zatrzymano 32 184 nielegalne automaty do gier, w tym ujawniono 12 022 szt. automatów do gier w magazynach. Niezależnie od tego, w wyniku przeprowadzonych działań na terenie całego kraju, od 1 kwietnia 2017 r. przeprowadzono prawie 58 000 tzw. weryfikacji lokalizacji w miejscach, w których uprzednio zidentyfikowano nielegalne urządzanie gier na automatach, bądź występowało prawdopodobieństwo ich występowania. Miejsca takie sprawdzano pod kątem nielegalnego urządzania gier na automatach do gier bądź nieuprawnionego ich posiadania, korzystając m.in. ze źródeł zewnętrznych (Krajowy Telefon Interwencyjny, Policja, Inspekcja Handlowa, organy samorządowe, itp.). Czynności wykonywali funkcjonariusze celno-skarbowi w związku z realizacją nałożonych zadań dotyczących rozpoznawania, wykrywania i zwalczania przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych. W przypadku potwierdzenia się urządzania nielegalnych gier na automatach lub nieuprawnionego posiadania automatów do gier podejmowane były w tych miejscach stosowne czynności bądź w trybie kontroli celno-skarbowej bądź w trybie procesowym, których efektem jest m.in. liczba zatrzymanych automatów do gier.

Przygotowano *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*, które zostało przekazane do wiadomości i służbowego wykorzystania naczelnikom urzędów celno-skarbowych. Działania dotyczące nielegalnego urządzania gier na automatach i nieuprawnionego posiadania automatów były monitorowane z wykorzystaniem systemu *Karta2*<sup>14</sup>. Kontynuowano współpracę z Komendą Główną Policji w celu aktualizacji danych o miejscach nielegalnego urządzania gier na automatach. Dane o tych miejscach za okresy półroczne są przekazywane do Ministerstwa Finansów, a następnie przekazywane są do właściwych izb administracji skarbowej.

---

<sup>12</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 508, ze zm.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> *Karta2* to aplikacja umożliwiająca wygenerowanie raportu dobowego z działań dotyczących nielegalnego urządzania gier na automatach i nieuprawnionego posiadania automatów.

Szef KAS wydał polecenie niezwłocznego dokonywania weryfikacji przekazywanych organom KAS informacji dotyczących naruszeń przepisów ugh poprzez faktyczne sprawdzanie miejsc, w których zachodzi podejrzenie wystąpienia nieprawidłowości. W związku z tym zobowiązano Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie do cyklicznego (za okresy kwartalne) dokonywania analizy i oceny wyników działań zrealizowanych przez naczelników urzędów celno-skarbowych w tym zakresie. Naczelnikowi tego Urzędu polecono również monitorowanie negatywnych opinii dotyczących automatów do gier wydanych przez upoważnioną jednostkę badającą – Instytut Elektroniki w Warszawie, po jej ponownym upoważnieniu przez Ministra Finansów<sup>15</sup>, a także analizę negatywnych opinii wydawanych przez jednostki badające oraz opracowanie zasad monitorowania i koordynowania działań organów KAS podejmowanych na podstawie przeprowadzonej analizy. Zlecono przeprowadzenie analizy celem skatalogowania modeli automatów do gier, w tym zatrzymanych przez organy KAS w ramach prowadzonych działań. Opracowano i przekazano Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji informacje dotyczące nowych regulacji prawnych w obszarze gier hazardowych z prośbą o ich rozpowszechnienie w jednostkach administracji samorządowej, w szczególności zwrócenia uwagi na kwestie związane z udostępnieniem przez te jednostki lokali podmiotom prowadzącym działalność. Informacje o nowych regulacjach prawnych przekazano również Prezesowi Polskiej Izby Paliw Płynnych oraz Prezesowi Polskiej Organizacji Przemysłu i Przedsiębiorców z prośbą o ich rozpowszechnienie wśród zrzeszonych przedsiębiorców sektora paliwowego.

W przypadku naruszeń przepisów ustawy o grach hazardowych w sieci Internet realizowano zadania związane z funkcjonowaniem 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 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.). W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2018 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. Zadanie systematycznego przeglądu sieci Internet realizowane jest przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego. W związku z Mistrzostwami Świata w piłce nożnej (w 2018 r. w Rosji) Urzędowi temu polecono zintensyfikowanie działań związanych z monitorowaniem sieci Internet w celu identyfikowania stron lub usług zawierających treści umożliwiające urządzenie gier bez zezwolenia lub uczestniczenie w tych grach lub stanowiące niedozwoloną reklamę lub promocję albo informacje o sponsorowaniu. Prowadzono działania w celu przeciwdziałania zakazanej reklamie i promocji gier oraz informowania o sponsorowaniu w sieci Internet. Realizacja wytycznych jest przedstawiona w dalszej częściach wystąpienia.

---

<sup>15</sup> W związku z informacjami o możliwych nieprawidłowościach w przeprowadzanych przez jednostkę badającą Instytut Elektroniki w Warszawie Minister Rozwoju i Finansów wszczął w listopadzie 2016 r. postępowanie, w wyniku którego decyzją z dnia 19 lipca 2017 r. cofnął tej jednostce upoważnienie do wydawania opinii dotyczących automatów do gier.



W sektorze legalnych podmiotów urządzających zakłady wzajemne, poinformowano naczelników urzędów celno-skarbowych o zidentyfikowanych nieprawidłowościach w prowadzeniu takiej działalności, polecając przeprowadzenie kontroli działalności podmiotów urządzających zakłady wzajemne, jak również przekazywanie informacji o ujawnionych nieprawidłowościach na bieżąco do Departamentu Ministerstwa Finansów właściwego w zakresie wydawania zezwoleń oraz przekazywanie kwartalnych sprawozdań do Departamentu Nadzoru nad Kontrolami. Zlecono również koordynację kontroli celno-skarbowych w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych należących do jednego z podmiotów w związku z tym, że Ministerstwo Finansów miało informacje o możliwości naruszenia przepisów ugh i istniało ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w prowadzeniu działalności w kolejnych nowo otwieranych punktach przyjmowania zakładów wzajemnych. Zlecono także kontrolę przestrzegania przez podmioty przyjmujące zakłady wzajemne przepisów ugh dotyczących sponsoringu, a także przestrzegania przepisów dotyczących archiwizacji zakładów wzajemnych urządzanych przez sieć Internet. Wyniki przeprowadzonych kontroli przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

Przypomniano dyrektorom izb administracji skarbowej o zidentyfikowanym ryzyku występowania nieprawidłowości dotyczących zasad obliczania podstawy opodatkowania podatkiem od gier w grach organizowanych w formie turnieju pokera, przekazując wytyczne w tej sprawie, a pismem z dnia 26 października 2016 r. dyrektorom izb celnych polecono przeprowadzenie kontroli realizacji należnych zobowiązań podatkowych we wszystkich turniejach pokera urządzanych od 2010 r. w kasynach gry.

(akta kontroli str. 160-199, 206-210, 221-270, 316-334, 1726-1743, 2241, 2733-2734, 3171-3178, 3216-3307)

2. Minister Finansów/Szef Krajowej Administracji Skarbowej identyfikował i analizował obszary ryzyka związanego z prowadzeniem gier hazardowych, w tym w Internecie, a także dokonywał oceny zagrożeń występowania nieprawidłowości w tym obszarze. Dotychczas wyodrębnione zostały trzy obszary ryzyka:
  - gry hazardowe urządzane z wykorzystaniem mediów elektronicznych – (13.1);
  - gry hazardowe urządzane na automatach do gier bez wykorzystania mediów elektronicznych – (13.2);
  - *pozostałe gry hazardowe* inne niż występujące w obszarach 13.1 i 13.2 – (13.3).

W związku ze zmianami wprowadzonymi nowelizacją ustawy o grach hazardowych Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy w Szczecinie, na zlecenie ówczesnego Departamentu Kontroli i Analiz Ekonomicznych Ministerstwa Finansów<sup>16</sup> (pismo z 30 czerwca 2017 r.), a także na podstawie informacji i danych gromadzonych przez KAS, dokonał analizy i weryfikacji ryzyk w poszczególnych obszarach ryzyk *Grupy 13, dotyczących gier hazardowych* poprzez określenie nowych ryzyk, a także uzupełnienie i uaktualnienie dotychczasowych ryzyk, w celu zapewnienia skuteczności działań organów KAS w obszarze gier hazardowych, w szczególności zwalczania nielegalnych gier hazardowych. W wyniku przeprowadzonej przez Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy w Szczecinie analizy wyszczególniono w poszczególnych obszarach ryzyka o zasięgu krajowym, w tym dokonano ich

<sup>16</sup> Od 17 kwietnia 2018 r., Departament Nadzoru nad Kontrolami

przeglądu i ponownej oceny. Wyniki przeglądu ryzyka zostały przedstawione w *Raportach z analizy typu krajowego*<sup>17</sup>.

[...] <sup>18</sup>

Zlecono Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie monitorowanie występujących zagrożeń, identyfikację ryzyk, jak również opracowanie metod przeciwdziałania w związku ze zdiagnozowaniem nowego zjawiska stanowiącego próbę „obejścia” przepisów ugh, poprzez wprowadzenie na rynek krajowy nowego typu automatów do gier (konsoli do gier zręcznościowych pod nazwą SKILL TEST), służących do urządzania gier hazardowych pod pozorem gier zręcznościowych. Zlecono również Izbie Administracji Skarbowej w Katowicach przeprowadzenie kontroli celno-skarbowej w zidentyfikowanej Spółce organizującej takie gry, a informację w przedmiotowej sprawie przekazano do wszystkich dyrektorów izb administracji skarbowej.

W związku z wystąpieniem nowego zjawiska, dotyczącego urządzania nielegalnych gier na automatach w postaci pojawienia się nowego typu automatów do gier „automat walizkowy”, zlecono komórce realizującej zadania centralne dotyczące gier hazardowych (Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy) objęcie monitorowaniem przedmiotowego zjawiska i jego skali, identyfikację ryzyka z tym związanego oraz przedstawienie sposobów reakcji na stwierdzone ryzyko.

W związku ze stwierdzonymi przypadkami rozbieżności pomiędzy deklarowanym przez stronę charakterem gier, potwierdzanym opiniami wydawanymi przez różne podmioty oraz stwierdzanym podczas kontroli, Naczelnik Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego opracował dokument *Analiza opinii stwierdzających niehazardowy charakter gier na automatach*, który został przekazany naczelnikom urzędów celno-skarbowych do wykorzystania przy realizacji zadań związanych ze zwalczaniem nielegalnych gier na automatach.

Izba Administracji Skarbowej w Opolu Wydział Grupa Zadaniowa ds. e-kontroli prowadziła analizy i oceny skali zjawiska nielegalnych zakładów wzajemnych, urządzanych za pośrednictwem sieci Internet, a także (w związku z wnioskami NIK po kontrolach NIK KBF-4114-003-01/2014 i 1/14/001), ich reklamowania i promocji oraz skutków dla budżetu państwa. Szerzej na ten temat w dalszych częściach niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 6-11, 15-39, 48-63, 93-98, 198-199, 206-210, 314-331, 2601-2713)

Minister Finansów/Szef KAS wydał wytyczne dla podległych jednostek KAS dotyczące kontroli zakładów wzajemnych w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych w kontekście wskazanych ryzyk wystąpienia nieprawidłowości, dotyczące przyjmowania zakładów wzajemnych na zdarzenia wirtualne oraz terminali do obstawiania zakładów wzajemnych w punktach przyjmowania tych zakładów, w tym w kontekście zdarzeń wirtualnych)<sup>19</sup>. Zgodnie z tymi wytycznymi dane o wynikach kontroli są przekazywane w okresach kwartalnych.

<sup>17</sup> [Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330), zwanej dalej uodip oraz art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.), zwanej dalej OP – tajemnica skarbowa.]

<sup>18</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip oraz art. 293 OP - tajemnica skarbowa.

<sup>19</sup> 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 i Podatku od Gier z dnia 3 listopada 2017 r. nr PS4.6890.122.2017)

(akta kontroli str. 6-11, 198-199, 209-212, 221-270)

W Ministerstwie Finansów corocznie opracowywana jest *Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych*<sup>20</sup>. Celem 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.

3. Ponad półtora roku po powstaniu Krajowej Administracji Skarbowej, obejmującej od 1 marca 2018 r. nową strukturę organizacyjną, a także nowelizacji przepisów ustawy o grach hazardowych, która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2017 r., nie dostosowano systemu do zarządzania ryzykiem zewnętrznym i procedur zarządzania ryzykiem zewnętrznym do nowej struktury organizacyjnej, uprawnień i zadań jednostek organizacyjnych KAS (w tym zadań centralnych wykonywanych przez Dział Kontroli Gier Hazardowych w Zachodniopomorskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Szczecinie) oraz aktualnego stanu prawnego dotyczącego gier hazardowych i nie opracowano kompleksowego dokumentu dotyczącego zarządzania ryzykiem zewnętrznym.

Przed wprowadzeniem KAS, zarządzanie ryzykiem zewnętrznym, tryb planowania i wykonywania kontroli, a także sprawozdawczość z wykonania kontroli były uregulowane w ramach systemu kontroli wykonywanych przez Służbę Celną na podstawie zarządzenia nr 6 Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie systemu kontroli wykonywanych przez Służbę Celną<sup>21</sup>. Organizację systemu kontroli regulowały między innymi następujące dokumenty:

- Systematyka obszarów i metod reakcji na ryzyko,
- Instrukcja w sprawie zasad prowadzenia analiz dla potrzeb kontroli wykonywanych przez Służbę Celną,
- Instrukcja w sprawie opracowania strategicznego planu kontroli i sprawozdawczości,
- Instrukcja dla funkcjonariuszy celnych komórek zwalczania przestępczości,
- Instrukcja w sprawie procedur kontroli przedsiębiorcy,
- Koncepcja powołania Strategicznego Centrum Analiz Służby Celnej,
- Dokument: Krajowa Grupa Zadaniowa model organizacyjny.

Zasady polityki zarządzania ryzykiem zewnętrznym określał dokument z 1 lipca 2014 r.: *Polityka zarządzania ryzykiem zewnętrznym w Administracji Podatkowej*. Dokument ten wskazywał zasady identyfikacji ryzyka, wraz z regułami jego oceny wprowadzając obowiązek ewidencjonowania zarówno na poziomie centralnym, regionalnym jak i lokalnym zidentyfikowanych ryzyk w rejestrze zawierającym określoną przez dokument strukturę (Centralnym Rejestrze Ryzyk).

Funkcjonowanie kontroli było wspomagane systemem informatycznym Zintegrowany System Zarządzania Ryzykiem ZISAR. Po powstaniu KAS, od 1 marca 2017 r. komórki analityczne organów Krajowej Administracji Skarbowej nie sporządzają profili ryzyka i nie prowadzą spraw w Zintegrowanym Systemie Analizy Ryzyka ZISAR (profile zostały zarchiwizowane), a funkcjonujący w systemie ZISAR

<sup>20</sup> W związku z poleceniem Rady Ministrów nakładającym na ministra właściwego ds. finansów publicznych obowiązek informowania Rady Ministrów o stanie realizacji ustawy o grach hazardowych.

<sup>21</sup> Instrukcja (niepublikowana) została zatwierdzona przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Jacka Kapicę.

*Rejestr Kontroli* może służyć jedynie do przeglądania wyników kontroli, jako źródło informacji. Nie umożliwia jednak automatycznie zarządzania ryzykiem w obszarze 13 dotyczącym gier hazardowych i utrudnia zarządzanie ryzykiem w tym obszarze.

(akta kontroli str. 1744-1800, 2716-2727)

Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa KAS Piotr Walczak, w piśmie z 25 maja 2018 r. do dyrektorów izb administracji skarbowej wskazał zadanie określenia jednolitego modelu zarządzania ryzykiem zewnętrznym, odnoszącego się do podejmowanych na każdym szczeblu organizacyjnym KAS działań mieszczących się w zarządzaniu ryzykiem zewnętrznym, jednym z bardziej palących zagadnień, które wymagają rozwiązania w ramach funkcjonowania KAS.

Dyrektor Departamentu Analiz Ministerstwa Finansów Leszek Syguła wyjaśnił<sup>22</sup>, że aktualnie w KAS funkcjonuje system zarządzania ryzykiem zewnętrznym w oparciu o dokumenty opracowane jeszcze przez Administrację Podatkową i Służbę Celną, które formalnie nie zostały uchylone i nadal obowiązują. W najbliższej przyszłości zostanie opracowana i przesłana do dyrektorów izb administracji skarbowych *Polityka zarządzania procesem analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej*. Trwa proces dostosowania Zintegrowanego Systemu Analizy Ryzyka ZISAR do zmian wynikających z przeprowadzonej transformacji służb celnych i podatkowych. Aktualnie rozpoczęto proces wdrożenia pilotażowego. Proces dostosowania Systemu ZISAR do zmian wynikających z przeprowadzonej transformacji służb celnych i podatkowych, teoretycznie rozpoczął się jeszcze przed wejściem w życie reformy, tj. przed 1 marca 2017 r. Wynika to z faktu, że w marcu 2016 r. z Wykonawcą Systemu zawarto umowę, której przedmiotem było dostosowanie Systemu na potrzeby procesu kontroli podatkowej i czynności sprawdzających. Równoległe prowadzone były prace w ramach Projektu ZISAR PLUS realizowanego w ramach Programu PUESC<sup>23</sup>. Na przełomie br. uruchomione zostało postępowanie przetargowe, w wyniku którego 30 października br. zawarto umowę z Wykonawcą. Projekt zarządzenia Ministra Finansów w sprawie automatycznej analizy ryzyka jest po uzgodnieniach wewnętrznych, na etapie konsultacji z Departamentem Prawnym, przed przedłożeniem do podpisu Ministrowi Finansów.

Realizując zadania mające na celu wdrożenie w Krajowej Administracji Skarbowej jednolitych zasad zarządzania procesem analitycznym, w lipcu 2018 r. został powołany spośród pracowników i funkcjonariuszy izb administracji skarbowych zespół ds. opracowania polityki zarządzania procesem analitycznym w KAS (z uwzględnieniem zarządzania ryzykiem zewnętrznym). W chwili obecnej przygotowany jest dokument stanowiący ramy polityki zarządzania procesem analitycznym w KAS. Zgodnie z harmonogramem *Polityka zarządzania procesem analitycznym w KAS* zostanie opracowana i przesłana do dyrektorów izb administracji skarbowych do końca grudnia 2018 r. Prace prowadzone są zgodnie z harmonogramem i nie ma opóźnień. „W dniach 5-7 listopada 2018 r. odbyło się we Wrocławiu spotkanie w sprawie dopracowania Instrukcji ewaluacyjnej. W chwili obecnej (5-9 listopada br.) w Warszawie prowadzone są warsztaty, których celem jest opracowanie Instrukcji dotyczącej procesu identyfikacji ryzyka oraz obsługi Centralnego Rejestru Ryzyk, Instrukcji analitycznej i Instrukcji planistycznej w kontekście opracowywanej polityki zarządzania procesem analitycznym w KAS”.

<sup>22</sup> Zadanie określenia polityki zarządzania ryzykiem zewnętrznym w KAS powierzono do wykonania Departamentowi Analiz Ministerstwa Finansów.

<sup>23</sup> Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych.

Sekretarz Stanu Szef Krajowej Administracji Skarbowej Marian Banaś wyjaśnił, że w początkowym etapie wdrożenia KAS główny wysiłek skoncentrowano na minimalizacji zagrożeń, które mogłyby wpłynąć na ciągłość działań wykonywanych dotychczas przez poszczególne pionory (podatkowy, celny, kontroli skarbowej). Dopiero wyeliminowanie części dotychczasowych problemów związanych m.in. z rozproszeniem baz danych czy różnymi standardami działania umożliwiły rozpoczęcie prac nad opracowaniem systemu zarządzania ryzykiem zewnętrznym w KAS. Proces ten jest złożony i wymaga czasu. Przyjęto, że w okresie wdrożenia nowego systemu obowiązywać będą stare regulacje. Ich uzupełnienie stanowi *Systematyka obszarów i metod reakcji na ryzyko*, systematyzująca aktywności komórek kontrolnych Służby Celnej poprzez pogrupowanie ich w obszary ryzyka, którym przypisane zostały najbardziej typowe reakcje na ryzyko.

(akta kontroli str. 2714-2727, 3169-3170)

Według informacji Dyrektora Departamentu Nadzoru i Kontroli, w 2016 r. Grupa Zadaniowa ds. Kontroli Gier Hazardowych Izby Celnej w Szczecinie opracowała moduł szkoleniowy *Zwalczanie przestępczości w zakresie nielegalnego urzędowania i prowadzenia gier na automatach*. Moduł ten, po weryfikacji i wprowadzeniu zmian przez Ministerstwo Finansów, został zatwierdzony przez Zastępcę Szefa Służby Celnej 10 listopada 2016. Moduł został przeznaczony dla funkcjonariuszy, którzy realizują zadania dotyczące zwalczania przestępczości, dotyczącej nielegalnego urzędowania i prowadzenia gier na automatach. Na szkolenia mają być kierowani funkcjonariusze, którzy zaliczyli moduł *Kontrola urzędowania i prowadzenia gier hazardowych* oraz moduł *Postępowanie karne skarbowe w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe*. Szkolenie zawierające wykład i ćwiczenia praktyczne miało trwać 22 godziny, w tym 15 godzin przeznaczono na praktyczne aspekty zwalczania procederu nielegalnego urzędowania i prowadzenia gier na automatach. Pierwsze szkolenie podwyższające kompetencje pracowników KAS w oparciu o przedmiotowy moduł zostało przeprowadzone w dniach 3-5 października 2018 r., następne w dniach 21-23 listopada br. Łącznie przeszkolono 48 osób, w tym 47 funkcjonariuszy. Program szkolenia obejmował 20-21 godzin dydaktycznych.

Szkolenie *Kontrola urzędowania i prowadzenia gier hazardowych* odbyło się w dwóch terminach (19-21 listopada br i 21-23 listopada br.), w oparciu o program opracowany przez pracownika Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelizacją. Łącznie przeszkolono 32 osoby. Szkolenie *Postępowanie karne skarbowe w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe* nie było realizowane w postaci odrębnego szkolenia, a stanowiło część szkolenia pt. „Zasadniczy kurs zawodowy – część profilowana dla funkcjonariuszy w oddziałach celnych (w wymiarze 16 godzin dla 32 osób) i dla funkcjonariuszy pionu zwalczania przestępczości ekonomicznej, dochodzeniowo-śledczego, kontroli rynku (w wymiarze 24 godzin dla 84 osób).

(akta kontroli str. 198-199, 212, 355-361, 2733-2734, 3177-3181, 3202-3215)

W 2018 r. została uruchomiona przez organy Krajowej Administracji Skarbowej kampania informacyjno-edukacyjna w obszarze nielegalnego urzędowania gier hazardowych, w tym w sieci Internet. Program kampanii opiera się na działaniach informacyjnych oraz edukacyjnych, polegających na przekazaniu zarówno uczniom, jak również ich rodzicom i nauczycielom oraz studentom i nauczycielom akademickim 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.

Działania te mają być prowadzone od 1 września 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. na podstawie *Ramowego planu działań informacyjno-edukacyjnych*, zatwierdzonego 11 sierpnia 2017 r., a następnie zawieszzonego do 1 września 2018 r. Szerzej na ten temat w dalszej części wystąpienia (w obszarze 4 – Działania KAS na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu).

(akta kontroli str. 198-199, 212, 362, 2591-2593)

#### 4. Koncesje i zezwolenia

Spośród urządzanych legalnie gier hazardowych, w 2016 r. 224 podmioty urządziły łącznie 459 loterii promocyjnych, 16 podmiotów urządziło 43 loterie audiodeksowe, 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 fantowe<sup>24</sup>. Według stanu na 20 września 2018 r.<sup>25</sup> 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 okresie objętym kontrolą (według stanu na 31 października 2018 r.) funkcjonowało 46 zezwoleń na przyjmowanie zakładów wzajemnych wydanych w okresie od 2 października 2012 r. do 30 października 2018 r. Najwięcej zezwoleń miały StarTyp Sport Zakłady Wzajemne Sp. z o.o. (13 zezwoleń) i FORTUNA online Zakłady Bokmacherskie Sp. z o.o. (osiem zezwoleń). W latach 2016-2018 Minister Finansów cofnął jednemu podmiotowi dwa zezwolenia w części<sup>26</sup>.

Zakłady wzajemne w 2016 urządziło osiem podmiotów, a w 2017 r. dziewięć i w 2018 r. (stan na 31 października) 14 podmiotów. Liczba punktów przyjmowania zakładów wzajemnych wynosiła na koniec 2016 r. – 2 355, na koniec 2017 r. – 2 510, a na 31 października 2018 r. – 2 560. Zakłady wzajemne przez Internet w 2016 i 2017 r. urządziło siedem podmiotów, a w 2018 r. (stan na 31 października) 12 podmiotów.

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. Sprawa salonów do gier na automatach prowadzonych przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o. przedstawiona jest w dalszej części wystąpienia.

W okresie objętym kontrolą (według stanu na 31 października 2018 r.) funkcjonowało 49 koncesji na prowadzenie kasyna gry wydanych w okresie od 27 lutego 2013 r. do 28 września 2018 r. W latach 2016-2018 nie cofnięto koncesji z powodów określonych w art. 59 ugh.

W całym 2016 r. siedem podmiotów mających koncesje (nowo wydane i wcześniejsze, które obowiązywały w 2016 r.) prowadziło 53 kasyna gry, w tym

<sup>24</sup> Dane za 2016 r. i 2017 r. na podstawie Informacji o realizacji ustawy o grach hazardowych za 2016 r. i 2017 r.

<sup>25</sup> 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).

<sup>26</sup> W latach 2016-2018 Minister Finansów na podstawie art. 58 ugh w ośmiu przypadkach wzywał podmioty, które mają zezwolenie na urządzanie zakładów wzajemnych do usunięcia stwierdzonych uchybień. W jednym przypadku nieprawidłowości nie zostały usunięte (zezwoleń cofnięto w części), w pozostałych Służby Celno-Skarbowe w wyniku przeprowadzonej weryfikacji stwierdziły, że nieprawidłowości nie miały miejsca.

37 kasyn prowadziły podmioty powiązane kapitałowo i osobowo ze Spółką Zjednoczone Przedsiębiorstwa Rozrywkowe SA i dziewięć kasyn prowadzonych przez podmioty powiązane z Casinos Poland Sp. z o.o. Pozostałe podmioty (Estrada Polska Sp. z o.o. i Casino Polonia Wrocław Sp. z o.o. prowadziły siedem kasyn. W całym 2017 r. siedem podmiotów prowadziło 52 kasyna gry (37 w grupie ZPR SA i 10 w grupie Casinos Poland Sp. z o.o. W I kwartale 2018 r. dziewięć podmiotów prowadziło 41 kasyn gry (30 w grupie ZPR SA i pięć w grupie Casinos Poland Sp. z o.o.)<sup>27</sup>.

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.

(akta kontroli str.1523-1538, 1546-1556, 1632-1637, 1810-1811, 2243-2255)

## 5. Weryfikowanie deklarowanej podstawy opodatkowania

Zgodnie art. 33 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 pieniężne*<sup>28</sup> 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. 5 rozporządzenia, zgodność wysokości podstawy opodatkowania podatkiem od gier uprzednio deklarowanej przez podmiot, który uzyskał koncesję lub zezwolenie w wyniku przetargu, z realnie uzyskaną w działalności prowadzonej na podstawie takiej koncesji lub zezwolenia, przy czym bierze się pod uwagę koncesje i zezwolenia uzyskane w okresie ostatnich trzech lat kalendarzowych poprzedzających rok, w którym zostało ogłoszone zawiadomienie o przetargu. Punktacja w ramach tych kryteriów oceny ofert przetargowych zawarta jest w załączniku do rozporządzenia (w pkt. 3a i 5). Punktowane jest również stwierdzone przez organ udzielający koncesji lub zezwolenia lub organ właściwy w sprawach kontroli niedotrzymanie warunków deklarowanych w ofercie przez podmiot, który uzyskał koncesję lub zezwolenie w wyniku przetargu, w okresie trzech lat od uzyskania 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).

Badaniem objęto pięć<sup>29</sup> z 12 przetargów na udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry rozstrzygniętych w okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. i zastosowane w Ministerstwie Finansów kryteria. Na podstawie badanych spraw stwierdzono znaczne dysproporcje w deklarowaniu przez spółki przystępujące do

<sup>27</sup> W latach 2016-2018 do podmiotów powiązanych osobowo i kapitałowo ze Spółką Zjednoczone Przedsiębiorstwa Rozrywkowe SA należały: Finkorp Sp. z o.o., Casino Sp. z o.o., Bingo Centrum Sp. z o.o., Bookmacher Sp. z o.o., Medella SA. Do grupy Casinos Poland Sp. z o.o. należy Tullus Investments Sp. z o.o., w której Casinos Poland Sp. z o.o. ma 100% udziałów.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1156.

<sup>29</sup> Badaniem objęto przetargi o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry w województwach: pomorskim, podlaskim, małopolskim, dolnośląskim i łódzkim.

przetargu podstawy opodatkowania za pierwsze trzy lata działalności i trzy następne. Nie stwierdzono jednak, aby o wygranej przesądziły punkty za kryterium deklarowanej najwyższej podstawy opodatkowania. Ustalono m.in., że:

W przetargu o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry w województwie **podlaskim** koncesja została przyznana Bookmacher Sp. z o.o., która zadeklarowała podstawę opodatkowania za sześć lat razem w wysokości [...] <sup>30</sup> (decyzja Ministra Finansów z dnia 19 lipca 2017 r. nr PS4.6839.9.2016). Spółki, które nie otrzymały koncesji deklarowały wyższą podstawę opodatkowania.

W przetargu o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry w województwie **łódzkim** koncesja została przyznana Tullios 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 <sup>31</sup>. W uzasadnieniu decyzji podano, że Casino Sp. z o.o., której dwie oferty na różne lokalizacje uzyskały najwięcej punktów (28 i 26 pkt) uzyskała już wcześniej koncesje na prowadzenie kasyna w tych lokalizacjach na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2018 r., uzyskanej po przeprowadzeniu wcześniejszego postępowania przetargowego ogłoszonego 28 sierpnia 2017 r. Przyznanie kolejnej koncesji Spółce Casino Sp. z o.o. na te lokalizacje będzie prowadziło do sytuacji, że pod jednym adresem prowadzone będą, przez ten sam podmiot dwa ośrodki gier w lokalach bezpośrednio przylegających do siebie (w pierwszej sytuacji) i w tym samym lokalu na tej samej powierzchni (druga sytuacja). W tej sytuacji Minister Finansów, ze względu na szczególny charakter działalności gospodarczej i przez wzgląd na interes społeczny, samodzielnie dokonał wyboru oferty podmiotu, któremu udzielił koncesji, spośród ofert spełniających warunki formalne.

W przetargu o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry w województwie **pomorskim** (decyzja Ministra Finansów z dnia 10 lipca 2017 r. nr PS4.6839.6.2016) i w województwie **dolnośląskim** (decyzja Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 2018 r. nr PS4.6839.5.2017) koncesje zostały przyznane Casino Sp. z o.o., która w składanych ofertach zadeklarowała najwyższą podstawę opodatkowania <sup>32</sup>, jednakże o uzyskaniu najwyższej liczby punktów i przyznaniu koncesji Casino Sp. z o.o. przesądziła wyższa niż otrzymali pozostali oferenci liczba punktów za spełnienie innych kryteriów (m.in. za terminowość rozpoczynania dotychczasowej działalności, za dotrzymanie warunków deklarowanych w ofercie przetargowej w ostatnich trzech latach od otrzymania koncesji).

W przetargu o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry w województwie **małopolskim** koncesje otrzymały Tullios Investments Sp. z o.o., Zjednoczone Przedsiębiorstwa Rozrywkowe SA (28 pkt) i Casino Sp. z o.o. (25 pkt). Najwyższą podstawę opodatkowania zadeklarowała [...] <sup>33</sup>, uzyskując maksymalną liczbę punktów (3) za to kryterium.

(akta kontroli str.1801-1803, 1830-1897, 1908-2087)

Zdaniem NIK, pomimo iż w zbadanych sprawach kryterium najwyższej podstawy opodatkowania nie było decydujące dla przyznania koncesji, to jednak stwierdzono znaczne dysproporcje w deklarowanych przychodach za pierwsze trzy lata i kolejne trzy lata działalności (dochody na trzy kolejne lata nawet tysiącrotnie większe niż

<sup>30</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.

<sup>31</sup> [ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.]

<sup>32</sup> [ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa. ]

<sup>33</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.



za pierwsze trzy lata). Na przykład w przetargu na udzielenie koncesji [...]»<sup>34</sup> Wskazuje to na przypadki zawyżania deklarowanej podstawy opodatkowania w trzech kolejnych latach.

Dyrektor Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Justyna Przekopiak wyjaśniła, że komisja przetargowa w trakcie postępowania przetargowego nie może weryfikować deklarowanej podstawy opodatkowania, bowiem faktyczna weryfikacja rzetelności będzie możliwa dopiero na podstawie osiągniętych kwot z działalności kasyna gry w danej lokalizacji, która będzie podlegała ocenie przy okazji ubiegania się spółki o udzielenie koncesji w drodze przetargu, co nie oznacza, że Ministerstwo Finansów nie monitoruje bieżącej sytuacji podatkowej podmiotów mających koncesję.

Zdaniem NIK należy rozważyć zmianę rozporządzenia, by wyeliminować przypadki zawyżania przychodów za okres, który nie podlega kontroli, gdyż powoduje to, że Ministerstwo Finansów przyjmuje i ocenia deklaracje o podstawie opodatkowania, która jest faktycznie niemożliwa do osiągnięcia na polskim rynku.

(akta kontroli str. 1723-1725, 1801-1807, 1988-2033)

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. Spotkanie to odbyło się 9 maja 2018 r. w związku ze skierowanymi do Ministra Finansów wystąpieniami tych podmiotów<sup>35</sup>, które przedstawiły krytyczne uwagi na temat 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.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Paweł Gruza w pismach z dnia 16 i 23 sierpnia 2018 r., skierowanych do prezesów/członków zarządu tych podmiotów, także do przewodniczących związków zawodowych działających przy tych podmiotach poinformował, że przetargi na prowadzenie kasyna gry prowadzone są zgodnie z przepisami określonymi w ustawie o grach hazardowych (art. 33 ugh) i przepisami wykonawczymi, w sposób niedyskryminujący któregokolwiek z uczestników. Przyjęte w rozporządzeniu kryteria przetargowe są stosowane wobec wszystkich podmiotów i pozwalają na wszechstronną ocenę złożonych ofert, stanowią również wielopłaszczyznową formę oceny podmiotów w postępowaniu przetargowym przystępujących do przetargu i dotyczą oceny ofert oraz warunków formalnych przedstawionych przez każdy z podmiotów uczestniczących w takim postępowaniu. Wyłanianie najkorzystniejszej oferty odbywa się w czytelny i łatwo weryfikowalny sposób. Poinformował również przedstawiciele kasyn gry, że niezależnie od tego, zgłoszone zastrzeżenia poddane zostaną analizie i zostaną wzięte pod uwagę przy ewentualnej zmianie przepisów rozporządzenia dotyczących kryteriów oceny ofert i punktacji przetargowej.

Dyrektor Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier wyjaśniła, że każdy podmiot ubiegający się o koncesję ma obowiązek zadeklarować podstawę opodatkowania podatkiem od gier jaką planuje osiągnąć w działalności prowadzonej na podstawie koncesji. Deklaracja ta jest jednym z kryteriów

<sup>34</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.

<sup>35</sup> Pisma z dnia 16 i 29 maja 2018 r. oraz z dnia 3 lipca 2018 r.

określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów, gdyż jednym z celów przyznania koncesji na prowadzenie kasyna gry jest osiągnięcie wpływów z tytułu podatku od gier. Jednocześnie to rozporządzenie wprowadza rozwiązania, które mają na celu wyrównanie szans podmiotów, które dotychczas nie prowadziły kasyna gry, nie przystępowały do przetargu lub uzyskały koncesje w innym okresie albo nie jest możliwe zweryfikowanie zgodności ze względu na zbyt krótki okres sprawozdawczości. Minister Finansów na bieżąco analizuje kryteria oceny ofert przetargowych w ramach regulacji rynku gier hazardowych, również w świetle doniesień prasowych i wystąpień podmiotów działających na tym rynku. W toku są analizy oraz symulacje zmian, które uwzględniają obecną strukturę rynku dotyczącą kasyn gry, na którym funkcjonują dwa znaczące podmioty – Casinos Poland Sp. z o.o. i Zjednoczone Przedsiębiorstwa Rozrywkowe SA. Ewentualne zmiany kryteriów przetargowych powinny również w optymalny sposób realizować cele ustawy o grach hazardowych, którymi są ochrona gracza, w tym małoletnich, ograniczenie szarej strefy gier hazardowych i realizacja wpływów do budżetu.

(akta kontroli str.1804-1809, 1815-1828)

W protokołach postępowania dotyczących udzielenia koncesji na prowadzenie kasyna gry w województwach: małopolskim (PS4.6839.4.2017), dolnośląskim (PS4.6839.5.2017) i łódzkim (PS4.6839.6.2017), zapisano, że zgodność wysokości podstawy opodatkowania podatkiem od gier uprzednio deklarowanej przez podmiot z realnie uzyskaną w działalności prowadzonej na podstawie takiej koncesji lub zezwolenia przyjmowana była i oceniana na podstawie oświadczenia podmiotu składającego ofertę. Tak było na przykład w części protokołów dotyczących koncesji dla województwa małopolskiego i ofert złożonych przez Casino Sp. z o.o., Estrada Polska Sp. z o.o., ZPR SA). W innych protokołach (Bookmacher Sp. z o.o., Casinos Poland Sp. z o.o., Polskie Kasyna Sp. z o.o., Tullos Investment Sp. z o.o.) zapisano, że zgodnie z oświadczeniem Spółka nie uzyskała koncesji lub zezwolenia w wyniku przetargu. Podobne zapisy znajdują się w postępowaniach dotyczących koncesji dla województwa dolnośląskiego i łódzkiego.

W aktach badanych spraw nie było dokumentu/notatki/adnotacji itp., 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 uprzednio deklarowanej przez podmiot z realnie uzyskaną w 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. i załączniki do deklaracji dla podatku od gier (POG-5A) za powyższe miesiące.

(akta kontroli str. 1723-1724, 1801-1803, 1830-1897, 1908-2087)

Dyrektor Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier wyjaśniła, że weryfikacja dokonywana jest na podstawie przedłożonych deklaracji POG, o ile zostały złożone przez Spółkę do oferty, a w przypadku ich braku na podstawie dostępnych pracownikom Departamentu baz danych, zebranych na podstawie deklaracji POG i IGH, które są na bieżąco analizowane i weryfikowane pod względem rzetelności i zgodności ze stanem rzeczywistym. W przypadku, gdy weryfikacja przez komisję przetargową złożonych oświadczeń jest pozytywna, komisja nie potwierdza tej okoliczności żadną notatką tylko wyłącznie przyznaniem punktów za to kryterium. Natomiast w sytuacji, gdy weryfikacja wykaże niezgodność

złożonego oświadczenia z realnie uzyskaną wysokością podstawy opodatkowania, znajdzie to swoje odzwierciedlenie w protokole przetargu.

Zdaniem NIK, okoliczność sprawdzenia i weryfikowania zgodności oświadczeń ze stanem rzeczywistym powinna być potwierdzona i utrwalona w aktach postępowania lub w protokole z postępowania dla większej przejrzystości postępowania.

(akta kontroli str.1723-1725, 1804-1807)

## 6. Zatwierdzanie regulaminów gry

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ugh, warunkiem urządzania gier objętych monopolem państwa jest zatwierdzenie ich regulaminu, w tym jego każdorazowej zmiany, przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

W 2017 r. do Ministra Finansów wpłynęły 34 wnioski o zatwierdzenie regulaminów gier objętych monopolem państwa lub zmian w regulaminie, a w 2018 r. 21 wniosków. 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 gier<sup>36</sup>.

Załatwienie sprawy w trzech postępowaniach trwało 7-10 dni<sup>37</sup>, w sześciu postępowaniach 17-25 dni, w sześciu 30-46 dni, w jednym 96 dni i w jednym 204 dni, co oznacza że w tym postępowaniu przekroczony został termin określony w art. 9 ust. 2 ugh, tj. sześciu miesięcy od dnia od dnia przedłożenia regulaminu do zatwierdzenia. Sprawa dotyczyła zatwierdzenia regulaminu gier na automatach urządzanych przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o. w salonach gier na automatach. Ustalono, że Spółka Totalizator Sportowy wystąpiła o zatwierdzenie regulaminu gier na automatach 30 sierpnia 2017 r. Po analizie projektu regulaminu (i kolejnych projektów) Ministerstwo Finansów 7 września, a następnie w dniach: 23 października, 21 listopada 2017 r. oraz 5 stycznia i 28 lutego 2018 r. wzywało Spółkę do dokonania zmian dostosowujących projekt regulaminu do wymogów ustawy o grach hazardowych. Po dokonaniu stosownych zmian, Minister Finansów decyzją z dnia 22 marca 2018 r. nr PS4.6850.2.2017 zatwierdził Regulamin gier na automatach urządzanych przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o. w salonach gier na automatach.

(akta kontroli str.1641, 1644-1647, 1666, 2088, 2243-2255)

W dwóch postępowaniach Minister Finansów odmówił zatwierdzenia regulaminu. W pierwszej sprawie (wniosek z dnia 17 sierpnia 2017, decyzja z 6 grudnia 2017 r. nr PS4.6855.5.2017) 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. W drugiej sprawie (wniosek z dnia 22 grudnia 2017 r., decyzja z 30 maja 2018 r. nr PS4.6855.7.2017) Minister Finansów odmówił zatwierdzenia pięciu regulaminów loterii pieniężnych. Przyczyną odmowy 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.

(akta kontroli str. 1644, 2089-2093)

<sup>36</sup> W 2017 r. i 2018 r. załatwiane były także wnioski, które wpłynęły przed 1 stycznia 2017 r.

<sup>37</sup> Jedno postępowanie dotyczyło więcej niż jednego regulaminu.

Według stanu na dzień badania (30 września 2018 r.) nie zostały zakończone trzy postępowania, z tego: jedno z wniosku który wpłynął 20 grudnia 2017 r. o zatwierdzenie regulaminu gier w karty, gry w kości, gier cylindrycznych i gier na automatach przez sieć Internet i dwa postępowania z wniosków, które wpłynęły 4 czerwca 2018 r. (o zatwierdzenie zmian w trzech regulaminach gier liczbowych: Eurojackpot, Lotto oraz Plus i Mini Lotto, dotyczących możliwości zawierania zakładów przez sieć Internet) i 12 września 2018 r. dotyczące zatwierdzenia trzech regulaminów loterii pieniężnych.

- Co do wniosków z 20 grudnia 2017 r. (PS4.6852.9.2017) i z 4 czerwca 2018 r. (PS4.6854.2.2018) Minister Finansów wzywał Spółkę Totalizator Sportowy do korekty złożonych projektów regulaminów wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy.

Spółka, 21 września 2018 r. przedłożyła skorygowane regulaminy gier liczbowych przez sieć Internet, które zostały poddane analizie (dot. wniosku z 4 czerwca 2018 r.). Minister Finansów decyzją z dnia 5 października 2018 r. PS4.6854.2.2018 zatwierdził zmiany w przedłożonych trzech regulaminach gier liczbowych: Eurojackpot, Lotto oraz Plus i Mini Lotto, dotyczących możliwości zawierania zakładów przez sieć Internet.

Wniosek z 20 grudnia 2017 r. (PS4.6852.9.2017) o zatwierdzenie Regulaminu gier w karty, gier w kości, gier cylindrycznych i gier na automatach zarządzanych przez Totalizator Sportowy przez sieć Internet był toku załatwienia; analizowano przedłożone w dniach 17 i 26 października 2018 r. projekty trzech regulaminów (Spółka Totalizator Sportowy na tym etapie poinformowała o sporządzeniu i przedłożeniu odrębnych regulaminów dla każdego rodzaju gier). Nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono na 31 października 2018 r. Decyzją z dnia 31 października 2018 r. nr PS4.6852.9.2017/1 Minister Finansów zatwierdził Regulamin gier na automatach zarządzanych przez Totalizator Sportowy przez sieć Internet. Nie zatwierdził natomiast regulaminu gier w karty i regulaminu gier cylindrycznych zarządzanych przez sieć Internet, przedłożonych 26 października 2018 r., wyznaczając (postanowieniem z dnia 31 października nr PS4.6852.9.2017) nowy termin załatwienia sprawy do 15 grudnia 2018 r. Regulamin gier cylindrycznych został zatwierdzony 15 listopada 2018 r. decyzją nr PS4.6852.9.2017/2. Spółka Totalizator Sportowy, 14 listopada 2018 r. przedłożyła do zatwierdzenia regulamin gier w karty przez sieć Internet, jednocześnie poinformowała, że nie przewiduje wprowadzenia do oferty gier w kości i nie będzie przedkładała regulaminu gry.

- Ustawowy termin rozpatrzenia wniosku z 12 września 2018 r. o zatwierdzenie trzech regulaminów loterii pieniężnych to 12 luty 2019 r.

(akta kontroli str.1643-1647, 2094-2240)

#### 7. Uruchomienie gier objętych monopolem Państwa (gier w salonach gier na automatach poza kasynami gry oraz gier hazardowych w Internecie)

W wyniku nowelizacji ustawy o grach hazardowych, monopol państwa dotyczący prowadzenia salonów gier na automatach (poza kasynami) powierzono od 1 kwietnia 2017 r. spółce Totalizator Sportowy. Nastąpiło to po trzech i pół miesiąca od uchwalenia ustawy. Od 1 kwietnia 2017 r. nastąpiło również rozszerzenie monopolu Państwa powierzonego Totalizatorowi Sportowemu o gry hazardowe w Internecie.

Na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>38</sup>, od 30 maja 2018 r. uprawnienia z udziałów należących do

<sup>38</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1182, ze zm.

Skarbu Państwa w Totalizatorze Sportowym Sp. z o.o.<sup>39</sup>, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt tej ustawy, wykonuje Minister Finansów, który 5 lipca 2018 r. upoważnił do reprezentowania Skarbu Państwa Dyrektora Departamentu Prawnego. Poprzednio Totalizator Sportowy Sp. z o.o. była nadzorowana przez Ministra Rozwoju (do 9 stycznia 2018 r.), 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).

(akta kontroli str.1898-1907, 2737-2746)

Projekt uruchomienia przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o. salonów gier na automatach objętych monopolem Państwa opóźnił się. Do końca 2017 r. Spółka nie uruchomiła takiej działalności.

Zgodnie z przedstawionymi dokumentami, [...] <sup>40</sup>, przyjęty przez Totalizator 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. Dostawcą Systemu Centralnego do obsługi sieci automatów<sup>41</sup> i automatów do gry (terminali EGM), serwisu automatów oraz partnerem realizującym obsługę systemu sprzedaży maili być Wojskowe Zakłady Łączności nr 1 SA (WZŁ), dostawcą łączy teleinformatycznych oraz infrastruktury Data Center – Exatel SA, dostawcą systemu Rejestr Gracza oraz systemu obsługi Recepcji – Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych SA. Współpraca Spółek Skarbu Państwa uzasadniana była jako ważny element odzyskania kontroli Państwa nad obszarem gier hazardowych i realizacji „Programu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”<sup>42</sup>.

[...] <sup>43</sup> termin uruchomienia pierwszych salonów (pilotażowo) ustalono na II kwartał 2018 r. Pilotaż, w celu oceny efektów finansowych oraz oceny reakcji rynkowych, miał potrwać do końca 2018 r. W tym terminie Spółka planowała udostępnienie do gry minimum 1220 automatów.

Decyzją z 1 marca 2018 r. nr PS4.6850.1.2018 Minister Finansów zatwierdził Regulamin odpowiedzialnej gry dla gier na automatach urządzanych przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o. w salonach gier na automatach, a decyzją z dnia 22 marca 2018 r. nr PS4.6850.2.2017 zatwierdził Regulamin gier na automatach urządzanych przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o. w salonach gier na automatach. [...] <sup>44</sup>

(akta kontroli str. 2117-2139, 2747-2754, 2757-2758, 2823-2825, 2853-2861)

Pierwsze salony [...] <sup>45</sup> zostały otwarte w ostatnich dniach czerwca 2018 r.

[...] <sup>46</sup>

<sup>39</sup> Uprawnienia zostały przekazane przez Prezesa Rady Ministrów 30 maja 2018 r.

<sup>40</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.

<sup>41</sup> Zadaniem Systemu Centralnego ma być rejestrowanie całości zdarzeń z automatów gier.

<sup>42</sup> Pismo spółki Totalizator Sportowy do Rady Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 23 lutego 2018 r.

<sup>43</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.

<sup>44</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.

<sup>45</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.

Według stanu na 4 grudnia 2018 r. otwartych zostało 13 salonów z 269 terminalami dostarczonymi przez firmę zagraniczną. Do końca 2018 r. ma zostać otwartych kolejne dziewięć salonów z 257 terminalami, a w I kwartale 2019 r. 49 salonów z 748 terminalami.

(akta kontroli str. 2114, 2117-2139, 2218-2239, 2766-2906)

Dyrektor Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier poinformowała, że Departament nie ma formalnej informacji dotyczącej liczby salonów do gier na automatach prowadzonych przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o. Ugh nie nakłada na spółkę wykonującą monopol państwa w zakresie gier hazardowych obowiązku informowania (Ministerstwa Finansów) o dacie rozpoczęcia organizowania poszczególnych gier hazardowych.

(akta kontroli str. 1647)

Według danych Departamentu Poboru Podatku za 2017 r. i 2018 r. (I-III kw.) do izb administracji skarbowej właściwych ze względu na planowaną lokalizację salonu gry wpłynęło 412 wniosków o zatwierdzenie lokalizacji. W tym okresie zatwierdzono lokalizację 291 salonów gier, odmówiono zatwierdzenia lokalizacji/umorzono postępowanie/odmówiono wszczęcia postępowania w 68 przypadkach i nie rozpatrzono 53 wniosków.

(akta kontroli str. 2217, 2917-2919)

W kwestii uruchomienia gier liczbowych i loterii pieniężnych w Internecie (iLotto) ustalono, że [...] <sup>47</sup>, ich uruchomienie było planowane na IV kwartał 2018 r. – sukcesywnie, przy czym w 2018 r. spółka miała uruchomić sprzedaż gier: Lotto i Lotto z Plusem, Eurojackpot oraz Mini Lotto. Z przedstawionych do kontroli dokumentów, w tym [...] <sup>48</sup> wynika, że projekt iLotto przebiega bez opóźnień. [...] <sup>49</sup> Minister Finansów 5 października decyzją PS4.6854.2.2018 zatwierdził zmiany w Regulaminach gier liczbowych: Eurojackpot, Lotto oraz Plus i Mini Lotto, dotyczących możliwości zawierania zakładów przez sieć Internet.

Spółka, 7 listopada 2018 r. poinformowała Ministerstwo Finansów, że platforma iLotto będzie oddana dnia 15 listopada 2018 r. w formie „Soft Launch’u”, tzn. dla ograniczonej liczby użytkowników, co ma na celu ostateczne dostrojenie systemu i eliminację potencjalnych błędów z mniejszą konsekwencją potencjalnych szkód dla Spółki i jej wizerunku. Jest to także spowodowane zaleceniami audytora RODO, według których Spółka powinna wykonać kompleksowe testy bezpieczeństwa finalnej wersji systemu na produkcyjnej infrastrukturze przed udostępnieniem systemu klientom. Przeprowadzenie wewnętrznych testów prowadzone będzie w terminie listopad-grudzień 2018 r.

(akta kontroli str. 2735, 2747-2906)

Uruchomienie gier kasynowych w Internecie (eKasyno) planowane było na przełom III i IV kwartału 2018 r., następnie termin ten przełożono na IV kw. 2018 r. Dostawca do wdrożenia eKasyna został wyłoniony z początkiem 2018 r. [...] <sup>50</sup> Regulamin gier na automatach urządzanych przez Totalizator Sportowy przez sieć Internet został

<sup>46</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.

<sup>47</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.

<sup>48</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.

<sup>49</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.

<sup>50</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.

zatwierdzony decyzją z dnia 31 października 2018 r. Regulamin odpowiedzialnej gry w zakresie gier w karty, gier w kości, gier cylindrycznych oraz gier na automatach zarządzanych przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o. przez sieć Internet został zatwierdzony przez Ministra Finansów decyzją z dnia 1 marca 2018 r.<sup>51</sup>

Spółka, 7 listopada 2018 r. poinformowała Ministerstwo Finansów, że projekt eKasyno zostanie uruchomiony 27 listopada 2018 r., tak jak platforma iLotto, tj. w formie „Soft Launch’u”. Jest to spowodowane zaleceniami audytora RODO, według których Spółka powinna wykonać kompleksowe testy bezpieczeństwa finalnej wersji systemu na infrastrukturze, przed udostępnieniem systemu na szeroką skalę. Testy te zostaną przeprowadzone w okresie listopad-grudzień 2018 r.

Dyrektor Departamentu Prawnego w Ministerstwie Finansów, 7 grudnia 2018 r. poinformowała, że system iLotto oraz eKasyno zostały udostępnione publicznie 5 grudnia na stronach internetowych odpowiednio [www.lotto.pl](http://www.lotto.pl) oraz [www.totalcasino.pl](http://www.totalcasino.pl).

(akta kontroli str. 2114-2116, 2140-2149, 2218-2239, 2735, 2747-2906, 3308-3310)

W Ministerstwie Finansów monitorowano (od czerwca 2018 r.) przygotowanie do wdrożenia przez Spółkę Totalizator Sportowy nowych obszarów działalności (w tym e-kasyna i-Lotto) oraz stan zaawansowania realizacji projektu *Salony gier na automatach*, a także analizowano przyczyny opóźnienia uruchomienia salonów gier na automatach w oparciu o dokumenty przedstawiane cyklicznie przez Spółkę, zgodnie z obowiązującymi wymaganiami i zaleceniami, w tym między innymi: Protokoły z Posiedzenia Rady Nadzorczej Spółki (comiesięczne) wraz z informacją zarządu na temat aktualnego stanu przygotowań do wdrożenia nowych obszarów działalności Spółki. Analizowano również dokumenty przekazane do Ministerstwa Finansów z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przy piśmie z dnia 7 czerwca 2018 r., takie jak: Sprawozdania finansowe Spółki, Informacje o działalności Rady Nadzorczej (łącznie z Kwartalną informacją o Spółce), Plany rzeczowo-finansowe na poszczególne lata oraz Strategie Totalizatora Sportowego Sp. z o.o.<sup>52</sup>

Do kontroli przedstawiono również korespondencję Spółki z Ministerstwem Finansów dotyczącą uruchomienia salonów gier na automatach, a także wdrożenia nowych obszarów działalności (uruchomienie gier kasynowych w Internecie, i-Lotto). Dyrektor Departamentu Prawnego poinformowała także, że Departament Prawny pozostaje w stałym kontakcie z przedstawicielami Spółki, organizując spotkania robocze i uzyskując wszelkie niezbędne informacje i dokumenty.

(akta kontroli str. 2736-2906)

Kwestia ubytku dochodów budżetu państwa z tytułu gier na automatach w związku z opóźnieniem otwarcia salonów gier została przedstawiona w dalszej części wystąpienia.

8. Działania wobec podmiotów organizujących gry hazardowe **niezgodnie z udzielonymi** zezwoleniami i koncesjami.

W 2016 r. urzędy celne, a od 1 marca 2017 r. jednostki Krajowej Administracji Skarbowej (urzędy celno-skarbowe) przeprowadziły 307 kontroli celno-skarbowych przestrzegania przez podmioty organizujące gry hazardowe przepisów ustawy

<sup>51</sup> Kwestia zatwierdzania regulaminów gier w karty, w kości i gier cylindrycznych w Internecie została przedstawiona powyżej.

<sup>52</sup> Wśród tych dokumentów znajdują się materiały przekazane z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przy piśmie z dnia 7 czerwca 2018 r.

o grach hazardowych, zgodności prowadzonej działalności ze zgłoszeniem, udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem gry. Liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości wynosiła 85 (27,7%). Najwięcej kontroli (76) przeprowadzono w kasynach gry (76, w tym sześć kontroli z nieprawidłowościami), zakładach wzajemnych (74, w tym 19 z nieprawidłowościami) i loterii promocyjnych (71, w tym 40 z nieprawidłowościami).

W 2017 r. przeprowadzono 552 kontrole, w których kontrole z nieprawidłowościami wynosiły 69 (12,5%). Najwięcej przeprowadzono kontroli zakładów wzajemnych (297, w tym 30 z nieprawidłowościami), w kasynach gry (119, w tym sześć z nieprawidłowościami) i kontroli loterii fantowych/bingo fantowego (70, w tym 13 z nieprawidłowościami).

W 2018 r. (I-III kw) urzędy celno-skarbowe przeprowadziły 561 kontroli, w których kontrole z nieprawidłowościami wynosiły 75 (13,5%). Najwięcej przeprowadzono kontroli zakładów wzajemnych (316, w tym 19 z nieprawidłowościami), w kasynach gry (81, w tym jedna kontrola z nieprawidłowościami), loterii fantowych/bingo fantowego (64, w tym 22 z nieprawidłowościami).

Odnosnie wykorzystywania wyników kontroli Dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru wyjaśnił, że wyniki kontroli są na bieżąco monitorowane i analizowane. W przypadku podmiotów prowadzących działalność na podstawie koncesji lub zezwoleń, informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach są przekazywane do wiadomości Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier, w celu podjęcia stosownych działań.

(akta kontroli str.1709-1722)

W 2017 r. (II-IV kw.) urzędy celno-skarbowe przeprowadziły 10 kontroli dotyczących **produkcji i obrotu automatami do gier**, z tego w siedmiu kontrolach ujawniono nieprawidłowości. W 2018 r. (I-III kw.) przeprowadzono cztery kontrole, w wyniku dwóch ujawniono nieprawidłowości. Jedna kontrola jest w toku.

Dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru wyjaśnił, że mając na uwadze ponad roczny okres funkcjonowania przepisów znowelizowanej uhg, pismem z 18 września 2018 r. nr DNK9.6840.1.2018 zlecił przeprowadzenie analizy ryzyka produkcji lub dystrybucji automatów do gier w aspekcie przestrzegania przepisów ugh oraz przepisów wykonawczych do ustawy, tj. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie ewidencji automatów do gier<sup>53</sup>. Dodatkowo po zakończeniu czynności analitycznych i wytypowaniu podmiotów do kontroli polecono sporządzić i przekazać stosowne wnioski o przeprowadzenie kontroli do właściwych naczelników urzędów celno-skarbowych oraz skoordynowanie działań kontrolnych. Należy także wskazać, że kontrole celno-skarbowe wykonywane przez organy KAS, inne niż kontrole losowe lub wynikające z przepisów prawa, powinny uwzględniać ryzyko występowania nieprawidłowości, tj. prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia naruszenia przepisów prawa.

(akta kontroli str.1709-1717)

W 2016 r. naczelnicy urzędów celnych przeprowadzili pięć **kontroli podatkowych** w obszarze gier hazardowych. W wyniku jednej kontroli ujawniono uszczuplenia wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od gier w wysokości 18,3 tys. zł. Nieprawidłowość dotyczyła błędnego obliczenia podatku z tytułu urządzania pokera rozgrywanego w formie turnieju gry w pokera.

W 2017 r. naczelnicy urzędów celno-skarbowych przeprowadzili osiem kontroli podatkowych dotyczących podatku od gier. Ujawnione uszczuplenia wpływów do

<sup>53</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 698, ze zm.



budżetu państwa z tytułu podatku od gier wyniosły 774,2 tys. zł. 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. Kontrole te zostały przeprowadzone na zlecenie Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier w związku ze zleceniem będącym wynikiem zidentyfikowanego ryzyka dotyczącego prawidłowości ustalenia podstawy opodatkowania i obliczania podatku od gier w pokera rozgrywanej w formie turnieju. Jednocześnie pismem z dnia 15 lutego 2018r. nr DKA7.6840.38.2018 przypomniano dyrektorom izb administracyjno-skarbowych o zidentyfikowanym ryzyku występowania nieprawidłowości w tym obszarze, polecając monitorowanie oraz uwzględnianie tego ryzyka w planowanych działaniach kontrolnych.

W okresie styczeń–wrzesień 2018 r. przeprowadzono jedną kontrolę podatkową dotyczącą podatku od gier oraz dopłat (kontrolą objęto lata 2016 i 2017).

(akta kontroli str.1709-1715)

Kontrole przestrzegania przepisów dotyczących reklamy i promocji gier hazardowych

Kontrole celno-skarbowe przeprowadzone przez organy KAS dotyczące **reklamy i promocji gier hazardowych oraz informowania o sponsorowaniu** ujawniły w 2016 r. dwa przypadki niedozwolonej reklamy zakładów wzajemnych, a w 2017 r. i w 2018 r. (I-II kw) po jednym przypadku.

Dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru wyjaśnił, że Krajowa Administracja Skarbowa dokonuje systematycznego przeglądu sieci Internet pod kątem zamieszczania niedozwolonej reklamy i promocji gier hazardowych, między innymi na serwerach zarządzanych przez krajowych hostingodawców<sup>54</sup>. Zadanie to realizowane jest przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego.

(akta kontroli str. 6-11, 119-134, 1709-1718)

Z danych przekazanych przez Departament Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej wynika, że w 2016 r. zostało wszczętych 116 postępowań przygotowawczych w sprawach przestępstw skarbowych/wykroczeń skarbowych wobec podmiotów zlecających bądź prowadzących reklamę lub promocję gier hazardowych niezgodnie z ugh<sup>55</sup>, tj. o czyn opisany w art. 110a ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Kks)<sup>56</sup>. W 2017 r. wszczęto również 116 postępowań z art. 110a Kks, a w 2018 r. (I-III kw. ) – 114 postępowań. Do sądu z aktem oskarżenia zostało skierowanych odpowiednio: 19, 10 i sześć spraw, do sądu z wnioskiem o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności skierowano odpowiednio: 28, 42 i 76 spraw. Mandatem karnym przy wykroczeniach skarbowych zostało zakończonych odpowiednio: trzy, 14 i cztery sprawy.

(akta kontroli str.1697-1708)

#### 9. Działania wobec podmiotów **nielegalnie urządzających** gry hazardowe (prowadzących gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia bądź zgłoszenia)

<sup>54</sup> Krajowy hostingodawcy to podmioty udostępniające miejsca na swoich serwerach w celu umieszczenia na nich danych przez usługobiorcę.

<sup>55</sup> Dane przekazane przez urzędy celno-skarbowe obejmujące w ujęciu zbiorczym zarówno dane o postępowaniach prowadzonych przez organy KAS, jak i przez właściwe organy, które przed konsolidacją administracji skarbowej wykonywały zadania dotyczące zwalczania przestępczości w obszarze gier hazardowych.

<sup>56</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1958.

Według danych Departamentu Nadzoru nad Kontrolami, urzędy celne w 2016 r. przeprowadziły 7 902 kontrole dotyczące urządzania gier na automatach do gier bez zezwolenia, zatrzymując 26 231 automatów do gier.

W 2017 r. urzędy celne, a od 1 marca 2017 r. jednostki Krajowej Administracji Skarbowej (urzędy celno-skarbowe) w wyniku 4 494 kontroli zatrzymały 27 635 automatów do gier, w tym od 1 kwietnia 2017 r. zatrzymano 12.897 automatów do gier w związku z ich nieuprawnionym posiadaniem.

W 2018 r. (I-III kw) przeprowadzono 2 330 kontroli, zatrzymując 8 898 automatów, w tym 678 automatów posiadanych nieprawnie<sup>57</sup>.

W okresie od kwietnia 2017 r. do 31 października 2018 r. w wyniku 5 626 przeprowadzonych kontroli, w których stwierdzono naruszenie przepisów ugh, zatrzymano 32 184 nielegalne automaty do gier, w tym 12 022 szt. automatów ujawniono w magazynach.

(akta kontroli str. 206-209, 1709-1716, i 2241)

W kwestii pozostałych nielegalnie urządzanych gier hazardowych (prowadzonych bez koncesji, bez zezwolenia bądź zgłoszenia) przeprowadzono w 2016 r. 45 kontroli, z tego cztery kontrole loterii fantowych, 38 kontroli loterii promocyjnych i trzy kontrole loterii audioteksowych. W 2017 r. przeprowadzono 14 kontroli, z tego dwie kontrole loterii fantowych, 10 kontroli loterii promocyjnych i dwie kontrole loterii audioteksowych. 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.

Dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru Przemysław Krawczyk wyjaśnił, że wyniki kontroli podmiotów nielegalnie urządzających gry hazardowe są na bieżąco monitorowane i analizowane. Dodatkowo, w związku z identyfikacją na rynku nielegalnych gier hazardowych nowych tendencji i ryzyk, zlecano przeprowadzenie stosownych analiz, identyfikację ryzyk oraz monitorowanie występowania zjawisk.

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. 7 243 kary na kwotę 202 284,5 tys. zł i w 2018 r. (I-III kw.) 5 662 kar 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 5 600 tys. zł.

W IV kw. 2017 r. nałożono jedną karę pieniężną w wysokości 1 020 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).

(akta kontroli str. 1709-1722)

Wobec uczestników gry hazardowej, urządzanej lub prowadzonej wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia, tj. o czyn opisany w art. 109 Kks

---

<sup>57</sup> Departament Nadzoru i Kontroli nie dysponuje informacjami o liczbie przeprowadzonych kontroli, które dotyczyły wyłącznie posiadania automatów do gier. Kontrole rynku dotyczące urządzania gier na automatach bez wymaganego zezwolenia oraz posiadania automatów do gier hazardowych są wykonywane przez organy KAS bez względu na miejsce ich występowania, w tym bez podziału na rodzaj naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych.

zostało wszczętych 12 postępowań karnych skarbowych w 2016 r., 52 w 2017 r. i 25 w 2018 r. (I-III kw.). Postępowań zakończonych było odpowiednio 20, 41 i 30. Do sądu z aktem oskarżenia skierowano odpowiednio dwie, 12 i 14 spraw. Do sądu z wnioskiem o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności skierowano odpowiednio sześć, jedną i dziewięć spraw.

Liczba orzeczeń skazujących po akcie oskarżenia wyniosła 10 w 2017 r. i trzy w 2018 r. Liczba wniosków, po których sąd zezwolił na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności wyniosła odpowiednio jeden, osiem i sześć. 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), zostało wszczętych 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 313 090 zł.

(akta kontroli str.1697-1708, 2727-2728, 3172-3176)

W związku z uczestniczeniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zagranicznej grze hazardowej, tj. czynem opisanym w art. 107 § 2 Kks, w 2016 r. zostało wszczętych 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 18 300 zł.

Nie prowadzono postępowań wobec podmiotów organizujących i prowadzących gry hazardowe za pośrednictwem Internetu z terytorium innych państw.

(akta kontroli str. 1697, 1704-1708, 2727-2728, 3172-3176)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Zastępca Szefa KAS Piotr Walczak wystąpił 30 sierpnia 2017 r. do Ministra Sprawiedliwości o stanowisko w sprawie właściwości finansowych organów postępowania przygotowawczego do prowadzenia spraw karnych skarbowych przeciwko podmiotom zagranicznym, naruszającym przepisy ustawy o grach hazardowych poprzez nielegalne urządzenie gier hazardowych. Minister Sprawiedliwości w opinii z dnia 29 stycznia 2018 r. wskazał, że popełnienie czynu poza granicami kraju wyłącza możliwość zastosowania polskiej ustawy karnej skarbowej. O ile organizator prowadzi działalność za pośrednictwem strony internetowej zgodnie z przepisami właściwymi dla miejsca, to jego działalność jest w pełni legalna, a nawet gdyby dopuszczał się naruszeń, to będą to naruszenia obcego prawa, wobec których wyłączona jest

jurysdykcja krajowa. Poinformował również o braku podstaw do wniesienia aktu oskarżenia do polskiego sądu wobec użytkownika, znajdującego się na terytorium państwa polskiego a korzystającego z tych gier, zlokalizowanych na serwerze znajdującym się za granicą, ze względu na miejsce popełnienia czynu i zasadę terytorialności jako podstawę jurysdykcji.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Szef KAS Marian Banaś, 8 marca 2018 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o ponowne rozważenie możliwości prawnych zastosowania sankcji określonych w ustawie Kodeks karny skarbowy (art. 107 kks) wobec zagranicznych podmiotów nielegalnie urządzających gry hazardowe przez sieć Internet, a także wobec uczestników zagranicznych gier hazardowych (art. 107 § 2 Kks). Wskazał, że zgodnie z wolą ustawodawcy, udział w grze hazardowej urządzanej wbrew przepisom ugh podlega penalizacji, gdyż wypełnia znamiona czynu, o którym mowa w art. 107 § 2 Kks.

W opinii z dnia 21 czerwca 2018 r. Minister Sprawiedliwości wskazał, iż obecny stan prawny nie pozwala na ściganie zagranicznych podmiotów organizujących gry hazardowe poza granicami Polski, a tym samym, w przypadku zagranicznych gier hazardowych niemożliwe jest podejmowanie czynności w trybie procesowym, określonym w Kodeksie postępowania karnego. 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. Odmienna jest możliwość ścigania czynów określonych w art. 107 § 2 Kks. Karalne jest uczestnictwo na terytorium RP w grze hazardowej urządzanej i prowadzonej poza granicami kraju. Oznacza to, że 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.

(akta kontroli str. 6-11, 338-354)

Dyrektor Departamentu Zwalczania Przeszłości Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów wyjaśnił, że malejąca liczba postępowań przygotowawczych wszczynanych o czyny określone w art. 107 § 2 Kks wynika z faktu, że są one inicjowane w oparciu o materiały zgromadzone przez inne organy na potrzeby zupełnie innych postępowań, względnie zawiadomienia. Są to np. dane z rachunków bankowych pozyskane przez jednostki prokuratury bądź też informacje o przepływach pieniężnych pozyskane w toku czynności sprawdzających urzędów skarbowych, lub informacje analityczne banków. W 2014 r. nastąpiło przekazanie z Prokuratury Okręgowej w Lublinie obszernych materiałów dotyczących znacznej liczby graczy internetowych, wyłączonych z jednej sprawy. Materiały te trafiły do Urzędu Celnego w Szczecinie, który sukcesywnie przekazywał je właściwym miejscowo urzędem celnym.

Od 2016 r. zauważalny jest znaczny spadek liczby tego rodzaju materiałów kierowanych do finansowych organów postępowania przygotowawczego. W 2016 r. liczba spraw, które trafiły do tych organów od innych podmiotów wyniosła 12, w 2017 r. 13. W 2018 r. jedna sprawa zainicjowana została na podstawie zawiadomienia podmiotu zewnętrznego. Niewielka liczba spraw wynika z trudności w gromadzeniu materiału dowodowego. Wszczęcie postępowania karnego skarbowego następuje w przypadku, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, nie można zatem wszczynać postępowań „prewencyjnie”. W każdej sprawie koniecznym jest zebranie informacji od operatora telekomunikacyjnego oraz pozyskanie danych, które objęte są tajemnicą bankową. Pozyskanie tych materiałów od operatorów telekomunikacyjnych ograniczone jest do jednego roku od popełnienia czynu

(po tym czasie dane są usuwane przez operatorów. Z kolei ustalenie kont bankowych uczestników gier (...) wymaga praktycznie podjęcia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Coraz częściej pojawia się niemożność ustalenia całości przepływów środków finansowych z uwagi na alternatywne formy płatności, tj. zagraniczne portfele płatnicze, korzystnie z internetowych kart płatniczych lub dokonywanie płatności za pośrednictwem kryptowalut.

(akta kontroli str. 6-11, 197, 336-354, 2727-2732, 3171-3176)

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.).

(akta kontroli str.1697-1708, 3172, 3176)

#### 10. Skuteczność działań organów państwa dotyczących zwalczania zjawiska nielegalnego organizowania i oferowania gier hazardowych

W Ministerstwie Finansów monitorowano i analizowano zjawisko nielegalnego organizowania i oferowania gier hazardowych, a także analizowano możliwe działania w kierunku zmniejszania szarej strefy. 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. Według Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych i Podatku od Gier, analiza za cały 2017 r. wskazuje, że nastąpiło zwiększenie rynku legalnych zakładów wzajemnych online w 2017 r. w stosunku do 2015 r. o 1.783,5 mln zł, co stanowiło 63,2% wartości nielegalnych zakładów online z 2015 r. Nowelizacja ustawy o grach 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. Szerzej na ten temat w dalszej części wystąpienia.

Dyrektor Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych i Podatku od Gier wyjaśniła, że zdaniem ekspertów europejski 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.

(akta kontroli str.48, 53-63, 1709-1713, 1829)

Departament Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier, 3 grudnia 2015 r. wystąpił do Dyrektora Izby Celnej w Szczecinie o przedstawienie propozycji legislacyjnych i organizacyjnych mających na celu poprawę efektywności fiskalnej Służby Celnej w zakresie kontroli gier hazardowych. Przedstawione przez Izbę Celną 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 te były brane pod uwagę w trakcie prac nad nowelizacją ustawy w 2016 r.

(akta kontroli str. 153-159)

11. Działania prewencyjne dotyczące przeciwdziałania dopuszczeniu do rynku gier hazardowych podmiotów zagrażających interesom państwa.

Dyrektor Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych i Podatku od Gier 4 października 2018 r. wyjaśniła, że przed 1 kwietnia 2017 r. nie było podstawy prawnej w ugh do występowania przez Ministra Finansów do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub Komendanta Głównego Policji o przekazanie informacji, czy w odniesieniu do podmiotów, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1 ugh, istnieją uzasadnione zastrzeżenia dotyczące bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, bezpieczeństwa interesów ekonomicznych państwa, a także zagrożeń związanych z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. Z tego też względu Minister Finansów mając na względzie badanie przesłanek określonych w art. 11 ugh występował do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Służby Celnej, które miały dostęp do Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej. Podstawę prawną, która daje Ministrowi Finansów takie uprawnienia wprowadzono ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw<sup>58</sup>.

Minister Finansów występował o przekazanie informacji, czy w odniesieniu do podmiotów, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1 ugh, istnieją uzasadnione zastrzeżenia dotyczące bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, bezpieczeństwa interesów ekonomicznych państwa, a także zagrożeń związanych z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. Takich wystąpień było sześć w 2015 r., 20 w 2016 r., trzy w I kwartale 2017 r. i 35 w okresie od 1 kwietnia 2017 r. Uzyskane przez Ministra Finansów informacje są wykorzystywane w prowadzonych postępowaniach w sprawie udzielenia zezwoleń/koncesji na prowadzenie gier hazardowych. Informacje te stanowią również podstawę do analizy przesłanek określonych w ugh w przypadkach zgłoszonych zmian właścicielskich oraz we władzach podmiotów działających na rynku gier hazardowych.

(akta kontroli str. 1804-1809)

Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy w Szczecinie uczestniczył w realizacji inicjatywy podjętej przez Izbę Celną w Szczecinie, która dotyczyła utworzenia portalu rządowego do upowszechnienia wiedzy o nielegalnym hazardu i związanych z tym zagrożeń.

We wrześniu 2016 r. Izba Celna przekazała do Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów projekt „Koncepcji utworzenia rządowej strony internetowej zawierającej treści informacyjne z obszaru gier hazardowych”. Inicjatywa utworzenia portalu miała na celu m.in. budowanie świadomości społecznej wszystkich uczestników procesu związanego z

---

<sup>58</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 88.

urządzaniem i prowadzeniem gier hazardowych, a w szczególności uczestników gier, o zagrożeniach wynikających z uzależnienia od hazardu. Uzasadniając wniosek z 22 września 2016 r. o akceptację projektu była Izba Celna w Szczecinie wskazała, że „poprzez ww. stronę zostanie poprawiona komunikacja Służby Celnej ze społeczeństwem (w szczególności docieranie z przekazem do osób niepełnoletnich), stanowiąc silny bodziec do zmian postaw społecznych i sposobu postrzegania urządzających nielegalne gry hazardowe. Dodatkowo dzięki jej prowadzeniu Służba Celna wpisywać się będzie w wykonywanie jednego ze strategicznych zadań „zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom skarbowym”. Koncepcja nie została zatwierdzona przez Szefa KAS w kształcie proponowanym przez Izbę Celną, tj. utworzenia strony internetowej (o roboczej nazwie niedlahazardu) i rozszerzenia jej funkcjonalności o zagadnienia związane z hazardem, prowadzonej w ramach witryny Ministerstwa Finansów.

Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami wyjaśnił, że Departament Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Hazardowych negatywnie zaopiniował ww. propozycję, a Szef Służby Celnej zaakceptował brak rekomendacji zgłoszonej propozycji. Jednocześnie Szef Służby Celnej polecił zaangażowanie Grupy Zdaniowej ds. Kontroli Gier Hazardowych w prace nad opracowaniem informacji z zakresu tematyki dotyczącej gier hazardowych na nowym portalu obywatel.gov.pl. Departament Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Hazardowych, pismem z dnia 10 lutego 2017 r. nr CP7.6844.37.2016, poinformował Izbę Celną w Szczecinie o akceptacji udziału przedstawicieli GZ ds. KGH w przyszłych pracach w ramach serwisu obywatel.gov.pl.

(akta kontroli str. 2733-2734, 3177-3201)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Minister Finansów i właściwe organy Krajowej Administracji Skarbowej prawidłowo sprawują nadzór nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe poprzez wydawanie koncesji i zezwoleń na urządzenie gier hazardowych, zatwierdzanie regulaminów gry oraz wykonywanie kontroli celno-skarbowych, w tym kontroli dotyczących produkcji i obrotu automatami do gier. W okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 31 października 2018 r. w wyniku przeprowadzonych kontroli zatrzymano 32 184 nielegalne automaty do gier, w tym ujawniono 12 022 szt. automatów do gier w magazynach. Elementami sprawowanego nadzoru było także identyfikowanie i analizowanie ryzyka związanego z prowadzeniem gier hazardowych oraz rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych i ściganie ich sprawców, a także zapobieganie takim czynom. Prowadzone 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 1 783,5 mln zł, co stanowiło 63,2% wartości nielegalnych zakładów online z 2015 r.

Uwagi Zbyt optymistycznie określono czas uruchomienia salonów gier na automatach.

Ze znacznym opóźnieniem (pod koniec czerwca 2018 r.) i w niepełnym zakresie (tylko pilotażowo) zostały uruchomione salony gier na automatach poza kasynami gry. Monopol Państwa na ich prowadzenie powierzono Sp. z o.o. Totalizator Sportowy po trzech i pół miesiąca od uchwalenia nowelizacji ustawy o grach hazardowych. Założenie, że salony gier zostaną uruchomione przez Totalizator

Sportowy już w 2017 r. okazały się nierealistyczne z uwagi na stopień skomplikowania projektu [...] <sup>59</sup>, co skutkowało nieosiągnięciem planowanych dochodów z tego tytułu. Otwarcie części salonów pod koniec czerwca 2018 r. było możliwe dzięki zakupowi u dostawcy zagranicznego, a budżet państwa nie uzyskał w 2017 r. i 2018 r. zakładanych wpływów z podatków.

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 w początkowej fazie też tylko dla wyselekcjonowanych użytkowników portal iLotto. Publicznie gry zostały udostępnione 5 grudnia 2018 r.

Po powstaniu Krajowej Administracji Skarbowej, obejmującej nową strukturę organizacyjną, a także po nowelizacji przepisów ustawy o grach hazardowych, która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2017 r., nie dostosowano systemu do zarządzania ryzykiem zewnętrznym i procedur zarządzania ryzykiem zewnętrznym do nowej struktury organizacyjnej, uprawnień i zadań jednostek organizacyjnych KAS oraz aktualnego stanu prawnego dotyczącego gier hazardowych i nie opracowano kompleksowego dokumentu dotyczącego zarządzania ryzykiem zewnętrznym, co utrudnia zarządzanie ryzykiem w obszarze 13 dotyczącym gier hazardowych. Proces opracowania jednolitego modelu zarządzania ryzykiem zewnętrznym jest w toku.

Pomimo iż w zbadanych postępowaniach przetargowych na udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry kryterium deklarowanej najwyższej podstawy opodatkowania nie było decydujące dla przyznania koncesji, to jednak stwierdzono znaczne dysproporcje w deklarowanych przychodach za pierwsze trzy lata i kolejne trzy lata działalności przez spółki przystępujące do przetargu, co wskazuje na ich zawyżanie. Zdaniem NIK, należy rozważyć zmianę 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. Zdaniem NIK, dla większej przejrzystości postępowania, sprawdzenie i weryfikowanie zgodności oświadczeń o wysokości deklarowanej podstawy opodatkowania ze stanem rzeczywistym powinno być potwierdzane i utrwalane w aktach postępowania lub w protokole z postępowania.

OBSZAR

## **2. Nadzór nad innymi podmiotami wykonującymi obowiązki określone w ustawie o grach hazardowych.**

Opis stanu 1. faktycznego

1. Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą

Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych, o którym mowa w art. 15f ust. 1 ustawy, zwany dalej *Rejestrem*, został uruchomiony w założonym terminie, tj. 1 kwietnia 2017 r.

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*.

<sup>59</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 uodip oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tajemnica przedsiębiorstwa.



W okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 30 września 2018 r. do *Rejestru* wpisano 3 545 domen, z tego w II, III i IV kwartale 2017 r. odpowiednio 482, 501, 295 domen oraz w I i II i III kwartale 2018 r. – 337, 765 i 1 165 domen. Pierwszy wpis został dokonany 26 kwietnia 2017 r. Do 30 września 2018 r. z *Rejestru* usunięto dwie domeny: poz. 4 – 27 kwietnia 2017 r. i poz. 984 – 25 października 2017 r. Usunięcie wpisów spowodowane było omyłką pisarską oraz błędem technicznym systemu (dla jednego wpisu wygenerowany został dwa razy ten sam numer). Według stanu na koniec września 2018 r. w *Rejestrze* znajdowało się 3 544 domen.

Monitorowanie sieci Internet, identyfikowanie naruszeń przepisów ustawy o grach hazardowych i zabezpieczanie materiału dowodowego należy do zadań Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego. W okresie od 1 marca 2017 do 31 sierpnia 2018 r.<sup>60</sup> w Opolskim Urzędzie Celno-Skarbowym zadania z obszaru e-hazardu realizowało *Centrum Kompetencyjne E-Kontrola*, a od dnia 1 września 2018 r. *Centrum Zwalczania Przeszłości Ekonomicznej w Środowisku Elektronicznym Krajowej Administracji Skarbowej*, tzw. Cybercentrum<sup>61</sup>. Zgodnie z *Procedurą* Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego sporządza *notatkę służbową w zakresie zidentyfikowania domen internetowych służących oferowaniu gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych* i przekazuje ją wraz z zabezpieczonymi elektronicznymi dowodami do Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów<sup>62</sup>. Wzór notatki służbowej został określony w załączniku nr 1 do *Procedury*.

Źródłem informacji dotyczących identyfikowania stron internetowych wykorzystywanych do urządzania gier hazardowych bez koncesji lub zezwolenia, były także podmioty zewnętrzne, np. Stowarzyszenie na rzecz likwidacji szarej strefy zakładów wzajemnych w Polsce „Graj Legalnie”, Totalizator Sportowy Sp. z o.o., indywidualni użytkownicy sieci Internet. Informacje uzyskane od tych podmiotów były przekazywane Naczelnikowi Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w celu weryfikacji i zabezpieczenia materiału dowodowego.

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*, oraz po jego zatwierdzeniu przez upoważnionego sekretarza/ podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, dokonanie wpisu do *Rejestru* należy do zadań Departamentu Nadzoru nad Kontrolami. Wzór wniosku o dokonanie wpisu do *Rejestru* stanowi załącznik nr 2 do *Procedury*.

W związku ze zgłoszonymi przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego kwestiami związanymi z realizacją zadań dotyczących funkcjonowania *Rejestru* właściwe departamenty Ministerstwa Finansów przekazywały swoje stanowisko. Departament Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier, 28 czerwca 2017 r. odniósł się, w szczególności do kwestii wpisywania do *Rejestru* domen obcojęzycznych wykorzystywanych do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych oraz do przesłanki „reklamowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, o której mowa w art. 15f ust. 4 pkt 1 lit. b ustawy. W

---

<sup>60</sup> § 35 Regulaminu Organizacyjnego Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu wprowadzonego zarządzeniem nr 4/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu z dnia 3 marca 2017 r., ze zmianami.

<sup>61</sup> § 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.

<sup>62</sup> Od dnia 17 kwietnia 2018 r. Poprzednio do Departamentu Kontroli i Analiz Ekonomicznych.

piśmie z dnia 3 sierpnia 2017 r. przedstawił stanowisko dotyczące właściwej kwalifikacji poszczególnych gier hazardowych urządzanych przez sieć Internet w kontekście definicji gier określonych w ustawie o grach hazardowych.

Departament Nadzoru nad Kontrolami 12 lutego 2018 r., w odpowiedzi na pismo z Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego z 11 grudnia 2017 r. podał, że zabezpieczony materiał ma jednoznacznie wskazywać i dokumentować, iż zachodzą przesłanki, określone w art. 15f ust. 4 ustawy o grach hazardowych, od których zaistnienia przepisy uzależniają dokonanie wpisu. Podkreślił, że każdy wpis do Rejestru, również dotyczący domen tzw. „klonów” powinien być odpowiednio udokumentowany, udowodniony. W piśmie z 18 stycznia 2018 r. Departament Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier przedstawił stanowisko dotyczące wpisywania do Rejestru domen internetowych, na których świadczone są usługi tzw. bet brokerów.

(akta kontroli str. 200-202, 214-228, 364-366, 891-961, 2317, 2975-3019)

Kwestie związane z prawidłowym zabezpieczeniem, przetwarzaniem oraz przechowywaniem dowodów elektronicznych dotyczących naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych uregulowane zostały 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.<sup>63</sup>

(akta kontroli str. 160-196, 229-265)

Weryfikacja materiałów z Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego dotyczących zidentyfikowanych domen wykorzystywanych do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą dokonywana była w Departamencie Nadzoru nad Kontrolami. 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 urządzane bez wymaganej koncesji lub zezwolenia lub dokonania zgłoszenia. W przypadku gier losowych, analizowano zasady i opisy gier pod względem spełniania kryteriów definicji ustawowej, czy urządzający 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).

Analizą objęto *notatki służbowe w zakresie zidentyfikowania domen internetowych służących oferowaniu gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych*, które wpłynęły z Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego do Ministerstwa Finansów w czerwcu i sierpniu 2017 r. oraz czerwcu i sierpniu 2018 r. W tym okresie do Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów<sup>64</sup> wpłynęło 129 notatek, w których opisano łącznie 1 738 domen wykorzystywanych do

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> Przed 1 kwietnia 2018 r. Departamentu Kontroli i Analiz Ekonomicznych.

urządzania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych. W notatkach wnioskowano o wpisanie do *Rejestru* od jednej do 247 domen.

Do badania, w sposób losowy, wybrano próbę 50 nazw domen spośród 1738 zgłoszonych do wpisania do *Rejestru*. Wyniki analizy wskazują, że do *Rejestru* nie zostały wpisane trzy z 50 badanych domen (ujęte w notatce służbowej z dnia 8 czerwca 2017 r.). Podstawą zwrócenia się przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego o wpis do *Rejestru* tych trzech domen było stwierdzenie, iż zawierają możliwość wyboru polskiej wersji językowej. Wybór (polskiej wersji językowej) powodował przekierowanie użytkownika na stronę internetową wykorzystującą nazwę domeny ujętej w *notatce służbowej* z dnia 30 maja 2017 r. i wpisanej do *Rejestru* 13 lipca 2017 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Anna Grzelak wyjaśniła, że nieprzedstawienie tych nazw domen do zatwierdzenia ich wpisu nie wynikało z faktu, iż domeny te dostępne były również w innych wersjach językowych, ale z uwagi na fakt, iż nie było możliwości oceny zasadności wpisu tych domen do *Rejestru* domen w kontekście przesłanek określonych w art. 15f ust. 4 pkt 1 ustawy o grach hazardowych. „Sam fakt możliwości wyboru polskiej wersji językowej nie mógł być wystarczającym, albowiem wybór języka polskiego powodował przekierowanie na stronę internetową wykorzystującą inną nazwę domenową (...) i poczynione ustalenia dotyczyły funkcjonowania tej domeny, która to domena była przedmiotem odrębnej oceny, skutkującej uznaniem zasadności jej wpisu do *Rejestru* domen”. Domena ta została wpisana do *Rejestru* 13 lipca 2017 r.

Omawiane trzy 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*.

(akta kontroli str. 962-1146, 2965-2974, 3311-3313)

Z analizy 47 badanych spraw domen wpisanych do *Rejestru* wynika, że dokonanie wpisu poprzedzone było analizą i oceną zgromadzonego materiału dowodowego oraz sporządzeniem *wniosku*, o którym mowa w *Procedurze* (pkt 2 lit. b w rozdziale *Czynności poprzedzające wpis do Rejestru*).

Wpisów tych 47 badanych domen dokonano po zatwierdzeniu *wniosków* przez osobę upoważnioną, tj. zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 15f ust. 6 ustawy o grach hazardowych. Domeny zostały wpisane po upływie od dziewięciu do 57 dni roboczych od wpływu sprawy do Ministerstwa Finansów, z tego osiem domen w terminie od 9 do 15 dni roboczych, 14 domen w terminie od 16 do 30 dni roboczych, 18 domen w terminie od 31 do 45 dni roboczych, siedem w terminie od 46 do 57 dni roboczych.

(akta kontroli str. 621-624, 1146-1211)

Zastępca Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami, wyjaśniła: „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 (...). W świetle powyższego

istotnym jest zachowanie szczególnie wysokich standardów w zakresie identyfikacji i zabezpieczania materiałów, ale również ich analizy i oceny, przed przedstawieniem nazw domen do Rejestru. Przyjęte przez Krajową Administrację Skarbową rozwiązania w tym zakresie, dają gwarancję prawidłowej oceny zasadności dokonania wpisu nazw domen do Rejestru pod kątem wystąpienia przesłanek, od zaistnienia których przepisy ustawy o grach hazardowych uzależniają zatwierdzenie, a następnie dokonanie jej wpisu. Powyższe rozwiązania eliminują ryzyko wykorzystywania Rejestru do blokowania dostępu do innych domen internetowych. (...) Konsekwencją (...) przyjętych standardów gromadzenia i zabezpieczenia elektronicznych dowodów jest obszerność zabezpieczonego materiału nie tylko ze względu na zakres objęty zabezpieczeniem, ale również sposoby jego zabezpieczenia (...) okres niezbędny do analizy i oceny przekazanego materiału, który ze swej istoty ma charakter indywidualny i trudny do przewidzenia. Z tego też względu występują różnice co do czasu poświęconego analizie i ocenie materiału dotyczącego poszczególnych domen (...) procedura powyższa została poddana weryfikacji na drodze sądowej (...) argumentacja przedstawiona zarówno w uzasadnieniu decyzji, jak również odpowiedzi na skargę znalazła aprobatę Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, co skutkowało oddaleniem skarg w przedmiocie pozostawienia nazw domen w Rejestrze (...).

Mając powyższe na względzie podjęto działania mające na celu wyodrębnienie zadania związanego z funkcjonowaniem Rejestru domen w wyniku których utworzono Wieloosobowe stanowisko ds. Rejestru domen, opierającego się na osobach posiadających doświadczenie w zakresie orzecznictwa administracyjnego. Dodatkowo, mając na względzie zapewnienie sprawnej realizacji powyższego zadania (...) pozyskano z Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie osoby, które w ramach oddelegowania realizują zadania związane z wpisem nazw domen do Rejestru.”

(akta kontroli str. 1203-1211)

Dyrektor Departamentu Nadzoru Nad Kontrolami wyjaśnił, że *Procedura dokonywania wpisu nazw domen internetowych do Rejestru* ma na celu sprawną realizację procesu związanego z wpisem nazwy domeny do *Rejestru*. Ma to znaczenie z uwagi na fakt, że zabezpieczanie materiału i elektronicznych dowodów wymaga odpowiedniego przygotowania i doświadczenia. Przyjęte rozwiązanie, polegające na oparciu się, w zakresie zabezpieczania materiałów i elektronicznych dowodów, na wyspecjalizowanej jednostce organizacyjnej Krajowej Administracji Skarbowej, było jak najbardziej uzasadnione i stwarzało gwarancję prawidłowego zabezpieczenia materiałów, stanowiących podstawę oceny zasadności zatwierdzenia dokonania wpisu nazw domen do *Rejestru*. Było to istotne z uwagi na fakt, iż 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.

W krajach stosujących podobne rozwiązania przyjmowane są różne narzędzia informatyczne (takie jak blokowanie IP, DNS lub inne) i proceduralne. Dlatego też, niezwykle trudno odnosić polskie rozwiązanie do wzorców i praktyk z innych krajów europejskich.

(akta kontroli str. 2733-2734, 3177-3180)

Zgodnie z art. 15h ugh, minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, wyznaczyć dyrektora izby administracji skarbowej do prowadzenia spraw określonych w art. 15f, uwzględniając w szczególności możliwości techniczno-organizacyjne zapewniające sprawne wykonywanie tego zadania. W projektowanym rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów, zadania

określone w art. 15f ugh miały być powierzone do wykonania Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Opolu (druk nr 499 z dnia 28 kwietnia 2017 r. w wykazie prac legislacyjnych Ministra Rozwoju i Finansów)<sup>65</sup>. Minister Finansów nie skorzystał dotychczas z tej możliwości.

(akta kontroli str. 1203-1205, 1211)

Dyrektor Departament Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier podała, że rozwiązanie polegające na wykonywaniu zadań określonych w art. 15f ust. 6 ustawy o grach hazardowych polegających na dokonywaniu wpisu do *Rejestru*, jego zmiany i wykreślenia przez Ministra Finansów bądź upoważnionego sekretarza lub podsekretarza stanu zapewnia najwyższy poziom kontroli nad procesem dokonywania wpisu do *Rejestru*. Stanowi zabezpieczenie interesu przedsiębiorców prowadzących działalność za pośrednictwem zablokowanych stron internetowych, a także zapewniona jest efektywność zastosowanego rozwiązania, zarówno w sferze walki z „szarą strefą” (dzięki możliwości szybkiego reagowania na dynamicznie zmieniającą się nielegalną ofertę w sieci Internet), jak i ochrony interesów podmiotów zainteresowanych (możliwość szybkiego usunięcia lub modyfikacji wpisu).

Minister Finansów powinien działać z najwyższą starannością, tak aby nie podważać zaufania przedsiębiorcy do państwa i stanowionego przez niego prawa, które ma gwarantować bezpieczeństwo i stabilność prowadzonej działalności. Dokonywanie wpisu, jego zmiana i wykreślenie powinny być dokonywane przez Ministra Finansów po zatwierdzeniu, w sposób zgodny z treścią art. 15f ust. 6 ustawy o grach hazardowych. Rozwiązanie, które umiejscawia te procesy w urzędzie obsługującym Ministra Finansów, w ocenie Ministra Finansów, gwarantuje najwyższe standardy i zapewnia kompleksowy monitoring całej procedury związanej z dokonaniem wpisu domeny do *Rejestru*. Z tych względów nie było konieczne zrealizowanie delegacji określonej w art. 15h ustawy o grach hazardowych.

(akta kontroli str. 1212-1214)

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 organu<sup>66</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie 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 zaskarżonych zostało siedem wyroków WSA. Na dzień 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.

---

<sup>65</sup> Prowadzenie *Rejestru*, zatwierdzanie dokonania wpisu do *Rejestru*, zmiany wpisu albo jego wykreślenia, przyjmowanie sprzeciwów do wpisu, wydawanie decyzji o pozostawieniu nazwy domeny albo o jej wykreśleniu z *Rejestru*.

<sup>66</sup> Dane na dzień 8 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 378-620, 625-890, 2317-2322, 2956-2964)

## 2. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni

Od 1 lipca 2017 r., zgodnie z art. 15f. ust. 5 ustawy o grach hazardowych przedsiębiorcy telekomunikacyjni są obowiązani do blokowania stron internetowych wpisanych do *Rejestru* oraz przekierowania połączeń odwołujących się do nazw domen wpisanych do *Rejestru* do strony internetowej prowadzonej przez 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. Za nieprzestrzeganie zakazu, o którym mowa w art. 15f ust. 5 ustawy o grach hazardowych grożą kary administracyjne (na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 7 ustawy).

Nadzór nad realizacją tych zadań przez operatorów telekomunikacyjnych, został określony w *Procedurze dokonywania wpisu do rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych z 29 marca 2017 r.*

W przypadku niewywiązania się przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego z obowiązków określonych w art. 15f ust. 5 ustawy o grach hazardowych, 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.

(akta kontroli str. 225-226)

Decyzją Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 7 grudnia 2017 r. uruchomiony został projekt *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). W wyniku realizacji projektu 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.

(akta kontroli str. 5, 308-313)

Do Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych i Podatku od Gier Ministerstwa Finansów, Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego przekazał 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.<sup>67</sup>.

Po analizie, akta 18 spraw zostały zwrócone do Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego celem uzupełnienia zgromadzonego materiału dowodowego. W odniesieniu do 16 spraw, które wpłynęły w 2017 r., Minister Finansów wszczął postępowania w sprawie niewywiązania się przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych z obowiązku, o którym mowa w art. 15f ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o grach hazardowych.

(akta kontroli str. 1222-1236, 1485-1492, 1523-1538, 1804-1814)

<sup>67</sup> Do 15 października 2018 r.

Analizą objęto trzy z 16 takich postępowań. Z analizy wynika, że zabezpieczony materiał dowodowy przekazany został przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego przy piśmie z dnia 30 sierpnia 2017 r., tj. po dwóch miesiącach od dnia wejścia w życie przepisu art. 15f ust. 5 ustawy o grach hazardowych.

Minister Finansów wszczął postępowania wobec badanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych z art. 15f ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o grach hazardowych 28 września 2018 r. O wszczęciu postępowań informowany był Urząd Komunikacji Elektronicznej.

Postępowania administracyjne nie zostały zakończone. W terminie od września 2017 r. do kwietnia 2018 r., w związku z prowadzonymi postępowaniami, przedsiębiorcy byli wzywani do złożenia wyjaśnień. Prowadzona była korespondencja 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.

Z wyjaśnień przedsiębiorców wynikało, że w przypadku zarządzanych przez nich serwerów DNS, w związku z wprowadzeniem wymogów określonych w art. 15f ust. 5 ustawy o grach hazardowych, wprowadzili odpowiednie narzędzia, które automatycznie blokują dostęp do domen ujętych w *Rejestrze* i zapewniają przekierowanie na stronę Ministerstwa Finansów. Problemem jest natomiast fakt, że [...] <sup>68</sup>. 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.

(akta kontroli str. 1360-1480, 1485-1488, 1504-1522)

Dyrektor Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych i Podatku od Gier Ministerstwa Finansów podała, że w sprawach prowadzone były postępowania, w ramach których gromadzony był materiał dowodowy uwzględniający zarówno informacje, dokumenty jak i wyjaśnienia istotne dla sprawy oraz prowadzona była analiza tego materiału, a niezakończenie spraw spowodowane było brakiem możliwości zweryfikowania wyjaśnień stron postępowania. Wskazała na podjęte 21 maja 2018 r. działania dotyczące weryfikacji uprawnień kontrolnych organów KAS oraz Prezesa UKE i ewentualne zainicjowanie właściwych zmian legislacyjnych, o czym w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1489-1491)

Minister Finansów, 21 maja 2018 r. zwrócił się z wnioskiem do Ministra Cyfryzacji o przeprowadzenie weryfikacji uprawnień Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej umożliwiających kontrolę przedsiębiorców telekomunikacyjnych i egzekwowania przez nich przestrzegania przepisów ustawy o grach hazardowych, a w przypadku stwierdzenia niedostatecznych narzędzi, o zainicjowanie właściwych zmian legislacyjnych, w szczególności pozwalających, w uzasadnionych przypadkach, udostępnianie Ministrowi Finansów danych objętych tajemnicą telekomunikacyjną w celu skutecznego przeprowadzenia postępowania dotyczącego przestrzegania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązków, o których mowa w przepisach ustawy o grach hazardowych.

(akta kontroli str. 1496-1497)

---

<sup>68</sup> Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip oraz art. 293 OP - tajemnica skarbową.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Paweł Gruza, 21 maja 2018 r. poinformował Szefa Krajowej Administracji Skarbowej o wszczętych postępowaniach wobec przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych (w oparciu materiał dowodowy przekazany przez Opolski Urząd Celno-Skarbowy) oraz o pozyskanej informacji na temat braku prawnych i technicznych możliwości organów KAS odnośnie do weryfikacji informacji i wyjaśnień składanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych, dotyczących przestrzegania obowiązków nałożonych ustawą o grach hazardowych.

Mając na uwadze prowadzone przez Ministra Finansów postępowania dotyczące realizacji obowiązków nałożonych ustawą o grach hazardowych na przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz dostawców usług płatniczych oraz napotkane trudności natury technicznej i prawnej, zwrócił się o przeprowadzenie rewizji kompetencji kontrolnych organów Krajowej Administracji Skarbowej odnoszących się do tej kwestii. W przypadku stwierdzenia braków prawnych (i technicznych) umożliwiających skuteczną kontrolę wykonywania przez dostawców usług płatniczych i przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązków wynikających z ustawy o grach hazardowych, prosił o spowodowanie odpowiednich zmian legislacyjnych.

(akta kontroli str. 1493-1495)

W przygotowanym przez Ministra Finansów projekcie ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw<sup>69</sup>, przyjętym przez rząd 19 lipca 2016 r. (skierowanym do Sejmu 2 sierpnia 2016 r., druk sejmowy nr 795) nie przewidziano rozszerzenia uprawnień kontrolnych organów celnych lub skarbowych o zagadnienia związane z wykonywaniem przez dostawców usług płatniczych oraz przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązków wynikających z ustawy o grach hazardowych. Osobą odpowiedzialną za projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw przyjętego przez rząd 19 lipca 2016 r. był Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Wiesław Janczyk, natomiast dokument akceptował i skierował do uzgodnień Minister Finansów Paweł Szalamacha.

Opracowany w Ministerstwie Finansów projekt *ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw* z 15 września 2018 r. zawiera 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 15g). Projekt przewiduje również zmiany w *ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe*<sup>70</sup>, uwzględniające możliwość żądania przez organy KAS informacji objętych tajemnicą bankową.

Projekt 12 października 2018 r. wpłynął do Sejmu (druk sejmowy nr 2905).

(akta kontroli str. 1489-1491, 3032-3097, 3101-3152)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Filip Świłała 3 grudnia 2018 r. wyjaśnił, że: „Ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw wprowadzono narzędzia prawne określone w art. 15f i art. 15g ustawy o grach hazardowych. Nakładają one określone obowiązki na dostawców Internetu i dostawców usług płatniczych – uniemożliwianie dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen znajdujących się w Rejestrze domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą oraz zakaz udostępniania usług płatniczych na stronach

<sup>69</sup> Nr w wykazie prac legislacyjnych UD 76.

<sup>70</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.



internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do rejestru. Wymaga podkreślenia, że wprowadzenie do ustawy o *grach hazardowych* ww. instrumentów prawnych miało charakter bezprecedensowy, ponieważ w polskim porządku prawnym nie funkcjonowały regulacje, które mogłyby stanowić ewentualny dla nich wzorzec. Także w prawodawstwie europejskim tego rodzaju rozwiązania nie były powszechnie stosowane, czego przykładem jest, że kraje takie jak Szwecja czy Szwajcaria planują wprowadzenie podobnych regulacji w roku 2019.

Analiza przepisów regulujących uprawnienia ówczesnej Służby Celnej (m.in. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *Służbie Celnej*), dokonana na etapie projektowania przepisów ustawy uchwalonej 15 grudnia 2016 r., wskazywała na brak konieczności ingerencji legislacyjnej w tym obszarze. Oceniono, że wprowadzane rozwiązania regulacyjne, ukierunkowane na ograniczenie nielegalnego sektora gier hazardowych, są w pełni wykonalne na bazie uprawnień kontrolnych organów celnych, tym bardziej, że w toku procedowania projektu ustawy nie zgłoszono w tym aspekcie żadnych zastrzeżeń.

Jednocześnie, równoległe do stosowania przepisów art. 15f i 15g ustawy o grach hazardowych, prowadzona była analiza ich skuteczności (...)

(akta kontroli str. 3160-3163)

W ramach zapobiegania/zaprzestania wykorzystywaniu serwerów klientów przedsiębiorców telekomunikacyjnych do nielegalnego urządzania gier hazardowych, Minister Finansów, po spotkaniu pomiędzy przedstawicielami Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Cyfryzacji, 20 marca 2018 r. skierował do Ministra Cyfryzacji prośbę o poinformowanie przez Prezesa UKE nadzorowanych przez niego jednostek o obowiązku stosowania przepisów ustawy o grach hazardowych. Na stronie internetowej Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Cyfryzacji, 28 marca 2018 r., a na stronie internetowej UKE 3 kwietnia 2018 r., ukazał się komunikat na temat funkcjonowania *Rejestru*, przypominający jednocześnie, że dostawcy Internetu od 1 lipca 2017 r. mają nowe obowiązki dotyczące uniemożliwiania dostępu do stron internetowych.

(akta kontroli str. 1489-1491)

Odnosząc się do kwestii trybu postępowania w celu wyeliminowania sposobów omijania blokady, w tym poprzez zmianę nazw domen internetowych Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami podał między innymi, 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. Okoliczności te muszą zostać stwierdzone i potwierdzone zgromadzonym materiałem dla każdej domeny, której nazwa podlega wpisowi do *Rejestru*. Gracze podejmują próby ominięcia blokady w sytuacji, gdy przedsiębiorca telekomunikacyjny, realizując obowiązek wynikający z ustawy o grach hazardowych, blokuje dostęp do strony internetowej wykorzystującej nazwę domeny wpisanej do *Rejestru*.

Zastępca Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami, wyjaśniła także, iż: „przepisy ustawy o grach hazardowych przewidują określony tryb dokonywania

wpisu do (...) Rejestru. Stosownie do 15f ust. 6 (...) ustawy wpisu do Rejestru dokonuje się po dokonaniu jego zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub upoważnionego przez niego sekretarza stanu lub podsekretarza stanu. Podstawą dokonania zatwierdzenia wpisu mogą być zatem tylko stwierdzone wypadki zidentyfikowania urzędzania 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.

(...) przedmiotem kontroli sądowej jest ocena poprawności dokonania wpisu nazwy domeny do Rejestru w kontekście regulacji art. 15f ust. 4 pkt 1 ustawy o grach hazardowych. Powyższe może zostać zweryfikowane przez Sąd tylko w oparciu o zabezpieczony materiał, który musi wskazywać, iż istniały przesłanki wpisu nazwy domeny do Rejestru domen i bez znaczenia jest tu kwestia, czy domena ta stanowi klon innej domeny, zaś stwierdzenie powyższej okoliczności, możliwe byłoby tylko w oparciu o kompletny materiał dotyczący obu domen. Nie wydaje się, iż Sąd, rozstrzygając sprawę, oparłby się, nie na aktach sprawy, a jedynie na twierdzeniu organu o tzw. domenie klonie.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż stwierdzenie, iż mamy do czynienia z domeną tzw. klonem oznacza, iż jest to domena tożsama w zakresie treści i zasad funkcjonowania jak inna już zidentyfikowana i zabezpieczona domena. Powyższe możliwe jest tylko i wyłącznie po wszechstronnym i kompletnym przeanalizowaniu całości zasad funkcjonowania danej domeny. (...) Ocena zasadności przedstawienia do zatwierdzenia wniosku na poziomie Ministerstwa Finansów odbywa się wyłącznie w oparciu o zabezpieczony materiał, przekazany przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego. W takim, wypadku nie ma innej możliwości stwierdzenia na poziomie Ministerstwa Finansów, iż w przypadku konkretnej domeny mamy do czynienia z tzw. domeną klonem, jak tylko w oparciu o zabezpieczony materiał dowodowy. Tym samym nie jest do przyjęcia, iż możliwe byłoby na poziomie Departamentu DNK opracowywanie wniosków o zatwierdzenie dokonania wpisu nazwy domeny do Rejestru, w oparciu o niepełny zabezpieczony materiał, niepozwalający w sposób niebudzący wątpliwości dokonać oceny, iż w przypadku konkretnej domeny wystąpiły przesłanki, warunkujące jej wpis do Rejestru.

(...) bazowanie w odniesieniu do tzw. domen klonów na założeniu, iż tzw. domeny klony występują wówczas, gdy wskazują na to nazwy domen oparte na wspólnym trzonie i różniące się dodatkowymi elementami w postaci dodanych liczb, liter itp., bez wszechstronnej weryfikacji treści i zasad ich funkcjonowania, wydaje się wysoce ryzykowane, mając na uwadze stosowane przez podmioty różne rozwiązania modyfikujące działania swoich domen np. po wpisie ich wcześniejszych domen do Rejestru domen (...)."

(akta kontroli str. 197, 200-213, 2965-2974)

### 3. Dostawcy usług płatniczych

Od 1 lipca 2017 r., zgodnie z art. 15g ust. 1 ustawy o grach hazardowych zakazane jest udostępnianie usług płatniczych przez dostawców usług płatniczych na stronach internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do *Rejestru*, a 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* (art. 15g ust. 2). Za nieprzestrzeganie zakazu, o którym mowa w art. 15g ustawy o grach hazardowych grożą kary administracyjne (na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 5 ustawy).

W przypadku niewykonania przez dostawcę usług płatniczych obowiązków określonych w art. 15g ustawy o grach hazardowych Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego zabezpiecza materiał potwierdzający niewykonanie tych obowiązków oraz przekazuje zabezpieczony materiał do Ministerstwa Finansów Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier celem zastosowania sankcji administracyjnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 5 ustawy o grach hazardowych. Podział zadań określa *Procedura* z 29 marca 2017 r.

(akta kontroli str. 225-226)

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.<sup>71</sup> 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.

(akta kontroli str. 1222-1236, 1485-1491)

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 zwracał się o informacje do Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego i Komisji Nadzoru Finansowego, która była poinformowana o wszczęciu postępowań.

W trakcie prowadzonych postępowań, dostawcy usług płatniczych wyjaśnili, że podjęli odpowiednie czynności mające na celu przestrzeganie obowiązków wynikających z ustawy o grach hazardowych. Ze względu na brak możliwości zweryfikowania wyjaśnień dostawców usług płatniczych, postępowania nie zostały zakończone. Informacja o podjętych przez Kierownictwo Ministerstwa Finansów działaniach w celu wyjaśnienia spraw, w tym działaniach legislacyjnych została przedstawiona wyżej (przy opisie postępowań wobec przedsiębiorców telekomunikacyjnych).

(akta kontroli str. 1237-1359, 1485-1491, 1504-1522)

W związku z projektowanymi i wprowadzonymi nowelizacją z 15 grudnia 2016 r., zmianami w ustawie o grach hazardowych, nakładającymi nowe obowiązki na dostawców usług płatniczych, Ministerstwo Finansów współpracowało stale z Komisją Nadzoru Finansowego.

W piśmie z dnia 7 lipca 2016 r. do Komisji Nadzoru Finansowego, Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Piotr Dziedzic przedstawił wyniki analizy prawnej, dotyczącej transferu płatności w kontekście nielegalnych gier hazardowych. Zwrócił się także o podjęcie działań zmierzających do zaprzestania przez dostawców usług płatniczych świadczenia usług na rzecz podmiotów nielegalnie urządzających gry hazardowe przez sieć Internet oraz o umieszczenie na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego informacji przedstawionych w tym piśmie.

W odpowiedzi z 20 września 2016 r. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego Andrzej Jakubiak poinformował o podjętych działaniach. Polegały one na skierowaniu 14 września 2016 r. do podmiotów uprawnionych do świadczenia usług

---

<sup>71</sup> Do dnia 15 października 2018 r.

płatniczych na rynku krajowym, objętych nadzorem KNF, żądania zaprzestania, w trybie natychmiastowym, świadczenia usług na rzecz podmiotów nielegalnie urządzających gry hazardowe przez sieć Internet, a tym samym zaprzestania łamania przepisów prawa obowiązujących na terytorium Polski<sup>72</sup>. Wskazano także na oczekiwanie przeprowadzenia przez podmioty odpowiednich czynności kontrolnych i wprowadzenia rozwiązań zapobiegawczych, a w przypadku wykrycia nieprawidłowości, stosownie do obowiązujących przepisów, podjęcia odpowiednich działań. Przewodniczący KNF poinformował, że kwestie poruszone w piśmie Ministerstwa Finansów były przedmiotem odrębnej korespondencji skierowanej do Związku Banków Polskich oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo Kredytowej.

(akta kontroli str. 271-279)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Marian Banaś, 20 marca 2017 r. poinformował Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego o wejściu w życie, 1 kwietnia 2017 r. ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz o zakresie wprowadzanych zmian. Wskazał, że od 1 lipca 2017 r. będą obowiązywały przepisy dotyczące zakazu udostępniania usług płatniczych na stronach wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do *Rejestru* oraz o przewidzianej sankcji administracyjnej wobec dostawców usług płatniczych nie realizujących tego zakazu. Jednocześnie zwrócił się o udostępnienie przekazanej informacji dostawcom usług płatniczych.

(akta kontroli str. 280-281)

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 z dniem 1 lipca 2017 r. zakazie udostępniania polskim rezydentom usług płatniczych na stronach internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do *Rejestru*.

(akta kontroli str. 283-298)

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*.

(akta kontroli: 282, 299-307)

#### 4. Podjęte przez Ministra Finansów działania w celu realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli I/14/001

Po kontroli nr I/14/001 – *Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych*, Najwyższa Izba Kontroli, 30 października 2014 r. wniosła do Ministra Finansów o<sup>73</sup>:

<sup>72</sup> Pisma te zostały udostępnione na stronie internetowej KNF (zakładka Stanowiska). Jednocześnie w dniu 16 września 2016 r. na stronie internetowej KNF został opublikowany komunikat w tej sprawie.

<sup>73</sup> Tekst ujednoczony wystąpienia pokontrolnego, uwzględniający postanowienia uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 1/2015 z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, przekazany został w dniu 3 lutego 2015 r.

- rozważenie opracowania analizy rozmiarów nielegalnych działań w obszarze urządzania i reklamowania zakładów wzajemnych w sieci Internet,
- opracowanie i wdrożenie programu zwalczania nielegalnego reklamowania, promocji i urządzania zakładów wzajemnych poprzez sieć Internet oraz uczestnictwa polskich graczy w zawieraniu zakładów wzajemnych z firmami, które nie mają zezwoleń na prowadzenie działalności w Polsce.

W celu realizacji wniosków pokontrolnych, 19 marca 2015 r. Dyrektor Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów, zalecił Dyrektorowi Izby Celnej w Opolu, w której strukturze funkcjonowała *Grupa Zadaniowa ds. e-kontroli*, opracowanie analizy rozmiarów nielegalnych działań dotyczących urządzania i reklamowania zakładów wzajemnych w sieci Internet, w tym strat budżetu państwa. Zalecił także, 29 stycznia 2016 r., stałe monitorowanie w sieci Internet obecności istniejących i nowych nielegalnych podmiotów i serwisów oferujących gry hazardowe online, a w szczególności takich, które swoją ofertę kierują do graczy z terenu Polski.

Realizując te zalecenia *Grupa Zadaniowa ds. e-kontroli* w Izbie Celnej w Opolu/ Wydział Centrum Kompetencyjne E-kontrola w Opolskim Urzędzie Celno- Skarbowym opracowała i przekazała do Ministerstwa Finansów:

- Raport z analizy ryzyka dotyczący oszacowania rozmiarów nielegalnej działalności w obszarze urządzania i reklamowania zakładów wzajemnych w sieci Internet, w tym strat budżetu państwa z dnia 16 października 2015 r. (za okres od stycznia 2013 r. do czerwca 2015 r.), uzupełniony 29 kwietnia 2016 r. i 12 grudnia 2016 r.
- Sprawozdania dotyczące rynku zakładów wzajemnych z 26 stycznia 2017 r. (za 2016 r.) i z dnia 2 lutego 2018 r. (za 2017 r.).

Według danych przedstawionych w raporcie z 16 października 2015 r. szacunkowa wartość rynku zakładów wzajemnych w Polsce w 2013 r. wynosiła 2,96 mld zł, z tego 2,1 mld zł (71%) rynek nielegalny (online) i 853,2 mln zł (29%) rynek legalny (w punktach naziemnych i w sieci Internet). Uczestniczenie obywateli polskich w nielegalnych zagranicznych zakładach wzajemnych urządzanych online mogło spowodować straty dla budżet państwa w kwocie 252 mln zł. W wyniku przeszukania Internetu w sierpniu 2015 r. zidentyfikowano 50 serwisów oferujących zakłady wzajemne w języku polskim wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych, a w kwietnia 2016 r. znaleziono 56 takich serwisów.

Z danych przekazanych do Ministerstwa Finansów 12 grudnia 2016 r. wynika, że wartość rynku zakładów wzajemnych online ogółem w II półroczu 2015 r. najprawdopodobniej wynosiła 1 950,5 mln zł<sup>74</sup>, z tego wartość rynku legalnego 287,7 mln zł (15%) i rynku nielegalnego 1 662,8 mln zł (85%).

Według szacunków przedstawionych w sprawozdaniu za 2016 r. wartość nielegalnego rynku zakładów wzajemnych online wzrosła najprawdopodobniej do kwoty w przedziale od 3 931,9 mln zł do 4 032,2 mln zł<sup>75</sup> (co stanowiło około 84% rynku zakładów online ogółem) i rynku legalnego wyniosła 751,3 mln zł (około 16% tego rynku ogółem). Szacunkowa wartość rynku ogółem wynosiła od 4 683,2 mln zł do 4 783,5 mln zł. Izba Celna w Opolu przekazała także

<sup>74</sup> Oszacowania rozmiarów nielegalnej działalności w obszarze urządzania zakładów wzajemnych online dokonano czterema metodami, z których każda zawierała dwie wersje. Za najtrafniejsze Izba Celna w Opolu uznała oszacowanie metodą pierwszą (wersja II).

<sup>75</sup> Przedstawiono trzy propozycje oszacowania wartości rynku zakładów wzajemnych online, każda zawierała dwa warianty. Zaprezentowano wariant drugi propozycji nr 1 i nr 2 jako najtrafniejsze w ocenie autorów analizy.

zaktualizowany wykaz polskojęzycznych witryn internetowych przyjmujących zakłady wzajemne od rezydentów Polski, których liczba w porównaniu do poprzedniego raportu spadła do 48.

Według szacunków przedstawionych w tych raportach, straty budżetu państwa związane z nielegalną działalnością w obszarze urzędowania zakładów wzajemnych w sieci Internet, mogły wynieść: w II półroczu 2015 r. 199,5 mln zł oraz w 2016 r. od 471,8 mln zł do 483,9 mln zł<sup>76</sup>.

Z materiałów przekazanych z Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego 2 lutego 2018 r. wynika, że wartość rynku zakładów wzajemnych online ogółem w 2017 r. nie zmieniła się w porównaniu do 2016 r. i wynosiła od 4 683,2 mln zł do 4 783,5 mln zł. Natomiast zwiększyła się wartość legalnego rynku z 751,3 mln zł w 2016 r. do kwoty 2 295,6 mln zł w 2017 r. Wobec tego straty budżetu państwa związane z występowaniem nielegalnej działalności na rynku zakładów wzajemnych mogły zmniejszyć się w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. o około 40% (wyliczony przyrost kwoty podatku w 2017 r. w porównaniu do wykonania w 2016 r. odniesiono do oszacowanych strat budżetu w 2016 r.). W rynku zakładów wzajemnych online ogółem udział rynku legalnego wyniósł około 48%-49%, a nielegalnego rynku 51%-52%.

(akta kontroli str. 13-52, 59-117, 3314-3319)

W Departamencie Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów sporządzono za 2017 r. i 2018 r. *analizy zmian rynku zakładów wzajemnych*, których celem było zbadanie zmian wielkości legalnego rynku zakładów wzajemnych świadczonych przez sieć Internet w porównaniu do zmian zachodzących na rynku tych zakładów świadczonych nielegalnie. Szerzej na ten temat w dalszej części wystąpienia – w obszarze trzecim pt. „Realizacja planowanych dochodów budżetu państwa z gier hazardowych”.

(akta kontroli str. 5-117)

Odnosząc się do wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, Podsektretarz Stanu, Zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej Paweł Cybulski w dniu 4 października 2018 r. podał między innymi, że działania w obszarze przeciwdziałania i zwalczania nielegalnych treści hazardowych w sieci Internet prowadzone były w oparciu o *Wytyczne w zakresie zwalczania niedozwolonej reklamy, promocji oraz informacji o sponsorowaniu przechowywanych w zasobach teleinformatycznych krajowych hostingodawców*<sup>77</sup> zatwierdzone w marcu 2015 r. przez Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier<sup>78</sup>, które regulują tryb postępowania organów.

W celu prawidłowej realizacji tych zadań wdrożono standardy określone w dokumencie pt. *Gromadzenie i zabezpieczanie elektronicznych materiałów oraz*

<sup>76</sup> Tj. gdyby bukmacherzy działali w legalnym segmencie rynku.

<sup>77</sup> „Hostingodawca – osoba świadcząca usługi hostingu. Hosting – odpłatna 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 samego usługobiorcę (...). Przy kwalifikacji danej usługi jako hosting istotną kwestią jest fakt udostępniania w zasobach systemu teleinformatycznego usługodawcy miejsca na dane osób trzecich i zapewnienie ich dalszego przechowywania i udostępniania.” Źródło: Ministerstwo Finansów, Wytyczne dotyczące zwalczania niedozwolonej reklamy, promocji oraz informacji o sponsorowaniu przechowywanych w zasobach teleinformatycznych krajowych hostingodawców z marca 2015 r.

<sup>78</sup> 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.

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 i 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. Hostingodawcy zablokowali dostęp do treści znajdujących się na 64 domenach w 2017 r. i 66 domenach w I półroczu 2018 r.

W ramach zwalczania przestępstw i wykroczeń karnych skarbowych związanych z organizacją nielegalnych gier hazardowych, w tym urządzanych w sieci Internet, jak również mając na względzie ograniczenie szarej strefy, w Departamencie Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów prowadzona była analiza możliwości ograniczenia dostępu w sieci Internet do niedozwolonych usług i treści dotyczących gier hazardowych. Istotą tych prac było wypracowanie rozwiązań prawnych umożliwiającym organom Służby Celnej podejmowanie skutecznych działań i wyposażenie ich w narzędzia i instrumenty, umożliwiające realizację zadań i działań związanych z ograniczeniem nielegalnych gier hazardowych w sieci Internet.

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. Wprowadzone zmiany w ocenie ustawodawcy, służą realizacji celu w postaci zapewnienia jak najwyższego poziomu ochrony graczy i ograniczenia występowania zjawiska „szarej strefy” w środowisku gier hazardowych, w tym urządzanych przez sieć Internet. Przyjęte rozwiązania zapobiegają mają również udziałowi polskich graczy w nielegalnych zagranicznych grach hazardowych.

(akta kontroli str. 6-12, 119-196)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

*Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych* został uruchomiony 1 kwietnia 2017 r., tj. w terminie określonym ustawą. Do 30 września 2018 r. minister właściwy do spraw finansów publicznych ujawnił 3 544 domen internetowych wykorzystywanych do urządzania gier hazardowych bez koncesji, zezwolenia lub dokonania zgłoszenia wymaganego przez ustawę o grach hazardowych. 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. Problemem są pojawiające się w sieci Internet domeny, których treść i zasady funkcjonowania są tożsame jak inne zidentyfikowane już domeny, o podobnej nazwie do serwisów już wpisanych do *Rejestru*, tzw. „klony”, które ograniczają skuteczność *Rejestru*. Zdaniem NIK kwestia ta wymaga analizy i oceny pod kątem wprowadzenia rozwiązań ograniczających negatywne skutki tego zjawiska.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęte przez Ministra Finansów, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej i Przewodniczącego Komisji 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.

Zgodnie z zatwierdzoną przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej *Procedurą* Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego monitorował wykonanie przez operatorów telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych obowiązków, o których mowa odpowiednio w art. 15f ust. 5 pkt 1 i 2 oraz art. 15g ustawy o grach hazardowych. Ujawnione przypadki nieprawidłowości były dokumentowane i weryfikowane. Wszczętych w 2017 r. łącznie 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 jednak nie zostało zakończonych.

Projektując nowelizację ustawy o grach hazardowych, która nakładała obowiązki na przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych, Minister Finansów 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. Brak tych uprawnień miał wpływ na skuteczność wprowadzonych instrumentów. Przygotowany przez Ministra Finansów projekt z 15 września 2018 r. ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw, przewiduje odpowiednie zwiększenie uprawnień kontrolnych organów Krajowej Administracji Skarbowej.

OBSZAR

### **3. Realizacja planowanych dochodów budżetu państwa z gier hazardowych.**

Opis stanu faktycznego 1. Realizacja dochodów z gier hazardowych.

Dochody budżetu państwa z podatku od gier za okres od kwietnia 2017 r. do września 2018 r. wyniosły 2 665,9 mln zł, w tym 1 280,5 mln zł zrealizowane od kwietnia do grudnia 2017 r.<sup>79</sup>.

Dochody z podatku od gier w całym 2017 r. wyniosły 1 640,2 mln zł i w porównaniu do wykonania w 2016 r. były o 16,6% wyższe. Dochody za dziewięć miesięcy 2018 r. (do września) wyniosły 1 385,4 mln zł i były o 19,7% wyższe od wykonania w analogicznym okresie 2017 r.

<sup>79</sup> 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*.



Z analizy danych o wysokości zadeklarowanego 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 przede wszystkim zwiększenie z 196,6 mln zł do 407,4 mln zł dochodów z zakładów wzajemnych (dynamika wynosiła 207,2%)<sup>80</sup>. Wyższe były także w 2018 r., w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (dziewięć miesięcy), dochody z podatku z zakładów wzajemnych (o 173,9 mln zł, o 64,1%) oraz z gier liczbowych i loterii pieniężnych (łącznie o 40,3 mln zł, tj. o 6,3%).

Na wzrost dochodów wpłynęły zmiany systemowe wprowadzone nowelizacją ustawy o grach hazardowych, w tym instrumenty mające na celu ograniczenie szarej strefy w zakładach wzajemnych, natomiast, w przypadku gier liczbowych umożliwienie monopolistyczne wprowadzenie, we wrześniu 2017 r., multijurysdykcyjnej gry liczbowej o charakterze kumulacyjnym – Eurojackpot. W przypadku loterii pieniężnych nastąpiła zmiana struktury sprzedaży gier objętych monopolem państwa w kierunku gier o szybkiej wypłacalności oraz natychmiastowym wyniku (loterii pieniężnych), co wskazuje na zmianę preferencji grających.

Głównym źródłem dochodów z podatku od gier, według danych zadeklarowanych przez podatników, były wpływy z gier liczbowych i loterii pieniężnych. Deklarowane dochody z tego źródła w 2017 r. wyniosły 870,0 mln zł i były porównywalne z wykonaniem w 2016 r. w kwocie 866,7 mln zł. W ramach tego segmentu zmniejszyła się kwota deklarowanego podatku od gier liczbowych z 720,9 mln zł w 2016 r. do 695,2 mln zł w 2017 r. Natomiast dochody z loterii pieniężnych wzrosły ze 145,8 mln zł w 2016 r. do 174,9 mln zł w 2017 r.

Udział gier losowych i loterii pieniężnych w zadeklarowanych kwotach ogółem podatku od gier stanowił odpowiednio: 52,5% w 2017 r. oraz 48,6% za dziewięć miesięcy 2018 r. W porównaniu do 2016 r. ich udział zmniejszył się odpowiednio o 8,8 i o 12,7 punktu procentowego. Natomiast zwiększył się udział dochodów z podatku od gier w segmencie zakładów wzajemnych. W 2017 r. stanowił on 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.

(akta kontroli str. 1674, 1677, 3314-3319)

W zależności od przyjętej metody szacowania, dochody z podatku od zakładów wzajemnych urządzanych nielegalnie będą się wahały pomiędzy kwotą 427,8 mln zł w 2017 r. a kwotą 480,9 mln zł w 2018 r. oraz pomiędzy kwotą 286,5 mln zł a kwotą 298,5 mln zł w 2017 r.<sup>81</sup>

(akta kontroli str. 1671, 3314-3319)

Oplaty od podmiotów urządzających 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 urządzenie loterii promocyjnych i loterii audiotekstowych, które stanowiły odpowiednio 64,4%, 61,2% i 34,1% realizowanych opłat ogółem w tych okresach,

<sup>80</sup> Prezentowane dane o podatku od gier według poszczególnych rodzajów gier na podstawie danych deklarowanych przez podatników.

<sup>81</sup> 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.

- za udzielone koncesje na prowadzenie kasyna gry – 29,4%, 33,8% i 49,6% kwot ogółem.

(akta kontroli str. 2917-2918)

2. Monitorowanie przez Ministerstwo Finansów wykonania planu dochodów z podatku od gier, stanu zaległości oraz danych deklarowanych przez podatników.

Ministerstwo Finansów monitorowało realizację dochodów budżetowych z tytułu podatku od gier na podstawie sprawozdań operatywnych z wykonania planu dochodów budżetu państwa. Analizowano raporty z systemu Ari@dna2, w którym gromadzone są dane z deklaracji dla podatku od gier składanych przez podatników. Informacje dotyczące funkcjonowania podmiotów zarządzających i prowadzących gry hazardowe (z formularzy IHG-1) gromadzone były w formie baz w programie Excel.

Informacje o dochodach przekazywano comiesięcznie kierownictwu Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier, a wnioski omawiano z nadzorującym członkiem kierownictwa Ministerstwa Finansów. W formie pisemnej przygotowywane były analizy wykonania dochodów wykorzystywane do przygotowania projektu ustawy budżetowej oraz rocznego sprawozdania z wykonania budżetu państwa.

(akta kontroli str. 1528-1529, 1540-1545, 1672-1677)

W ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.<sup>82</sup> określono prognozę dochodów z podatku od gier w wysokości 1 709 mln zł. Do przygotowania prognozy przyjęto, następujące założenia:

- przewidywane wykonanie dochodów z podatku od gier w 2016 r. w wysokości założonej w ustawie budżetowej na rok 2016, tj. 1 383 mln zł,
- zwiększenie prognozy dochodów o 326 mln zł w związku z projektowanymi zmianami systemowymi wprowadzonymi ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych (projekt ustawy wpłynął do Sejmu 2 sierpnia 2016 r. – druk sejmowy nr 795). W szczególności w związku z przewidywanym wdrożeniem mechanizmów zapewniających większą kontrolę państwa nad rynkiem gier hazardowych oraz dopuszczeniem urządzania gier na automatach w salonach gier na automatach, wprowadzeniem możliwości oferowania gier liczbowych, loterii pieniężnych i innych gier hazardowych przez sieć Internet w formie monopolu państwa.

Kwota została zmniejszona w porównaniu do wcześniejszych wyliczeń (626 mln zł) w związku z decyzją kierownictwa Ministerstwa Finansów o zastosowaniu podejścia konserwatywnego w prognozach budżetowych. Aktualizację prognozy podatku od gier uzasadniono kwestiami techniczno-prawnymi (np. postępowania przetargowe) podjęcia działalności przez Spółkę Skarbu Państwa w nowych obszarach, jak urządzanie gier na automatach, gry hazardowe w Internecie, co może nie być skorelowane z dniem wejścia w życie ustawy.

Dochody z podatku od gier w 2017 r. wyniosły 1 640,2 mln zł i były o 4,0% niższe od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonania w 2016 r. wzrosły o 233,3 mln zł. Nie uzyskano w 2017 r. dochodów objętych monopolem państwa z gier na automatach w salonach gier, bo działalność w tym segmencie nie została uruchomiona.

W ustawie budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.<sup>83</sup> określono prognozę dochodów z podatku od gier w kwocie 1 914,0 mln zł, tj. o 205 mln zł wyższej od

<sup>82</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.

przewidywanego wykonania 2017 r. (1 709 mln zł). Szacunku dokonano na podstawie analizy dostępnych danych dotyczących wykonania dochodów w 2017 r. Prognoza uwzględniała między innymi skutki finansowe zmian systemowych wprowadzonych z dniem 1 kwietnia 2017 r. ustawą z 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw.

(akta kontroli str. 1643-1664, 1674-1677, 2256-2262)

Dyrektor Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier podała, że w przypadku nowelizacji ustawy o grach hazardowych z 15 grudnia 2016 r. wprowadzane zmiany systemowe, dla których przewidywano skutki finansowe, stanowiły rozszerzenie legalnego sektora gier hazardowych o nowe obszary. Dlatego też, nie mając danych historycznych w tym zakresie, sporządzone szacunki zostały obciążone ryzykiem wystąpienia zdarzeń nieprzewidywalnych oraz takich, których kalendarz implementacji odbiega od pierwotnie planowanego. W przypadku prognozy zawartej w ustawie budżetowej na rok 2018, uwzględniono nowe szacunki skutków zmian systemowych, których podstawą były faktyczne zrealizowane dochody z tytułu podatku od gier od zakładów wzajemnych po 1 kwietnia 2017 r. oraz dane od monopolisty nt. przewidywanych dochodów z podatku od gier uzyskanych w segmentach rynku, o które nowelizacja ustawy rozszerzyła zakres jego działalności.

Dochody z podatku od gier za dziewięć miesięcy 2018 r. wyniosły 1 385,4 mln zł i w porównaniu do  $\frac{3}{4}$  kwoty prognozy przyjętej w ustawie budżetowej (1 435,5 mln zł) były o 50,1 mln zł (o 3,5%) niższe. Zaawansowanie wykonania dochodów budżetowych z tytułu podatku od gier w okresie dziewięciu miesięcy 2018 r. w stosunku do kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na 2018 r. wyniosło 72,5%.

W opinii Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier, w szczególności biorąc pod uwagę, że nadal realizowany jest wzrost dochodów z podatku od gier od zakładów wzajemnych (kwartalnie średnio o 5%), a także zgodnie z informacją od monopolisty, od III kwartału następuje rozwój salonów gier na automatach oraz na IV kwartał planowane jest uruchomienie gier hazardowych w Internecie, trudno założyć, że wykonanie dochodów z podatku od gier w ustawie budżetowej jest zagrożone.

(akta kontroli str. 1674, 1677, 2256-2269)

W dokumencie Ocena Skutków Regulacji (OSR) z dnia 8 lipca 2016 r., dotyczącym projektowanej zmiany ustawy o grach hazardowych (druk sejmowy nr 795), 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.) – 1 373 mln zł. Wykonane skutki finansowe zmian systemowych wprowadzonych *ustawą z 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych i niektórych innych ustaw* wyniosły: 210,7 mln zł w roku 2017 oraz 205 mln zł w roku 2018, tj. od kwot przyjętych w OSR były odpowiednio o 415,3 mln zł oraz o 1 168 mln zł niższe. Powodem odmiennego wykonania skutków finansowych zmian systemowych od założonych w OSR był kalendarz implementacji wprowadzanych zmian polegających na rozszerzeniu zakresu dopuszczalnej działalności hazardowej w formie monopolu państwa, które nie nastąpiły w zakładanych terminach. Zmiany te dotyczyły dopuszczenia urządzania gier na automatach w salonach gier na automatach, wprowadzenia możliwości oferowania gier liczbowych i loterii pieniężnych przez sieć Internet oraz dopuszczenia urządzania innych gier hazardowych przez sieć Internet.

---

<sup>83</sup> Dz.U. poz. 291.

W opinii Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych i Podatku od Gier Ministerstwa Finansów należy oczekiwać realizacji założonych w dokumencie OSR skutków finansowych tych zmian, z zastrzeżeniem odmiennego kalendarza ich realizacji. Pierwsze salony gier na automatach zostały uruchomione w czerwcu 2018 r., a zgodnie z informacjami uzyskanymi od monopolisty pozostała działalność jest sukcesywnie uruchamiana.

(akta kontroli str. 3164-3167)

Zaległości w podatku od gier na koniec: 2016 r., 2017 r. i 30 września 2018 r. wyniosły odpowiednio: 85 293 tys. zł, 101 533 tys. zł i 69 180 tys. 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. Na koniec 2016 r., 2017 r. i 30 września 2018 r. kwota zaległości w podatku od gier objętych tytułami wykonawczymi wyniosła odpowiednio:

10 144 tys. zł, 730 tys. zł i 916 tys. zł. Wskaźnik ściągłości, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości z podatku od gier do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi w 2016 r., 2017 r. i za dziewięć miesięcy 2018 r. wyniósł odpowiednio: 7,5%, 20,7% i 1,0%.

(akta kontroli str. 2931-2936, 2937-2942)

Z materiałów i informacji przekazanych z Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów wynika, że 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.

(akta kontroli str. 2912)

### 3. Analizowanie szarej strefy gier hazardowych (czy zmniejsza się, co było jednym z celów nowelizacji ustawy o grach hazardowych)

W Departamencie Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów analizowano zmiany rynku zakładów wzajemnych. Celem sporządzanych analiz było zbadanie zmian wielkości legalnego rynku zakładów wzajemnych świadczonych przez sieć Internet w porównaniu do zmian zachodzących na rynku tych zakładów świadczonych nielegalnie. 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 deklarowane przez podmioty rynku gier hazardowych w deklaracjach podatkowych oraz formularzach IGH.

Sporządzone dotychczas analizy w Departamencie Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier prezentowały zmiany rynku zakładów wzajemnych w 2017 r. i w 2018 r. w porównaniu do 2015 r.

Pierwszą analizę przygotowano po sześciu miesiącach funkcjonowania znowelizowanej z dniem 1 kwietnia 2017 r. ustawy o grach hazardowych, dysponując danymi o przychodach i podatku od gier deklarowanymi przez podatników za trzy kwartały 2017 r. Aktualizacji wyliczeń dokonano po uzyskaniu pełnych danych za 2017 r. Analiza za 2018 r. została sporządzona z wykorzystaniem dostępnych danych za trzy kwartały 2018 r.

Z analiz zmian rynku zakładów wzajemnych Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier wynika, że udział zakładów legalnych online

w rynku zakładów online wzrósł z 16,1% w 2015 r. do 39,5% w 2017 r. i do 47,8% w 2018 r., w szczególności:

- wartość rynku zakładów wzajemnych online w 2015 r. wynosiła ogółem 3 365,4 mln zł, z tego: szacunkowa wartość nielegalnego rynku 2 822,0 mln zł (co stanowiło 83,9% tego rynku ogółem) i wartość legalnego rynku 543,4 mln zł (ich udział wynosił 16,1%),
- wartość rynku zakładów wzajemnych online w 2017 r. wynosiła ogółem 5 892,2 mln zł, z tego: szacunkowa wartość nielegalnego rynku 3 565,3 mln zł (co stanowiło 60,5% tego rynku ogółem) i wartość legalnego rynku 2 326,9 mln zł (ich udział wynosił 39,5%).
- wartość rynku zakładów wzajemnych online w 2018 r. wynosi ogółem 7 679,5 mln zł, z tego: szacunkowa wartość nielegalnego rynku 4 007,4 mln zł (co stanowiło 52,2% tego rynku ogółem) i wartość legalnego rynku 3 672,1 mln zł (ich udział wynosił 47,8%).

Szacunkowa wartości rynku zakładów wzajemnych online w 2018 r. w porównaniu do wartości tego rynku w 2015 r. zwiększyła się ogółem o około 4 314,1 mln zł, tj. ponad dwukrotnie (dynamika 228,2%). Dynamika wartości legalnego rynku zakładów wzajemnych online w porównaniu do dynamiki wartości nielegalnego rynku tych zakładów była wyższa – dynamika w tym okresie wyniosła odpowiednio: 675,8% i 142,0%.

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%. Wartość legalnego rynku zakładów wzajemnych wzrosła z 543,4 mln zł w 2015 r. do 3 672,1 mln zł w 2018 r., tj. o 575,8%.

(akta kontroli str. 1524, 1529-1530, 1543-1544, 1670-1671, 1678-1696)

Z materiałów i informacji przekazanych z Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów wynika między innymi, że Ministerstwo Finansów prowadzi analizy segmentów rynku gier hazardowych pod kątem występowania szarej strefy. 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 audioteksowych, loterii fantowych i gry bingo fantowe oraz loterii promocyjnych działalność kontrolna organów Krajowej Administracji Skarbowej, w ocenie Departamentu, jest wystarczająca dla monitorowania tych segmentów rynku gier hazardowych. Większym wyzwaniem dla organów administracji skarbowej były i są gry urządzone na automatach oraz gry hazardowe świadczone przez sieć Internet. Do 1 kwietnia 2017 r. gry tzw. kasynowe urządzone przez sieć Internet oraz gry na automatach urządzone poza kasynami gry były w pełni nielegalne i w 100% stanowiły szarą strefę. Od 2011 r., na podstawie zezwoleń urządzone 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.

Ministerstwo Finansów, 16 listopada 2018 r. podpisało umowę z wykonawcą zewnętrznym na *Wykonanie dynamicznej analizy w obszarze gier hazardowych*, która przewiduje między innymi:

- 1) analizę sytuacji na polskim rynku gier hazardowych w okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. oraz określenie wpływu wejścia w życie przepisów znowelizowanej ustawy o grach hazardowych;

- 2) oszacowanie skali szarej strefy w poszczególnych obszarach rynku gier hazardowych w 2018 r.;
- 3) prognozę rozwoju rynku gier hazardowych na lata 2019-2023, potencjalnych możliwości i zagrożeń oraz propozycję sposobów reakcji regulatora, w tym również uwzględnienie możliwości pojawienia się nowych rodzajów gier;
- 4) analizę porównawczą rozwiązań prawnych funkcjonujących w innych krajach europejskich, a także narzędzi wykorzystywanych w celu ograniczania szarej strefy w sektorze gier hazardowych oraz rekomendację oceny ich efektywności.

Wstępna decyzja o wykonaniu dynamicznej analizy dotyczącej gier hazardowych została podjęta podczas prac nad planem działalności Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier na 2018 r. W ostatecznym dokumencie *Informacja o celach do realizacji na rok 2018 dla Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier* zawarte zostało zadanie „Rozpoczęcie prac nad wykonaniem dynamicznej analizy występowania negatywnych zjawisk w obszarze gier hazardowych przez przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne mające na celu wyłonienie wykonawcy niezależnego raportu analitycznego w tym zakresie (OSR ex-post)”. Dokument ten 9 lutego 2018 r. został zaakceptowany przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Wiesława Janczyka. Realizacja zadania miała przebiegać według harmonogramu: 30 czerwca – 30% (analiza otoczenia formalno-prawnego), 30 września – 60% (opracowanie specyfikacji merytorycznej zamówienia publicznego), 31 grudnia - 90% (przygotowanie procedury przetargowej). *Zaproszenie do składania ofert* na wykonanie dynamicznej analizy w obszarze gier hazardowych zostało opublikowane na stronie Ministerstwa Finansów 3 października 2018 r. Umowa z wykonawcą została podpisana 16 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 1526-1530, 2256-2262, 3020-3031, 3153-3159)

4. Analizowanie rozwiązań prawnych dotyczących hazardu w innych krajach, sformułowane wnioski.

Na podstawie materiałów i informacji przedłożonych przez Departament Podatków Sektorowych, Lokalnych i Podatku od Gier ustalono, że 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 w zakresie gier hazardowych. Analizowano opracowania publikowane przez poszczególne jurysdykcje, raporty udostępniane przez firmy z branży hazardowej, 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. W wyniku przeprowadzonych analiz sformułowano następujące wnioski, w szczególności:

Hazard nie jest przedmiotem harmonizacji w ramach Unii Europejskiej. Konsekwencją braku jednolitych zasad urządzania 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.

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).

(akta kontroli str. 1523-1539, 1557-1631)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Na bieżąco monitorowano i analizowano dane z wykonania dochodów z podatku od gier, uzyskiwane z deklaracji podatkowych z podatku od gier oraz z informacji dotyczących funkcjonowania podmiotów zarządzających gry hazardowe. Dochody z podatku od gier w okresie objętym kontrolą zwiększały się w 2017 r. w porównaniu do wykonania w 2016 r. o 16,6% oraz za dziewięć miesięcy 2018 r. do analogicznego okresu 2017 r. o 19,7%.

Nie uzyskano jednak planowanych dochodów z podatku od gier w 2017 r., które stanowiły 96,0% prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2017, a zaawansowanie wykonania planu dochodów w okresie dziewięciu miesięcy 2018 r. w stosunku do kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2018 wyniosło 72,5%.

Wprowadzone nowelizacją ustawy o grach hazardowych z 15 grudnia 2016 r. instrumenty – 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 przyczyniły się do ograniczenia szarej strefy w zakładach wzajemnych.

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/ Wydziału *Centrum Kompetencyjne E-kontrola* w Opolskim Urzędzie Celno-Skarbowym wartość rynku zakładów wzajemnych online ogółem zwiększyła się z 3,9 mld zł<sup>84</sup> w 2015 r. do 4,7-4,8 mld zł w 2017 r., tj. o 21%-23%.

<sup>84</sup> 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).

W tym okresie udział wartościowy rynku nielegalnego w rynku zakładów wzajemnych online ogółem zmniejszył się z około 85%<sup>85</sup> w 2015 r. do około 51-52% w 2017 r. Szacunkowa wartość rynku nielegalnego wynosiła 3,3 mld zł w 2015 r.<sup>86</sup> i 2,4-2,5 mld zł w 2017 r. Natomiast według szacunków Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów wartość rynku zakładów wzajemnych online ogółem zwiększyła się z kwoty 3,4 mld zł w 2015 r. do 5,9 mld zł w 2017 r.<sup>87</sup>, tj. o 74%. W 2018 r. wyniosła 7,7 mld zł i była wyższa od oszacowanej kwoty za 2017 r. o 31%. Udział wartościowy rynku nielegalnego w rynku zakładów wzajemnych online ogółem zmniejszył się z około 84% w roku 2015 do około 61% w roku 2017 i około 52% w 2018 r. Szacunkowa wartość rynku nielegalnego wynosiła 2,8 mld zł w 2015 r.<sup>88</sup>, 3,6 mld zł w 2017 r. i 4,0 mld zł w 2018 r.

W 2017 r. i 2018 r. finansowe skutki zmian systemowych wprowadzonych ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych były od oczekiwanych niższe, odpowiednio o 415 mln zł i 1 168 mln zł<sup>89</sup>. Wpłynęły na to opóźnienia w rozszerzeniu zakresu dopuszczalnej działalności hazardowej w formie monopolu państwa.

Nie uzyskano w 2017 r. dochodów objętych monopolem państwa z gier na automatach w salonach gier. Totalizator Sportowy Sp. z o. o. uruchomił pierwsze takie salony pod koniec czerwca 2018 r. Gry liczbowe i loterie pieniężne (iLotto) oraz gry kasynowe przez sieć Internet (eKasyno) zostały udostępnione publicznie w dniu 5 grudnia 2018 r., przy czym eKasyno z opóźnieniem w stosunku do pierwotnie planowanego terminu (III-IV kw. 2018 r.). (dowód: str. 2747-2754, 2873-2885, 2890-2894, 3308-3310).

OBSZAR

#### **4. Działania KAS na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu.**

Opis stanu faktycznego

1. Działania prowadzone przez KAS na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu.

Działania Ministra Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej na rzecz ochrony graczy, zapobiegania uzależnieniom i szkodliwym skutkom hazardu polegały na: wprowadzeniu rozwiązań regulacyjnych ukierunkowanych na ograniczenie funkcjonowania nielegalnego sektora gier hazardowych, przeprowadzaniu urzędowego sprawdzenia, wykonywaniu kontroli celno-skarbowej oraz prowadzaniu działań informacyjno-edukacyjnych.

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. umożliwiono oferowanie gier hazardowych przez podmioty mające siedzibę na terytorium innego

<sup>85</sup> Przyjęto wielkość dla II półrocza 2015 r. (85%).

<sup>86</sup> Przyjęto, że wartość rynku w I półroczu 2015 r. odpowiadała szacowanej wartości w II półroczu 2015 r.

<sup>87</sup> Do oszacowania wartości nielegalnych zakładów wzajemnych świadczonych online oparto się na danych zawartych w raporcie Roland Berger z 2014 r. Źródłem danych o wielkości legalnych zakładów wzajemnych były dane deklarowane przez podmioty rynku gier w deklaracjach podatkowych.

<sup>88</sup> Przyjęto, że wartość rynku w I półroczu 2015 r. odpowiadała szacowanej wartości w II półroczu 2015 r.

<sup>89</sup> Przyjętych w dokumencie OSR przygotowanym wraz z projektem ustawy nowelizującej.



państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). W nowelizacji z 15 grudnia 2016 r. wprowadzono regulacje ukierunkowane na ograniczenie funkcjonowania nielegalnego sektora gier hazardowych, w szczególności: utworzono rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą, który jest jawny i dostępny dla każdego użytkownika Internetu; nałożono na przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczących usługę dostępu do Internetu obowiązek uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen wpisanych do *Rejestru*; 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.

(akta kontroli str. 2280-2282)

Przed rozpoczęciem działalności polegającej na urządzeniu i prowadzeniu między innymi gier liczbowych, gier cylindrycznych, gier w kości, zakładów wzajemnych i gier na automatach, w tym przez sieć Internet oraz gier w karty z wyjątkiem gry w pokera organizowanej w formie turnieju, przeprowadza się urzędowe sprawdzenie, o którym mowa w art. 106 pkt 1 lit. a), lit. b) ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej polegające na wykonywaniu czynności w celu ustalenia, czy w miejscu prowadzenia działalności, podlegającej kontroli celno-skarbowej, są zapewnione warunki i środki do sprawnego przeprowadzania tych kontroli.

Przed rozpoczęciem działalności podmiot prowadzący wyżej wymienioną działalność gospodarczą przesyła właściwemu naczelnikowi urzędu celno-skarbowego zgłoszenie oraz dokumenty mające znaczenie dla przeprowadzania kontroli celno-skarbowej, w tym regulamin odpowiedzialnej gry. W toku urzędowego sprawdzenia weryfikuje się, między innymi: zgodność zgłoszenia i załączonej dokumentacji ze stanem faktycznym; prawidłowość oznaczenia miejsca urządzania gier, prawidłowość zainstalowania audiowizyjnego systemu kontroli gier w salonach gier na automatach oraz kasynach gry.

W 2017 r. przeprowadzono 135 urzędowych sprawdzeń dotyczących działalności, o której mowa w art. 74 ust. 2 i 3 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, w tym 15 przed rozpoczęciem działalności. Natomiast w 2018 r. (do 30 września) przeprowadzono 154 wyżej wymienione urzędowych sprawdzeń, w tym 28 przed rozpoczęciem działalności. W jednym przypadku odmówiono zatwierdzenia akt weryfikacyjnych (w 2017 r.) z uwagi na przerwanie plomb na obudowie liczników w automacie do gier.

(akta kontroli str. 2288-2289, 2596)

Kontrole przestrzegania przez podmioty przepisów ustawy o grach hazardowych dotyczących rejestracji gości, zainstalowania audiowizyjnego systemu kontroli gier służącego kontroli przebiegu i prowadzenia gier, ograniczeń w urządzeniu gier hazardowych, w tym dla osób, które nie ukończyły 18 roku życia, umieszczenia w widoczny sposób informacji o zakazie uczestnictwa w grach osób, które nie ukończyły 18 roku życia, były jednym z elementów przeprowadzanych kontroli celno-skarbowych.

Kontrole celno-skarbowe wykonywane przez organy Krajowej Administracji Skarbowej, uwzględniały zidentyfikowane ryzyka występowania nieprawidłowości, między innymi:

- niewydzielenie lub niewłaściwe wydzielenie miejsc przyjmowania zakładów wzajemnych, czy nieumieszczanie informacji o zakazie uczestnictwa w grach osób, które nie ukończyły 18 roku życia;
- niewłaściwe wydzielenie miejsc przyjmowania zakładów w lokalach, gdzie w jednym pomieszczeniu dochodzi do styku sfer działalności gospodarczej i związany z tym brak zapewnienia przestrzegania przepisów regulujących zasady reklamy i promocji gier hazardowych.

Ministerstwo Finansów koordynowało także kontrole celno-skarbowe w nowo otwieranych punktach przyjmowania zakładów wzajemnych.

Departament Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów nie prowadzi odrębnej ewidencji w podziale na częściowe zakresy kontroli, tj. oddzielnie dla każdego wymogu określonego w ustawie o grach hazardowych, w tym dotyczącego zapobiegania udziału w grze osób małoletnich. Informacja o liczbie kontroli celno-skarbowych przeprowadzonych w obszarze gier hazardowych została zaprezentowana w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia pt. „Nadzór KAS nad przestrzeganiem prawa przez podmioty organizujące gry hazardowe”.

W 2017 r. organy KAS przeprowadziły 119 kontroli w kasynach gry, ujawniając w jednym przypadku nieprawidłowość polegającą na niezarejestrowaniu w rejestrze wejścia gościa do kasyna gry. Natomiast w I półroczu 2018 r. przeprowadzono 50 kontroli, nie ujawniając nieprawidłowości dotyczących wymogu prowadzenia audiowizualnego systemu kontroli gier. W salonach gier na automatach nie przeprowadzano takiej kontroli (pierwszy salon gier uruchomiono w czerwcu 2018 r.).

W 2017 r. organy KAS ujawniły w trakcie kontroli gier liczbowych jeden przypadek braku umieszczenia informacji o zakazie uczestnictwa w grach liczbowych osób, które nie ukończyły 18 roku życia, natomiast w I półroczu 2018 r. trzy przypadki (w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych) naruszenia wyżej wymienionego wymogu. Natomiast w kasynach gry nie ujawniono takich nieprawidłowości.

W 2017 r. organy KAS ujawniły jeden przypadek, natomiast w 2018 r. trzy przypadki niedozwolonej reklamy zakładów wzajemnych, w tym Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu w I kw. 2018 r. wykazała w jednym przypadku nieprawidłowość polegającą na niewłaściwym wydzieleniu miejsca przyjmowania zakładów wzajemnych, natomiast w II kw. 2018 r. analogiczną nieprawidłowość w jednym przypadku wykazała Izba Administracji Skarbowej w Białymstoku (nieprawidłowe wydzielenie punktu przyjmowania zakładów wzajemnych może wiązać się z naruszeniem przepisów dotyczących zakazanej reklamy i promocji gier hazardowych).

Organy celno-skarbowe od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2018 r. przeprowadziły pięć kontroli w podmiotach urządzających gry hazardowe w sieci Internet. Zakres kontroli obejmował urządzenie i prowadzenie gier hazardowych oraz zgodność tej działalności z zatwierdzonym regulaminem. W wyniku kontroli ujawniono jedną nieprawidłowość, tj. przyjmowanie zakładów wzajemnych na zdarzenia wirtualne bez uprzedniego dokonania zmiany regulaminu.

W przypadku podmiotów oferujących zakłady wzajemne w sieci Internet, organy Krajowej Administracji Skarbowej nie ujawniły nieprawidłowości dotyczących oferowania i reklamy czynności bankowych.

(akta kontroli str. 2283-2308)

Dyrektor Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów, w dniu 29 stycznia 2016 r., zlecił Dyrektorowi Izby Celnej w Szczecinie

(Grupa Zadaniowa ds. Kontroli Gier Hazardowych) prowadzenie stałych działań informacyjno-prewencyjnych mających na celu:

1. położenie większego nacisku na możliwość uczestnictwa w grach hazardowych w sieci Internet, tj. jedynie w zakładach wzajemnych zarządzanych przez legalnie działające podmioty,
2. wskazywanie konsekwencji karnych i skarbowych związanych z uczestnictwem w grach hazardowych w Internecie, zarządzanych niezgodnie z polskim porządkiem prawnym,
3. informowanie o możliwości zidentyfikowania uczestników takich gier,
4. opracowanie i prowadzenie stałych działań informacyjnych i edukacyjnych adresowanych do dzieci, młodzieży i rodziców na temat zagrożeń wynikających z uzależnień od hazardu.

Dział Kontroli Gier Hazardowych Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego, a wcześniej Grupa Zadaniowa ds. Kontroli Gier Hazardowych Izby Celnej w Szczecinie, uczestniczył w opracowaniu materiałów dotyczących akcji informacyjno-edukacyjnej w obszarze nielegalnego urządzania i prowadzenia gier hazardowych, w tym w Internecie. Przygotowano projekty materiałów informacyjnych (ulotki i prezentacje w podziale na grupy odbiorców, scenariusze lekcji, materiały dla prelegentów), opracowano profil gracza przedstawiający także zagrożenia związane z uzależnieniem od hazardu. Przeprowadzono analizę grup odbiorców dla których powinna być skierowana kampania informacyjno-edukacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej.

Przygotowano kampanię informacyjno-edukacyjną, której celem jest budowanie świadomości społecznej o tym, iż urządzanie i prowadzenie gier hazardowych jest regulowane i nadzorowane przez państwo, jako szczególnie wrażliwe ze względów społecznych i ekonomicznych. Celem kampanii jest także poinformowanie o wdrożeniu ustawowych środków zapewniających odpowiedni poziom ochrony obywateli, w szczególności osób małoletnich, przed szkodliwymi skutkami hazardu, budowanie świadomości społecznej o zagrożeniach wynikających z uczestnictwa w nielegalnych grach hazardowych, w tym zarządzanych w Internecie.

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 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 JPK, NIK zwraca uwagę, że realizacja celów Kampanii, w tym położenie większego nacisku na możliwość uczestnictwa w grach hazardowych (głównie zakładach wzajemnych), zarządzanych przez legalnie działające podmioty, a także konsekwencji karnych i skarbowych uczestniczenia w nielegalnie zarządzanych grach nastąpi po upływie ponad roku od wejścia w życie przepisów znowelizowanej ustawy o grach hazardowych.

Z raportu Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie z wykonanych we wrześniu i październik 2018 r. działań dotyczących kampanii informacyjno-edukacyjnej wynika, między innymi że dyrektorzy izb administracji

skarbowej przeprowadzili spotkania lub poinformowali wojewódzkich kuratorów oświaty o założeniach kampanii i ustalili zasady współpracy z placówkami oświatowymi.

Przedstawiciele Izby Administracji Skarbowej (IAS) w Szczecinie wzięli udział w konferencji „Narkotyki XXI wieku” zorganizowanej w Szczecinie i w Wałczu, na której przedstawiono temat udziału w nielegalnym hazardzie młodzieży. Pracownicy IAS w Zielonej Górze nawiązali współpracę z lokalnymi mediami w celu rozpowszechnienia prowadzonej akcji oraz prowadzono działania promocyjne na targach pracy. W lokalnej stacji radiowej dokonano nagrania materiału dźwiękowego promującego kampanię wraz z zaproszeniem do jej udziału (IAS w Białymstoku). Między innymi na stronach internetowych izb administracji skarbowej lub kuratorów oświaty, umieszczono w szczególności komunikat – zaproszenie szkół do udziału w projekcie. Nawiązano współpracę z rektorami wybranych szkół wyższych (IAS w Krakowie, IAS w Łodzi, IAS w Opolu).

Przeprowadzono szkolenia dydaktyczne dla wyznaczonych zespołów edukacyjnych lub utworzono takie zespoły, które będą przeprowadzać spotkania w placówkach oświatowych nt. kampanii. W ramach akcji przykładowo przeprowadzono sześć spotkań w szkołach podstawowych i gimnazjalnych i jedno spotkanie w szkole średniej, w których wzięło udział łącznie 335 osób (IAS w Warszawie). Przeprowadzono spotkania w 12 szkołach podstawowych i gimnazjalnych, w których uczestniczyło około tysiąca uczniów oraz w trzech szkołach średnich, w których brało udział 251 słuchaczy (IAS we Wrocławiu).

(akta kontroli: 2285-2293, 2309-2314, 2323-2576, 2588-2593)

Przedstawiciel Wydziału Kontroli Gier Hazardowych Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie (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 w tym zakresie związane są z wdrażaniem postanowień Konwencji Rady Europy z Macolin w sprawie manipulowania zawodami sportowymi. Ideą przyświecającą utworzeniu platformy krajowej do spraw przeciwdziałania zjawisku manipulowania zawodami sportowymi – określanego mianem match-fixing, było stworzenie możliwości szybkiej wymiany informacji i różnych sygnałów pomiędzy krajowymi platformami różnych krajów, w zakresie zagrożeń i ryzyka o określonym stopniu dotyczącego wydarzeń i spotkań sportowych, meczy, zawodników, drużyn itp.

Platformy krajowe tworzone są generalnie w ramach struktur Ministerstwa Sportu i zrzeszają członków spośród wszystkich służb krajowych, które zajmują się szeroko rozumianą walką z przestępczością, oraz przedstawiciele operatorów zakładów wzajemnych.

Działania dotyczące tworzenia i funkcjonowania platformy krajowej związane są z zapobieganiem udziału w zakładach na zdarzenia, które są lub mogą być zmanipulowane. Mają również wpływ na ochronę graczy przed ewentualnymi stratami finansowymi związanymi z manipulacjami zawodami sportowymi, a tym samym mającymi wpływ na przewidywalność wyników zawieranych zakładów.

(akta kontroli str. 2288, 2315-2316)

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.

(akta kontroli str. 2280-2282)

Problematyka zapobiegania uzależnieniu od hazardu była przedmiotem współpracy Służby Celnej/Krajowej Administracji Skarbowej z Ministerstwem Zdrowia i Krajowym Biurem do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Finansów, Szef Służby Celnej Marian Banaś, 7 listopada 2016 r. wystąpił do Ministra Zdrowia, który zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy o grach hazardowych jest dysponentem Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, z prośbą o rozważenie możliwości:

- uruchomienia internetowej kampanii informacyjno-edukacyjnej w obszarze urządzania nielegalnych gier hazardowych w sieci Internet, której celem miało być upowszechnienie informacji o sankcjach grożących z tytułu uczestnictwa w w nielegalnych grach hazardowych online, ryzyku uzależnienia od hazardu, miejscach pomocy dla osób grających oraz kształtowanie postaw, zachowań dotyczących odpowiedzialnej gry;
- podjęcia działań ukierunkowanych na prowadzenie badań naukowych dotyczących uczestnictwa w grach hazardowych w sieci Internet.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia Jarosław Pinkas, w odpowiedzi z 29 grudnia 2016 r. poinformował, że przedstawiona przez Szefa Służby Celnej inicjatywa wpisuje się, w szczególności w działania ujęte w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020<sup>90</sup>. Jednym z celów operacyjnych Narodowego Programu Zdrowia jest *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi*, w którym uwzględniono Program Przeciwdziałania Uzależnieniom Behawioralnym.

Zadanie realizowane jest przez Krajowe Biuro do spraw Przeciwdziałania Narkomanii ze środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych. Biuro poinformowało<sup>91</sup>, między innymi, że 4 sierpnia 2017 r. ogłoszony został konkurs na realizację w latach 2018-2019 zadań z Programu Przeciwdziałania Uzależnieniom Behawioralnym, w którym zadania dotyczące uruchomienia internetowej kampanii oraz prowadzenia badań naukowych wpisują się między innymi w cele określone w zadaniu nr 11 ogłoszenia: *Realizacja działań służących upowszechnianiu wiedzy z zakresu uzależnień behawioralnych, w tym opracowanie i upowszechnienie materiałów informacyjno-edukacyjnych dotyczących problematyki uzależnień behawioralnych* oraz w zadaniu nr 22 ogłoszenia: *Przeprowadzenie badań naukowych służących pogłębianiu wiedzy w zakresie uzależnień behawioralnych, w tym hazardu problemowego i patologicznego*.

Działania Ministra Zdrowia w tym obszarze zaprezentowane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 2577-2587)

## 2. Monitorowanie i analizowanie przekazywania dopłat na Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych i poziom wykorzystania środków.

Na Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych w 2016 r., w 2017 r. oraz w 2018 r. (do 30 września) zostały przekazane dopłaty określone w art. 80 ustawy

<sup>90</sup> Określony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz.U. poz. 1492).

<sup>91</sup> Pismo DRPH.071.1.17/928 z 29 marca 2017 r. i DRPH.071.1.17/2109 z dnia 29 sierpnia 2017 r.

o grach hazardowych w wysokości odpowiednio: 29,0 mln zł, 15,2 mln zł i 7,7 mln zł<sup>92</sup>.

Środki Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych zostały wykorzystane:

- 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 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).

Organem właściwym do wydania rozporządzenia w sprawie uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań ze środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, o którym mowa w art. 88 ust. 6 ustawy o grach hazardowych jest Minister Zdrowia.

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 rządowej<sup>93</sup> jest Minister Zdrowia. W gestii Ministra Finansów pozostaje przede wszystkim kwestia prawidłowego ustalenia szczegółowych regulacji w obszarze warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków.

Zadania, które są realizowane przez Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych, w tym prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej i profilaktycznej, udzielanie pomocy finansowej instytucjom w zakresie uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niebędących uzależnieniem od substancji psychoaktywnych oraz zadania określone w przepisach o zdrowiu, są wskazane w planie finansowym Funduszu stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 2597-2600)

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 Kontroli, ustalono, że:

- Objętych leczeniem z powodu uzależnienia od hazardu w 2015 r., 2016 r., 2017 r. i I półroczu 2018 r. było odpowiednio 4 187, 3 952, 3 391 i 2 083 pacjentów. W tym pacjentów niepełnoletnich odpowiednio 81, 55, 36, 23, którzy stanowili 1,1%-1,9% pacjentów ogółem w tym okresie.

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 Ministra 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, na podstawie sprawozdań złożonych przez wykonawców, z programów opieki i terapii patologicznych hazardzistów oraz osób z innymi uzależnieniami behawioralnymi, ich bliskich i rodzin, skorzystało:

- w 2015 roku – około 2 500 osób z problemem hazardu, w tym około 1 280 patologicznych hazardzistów,

<sup>92</sup> Na podstawie sprawozdań Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.

<sup>93</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.

- w 2016 roku – okkoło 2 900 osób z problemem hazardu, w tym okolo 1 800 patologicznych hazardzistów,
- w 2017 roku – okolo 2 400 osób z problemem hazardu, w tym okolo 1 400 patologicznych hazardzistów,
- w I półroczu 2018 roku – okolo 1 200 osób z problemem hazardu, w tym okolo 660 patologicznych hazardzistów.

Badania dotyczące monitorowania rozpowszechnienia gier hazardowych wśród młodzieży są prowadzone od początku funkcjonowania Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych. Do tej pory zlecono między innymi trzy badania przeprowadzone przez Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS):

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

Badania dotyczące oszacowania rozpowszechnienia hazardu oraz innych uzależnień behawioralnych w Polsce przeprowadzane są na reprezentatywnej próbie losowej wśród respondentów w wieku 15 lat i powyżej. W roku 2012 w sposób mogący prowadzić do uzależnienia grało 3,7% Polaków w wieku 15+, w tym 0,2% już miało z tym poważny problem. 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 wskazuje na pewne zmiany w grupie osób najmłodszych, w wieku 15-17 lat – odsetek graczy mających jakieś symptomy uzależnienia istotnie zmniejszył się, niemniej młodzi nadal pozostają grupą podwyższonego ryzyka.

Raporty z przeprowadzonych badań dostępne są na stronie Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii.

W latach 2016-2017 w ramach Zadań koordynacyjnych, ewaluacyjnych i badawczych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, Instytut Medycyny Pracy im. J. Nofera w Łodzi, realizował zadanie pn. „Prowadzenie badań zmierzających do oceny związku pomiędzy potencjalnymi czynnikami szkodliwymi dla zdrowia lub innymi czynnikami ryzyka a stanem zdrowia ludności”. Podstawowym celem tego zadania było określenie ryzyka powstawania uzależnień behawioralnych w nowych zawodach wymagających stałej obecności w sieci (on-line) w porównaniu do pracy konwencjonalnej.

Dodatkowo w ramach Zadań koordynacyjnych, ewaluacyjnych i badawczych Narodowego Programu Zdrowia, Instytut Psychiatrii i Neurologii w 2018 r. realizuje zadanie pn. *Prowadzenie badań w obszarach celów operacyjnych nr 2<sup>94</sup> oraz 5<sup>95</sup>*,

<sup>94</sup> Cel operacyjny 2 NPZ: Profilaktykę i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi.

<sup>95</sup> Cel operacyjny 5 NPZ: Promocja zdrowego i aktywnego starzenia się.

ukierunkowanych na wspólną analizę czynników ryzyka i czynników chroniących związanych z problematyką uzależnień i innych zachowań ryzykownych w grupie osób 60+. Przedmiotem umowy jest realizacja badania uzależnień i innych zachowań ryzykownych w grupie osób 60+. Zadanie stanowi kolejny etap kompleksowej analizy wyników badań mających na celu wskazanie wspólnych czynników ryzyka i czynników wspierających dla wszystkich sześciu celów operacyjnych Narodowego Programu Zdrowia. Zidentyfikowane mają zostać czynniki ryzyka i czynniki chroniące, które determinują występowanie zachowań ryzykownych oraz powstawanie uzależnień, a także uwarunkowania oddziaływania badanych osób starszych na dzieci i młodzież pozostające pod ich opieką lub wychowujące się w ich otoczeniu. Stworzone zostaną również rekomendacje dotyczące poprawy jakości życia osób starszych, z uwzględnieniem tych czynników ryzyka i czynników chroniących.

3. Ministerstwo Zdrowia, Departament Zdrowia Publicznego, nie dysponuje danymi nt. ilości osób zgłaszających się na leczenie a liczbą osób, którym udzielono świadczenia.

Z danych uzyskanych od Narodowego 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.

W ramach środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii zleciło w 2014 roku do realizacji badanie pn. „Dostępność leczenia dla problemowych i patologicznych hazardzistów w Warszawie” (pełny raport z tego badania dostępny jest na stronie <http://www.narkomania.gov.pl/portal?id=1768880>). Badanie zostało przeprowadzone przez Instytut Psychiatrii i Neurologii, a jego celem była analiza dostępności leczenia dla problemowych i patologicznych hazardzistów w Warszawie. Badanie zostało zrealizowane w latach 2014-2015 przy zastosowaniu metody ilościowej i jakościowej. W ramach części ilościowej do 54 warszawskich placówek zajmujących się leczeniem uzależnień od alkoholu i/lub narkotyków rozesłano ankietę dot. tych placówek. W ramach badań jakościowych przeprowadzono 90 wywiadów z osobami leczonymi z powodu zaburzeń związanych z hazardem, terapeutami, psychiatrami, lekarzami podstawowej opieki zdrowotnej oraz pracownikami opieki społecznej.

W 2017 roku ze środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych został zaktualizowany i wydany w nakładzie 3 000 egz. oraz w wersji elektronicznej informator o placówkach udzielających pomocy w zakresie uzależnień od hazardu i innych uzależnień behawioralnych w podziale na poszczególne województwa. Na stronie [www.uzaleznieniabehawioralne.pl](http://www.uzaleznieniabehawioralne.pl) znajduje się wyszukiwarka umożliwiająca wyszukanie placówki pomocowej w odniesieniu do konkretnego uzależnienia behawioralnego.

4. 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. Powołując się na wyniki przeprowadzonego badania: „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. 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, jakie zaszły w poziomie rozpowszechnienia różnych form hazardu oraz innych uzależnień behawioralnych na przestrzeni ostatnich lat oraz czynników im sprzyjających i chroniących w drodze analizy porównawczej z wynikami uzyskanymi we wcześniejszych edycjach badania (2011-2012 oraz 2014-2015). Zakończenie badania zaplanowane jest na rok 2019.

5. Realizując politykę ukierunkowaną na wspieranie prawidłowego rozwoju i ograniczania czynników ryzyka Minister Zdrowia podejmuje szereg działań. Przed wszystkim Minister Zdrowia prowadzi ścisły nadzór, a także na bieżąco monitoruje realizację przepisów ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym<sup>96</sup> oraz Narodowego Programu Zdrowia. Minister Zdrowia prowadzi także ścisłą współpracę z Krajowym Biurem do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii i Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dotyczącą realizacji celu operacyjnego 2: *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi NPZ*, a także wieloma ekspertami z dziedziny przeciwdziałania uzależnieniom. Przedstawiciele Departamentu Zdrowia Publicznego regularnie uczestniczą również w posiedzeniach Parlamentarnego Zespołu ds. Rozwiązywania Problemów Uzależnień, na których poruszane są kwestie dotyczące przeciwdziałania uzależnieniom oraz analiza skuteczności aktów prawnych i rozwiązań systemowych obowiązujących w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2270-2277)

Dyrektor Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier podała, że raport będący efektem projektu badawczego pod nazwą „Nastolatki w sieci hazardu” nie został przekazany Ministrowi Finansów niemniej mając na względzie sprawowany nadzór nad rynkiem gier hazardowych i dbałość o graczy, szczególnie małoletnich, Minister Finansów wystąpi do Ministra Zdrowia o udostępnienie tego dokumentu oraz podda go szczegółowej analizie w kontekście stanu prawnego wynikającego z ustawy o grach hazardowych.

Należy jednak zauważyć, że jak wynika z przytoczonych też raportu nowelizacja ustawy o grach hazardowych z 2017 r. przyniosła spodziewany efekt, tzn.

---

<sup>96</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1492.

ograniczenie dostępu osób małoletnich do gier w sieci Internet, a tym samym ich ochronę przed skutkami hazardu. Minister Finansów, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji osób małoletnich, stale monitoruje rynek gier hazardowych, co umożliwia szybką reakcję w przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązujących przepisów o grach hazardowych i podejmowanie działań adekwatnych do sytuacji. Ministerstwo Finansów aktywnie uczestniczy w spotkaniach dotyczących uzależnień od hazardu i ochrony graczy, np. Parlamentarnego Zespołu ds. Rozwiązywania Problemów Uzależnień. Zarówno Ministerstwo Finansów jak i Krajowa Administracja Skarbowa badają i poddają analizie wszelkie sygnały płynące z rynku gier w obszarze dotyczącym oferowania gier hazardowych w Internecie. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wykorzystywane są mechanizmy wprowadzone znowelizowaną ustawą o grach hazardowych, która weszła w życie 1 kwietnia 2017 r., tzn. blokowanie stron internetowych i blokowanie płatności dokonywanych względem nielegalnych operatorów, a także zwalczanie nielegalnej reklamy gier hazardowych.

(akta kontroli str. 3098-3101)

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 4 187, 3 952, 3 391 oraz 2 083 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).

(akta kontroli str. 2278-2279)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA  
CZĄSTKOWA**

Minister Finansów i organy Krajowej Administracji Skarbowej podejmowali działania na rzecz ochrony graczy i zapobiegania uzależnieniom od hazardu.

Wprowadzone zostały odpowiednie 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 urządzania zakładów wzajemnych w sieci Internet z zatwierdzonym regulaminem.

Przygotowano i wdrożono kampanię informacyjno-edukacyjną w obszarze nielegalnego urządzania i prowadzenia gier hazardowych, w tym w Internecie.

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

## **IV. Uwagi i wnioski**

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
- Monitorowanie skali zjawiska tzw. „domen klonów” oraz dalsze poszukiwanie (rozważenie) prawno-organizacyjnych możliwości skrócenia czasu ujmowania

ich w Rejestrze domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych.

- Rozważenie 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 w celu wyeliminowania przypadków zawyżania przychodów za okres niepodlegający kontroli.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń  
  
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz opodjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 27 grudnia 2018 r.

Za zgodność z treścią  
Uchwały Nr 11/2019  
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli  
z dnia 27 marca 2019 r.

oraz sprostowaniami oczywistych  
omyłek pisarskich i rachunkowych

Dyrektor  
Departamentu Budżetu i Finansów  
Stanisław Jarosz

.....  
*podpis*