

Ministerstwo Finansów

Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych w 2013 roku

Warszawa 2014 r.

SPIS TREŚCI

1 WSTĘP	5
2 STAN PRAWNY	6
3 CHARAKTERYSTYKA RYNKU GIER	8
3.1. GRY HAZARDOWE, NA KTÓRYCH URZĄDZANIE KONCESJI LUB ZEZWOLENIA UDZIELA MINISTER FINANSÓW	8
3.2. ZEZWOLENIA UDZIELANE PRZEZ DYREKTORÓW IZB CELNYCH I ZGŁOSZENIA DO NACZELNIKÓW URZĘDÓW CELNYCH	10
3.3. PUNKTY GIER NA AUTOMATACH O NISKICH WYGRANYCH	12
3.4. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI CHARAKTERYZUJĄCE RYNEK GIER HAZARDOWYCH	13
3.4.1. LICZBA FUNKCJONUJĄCYCH PODMIOTÓW I OŚRODKÓW GIER W LATACH 2012-2013	13
3.4.2. LICZBA URZĄDZEŃ DO GIER EKSPLOATOWANYCH W KASYNACH GRY, SALONACH GIER NA AUTOMATACH ORAZ W PUNKTACH GIER NA ANW W LATACH 2012-2013	14
3.4.3. WYNIKI EKONOMICZNO-FINANSOWE PODMIOTÓW PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ W ZAKRESIE GIER HAZARDOWYCH W LATACH 2012-2013	14
3.4.4. PRZYCHODY Z GIER HAZARDOWYCH WYKAZANE PRZEZ PODMIOTY PROWADZĄCE DZIAŁALNOŚĆ W TYM ZAKRESIE I ICH STRUKTURA W PODZIALE NA RODZAJE GIER W LATACH 2012-2013	15
4 WPLYWY DO BUDŻETU PAŃSTWA	16
4.1. DOCHODY Z TYTUŁU PODATKU OD GIER	16
4.1.1. PODSTAWA OPODATKOWANIA W PODATKU OD GIER ZA LATA 2012-2013	16
4.1.2. PODATEK OD GIER ZA LATA 2012-2013	18

4.1.3.	STRUKTURA PODATKU OD GIER ZA LATA 2012-2013	19
4.2.	ZALEGŁOŚCI PODATKOWE	20
4.3.	WPLYWY Z OPŁAT W 2013 ROKU	20
4.4	DOPLATY.....	22

5	NADZÓR I KONTROLA DZIAŁALNOŚCI OKREŚLONEJ USTAWĄ O GRACH HAZARDOWYCH	24
5.1.	ORGANY UPRAWNIONE DO WYKONYWANIA KONTROLI ORAZ FORMY KONTROLI	24
5.2.	PRZEPROWADZONE KONTROLE I ICH WYNIKI	25
5.2.1.	KONTROLE URZĄDZANIA GIER HAZARDOWYCH W 2013 R.	25
5.2.2.	NIEPRAWIDŁOWOŚCI STWIERDZONE W KONTROLACH URZĄDZANIA GIER HAZARDOWYCH	25
5.2.3.	LICZBA PRZEPROWADZONYCH KONTROLI URZĄDZANIA GIER ORAZ STWIERDZONYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI U PODMIOTÓW POSIADAJĄCYCH ZEZWOLENIE NA URZĄDZANIE GIER HAZARDOWYCH	25
5.2.4.	KONTROLE WYWIĄZYWANIA SIĘ Z OBOWIĄZKÓW W ZAKRESIE PODATKU OD GIER I DOPLAT	29
5.3.	KONTROLE SKARBOWE OBLICZANIA I WPŁACANIA PODATKU OD GIER	31
5.4.	ZWALCZANIE NIELEGALNEGO URZĄDZANIA GIER HAZARDOWYCH NA AUTOMATACH	31
5.5.	WYKORZYSTYWANIE SIECI INTERNET DO PROWADZENIA DZIAŁAŃ NIEZGODNYCH Z USTAWĄ O GRACH HAZARDOWYCH	36

5.6.	PRZESTĘPSTWA SKARBOWE I WYKROCZENIA SKARBOWE PRZECIWKO ORGANIZACJI GIER HAZARDOWYCH	37
5.7.	PLANOWANIE DZIAŁANIA SŁUŻBY CELNEJ W ZAKRESIE ZWALCZANIA PRZESTĘPSTW SKARBOWYCH PRZECIWKO ORGANIZACJI GIER HAZARDOWYCH.....	39
6	SKUTKI OGRANICZEŃ WPROWADZONYCH USTAWĄ O GRACH HAZARGOWYCH W ODNIESIENIU DO AUTOMATÓW O NISKICH WYGRANYCH	44
6.1.	SYTUACJA NA RYNKU ANW PO WPROWADZENIU USTAWY O GRACH HAZARDOWYCH.....	44
6.2.	RYZIKO POWSTANIA I ROZWOJU ‘SZAREJ STREFY’W ZAKRESIE ANW.....	46
6.3	WYPEŁNIENIE LUKI PO ANW.....	47
7	WYROK TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UE W POŁĄCZONYCH SPRAWACH C-213/11, C-214/11, C-217/11.....	48

1. WSTĘP

Przygotowany dokument stanowi realizację polecenia Prezesa Rady Ministrów, nakładającego na ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązek informowania Rady Ministrów, w cyklach rocznych, o stanie realizacji ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, z późn. zm.).

Celem niniejszego opracowania jest dostarczenie danych i informacji, o sytuacji na rynku gier hazardowych w Polsce i działaniach państwa, zarówno legislacyjnych, jak i kontrolnych - porządkujących ten rynek, w czwartym już roku funkcjonowania ww. ustawy. Materiał ten zawiera również informacje o realizacji ww. ustawy w kontekście uzyskanych dochodów z tytułu podatku od gier i realizacji założeń budżetowych, analizę zachowań sektora rynku gier hazardowych na tle zmieniających się warunków gospodarczych, legislacyjnych i społecznych.

2. STAN PRAWNY

Zasady funkcjonowania rynku gier hazardowych w Polsce reguluje od dnia 1 stycznia 2010 roku¹ ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 127, poz. 857 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622, Nr 134, poz. 779, z 2013 r. poz. 1036 oraz z 2014 r. poz. 768). Urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach jest dozwolone wyłącznie na zasadach określonych w ww. ustawie oraz na podstawie przepisów wykonawczych do tej ustawy.

Zgodnie z ustawą o grach hazardowych:

- urządzanie gier na automatach możliwe jest wyłącznie w kasynach gry;
- zakazane jest urządzanie w kasynach gry pokera, w którym uczestnicy gry grają między sobą, z wyjątkiem urządzania turniejów gry pokera na podstawie udzielonego zezwolenia;
- prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach możliwe jest do czasu wygaśnięcia zezwoleń, które zostały udzielone przed dniem wejścia w życie ww. ustawy.

Rok 2013 jest czwartym rokiem obowiązywania ustawy o grach hazardowych. W tym też roku wydano następujące regulacje prawne:

1. Na mocy art. 23 ustawy z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1036) zmianie uległ art. 15e ustawy o grach hazardowych w ten sposób, że dodano instytucje upoważnione do prowadzenia rachunków płatniczych do grupy podmiotów, które mogą prowadzić rachunki, za pośrednictwem których podmioty zarządzające zakładami wzajemnymi przez Internet przeprowadzają transakcje wynikające z tych zakładów (dotychczas takie rachunki mogły prowadzić wyłącznie banki i instytucje kredytowe).
2. Z dniem 1 lipca 2013 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów deklaracji podatkowej dla podatku od gier (Dz. U. poz. 738). Rozporządzenie wydane zostało w celu usunięcia sygnalizowanych wątpliwości co do prawidłowości wykazywania ujemnej kwoty podatku od gier w kasynach gry (w deklaracji POG-5/A). Wprowadzona zmiana wyklucza wpisywanie ujemnej kwoty podatku od gier w kasynach gry. W przypadku

¹ Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., z wyjątkiem art. 95, w zakresie art. 21 ust. 1 pkt 6, art. 102, art. 106 pkt 1 i pkt 4 lit. a, art. 111 oraz art. 116 pkt 4, które wchodzi w życie z dniem 2 stycznia 2016 r.

gdy podstawa opodatkowania w kasynach gry będzie liczbą ujemną lub 0, to podatek od gier będzie się równał 0. Wobec powyższego zmieniono formularz POG -5/A będący załącznikiem do deklaracji POG-5 dla podatku od gier następująco: W części D deklaracji, w wierszu D.5, w polu „Razem gry w kasynach” wprowadzono objaśnienie „Jeżeli podstawa opodatkowania w poz.18 jest liczbą ujemną lub 0, to w poz. 20 należy wpisać 0”.

Deregulacja

Art. 19 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 r. poz. 768) wprowadza zmiany w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz1540, z późn. zm.) polegające na ułatwieniu dostępu do zawodu poprzez wyłączenie z obowiązku posiadania świadectwa zawodowego osób przyjmujących zakłady wzajemne oraz osób prowadzących kolektury gier liczbowych.

3. CHARAKTERYSTYKA RYNKU GIER

3.1. Gry hazardowe, na których urządzenie koncesji lub zezwolenia udziela Minister Finansów

Poniższa tabela obrazuje stan rynku gier hazardowych w ujęciu ilościowym na koniec 2012 r. oraz 2013 r. w segmencie gier urządzanych w kasynach gry, salonach gier na automatach oraz punktach przyjmowania zakładów wzajemnych.

Liczba ośrodków gier / punktów, na które zostały udzielone zezwolenia / koncesje oraz liczba obowiązujących zezwoleń / koncesji w latach 2012-2013

Wyszczególnienie	Liczba obowiązujących zezwoleń / koncesji		Liczba funkcjonujących ośrodków / punktów objętych koncesjami / zezwoleniami		Liczba wydanych zezwoleń / koncesji	
	na dzień 31.12.2012 r.	na dzień 31.12.2013 r.	na dzień 31.12.2012 r.	na dzień 31.12.2013 r.	2012 r.	2013 r.
Kasyna gry	45	51	45	51	17	6
Salony gry bingo pieniężne	0	0	0	0	0	0
Zakłady wzajemne - punkty przyjmowania zakładów bukmacherskich i totalizatora	35	33	2 911	2 731	9	3
Zakłady wzajemne przez Internet	3	4	Nie występuje pojęcie ośrodka/punktu	Nie występuje pojęcie ośrodka/punktu	3	1
Salony gier na automatach	139	101	139	101	X	X

Salony gier na automatach

Ustawa o grach hazardowych nie przewiduje udzielania nowych oraz przedłużania dotychczasowych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier urządzanych w salonach gier na automatach. W związku z powyższym w tym segmencie rynku gier hazardowych obserwuje się spadek liczby legalnie funkcjonujących salonów gier na automatach.

I tak, na dzień 31 grudnia 2013 r. obowiązywało 101 zezwoleń na prowadzenie salonów gier na automatach (na dzień 31 grudnia 2012 r. obowiązywało 139 zezwoleń).

Zmniejszenie się liczby salonów gier na automatach w stosunku do roku ubiegłego jest spowodowane upływem okresu, na jaki zostały udzielone zezwolenia, ale także tym, że podmioty prowadzące salony gier na automatach rezygnują z ich prowadzenia przed terminem wygaśnięcia zezwolenia. Było to spowodowane np. nierentownością prowadzonej działalności albo też decyzją o jej przesunięciu do kasyn gry. Ponadto Minister Finansów w 2013 r. cofnął 3 zezwolenia (2 z powodu prowadzenia przez podmioty posiadające zezwolenia działalności z naruszeniem przepisów prawa, 1 z powodu niepodjęcia działalności zawieszanej w 2012 r.)

Kasyna gry

W 2013 r. złożono 11 wniosków o wydanie koncesji na prowadzenie kasyn gry (w tym 1 wniosek o przedłużenie zezwolenia na kasyno gry, który wpłynął do organu w 2013 r. w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego). Od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Minister Finansów udzielił 6 koncesji na prowadzenie kasyn gry.

Zakłady wzajemne

W dniu 14 lipca 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 134, poz. 779), która w zakresie urządzania zakładów wzajemnych umożliwiła podmiotom wykorzystanie nowego kanału dystrybucji jakim jest Internet.

W 2013 r. do Ministra Finansów wpłynęło 15 wniosków o udzielenie zezwolenia na urządzanie zakładów wzajemnych, w tym 5 wniosków o udzielenie zezwolenia na prowadzenie ww. działalności za pośrednictwem sieci Internet, z czego 2 wnioski zostały pozostawione bez rozpatrzenia w związku z niezuzupełnieniem braków formalnych, natomiast w pozostałych sprawach postępowanie nie zostało zakończone do końca 2013 r. (1 postępowanie zostało zawieszona na wniosek Fortuna Online Zakłady Bukmacherskie Sp. z o.o., w 2 innych postępowaniach prowadzone są czynności wyjaśniające).

W odniesieniu do już funkcjonujących naziemnych punktów przyjmowania zakładów wzajemnych, na zmniejszenie ich liczby w stosunku do 2012 r. ma wpływ rezygnacja podmiotów urządzających zakłady wzajemne z działania w punktach nierentownych, jak również decyzje Ministra Finansów wydawane w sprawie wygaszenia lub cofnięcia zezwolenia w części dotyczącej punktów przyjmowania zakładów wzajemnych w związku

z nierozpoczęciem działalności w terminie określonym w zezwoleniu (art. 48 ust. 2 ustawy o grach hazardowych), bądź zaprzestania lub niewykonywania przez okres dłuższy niż 6 miesięcy działalności objętej zezwoleniem (art. 59 pkt 4 ustawy o grach hazardowych).

Na koniec 2013 r. obowiązywały 33 zezwolenia na urządzenie zakładów wzajemnych w punktach naziemnych.

Turnieje gry pokera

Z uwagi na fakt, iż turnieje gry pokera mogą być urządzone w kasynach gry, minister właściwy do spraw finansów publicznych, jako organ udzielający koncesji na ich prowadzenie, jest również organem właściwym do udzielania zezwoleń na urządzenie tego rodzaju turniejów. O uzyskanie zezwolenia w tym zakresie mogą ubiegać się podmioty prowadzące kasyna gry na podstawie udzielonej koncesji. W 2013 r. Minister Finansów udzielił łącznie 20 zezwoleń na urządzenie turniejów gry pokera.

3.2. Zezwolenia udzielane przez dyrektorów izb celnych i zgłoszenia do naczelników urzędów celnych

Na podstawie ustawy o grach hazardowych obowiązkiem uzyskania zezwolenia właściwego dyrektora izby celnej objęte jest urządzenie:

- 1) loterii promocyjnych;
- 2) loterii audioteksowych;
- 3) loterii fantowych;
- 4) gry bingo fantowe;

W 2013 roku dyrektorzy izb celnych udzieliли łącznie:

- 1) 357 zezwoleń na urządzenie loterii promocyjnych;
- 2) 58 zezwoleń na urządzenie loterii audioteksowych;
- 3) 1 zezwolenie na urządzenie loterii fantowej.

W roku 2013 naczelnicy urzędów celnych przyjęli 1 797 zgłoszeń urządzania małych loterii fantowych i 3 zgłoszenia gry bingo fantowe.

Porównując liczbę udzielonych zezwoleń w 2013 r. i w 2012 r. odnotowano:

- 1) w zakresie loterii promocyjnych - spadek liczby udzielonych zezwoleń o 11,2% w stosunku do 2012 r., w którym udzielono 405 zezwoleń na urządzenie loterii promocyjnych;

- 2) w zakresie loterii audiotekstowych - wzrost liczby udzielonych zezwoleń o 56,8% w stosunku do 2012 r., w którym udzielono 37 zezwoleń na urządzenie loterii audiotekstowych;
- 3) w zakresie loterii fantowych – spadek liczby udzielonych zezwoleń o 50% w stosunku do 2012 r., gdy udzielono 2 zezwolenia na urządzenie loterii fantowej;
- 4) w zakresie gry bingo fantowe w 2013 r., podobnie jak w 2012 r. nie wydano żadnego zezwolenia.

Wzrost liczby udzielonych zezwoleń w zakresie loterii audiotekstowych związany jest przede wszystkim z ujednoczeniem wykładni opartej o literalne brzmienie przepisów.

Po wprowadzeniu w ustawie o grach hazardowych, w wyniku nowelizacji z dnia 26 maja 2011 r., kategorii loterii fantowych, w których wartość puli wygranych nie przekracza kwoty bazowej², (art. 7 ust. 1a ustawy), systematycznie rośnie popularność tych gier. Wpływ na to ma niewątpliwie odformalizowanie zasad ich urządzania, w tym w szczególności zastąpienie obowiązku uzyskania zezwolenia na ich urządzenie, zgłoszeniem dokonywanym naczelnikowi urzędu celnego oraz zastąpienie zaświadczeń potwierdzających spełnienie określonych w ustawie wymogów, oświadczeniami.

W 2011 r. liczba dokonanych zgłoszeń urządzania małych loterii fantowych wyniosła 78, w 2012 r. wzrosła ona do 1561. W roku 2013 osiągnęła poziom 1797 zgłoszeń loterii fantowych i 3 zgłoszenia gry bingo fantowe.

Mając na uwadze potencjalnych organizatorów małych loterii fantowych i gier bingo fantowe (np. organizacje społeczne) oraz to, że dochód przeznaczony jest w całości na realizację celów społecznie użytecznych, Ministerstwo Finansów opracowało materiał informacyjny pt. „Zasady urządzania małych loterii fantowych i gry bingo fantowe”, który prezentuje szczegółowo tryb urządzania takich gier i stanowi swoistą pomoc dla podmiotów zainteresowanych ich urządzaniem. Opracowanie zawiera również przykładowe wzory dokumentów, które należy dołączyć do zgłoszenia. Opracowanie zostało udostępnione na stronach internetowych Ministerstwa Finansów www.mf.gov.pl

² Zgodnie z art. 70 ustawy o grach hazardowych – kwota bazowa dla danego roku kalendarzowego jest równa kwocie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego w obwieszczeniu Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym GUS. W 2013 r. kwota bazowa wynosiła 3 785,38 zł

3.3. Punkty gier na automatach o niskich wygranych

Ustawa o grach hazardowych nie przewiduje udzielania nowych oraz przedłużania dotychczasowych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier urządzanych na automatach o niskich wygranych. W związku z tym obserwuje się spadek liczby funkcjonujących punktów gier na automatach o niskich wygranych, co jest wynikiem przede wszystkim stopniowego wygasania udzielonych zezwoleń oraz decyzji o cofnięciu zezwoleń w całości lub w części w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami.

W zakresie gier na automatach o niskich wygranych, według stanu na dzień 1 stycznia 2013 r., obowiązywało 300 zezwoleń, natomiast na dzień 31 grudnia 2013 r. obowiązywały 232 zezwolenia. Oznacza to, że w roku 2013 utraciło ważność 68 zezwoleń na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych.

Jednocześnie, w tym samym okresie dyrektorzy izb celnych, jako organy właściwe, wydali łącznie 387 decyzji, na mocy których cofnięto zezwolenie na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych.

W tym:

- decyzje cofnięte w całości – 56,
- decyzje cofnięte w części – 325,
- decyzje cofnięte na wniosek podmiotu – 6.

Powodem cofnięcia decyzji były głównie:

- duże zaległości z tytułu podatku od gier – cofnięcie na podstawie art. 59 pkt 2 lub pkt 4 ustawy o grach hazardowych,
- nierozpoczęcie działalności w terminie określonym w zezwoleniu (art. 48 ust. 2 ustawy o grach hazardowych) albo zaprzestanie lub niewykonywanie przez okres dłuższy niż 6 miesięcy działalności objętej zezwoleniem (art. 59 pkt 4 ustawy o grach hazardowych),
- naruszenie art. 138 ust. 3 ustawy o grach hazardowych, który wskazuje, iż organ o którym mowa w ust. 2, w drodze decyzji, cofa zezwolenie w przypadku stwierdzenia, że automat o niskich wygranych umożliwia grę o wygrane wyższe lub stosowanie stawek wyższych, niż przewidziane w art. 129 ust. 3 ww. ustawy,
- brak wystarczającego zabezpieczenia określonego w zezwoleniu,
- wniosek podmiotu.

3.4. Podstawowe wskaźniki charakteryzujące rynek gier hazardowych

Prezentowane dane zostały opracowane na podstawie informacji dotyczących funkcjonowania podmiotów urządzających i prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych, tj. sprawozdań IGH-1 i IGH-1A³, za wyjątkiem danych dotyczących gier na automatach o niskich wygranych, które uzyskano na podstawie informacji z zakresu nadzoru i kontroli realizowanej przez Służbę Celną w punktach gier na automatach o niskich wygranych.

3.4.1. Liczba funkcjonujących podmiotów i ośrodków gier w latach 2012–2013

Liczbę podmiotów i ośrodków gier funkcjonujących w latach 2012–2013 przedstawia poniższa tabela.

Liczba podmiotów i ośrodków gier funkcjonujących w latach 2012–2013

Wyszczególnienie	Liczba podmiotów			Liczba urządzanych: gier liczbowych, ośrodków gier, punktów przyjmowania zakładów wzajemnych, loterii audiotekstowych, pieniężnych i promocyjnych oraz punktów gier na ANW		
	2012 r.	2013 r.	Zmiana 13/12 (%)	2012 r.	2013 r.	Zmiana 13/12 (%)
Gry liczbowe	1	1	0%	7	7	0,0%
Kasyna gry	9	8	-11,1%	45	51	12%
Salony gier na automatach	16	14	-12,5%	233	127	-45,5%
Zakłady wzajemne	10	9	-10,0%	1 705	1797	5,4%
Loterie audiotekstowe	10	21	110%	24	48	100,0%
Loterie pieniężne	1	1	0%	52	63	21,2%
Loterie promocyjne	166	171	-3,0%	418	357	- 14,6%
Punkty gier na ANW*	52	43	-17,3%	5 540	3 164	-42,9%

Dane prezentowane w tabeli (oprócz ANW) dotyczą wszystkich podmiotów funkcjonujących w danym okresie sprawozdawczym, nawet jeśli ich działalność rozpoczęła się w trakcie okresu sprawozdawczego lub została zakończona przed upływem okresu sprawozdawczego, tj. przed końcem roku.

* Dane odnoszące się do ANW dotyczą stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. oraz 31 grudnia 2013 r.

Z powyższego zestawienia wynika, że w 2013 r. w porównaniu do roku 2012 zwiększyła się jedynie liczba kasyn gry (wzrost o 6), liczba punktów przyjmowania zakładów wzajemnych (wzrost o 92), liczba loterii audiotekstowych (wzrost o 24) oraz liczba loterii pieniężnych (wzrost o 11).

³ Dane mogą ulec korekcie w zakresie loterii i zakładów wzajemnych organizowanych w 2013 r. po spełnieniu obowiązku sprawozdawczego przez wszystkie podmioty działające w tym zakresie. Do dnia sporządzenia niniejszej Informacji brak jest danych od niektórych podmiotów.

3.4.2. Liczba urządzeń do gier eksploatowanych w kasynach gry, salonach gier na automatach oraz w punktach gier na ANW w latach 2012-2013

Liczbę urządzeń do gier eksploatowanych w kasynach gry, salonach gier na automatach oraz w punktach gier na ANW w latach 2012-2013 przedstawia poniższa tabela.

Spadkowi liczby automatów do gier eksploatowanych poza kasynami gry towarzyszy tendencja do zwiększania liczby automatów w kasynach gry do maksymalnych przewidzianych w ustawie o grach hazardowych limitów. Wskazuje to na prawidłowość przyjętych przy pracach nad ustawą o grach hazardowych założeń o przesunięciu tego segmentu działalności hazardowej do kasyn gry. Konsekwencją takich działań jest wzrost przychodów kasyn gry w 2013 r. (2 523 533 tys. zł) w porównaniu z 2012 r. (1 843 646 tys. zł) (zob.: pkt 3.4.4.).

Liczba urządzeń do gier eksploatowanych w kasynach gry, salonach gier na automatach oraz w punktach gier na ANW w latach 2012-2013

Rodzaje urządzeń	Liczba urządzeń do gier (średnio w okresie)			
	W kasynach gry		W salonach gier na automatach lub w punktach gier na ANW	
	2012 r.	2013 r.	2012 r.	2013 r.
Stoły do gier cylindrycznych	109	133		
Stoły do gry w karty	168	208	X	X
Stoły do gry w kości	0	0		
Automaty do gier	1 423	2 285	5 954	3 760
Automaty o niskich wygranych (ANW)*	X	X	10 973	6 477

* W tabeli podano liczbę automatów o niskich wygranych (ANW) funkcjonujących na dzień 31 grudnia 2012r. oraz 31 grudnia 2013 r.

3.4.3. Wyniki ekonomiczno-finansowe podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych w latach 2012-2013

Wyniki ekonomiczno-finansowe podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych w latach 2012-2013 przedstawia poniższa tabela.

Wyniki ekonomiczno - finansowe podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych w latach 2012-2013

Wyszczególnienie	2012 r.	2013 r.	Zmiana 13/12 (%)
	(w tys. zł)		
Przychody z gier	14 290 742	12 531 422	-12,3%
Wygrane uczestników gier	10 516 728	9 177 242	-12,7%
Podatek należny od gier	1 378 930	1 302 051	-5,6%
Dopłaty wynikające z art. 80 ustawy	790 093	729 264	-7,7%

Źródło: sprawozdania IGH-1 i IGH-1A

3.4.4. Przychody z gier hazardowych wykazane przez podmioty prowadzące działalność w tym zakresie i ich struktura w podziale na rodzaje gier w latach 2012-2013

Przychody z gier hazardowych wykazane przez podmioty prowadzące działalność w tym zakresie i ich struktura w podziale na rodzaje gier w latach 2012-2013 przedstawia poniższa tabela.

Przychody z gier hazardowych wykazane przez podmioty prowadzące działalność w tym zakresie i ich struktura w podziale na rodzaje gier w latach 2012-2013

Wyszczególnienie	2012 r.		2013 r.		Zmiana przychodów 13/12 (%)
	Przychody (w tys. zł)	Struktura (%)	Przychody (w tys. zł)	Struktura (%)	
Gry liczbowe	2 953 177	20,7 %	2 686 152	21,4%	-9,00%
Kasyna gry	1 843 646	12,9%	2 523 533	4,6%	36,9%
Salony gier na automatach	2 968 249	20,8%	2 098 194	16,7%	-29,3%
Zakłady wzajemne	771 860	5,4%	879 301	7,0%	13,9%
Loterie audiotekstowe	6 654	0,0 %	8 353	0,1%	25,5%
Loterie pieniężne	468 600	3,3 %	577 258	4,6%	23,2%
Razem	9 012 186	63,1 %	8 772 791	70,0%	-2,7%
Punkty gier na ANW	5 278 556	36,9 %	3 758 631	30,0%	-28,8%
RAZEM	14 290 742	100,0 %	12 531 422	100,0%	-12,3%

Z powyższego zestawienia wynika, że w 2013 r., w porównaniu do 2012 r., nastąpił wzrost przychodów z gier w kasynach gry (wzrost o 36,9%), urządzanych loterii audiotekstowych (wzrost o 25,5%), urządzanych loterii pieniężnych (wzrost o 23,2%) oraz zakładów wzajemnych (wzrost o 13,9%).

W pozostałych grach nastąpił spadek przychodów (r/r).

4. WPLYWY DO BUDŻETU PAŃSTWA

4.1. Dochody z tytułu podatku od gier

Dochody budżetu państwa z podatku od gier w 2013 r. prognozowane były w wysokości 1 250 000 tys. zł. Zrealizowano je w kwocie 1 303 910 tys. zł, co stanowi 104,3% kwoty dochodów z tego tytułu zapisanej w ustawie budżetowej. W porównaniu z 2012 r. wpływy te są niższe o 137 724 tys. zł, tj. o 9,6%.

Zakres i szczegółowość danych dotyczących dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od gier wynika z rozporządzenia 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. Nr 38, poz. 207, z późn. zm.).

Zgodnie z wyżej cytowaną regulacją dochody z podatku od gier wykazywane są w klasyfikacji budżetowej w jednej pozycji, tj. w rozdziale 75614.

Tak więc dochody z podatku od gier z tytułu poszczególnych gier i zakładów wzajemnych nie są wykazywane w budżecie państwa jako odrębna pozycja.

Niemniej jednak możliwe jest, na podstawie składanych przez podatników deklaracji, określenie wielkości deklарowanych poszczególnych kwot podatku z ww. tytułu.⁴

Zestawienie deklарowanych kwot podatku od gier w latach 2012-2013 przedstawione jest poniżej w tabeli w pkt 4.1.2.

4.1.1. Podstawa opodatkowania w podatku od gier za lata 2012–2013

Wielkość kwot podstaw opodatkowania dla poszczególnych rodzajów gier hazardowych w latach 2012–2013 przedstawia poniższa tabela.

⁴ Obsługa poboru podatku od gier dokonywana jest z wykorzystaniem funkcjonującego w Służbie Celnej systemu rozliczeń finansowo-księgowych ZEFIR. Dane dotyczące podatku należnego zostały pobrane z systemu ZEFIR z deklaracji POG-4 i POG-5.

Wielkość kwot podstaw opodatkowania dla poszczególnych rodzajów gier hazardowych w latach 2012 – 2013

Wyszczególnienie	Podstawa opodatkowania (w tys. zł)		
	2012 r.	2013 r.	Zmiana 13/12 (%)
Gry liczbowe	2 953 177	2 686 152	-9,0,0%
Kasyna gry	347 827	451 329	29,8%
Salony gier na automatach	439 222	285 246	-35,1%
Zakłady wzajemne	771 860	879 456	13,9%
Loterie audiotekstowe	5 949	3 883	-34,7%
Loterie pieniężne	486 600	577 258	23,2%
Razem	4 986 635	4 883 347	-2,1%
Automaty o niskich wygranych (ANW) – liczba średniorocznie	12 484 automatów	8 577 automatów	-31,3%

Z obserwacji kształtowania się kwot podstaw opodatkowania w latach 2012-2013 można zauważyć następujące tendencje:

1. Podstawy opodatkowania gier w kasynach gry, loterii pieniężnych, jak i zakładów wzajemnych utrzymują tendencję wzrostową. W 2013 r. (w porównaniu do roku 2012) podstawa opodatkowania:
 - gier w kasynach gry wzrosła o 29,8%;
 - loterii pieniężnych wzrosła o 23,2%;
 - zakładów wzajemnych wzrosła o 13,9%
2. Dla pozostałych rodzajów gier zauważalna jest tendencja do spadku wielkości podstaw opodatkowania. Najwyraźniejsze spadki podstawy opodatkowania miały miejsce dla salonów gier na automatach i dla loterii audiotekstowych. W 2013 r. podstawy opodatkowania obniżyły się odpowiednio o 35,1% i 34,7% w stosunku do roku 2012. Jeżeli chodzi o zjawisko spadku wpływów podatkowych wobec wzrostu liczby podmiotów i liczby urządzanych loterii audiotekstowych to spadek ten może wynikać ze zmniejszonego zaangażowania osób grających (za pomocą połączeń telefonicznych lub SMS-ów). Można również szukać przyczyn opisywanego zjawiska w obowiązujących regulacjach dotyczących podstawy opodatkowania dla loterii audiotekstowych (art. 73. ustawy o grach hazardowych), które są zbyt ogólne i nie mówią precyzyjnie, co należy uwzględniać jako przychody organizatorów loterii audiotekstowych, stanowiących

podstawę opodatkowania. W związku z tym niektóre podmioty prowadzące działalność w zakresie loterii audiotekstowych mogły interpretować przepisy w sposób, który spowodował wystąpienie opisywanego zjawiska.

4.1.2. Podatek od gier za lata 2012 - 2013

Kwoty podatku deklarowanego przez podatników dla poszczególnych rodzajów gier hazardowych w latach 2012 – 2013 przedstawia poniższa tabela.

Kwoty podatku dla poszczególnych rodzajów gier hazardowych w latach 2012–2013

Wyszczególnienie	Podatek od gier (w tys. zł) (należny-deklarowany przez podatników)*		
	2012 r.	2013 r.	Zmiana 13/12 (%)
Gry liczbowe	590 635	537 230	-9,0%
Kasyna gry	172 244	225 681	31,0%
Salony gier na automatach	208 782	142 630	-31,7%
Zakłady wzajemne	90 749	103 825	14,4%
Loterie audiotekstowe	1 645	971	-41,0%
Loterie pieniężne	69 636	86 589	24,3%
Razem	1 133 691	1 096 926	-3,2%
Punkty gier na ANW	245 236	205 125	-16,4%
RAZEM	1 378 927	1 302 051	-5,6%

* Dane o podatku należnym z systemu ZEFIR (bez podatku od gier pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera i loterii fantowych (podatek 2 tys.zł)

Kwoty należne (deklarowane przez podatników) z tytułu podatku od gier (bez podatku od gier z tytułu gry w pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera) w 2013 r. wyniosły 1 302,1 mln. zł i były niższe o 76,9 mln zł od kwot deklarowanych w 2012 r.

Największy wpływ na uzyskany podatek od gier w 2013 r. miała rosnąca dynamika w następujących segmentach gier:

- loterii pieniężnych, które w stosunku do roku 2012 wzrosły o 24,3%. Dochody podatkowe uzyskiwane z działalności w tym zakresie stanowią 6,7% łącznej kwoty podatku od gier,
- gier w kasynach gry – wzrost dochodów o 31,0% r/r. Udział dochodów podatkowych uzyskiwanych z działalności kasyn gier stale rośnie i w 2013 r. stanowi 17,3% łącznej kwoty podatku od gier, podczas gdy w 2012 stanowił 12,5%,
- zakładów wzajemnych – wzrost dochodów o 14,4% r/r. Udział dochodów podatkowych uzyskiwanych z działalności w tym zakresie również wzrasta, stanowiąc

w 2013 r. 8% łącznej kwoty podatku od gier w porównaniu do poziomu 6,6% w roku 2012.

Spadek podatku od gier w porównywalnych latach 2013/2012 nastąpił m.in. z tytułu:

- gier na automatach w salonach gier – spadek o 31,7% r/r;
- gier w punktach gier na automatach o niskich wygranych – spadek o 16,4% r/r.

Jest to konsekwencją rozwiązań przyjętych na gruncie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych odnośnie działalności w zakresie gier na automatach i gier na automatach o niskich wygranych. Z dostępnych danych wynika, iż w 2013 r., w porównaniu do 2012 r., zmniejszyła się zarówno liczba legalnych punktów gier na automatach o niskich wygranych, jak i liczba salonów gier na automatach. Wysokość wpłat z tego tytułu w znacznej mierze przyczyniła się do niższych wpływów z tytułu podatku od gier niż w roku poprzednim.

4.1.3. Struktura podatku od gier za lata 2012 - 2013

Strukturę podatku dla poszczególnych rodzajów gier hazardowych w latach 2012 – 2013 przedstawia poniższa tabela.

Struktura podatku od gier za lata 2012 - 2013

Wyszczególnienie	Struktura podatku od gier (%)	
	2012 r.	2013 r.
Gry liczbowe	42,8%	41,3%
Kasyna gry	12,5%	17,3%
Salony gier na automatach	15,1%	11,0%
Zakłady wzajemne	6,6%	8,0%
Loterie audioteksowe	0,1%	0,1%
Loterie pieniężne	5,1%	6,7%
Razem	82,2%	84,2%
Punkty gier na ANW	17,8%	15,8%
RAZEM	100,0%	100,0%

Z analizy struktury wpływów z tytułu podatku od gier w 2013 roku, w porównaniu do 2012 roku, wynika, iż nastąpiło zwiększenie udziału w łącznych wpływach z podatku od gier z następujących segmentów rynku gier hazardowych:

- 1) kasyna gry z 12,5 % do 17,3%

2) zakłady wzajemne z 6,6% do 8,0%

3) loterie pieniężne z 5,1% do 6,7%

Jednocześnie w pozostałych segmentach nastąpił spadek udziału w łącznych wpływach z tytułu podatku od gier. Najwyższy spadek został odnotowany w salonach gier na automatach z 15,1% do 11,0%, tj. o 4,1 punktu procentowego oraz w segmencie gier na automatach o niskich wygranych z 17,8% do 15,8%, tj. o 2,0 punkty procentowe.

4.2. Zaległości podatkowe

Na dzień 31 grudnia 2013 r. w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 w izbach celnych zostały wykazane zaległości podatkowe w wysokości 63.511 tys. zł i w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. zwiększyły się o 24.909 tys. zł, tj. o 65%.

Na wzrost zaległości netto w 2013 r. w podatku od gier miały wpływ:

- brak bieżących wpłat na podatek od gier,
- brak płynności płatniczej w zadłużonych spółkach,
- braki we wpłatach w związku z zakończeniem działalności lub cofnięciem zezwoleń,
- utrudniona egzekucja ze względu na zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej,
- przedłużenie procedury ściągania podatku związanej z przeniesieniem odpowiedzialności na osoby trzecie.

Zgodnie z art. 63 ust. 3 ustawy o grach hazardowych w celu zabezpieczenia zobowiązań podatkowych w podatku od gier podmiot organizujący gry jest zobowiązany złożyć zabezpieczenie finansowe. W przypadku, gdy określona lub zadeklarowana kwota podatku od gier nie została zapłacona w terminie należność ta podlega zaspokojeniu ze złożonego zabezpieczenia.

Do 20 listopada 2013 roku zgodnie z przepisem art. 110 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2012 r., poz. 1015) egzekucja z nieruchomości mogła być prowadzona, jeśli zastosowanie innych środków egzekucyjnych wymienionych w ustawie nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne. Biorąc powyższe pod uwagę skuteczność zabezpieczeń hipotecznych w 2013 r. była utrudniona i przeciągała się w czasie.

Ponadto, skuteczność zabezpieczeń zobowiązań podatkowych w podatku od gier była niska m.in. ze względu na wysokość zabezpieczenia określoną w przepisach uchylonej ustawy o grach i zakładach wzajemnych. W związku z wejściem w życie nowej ustawy o

grach hazardowych wysokość zabezpieczeń została dostosowana do wysokości podatku od gier, co powinno przyczynić się do zwiększenia skuteczności zabezpieczeń.

W 2013 roku liczba tytułów wykonawczych do załatwienia z tytułu podatku od gier wynosiła 452, załatwionych zostało 316 tytułów wykonawczych tj. 69,91 %. Kwota objęta tytułami wykonawczymi wynosiła 21.996 tys. zł, z tego wyegzekwowano zaległości podatkowych w kwocie 6.942 tys. zł tj. 31,56 %.

4.3. Wpływy z opłat w 2013 roku

Podmioty zarządzające gry hazardowe uiszczają opłatę:

- 1) za udzielenie koncesji oraz udzielenie zezwoleń,
- 2) egzaminacyjną, (w 2013 r. odbyło się 90 egzaminów, a w 2012 r. - 82),
- 3) za wydanie świadectwa zawodowego albo uznanie za równoważne z nim świadectwa wydanego przez wyspecjalizowaną organizację prowadzącą szkolenia w zakresie gier hazardowych, (w 2013 r. wydanych zostało 2459 świadectw zawodowych, a w 2012 r. – 2240).

W 2013 r., zgodnie z rocznym sprawozdaniem budżetowym Rb-27, zostały uiszczone opłaty w łącznej wysokości 34. 838 tys. zł

z czego:

- 1) na rachunek Ministerstwa Finansów wpłynęła kwota 22.681 tys. zł,
- 2) na rachunki izb celnych wpłynęła kwota 12.157 tys. zł.

Wpływy na rachunki Ministerstwa Finansów i izb celnych z tytułu opłat za udzielenie koncesji oraz udzielenie zezwoleń, opłaty egzaminacyjnej oraz opłat za wydanie świadectwa zawodowego albo uznanie za równoważne z nim świadectwa wydanego przez wyspecjalizowaną organizację prowadzącą szkolenia w zakresie gier hazardowych w roku 2013 przedstawia poniższa tabela.

Wpływy z opłat w 2013 roku

Wpływy na rachunek Ministerstwa Finansów	Kwota (w tys. zł)
w tym:	
z opłat za wydane koncesje na kasyna gry, zezwolenia na urządzenie zakładów wzajemnych i pozostałe opłaty za zezwolenia	7 994
z opłat za egzaminy dla osób zatrudnionych w kasynach gry, salonach gier na automatach, punktach gier na automatach o niskich wygranych, zakładach wzajemnych oraz pozostałych grach	5 977
z opłat za wydanie świadectwa zawodowego dla osób zatrudnionych w kasynach gry, salonach gier na automatach, grach liczbowych, punktach urządzania gier na automatach o niskich wygranych, zakładach wzajemnych i innych grach oraz z opłat za uznanie za równoważne z nim świadectwa wydanego przez wyspecjalizowaną organizację prowadzącą szkolenia w zakresie gier hazardowych	8 710
Razem	22 681
Wpływy na rachunek izb celnych	12 157
z opłat za wydane zezwolenia na urządzenie loterii audiotekstowej, loterii fantowej, gry bingo fantowe albo loterii promocyjnej	

4.4. Dopłaty

W grach objętych monopolem państwa, tj. w grach liczbowych i loteriach pieniężnych, pobierane są dopłaty. Zgodnie z przepisami wykonawczymi do ustawy o grach hazardowych dopłaty są wpłacane na rachunek Izby Celnej w Warszawie, a następnie przekazywane:

- 1) w 77% na Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej;
- 2) w 20% na Fundusz Promocji Kultury, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego;
- 3) w 3% na Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia.

Kwoty przekazane przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie na poszczególne fundusze w 2013 roku z tytułu dopłat przedstawia poniższa tabela.

Kwoty przekazane przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie na poszczególne fundusze w 2013 roku

Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)		
	2012 r.	2013 r.	Różnica 2013 r. – 2012 r.
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	611 494	548 011	-63 483
Fundusz Promocji Kultury	158 830	142 340	-16 490
Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych	23 824	21 351	-2 473
RAZEM	794 148	711 702	-82 446

W 2013 r., w porównaniu do 2012 r., wysokość dopłat zmniejszyła się o 82 446 tys. zł, tj. o ok. 9,0%. Spadek ten jest spowodowany przede wszystkim niższym wynikiem sprzedaży gry Lotto. Spadek sprzedaży zanotowany na grze Lotto był następstwem mniejszej liczby kumulacji i niższych kwot kumulacji, jakie wystąpiły dla tej gry w 2013 r. w stosunku do 2012 r.

5. NADZÓR I KONTROLA DZIAŁALNOŚCI OKREŚLONEJ USTAWĄ O GRACH HAZARDOWYCH

5.1. Organy uprawnione do wykonywania kontroli oraz formy kontroli

Podstawę prowadzenia kontroli rynku gier hazardowych stanowi ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404). Do zadań Służby Celnej należy kontrola urządzania i prowadzenia gier hazardowych, zgodności tej działalności z udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem, kontrola wywiązywania się z obowiązków w zakresie podatku od gier i dopłat, a także rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych, w tym zwalczanie nielegalnego urządzania gier hazardowych oraz ściganie ich sprawców.

Organami uprawnionymi do wykonywania wymienionych zadań są naczelnicy urzędów celnych, a w zakresie kontroli urządzania i prowadzenia gier hazardowych, zgodności tej działalności z udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem również dyrektorzy izb celnych. Uprawnienia kontrolne w zakresie rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku od gier posiadają także organy kontroli skarbowej.

Kontrole obszaru gier hazardowych obejmują:

- 1) kontrole urządzania gier hazardowych realizowane przez dyrektorów izb celnych i naczelników urzędów celnych;
- 2) kontrole wywiązywania się z obowiązków w zakresie podatku od gier i dopłat realizowane przez dyrektorów izb celnych i naczelników urzędów celnych oraz służby skarbowe.

Kontrole podatku od gier hazardowych i dopłat prowadzone są na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.), kontrole skarbowe na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214, z późn. zm.), natomiast pozostałe kontrole prowadzone są na podstawie ustawy o Służbie Celnej, w trybie określonym w rozdziale 3 tej ustawy.

5.2. Przeprowadzone kontrole i ich wyniki

5.2.1. Kontrole urządzania gier hazardowych w 2013 r.

Ogółem w 2013 r. Służba Celna przeprowadziła 2.684 kontrole urządzania gier hazardowych, tj. o 3.550 kontroli mniej niż w 2012 r. (6.234 kontrole). Mniejsza liczba kontroli jest skutkiem ograniczenia ilości funkcjonujących salonów gier na automatach oraz punktów gier na automatach o niskich wygranych. Jednocześnie wyniki analizy ryzyka umożliwiły ograniczenie liczby kontroli nieefektywnych.

5.2.2. Nieprawidłowości stwierdzone w kontrolach urządzania gier hazardowych

W wyniku kontroli urządzania gier hazardowych przeprowadzonych w 2013 r. przez Służbę Celną ujawniono łącznie 1.536 różnego rodzaju nieprawidłowości, co w rezultacie wskazuje, że skuteczność tych kontroli wyniosła ok. 57,2% i wzrosła o 27,3 pkt procentowego w porównaniu do skuteczności w 2012 r.

5.2.3. Liczba przeprowadzonych kontroli urządzania gier oraz stwierdzonych nieprawidłowości w podmiotach posiadających zezwolenie na urządzenie gier hazardowych

Liczbę przeprowadzonych przez Służbę Celną kontroli urządzania poszczególnych rodzajów gier hazardowych przedstawia poniższa tabela.

Rodzaje gier hazardowych	Liczba przeprowadzonych kontroli		Liczba stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości		Efektywność kontroli w %	
	2012 r.	2013 r.	2012 r.	2013 r.	2012 r.	2013 r.
Gry na ANW (punkty gier)	2.926	1.026	868	874	29,7	85,2
Gry w salonach gier na automatach	1.111	352	147	65	13,2	18,5
Gry w kasynach gry	304	181	38	38	12,5	21,0
Zakłady wzajemne	1.135	674	492	251	43,3	37,2
Gry liczbowe (kolektury)	343	108	59	43	17,2	39,8
Loterie (pieniężne, fantowe, promocyjne, audioteksowe)	415	343	262	265	63,1	77,3
OGÓLEM	6.234	2.684	1.866	1.536	29,9	57,2

Punkty gier na automatach o niskich wygranych (ANW)

W 2013 r. przeprowadzono ogółem **1.026** kontroli punktów gier na automatach o niskich wygranych. W wyniku tych kontroli ujawniono **874** przypadki nieprawidłowości i uchybień (85,2%). Ujawnione nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- stosowaniu wyższej stawki za grę i wyższej wygranej niż przewiduje to wymóg ustawowy (326 przypadków – zajęto 407 automatów),
- naruszeniu zakazu reklamy gier na automatach (132 przypadki),
- niezgodnościach ze stanem ustalonym w toku urzędowego sprawdzenia lub naruszeniu plombę jednostki badającej (123 przypadki),
- braku opinii uzupełniających do wystawionych przez jednostki badające opinii technicznych, dołączonych do eksploatowanych automatów, dotyczących zapewnienia przez automat określonego ustawą poziomu wygrywalności oraz posiadania przez automat systemu trwałej rejestracji i zapamiętywania danych (74 przypadki),
- wadliwym lub nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji (75 przypadków),
- prowadzeniu działalności mimo cofnięcia zezwolenia lub urządzaniu gier na podstawie poświadczenia rejestracji automatu, które utraciło ważność (61 przypadków),
- nieprowadzeniu wymaganej działalności gospodarczej w punkcie gry (25 przypadków),
- nieprawidłowym oznaczeniu automatu, braku w punkcie gry regulaminu gry na automacie lub poświadczenia rejestracji automatu (47 przypadków),
- niepowiadomieniu naczelnika urzędu celnego o wstawieniu automatu do lokalu (10 przypadków),
- udziału w grze na automacie osób nieletnich (1 przypadek).

We wszystkich przypadkach ujawnienia nieprawidłowości wszczynano postępowania w sprawach karnych skarbowych.

Kasyna gry

Uwzględniając formalny charakter nieprawidłowości stwierdzanych w kasynach gry w 2012 r. i brak ich wpływu na należności budżetu państwa, w 2013 r. ograniczono ilość kontroli przeprowadzanych w tych ośrodkach gier o ok. 40%. W 48 funkcjonujących w 2013 r. kasynach gry wykonano **181** kontroli (w 2012 r. - 304 kontrole). Przeciętnie każde z kasyn gry zostało skontrolowane w ciągu roku czterokrotnie.

W trakcie 181 przeprowadzonych kontroli urządzania gier hazardowych, ujawniono **38** nieprawidłowości. Nieprawidłowości nie miały wpływu na wymiar podatku od gier. Polegały one na:

- naruszeniu zakazu reklamy gier hazardowych (18 przypadków),
- nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji (9 przypadków),

- nie przestrzeganiu przepisów związanych z urzędowym sprawdzeniem lub oznaczeniem automatu, naruszeniu plomby jednostki badającej (10 przypadków),
- nie przestrzeganiu przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (1 przypadek),

We wszystkich przypadkach ujawnienia nieprawidłowości wszczynano postępowania w sprawach karnych skarbowych.

Salony gier na automatach

W 2013 r. w toku **352** kontroli w salonach gier na automatach ujawniono **65** nieprawidłowości. Polegały one na:

- nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji (34 przypadki),
- prowadzeniu działalności mimo cofnięcia zezwolenia (11 przypadków),
- stwierdzeniu naruszenia plomb jednostek badających (5 przypadków),
- niezgodnościach ze stanem ustalonym w toku urzędowego sprawdzenia lub nieprawidłowym oznaczeniu automatu (10 przypadków),
- nie przestrzeganiu przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (3 przypadki),
- nie posiadaniu świadectwa zawodowego przez osobę nadzorującą prowadzenie gier na automatach (2 przypadki).

We wszystkich przypadkach wszczęto postępowania w sprawach karnych skarbowych.

Zakłady wzajemne - punkty przyjmowania zakładów wzajemnych

W 2013 r. kontroli Służby Celnej podlegało 1.750 punktów przyjmowania zakładów wzajemnych. Podczas przeprowadzonych **674** kontrolach ujawniono nieprawidłowości w **251** przypadkach. Nieprawidłowości dotyczyły:

- nierzetelnego prowadzenia dokumentacji lub braku dostępności regulaminu zakładów wzajemnych w punkcie (75 przypadków),
- nie wydzielenia miejsca, w którym przyjmowane były zakłady wzajemne (39 przypadków),
- braku informacji w punkcie o zakazie uczestnictwa w grze osób niepełnoletnich (35 przypadków),
- nie przestrzegania postanowień ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (24 przypadki),
- nie posiadania świadectw zawodowych przez przyjmujących zakłady (23 przypadki),

- braku zgody organizatora na wykorzystywanie wyników sportowych lub przyjmowaniu mimo zakazu, zakładów na gry wirtualne (23 przypadki),
- niedozwolonej reklamy zakładów wzajemnych (15 przypadków),
- nie przestrzegania przepisów związanych z urzędowym sprawdzeniem (13 przypadków),
- przyjmowaniu zakładów wzajemnych od osób nieletnich (2 przypadki),
- braku zezwolenia na przyjmowanie zakładów wzajemnych lub prowadzeniu działalności w punkcie przyjmowania zakładów wzajemnych, którego działalność została zawieszona (2 przypadki).

We wszystkich przypadkach po stwierdzeniu naruszeń prawa, wszczęto postępowania w sprawach karnych skarbowych.

Loterie promocyjne i audioteksowe

W 2013 r. przeprowadzono **215** kontroli urządzania **loterii promocyjnych i audioteksowych**, stwierdzając **199** różnego rodzaju nieprawidłowości.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- nierzetelnego prowadzenia dokumentacji (95 przypadków),
- urządzania loterii bez wymaganego zezwolenia (loterii promocyjnej - 48 przypadków i loterii audioteksowej - 3 przypadki),
- nie powiadomienia właściwego naczelnika urzędu celnego o rozpoczęciu loterii promocyjnej (24 przypadki),
- urządzania loterii promocyjnej niezgodnie z zatwierdzonym regulaminem (19 przypadków),
- nie posiadania świadectw zawodowych przez zobowiązane do tego osoby (10 przypadków).

W przypadku wszystkich ujawnionych nieprawidłowości wszczęto postępowania w sprawach karnych skarbowych.

Gry liczbowe - kolektury i oddziały gier liczbowych

W 2013 r. przeprowadzono **108** kontroli w oddziałach i kolekturach **gier liczbowych** stwierdzając **43** nieprawidłowości.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- nie posiadania świadectw zawodowych przez zobowiązane do tego osoby (38 przypadków),

- braku informacji w kolekturze o zakazie uczestnictwa w grze osób niepełnoletnich lub regulaminu gry liczbowej (5 przypadków).

Z uwagi na naruszenie przepisów ustawy wszczęto postępowania w sprawach karnych skarbowych.

Loterie pieniężne

W 2013 r. przeprowadzono **76** kontroli w kolekturach oferujących **loterie pieniężne** stwierdzając **8** nieprawidłowości.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- braku dostępności regulaminu loterii pieniężnej w kolekturze lub informacji o zakazie uczestnictwa w grze osób niepełnoletnich (6 przypadków),
- braku ważnych świadectw zawodowych przez osoby prowadzące loterie (2 przypadki).

W sprawach wszczęto postępowania karne skarbowe.

Loterie fantowe

W 2013 r. przeprowadzono **52** kontrole **loterii fantowych**, stwierdzając **58** różnego rodzaju nieprawidłowości (podczas jednej kontroli stwierdzono kilka nieprawidłowości).

Nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprawidłowego prowadzenia loterii lub jej dokumentacji (29 przypadki),
- urządzania loterii fantowej bez zezwolenia lub braku zgłoszenia „małej” loterii fantowej (22 przypadki),
- zniszczenia losów bez nadzoru naczelnika urzędu celnego (7 przypadków).

W sprawach wszczęto postępowania karne skarbowe.

5.2.4. Kontrole wykonane przez Służbę Celną w zakresie wywiązywania się z obowiązków w zakresie podatku od gier i dopłat

Kontrole podatkowe

Naczelnicy urzędów celnych przeprowadzili w 2013 r. 15 kontroli podatkowych w obszarze gier hazardowych. Kontrole obejmowały głównie okresy od 1 miesiąca do 1 roku. Liczbę wykonanych kontroli podatkowych w obszarze gier hazardowych przedstawia poniższa tabela.

Rodzaj gier hazardowych	Liczba wykonanych kontroli podatkowych	Liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości ze skutkiem finansowym
Kasyna gry	4	0
Salony gier na automatach	1	0
Gry na automatach o niskich wygranych	7	2
Loterie fantowe	1	1
Loterie promocyjne	2	2
Razem:	15	5

W wyniku 5 kontroli podatkowych ujawniono uszczuplenia wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od gier i opłat za udzielenie zezwoleń na urządzenie gier w wysokości 47.050 zł, przy czym 92 % tej kwoty stanowią uszczuplenia stwierdzone w kontrolach gier na automatach o niskich wygranych (43.469 zł).

Ponadto w dwóch kontrolach podatkowych stwierdzono nierzetelne prowadzenie dokumentacji, które nie skutkowało uszczupleniem wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od gier. W sprawach wszczęto postępowania karne skarbowe.

Kontrole prawidłowości i terminowości wpłat podatku od gier

W 2013 r. naczelnicy urzędów celnych wykonali 47 kontroli prawidłowości i terminowości wpłat podatku od gier, o których mowa w art. 30 ust. 3 pkt 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej*. Liczbę wykonanych kontroli prawidłowości i terminowości wpłat podatku od gier przedstawia poniższa tabela.

Rodzaj działalności	Liczba kontroli w zakresie prawidłowości i terminowości wpłat podatku od gier	Liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości finansowe
Loterie audiotekstowe	2	0
Zakłady wzajemne	3	3
Gry w kasynach (z wyjątkiem turnieju gry pokera)	9	1
Gry w salonach gier na automatach	17	3
Gry na automatach o niskich wygranych	16	4
Razem:	47	11

W wyniku 11 kontroli ujawniono uszczuplenia wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od gier i opłat za udzielenie zezwoleń na urządzenie gier w łącznej wysokości 96.506.753 zł. Znaczną część tej kwoty (98 %) stanowią uszczuplenia stwierdzone w toku trzech kontroli w podmiotach prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych bez zezwoleń. W pozostałych 8 przypadkach nieprawidłowości dotyczyły nie

wywiązywania się z obowiązku wpłat podatku od gier lub zaniżania podstawy opodatkowania.

Ponadto w toku 5 kontroli stwierdzono nierzetelne prowadzenie dokumentacji, które nie skutkowało uszczupleniem wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od gier.

5.3. Kontrole skarbowe obliczania i wpłacania podatku od gier

W 2013 r. urzędy kontroli skarbowej prowadziły 42 kontrole w podmiotach prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych oraz u serwisantów współpracujących z podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, w tym 29 kontroli zakończono w 2013 r., a 13 – według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. – było w toku.

Kontrolami objęto 30 podmiotów, w tym:

- 15 podmiotów to podmioty prowadzących działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych,
- 15 podmiotów to serwisanci współpracujący z ww. podmiotami.

Kontrolami objęto rzetelność deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowość obliczania i wpłacania podatków stanowiących dochód budżetu państwa, a także innych należności pieniężnych budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych za lata 2006 – 2010. Ustalone uszczuplenia podatkowe w spółkach prowadzących działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych w kontrolach zakończonych w 2013 r. uszczuplenia przedstawiają się następująco:

- w spółkach prowadzących działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych: podatek od gier – 0,7 tys. zł, CIT – 24.641,5 tys. zł, PIT – 492,4 tys. zł, VAT - 720,3 tys. zł oraz akcyza – 129,4 tys. zł,
- u serwisantów: CIT – 1,1 tys. zł, PIT – 965,9 tys. zł oraz VAT – 25,3 tys. zł.

5.4. Zwalczenie nielegalnego urządzania gier hazardowych na automatach

W 2013 r. Służba Celna kontynuowała działania mające na celu zwalczenie przestępstw skarbowych polegających na nielegalnym urządzaniu gier. Ilość urządzeń zatrzymanych do postępowań w sprawach karnych skarbowych przedstawia poniższa tabela.

Rodzaj urządzeń	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
ANW eksploatowane bez zezwolenia	-	1.180	1.030	70	60	169
Tradycyjne automaty	564	568	1.074	631	459	2.554
Terminale internetowe, w tym zajęte w 2013 r. na polecenie Prokuratury automaty typu CSANI	-	-	102	672	288	1.649
Symulatory	-	-	87	1.856	2.474	1.574
RAZEM	564	1.748	2.293	3.229	3.281	5.946

W 2013 r. Służba Celna prowadziła intensywne kontrole rynku w zakresie urządzania gier na automatach bez wymaganego zezwolenia. W 2013 r. zajęto 5 946 takich automatów. Liczba ta jest skutkiem utrzymania poziomu efektywności kontroli opartych na analizie ryzyka oraz intensywnym zwalczaniem „szarej strefy” pojawiającej się w miejscach, w których dotychczas funkcjonowały automaty zarejestrowane jako automaty o niskich wygranych.

W związku z działaniami kontrolnymi Służby Celnej podejmowanymi w 2013 r. zajęto znaczną ilość automatów a także automatów do gier o niskich wygranych, które oczekują na przeprowadzenie badań technicznych przez jednostki badające upoważnione przez Ministra Finansów do badań technicznych automatów i urządzeń do gier.

Obecnie upoważnienie Ministra Finansów posiada 5 jednostek badających są to: Politechnika Rzeszowska, Wojskowa Akademia Techniczna, Wydział Laboratorium Celne Izby Celnej w Przemyślu, GLI Austria GmbH, Wydział Laboratorium Celne Izby Celnej w Białymstoku.

Z uwagi na konieczność przebadania znacznej liczby automatów a także automatów do gier o niskich wygranych i powiększającą się kolejkę do badań rozpoczęto na wniosek Laboratorium Celnego w Gdyni procedurę nadawania upoważnienia do badań technicznych automatów.

W chwili obecnej trudno jest oszacować czy uruchomienie kolejnego laboratorium tj. Laboratorium Celnego w Gdyni rozładuje powstające zatory.

Wskazania również wymaga, iż podmioty eksploatujące automaty do gier kwestionują prawidłowo udzielone przez Ministra Finansów upoważnienia dla jednostek badających do badań technicznych automatów i urządzeń do gier wskazując, iż nie posiadają one uprawnień (akredytacji) do przeprowadzania badań technicznych automatów i urządzeń do gier. W związku z tym podmioty te odmawiają przekazania automatów do jednostek

badających w celu przeprowadzenia odpowiednich badań. Jest to problem na dużą skalę, który nasilił się w związku z wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie np. w wyroku z dnia 2 lutego 2014 r. VISA/Wa 3014/13 Sąd doszedł do przekonania, że skoro decydujące znaczenie w sprawie mają badania techniczne automatów do gry, które wykonywane są na zasadzie wyłączności przez jednostki badawcze wskazane w art. 23 f ustawy o grach hazardowych, zatem taka jednostka powinna posiadać certyfikat akredytacji w dziedzinie, w której dokonuje tych badań.

Mając na uwadze fakt, iż warunki udzielania upoważnień jednostkom badającym są określone wprost w ustawie a wśród tych warunków ustawa nie wymienia obowiązku posiadania akredytacji w ściśle określonym zakresie tj. w zakresie badania automatów i urządzeń do gier, brak opracowanej metodologii badawczej automatów i urządzeń do gier pozwalającej na jej akredytację, Minister Finansów wniósł skargi kasacyjne od wszystkich dotychczas wydanych niekorzystnych wyroków.

W sferze nielegalnej działalności wyodrębniają się trzy główne obszary „szarej strefy” nielegalnego urządzania gier na automatach, tj. urządzanie nielegalnych gier z wykorzystaniem terminali (kiosków internetowych), urządzanie nielegalnych gier na symulatorach oraz urządzanie gier bez zezwolenia na tradycyjnych (klasycznych) automatach.

Terminale internetowe

Pierwszym obszarem „szarej strefy” nielegalnego urządzania gier na automatach jest urządzanie nielegalnych gier z wykorzystaniem terminali (kiosków internetowych). W trakcie kontroli miejsc, w których nielegalnie urządzane były takie gry, Służba Celna w 2013 r. zabezpieczyła 1.649 terminali internetowych, w tym na polecenie Prokuratury Apelacyjnej w Rzeszowie 1.081 automatów typu CSANI.

Urządzenia te, za pośrednictwem łączy sieci internetowej, umożliwiały graczom rozgrywanie gier hazardowych, analogicznych jak na automatach w rozumieniu ustawy o grach hazardowych. W toku prowadzenia nielegalnych gier z wykorzystaniem terminali internetowych opłata za grę dokonywana jest w lokalu, w którym znajduje się terminal internetowy, poprzez czytnik banknotów lub wrzutnik monet w samym urządzeniu lub u osoby obsługującej lokal, która dysponując drugim komputerem podłączonym do sieci internetowej, wpłaca stawkę za grę odpowiadającą kwocie, jaką w gotówce przekazał jej gracz. Obsługa realizuje też wypłaty nagród za wygrane na urządzeniu punkty. Urządzenia takie wstawiane są zazwyczaj do lokali mających uchodzić za kawiarenki internetowe, do

działających punktów gier na automatach o niskich wygranych obok funkcjonujących automatów, jak też do miejsc, w których uprzednio funkcjonowały zlikwidowane punkty gier.

Służba Celna zidentyfikowała dwa typy terminali (kiosków internetowych):

- urządzenia, w przypadku których osoby urządzające nielegalne gry na takich terminalach (kioskach internetowych) dokonują kamuflażu faktycznej działalności poprzez taką ich konstrukcję, która umożliwia zdalne wyłączenie, co powoduje, że w momencie podjęcia kontroli przez funkcjonariuszy celnych obraz z symbolami gier typowych dla automatów znika, a w jego miejsce pojawia się plansza z typowymi grami zręcznościowymi i urządzenie staje się standardowym terminalem „kawiarenki internetowej” lub „automatem do gier zręcznościowych”,
- terminale typu CSANI, na których nielegalnie urządzane są gry na automatach funkcjonujące w sposób, który sugeruje możliwość uczestnictwa w rynku opcji walutowych (kupna – sprzedaży walut); na ekranach takich urządzeń wyświetlane są ruchome bębny z symbolami hazardowymi, takimi jak w tradycyjnych automatach do gier („owocówkach”) oraz informacje (wykresy) pozorujące bieżące notowania rynku opcji walutowych.

Celem uprawdopodobnienia legalności ww. procederu podmioty, urządzające gry na takich automatach, posługują się opiniami instytucji i organów państwowych, które zasadniczo dotyczą mechanizmów gier deklarowanych przez podmiot a nie faktycznie realizowanych. Powyższe oznaczają, iż ww. opinie nie mogą gwarantować graczom, iż uczestniczą oni w legalnym przedsięwzięciu, jeśli w rzeczywistości urządzana gra spełnia przesłanki do uznania za grę hazardową.

Symulatory gier zręcznościowych

Drugim obszarem „szarej strefy” nielegalnego urządzania gier na automatach jest urządzanie nielegalnych gier z wykorzystaniem symulatorów gier zręcznościowych. W trakcie kontroli miejsc, w których nielegalnie urządzane były gry na takich urządzeniach, Służba Celna zabezpieczyła w 2013 r. 1.574 symulatory. Są to automaty do gier hazardowych, w których wypłaty są realizowane poza urządzeniem np. przez obsługę lokalu, barmana. Urządzający i prowadzący gry hazardowe na symulatorach zręcznościowych, dla upozorowania legalności ich działania, zamieszczają na urządzeniu informacje, iż symulator służy wyłącznie do zabawy i nie realizuje wygranych. Ponadto,

instalowane są w urządzeniach inne elementy mające pozorować legalność ich działania, np. ogranicznik czasowy, elementy zręcznościowe.

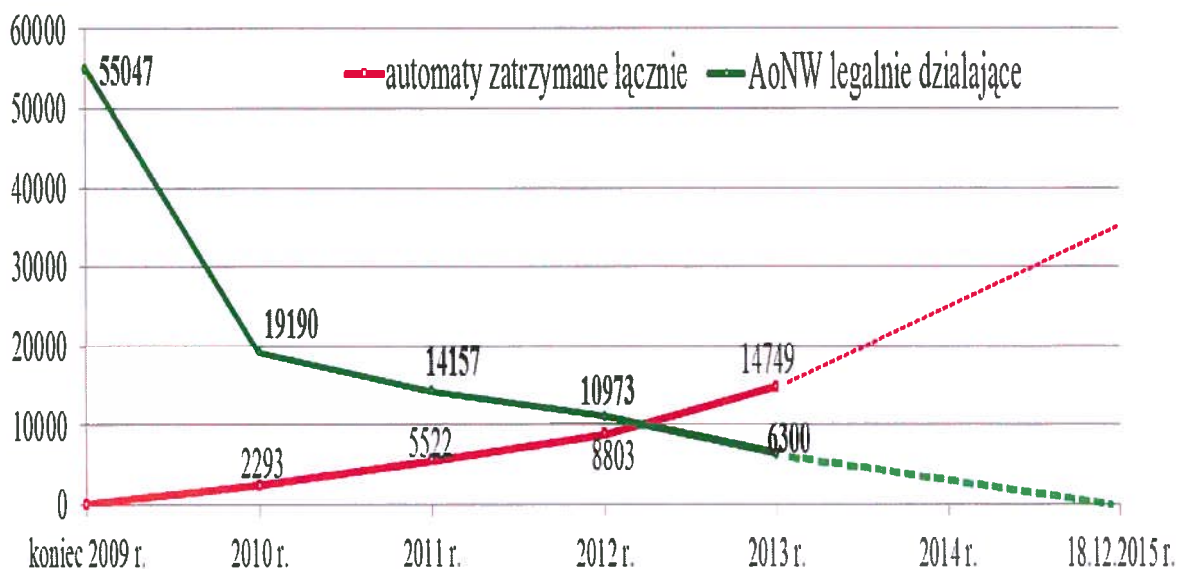
Tradycyjne (klasyczne) automaty do gier

Trzecim obszarem „szarej strefy” nielegalnego urządzania gier na automatach jest urządzenie takich gier z wykorzystaniem tradycyjnych (klasycznych) automatów do gier, na których możliwa jest gra o wygrane pieniężne lub rzeczowe (wyплаты wygranej dokonuje automat). W trakcie kontroli miejsc, w których nielegalnie urządzone były gry na takich urządzeniach bez wymaganego zezwolenia Służba Celna w 2013 r. zajęła 2 554 automaty tego typu.

Wzrost liczby ujawnionych w 2013 r. przypadków urządzania gier na automatach bez zezwolenia i zajętych, w związku z tym procederem automatów, spowodowany jest wygaszaniem rynku gier na automatach (brak nowych zezwoleń na prowadzenie salonów gier na automatach oraz na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych) oraz wyższą skutecznością działań kontrolnych prowadzonych przez Służbę Celną.

Ilość eliminowanych przez Służbę Celną urządzeń, na których urządzone są nielegalne gry stale rośnie, w szczególności zwiększyła się w 2013 r., w porównaniu do lat ubiegłych, liczba zatrzymanych automatów, działających uprzednio jako automaty o niskich wygranych, które po niewielkich przeróbkach powróciły na rynek jako automaty do gier wykorzystywane

w grach urządzone nielegalnie. Poniższy wykres przedstawia rysującą się na przestrzeni ostatnich czterech lat (2010-2013) zależność pomiędzy zmniejszającą się ilością funkcjonujących automatów o niskich wygranych a wzrastającą ilością zatrzymanych w tym okresie automatów, a na których urządzano gry bez zezwolenia.



5.5 Wykorzystywanie sieci Internet do prowadzenia działań niezgodnych z ustawą o grach hazardowych

W ramach prowadzonej działalności Służba Celna, oprócz urządzania w sieci Internet nielegalnych gier hazardowych, zidentyfikowała następujące nielegalne zjawiska:

- reklamę i promocję gier hazardowych,
- tzw. „programy partnerskie”,

W stosunku do tych zjawisk Służba Celna podjęła czynności służbowe mające ograniczyć ich występowanie.

Reklama i promocja gier hazardowych w sieci Internet

Ogólne zasady odpowiedzialności podmiotów świadczących usługi internetowe zostały określone w Dyrektywie nr 2000/31/WE z dnia 8 czerwca 2000 r. *w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego na rynku wewnętrznym*. W oparciu o powyższe zasady ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013r. poz. 1422) wyróżnia rodzaje podmiotów świadczących usługi drogą elektroniczną, w tym świadczących usługę hostingu, tzw. hostingodawców udostępniających miejsca na serwerach w celu umieszczenia na nich danych usługobiorcy. Hostingodawca nie odpowiada za dane usługobiorcy, jeśli nie wie o ich bezprawnym charakterze. W przypadku uzyskania urzędowego zawiadomienia lub wiarygodnej wiadomości o bezprawnym charakterze danych lub związanej z nimi działalności, hostingodawca jest prawnie obowiązany niezwłocznie uniemożliwić dostęp do tych danych.

W ramach prowadzonej działalności analitycznej Służba Celna zidentyfikowała w 2013 r. ogółem ok. 1000 stron internetowych, na których ujawniono treści zawierające nielegalną reklamę i promocję gier hazardowych. W wyniku podjętych czynności na ponad 120 stronach internetowych, treści takie zostały usunięte przez właścicieli stron bądź przez hostingodawców. Ponadto w sprawach związanych z tymi stronami internetowymi, jak również w stosunku do pozostałych stron internetowych zawierających niedozwolone treści wszczęto lub podjęto czynności mające na celu wszczęcie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych.

Programy partnerskie

Działalność w zakresie tzw. „programów partnerskich”, polega na udostępnianiu przez właścicieli stron internetowych linków kierujących potencjalnych polskich graczy do stron internetowych zagranicznych firm bukmacherskich, co ułatwia nawiązywanie kontaktów pomiędzy polskimi graczami, a zagranicznymi firmami hazardowymi. Właściciele stron, z których następuje przekierowanie połączenia internetowego, czerpią zyski finansowe (prowizję) z procedury pozyskiwania nowych klientów dla zagranicznych firm hazardowych.

Wobec osób werbujących graczy poprzez podżeganie do nielegalnego uczestnictwa w zagranicznej grze, tj. organizatorów tzw. „programów partnerskich” podejmowane są i prowadzone postępowania karne skarbowe.

W obszarze zakładów wzajemnych zarządzanych za pośrednictwem sieci Internet szacowany przez Służbę Celną rozmiar „szarej strefy” jest zbliżony z liczbą ujawnionych w tym segmencie gier hazardowych nieprawidłowości. Służba Celna identyfikowała zjawisko szarej strefy w aspekcie jego charakteru i rozmiaru, uwzględniając policzalną stronę zjawiska - stronę ilościową, np. identyfikację ilości domen, na których oferowane są nielegalne gry hazardowe (w tym zakłady wzajemne).

Służba Celna prowadzi bieżące czynności analityczne pod kątem informacji znajdujących się w sieci Internet. Wyniki działań w 2013 roku to wyodrębnianie domen internetowych (438 domen), które poprzez zamieszczone na nich treści mogły naruszać przepisy ustawy o grach hazardowych, zabezpieczenie materiału dowodowego, a następnie przekazanie (209 spraw) tego materiału do komórki dochodzeniowo – śledczej, W 2013 r. Służba Celna doprowadziła do usunięcia lub uniemożliwienia dostępu do niedozwolonych treści hazardowych w przypadku 154 domen internetowych.

5.6. Przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych

Przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych są określone w rozdziale 9 ustawy Kodeks karny skarbowy. Organami uprawnionymi do prowadzenia postępowań w tych sprawach są urzędy celne.

Skalę prowadzonych postępowań w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych, prowadzonych przez Służbę Celną w 2012 r. i w 2013 r. przedstawia poniższa tabela.

Przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w zakresie:	Postępowania przygotowawcze		Postępowania mandatowe	
	2012 r.	2013 r.	2012 r.	2013 r.
Gier na automatach oraz zakładów wzajemnych	4.154	5.482	329	131
Loterii fantowych, gier bingo fantowe, loterii promocyjnych oraz loterii audiotekstowych	199	232	0	0
Reklamy i promocji gier hazardowych oraz informowania o sponsorowaniu	187	192	54	53
Pozostałych naruszeń przepisów regulujących organizowanie gier hazardowych	99	74	45	7
Ogółem	4.639	5.980	428	191
Łączna kwota kar grzywnien w zakończonych postępowaniach /w zł/	1.412.340	2.732.395	266.170	187.453

Ilość prowadzonych przez urzędy celne postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych 2013 r. zwiększyła się w porównaniu z ilością w 2012 r. o 29 %. Natomiast ilość spraw, w których nałożono kary grzywny w drodze postępowania mandatowego zmniejszyła się o 55 %.

Wobec sprawców przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych orzeczono kary grzywnien na kwotę 2.732.395 zł, a w sprawach załatwionych w drodze postępowania mandatowego nałożono na nich kary grzywnien na kwotę 187.453 zł, co w sumie stanowi łączną kwotę 2.919.848 zł kar grzywnien w sprawach karnych skarbowych dotyczących nieprawidłowości w obszarze gier hazardowych.

Spadek postępowań mandatowych związany jest ze wzrostem (znaczącym) postępowań przygotowawczych, co związane jest przede wszystkim ze wzrostem spraw poważniejszych, tj. kwalifikowanych jako przestępstwo, a nie wykroczenie skarbowe, ale również przypadkami odmowy przyjęcia mandatu przez sprawcę takiego wykroczenia.

Znaczny wzrost ilości spraw karnych skarbowych odnotowano w obszarze gier na automatach i zakładów wzajemnych. Wzrosła także ilość postępowań przygotowawczych w przypadku loterii.

Urzędy celne jako finansowe organy postępowania przygotowawczego podejmują czynności dochodzeniowo - śledcze nie tylko wobec osób, które urządzają i prowadzą nielegalne gry hazardowe i uczestniczą w takich grach, ale także wobec tych, którzy

przyczyniają się i umożliwiają prowadzenie nielegalnego procederu, np. poprzez udostępnianie pomieszczeń i lokali, obsługę serwisową itp. Efektem tych działań jest znaczne powiększenie kręgu podejrzanych, którym przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstw skarbowych lub wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych. W zakresie działań podejmowanych przez Służbę Celną pozostaje również zwalczanie niedozwolonej reklamy i promocji gier hazardowych - ilość tych spraw utrzymuje się na zbliżonym poziomie.

Obszarami, które w zakresie postępowań karnych skarbowych zasługują na szczególną uwagę są: nielegalna reklama lub promocja nielegalnie urządzanych gier hazardowych w Internecie (art. 110a kks) oraz urządzenie lub prowadzenie nielegalnych zakładów wzajemnych w sieci Internet (art. 107 kks).

W sprawach dotyczących nielegalnej reklamy lub promocji nielegalnie urządzanych gier hazardowych w Internecie w 2013 r. prowadzono 92 postępowania przygotowawcze oraz 10 postępowania mandatowych. W odniesieniu do 2012 r. stanowi to wzrost postępowań przygotowawczych o 39%. Łączna wartość kar finansowych z tego tytułu, nałożonych w 2013 r. na sprawców wyniosła 56.450 zł i była wyższa o 59 % niż w 2012 r. (35.438 zł).

Przepisy ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną przewidują odpowiedzialność wobec zagranicznych organizatorów gier hazardowych za świadczenie usług drogą elektroniczną w zakresie gier hazardowych, w przypadku gdy gra hazardowa jest oferowana bez zezwolenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub usługobiorca uczestniczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w takiej grze hazardowej, lub usługa jest kierowana do usługobiorców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności dostępne jest korzystanie z niej w języku polskim lub jest reklamowana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym toczą się postępowania przygotowawcze w sprawach karnych skarbowych, wobec 19 podmiotów zagranicznych w zakresie nielegalnego urządzania i reklamowania gier hazardowych w sieci Internet. Jednocześnie w powiązaniu z powyższymi sprawami wszczęto 12 dochodzeń w zakresie podżegania do nielegalnego uczestnictwa w zagranicznej grze przez organizatorów tzw. programów partnerskich mających siedzibę lub miejsce zamieszkania w Polsce.

5.7. Planowane działania Służby Celnej w zakresie zwalczania przestępstw skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych

W Strategicznym Planie Kontroli na 2014 r. – dokumencie określającym priorytetowe obszary działań Służby Celnej, tj. takie w których zidentyfikowano największe ryzyko

powstania nieprawidłowości, wśród określonych 9 obszarów ujęto dwa, które dotyczą gier hazardowych. Są to gry hazardowe urządzone bez zezwolenia:

- na automatach do gier bez wykorzystania mediów elektronicznych (automaty tradycyjne),
- z wykorzystaniem mediów elektronicznych.

Urządzanie gier hazardowych bez zezwolenia na automatach

Zmniejszająca się, w wyniku wygaszania zezwoleń, ilość użytkowanych legalnie automatów do gier o niskich wygranych (ostatnie zezwolenie wygaśnie 18 grudnia 2015 r.) powoduje, że w wielu przypadkach urządzenia te po niewielkich przeróbkach powracają na rynek jako automaty do gier wykorzystywane w grach urządzone nielegalnie. W miejscach, w których dotychczas funkcjonowały punkty gier na ANW, urządzone są nielegalne gry na automatach. Urządzenia te są zatrzymywane przez Służbę Celną, a osoby, które uczyniły sobie z tego procederu źródło utrzymania są ścigane, jednakże orzekane przez Sądy kary, niewspółmiernie niskie do dochodów osiągniętych z tego rodzaju nielegalnej działalności, nie wywołują skutku prewencyjnego. Powoduje to u osób urządzających i prowadzących nielegalne gry przeświadczenie o niskim ryzyku tego rodzaju przestępczej działalności, co w konsekwencji prowadzi do zwiększenia liczby automatów, na których urządzone są gry bez zezwolenia, również w tych samych miejscach, w których zajęto już automaty do postępowań przygotowawczych.

Służba Celna będzie jak dotychczas, eliminować to zagrożenie, w tym poprzez kontynuację zintensyfikowanych działań kontrolnych, w szczególności koncentrując kontrole w miejscach, w których uprzednio już ujawniano nielegalne urządzenie gier - tzw. kontrole „bis”.

Ponadto Służba Celna podejmuje działania w celu pozyskiwania nowych źródeł informacji o lokalizacjach punktów nielegalnych gier na automatach od Straży Miejskich, inspekcji kontrolnych, szkół – nauczycieli, funkcjonariuszy SC, również z wykorzystaniem telefonu interwencyjnego Służby Celnej i skrzynki *powiadom.clo*. Podczas działań kontrolnych likwiduje wizualne oznaczenia gier hazardowych, w pierwszej kolejności w miejscach powtarzających się przypadków nielegalnego urządzania gier na automatach. Ujawnia wszystkich organizatorów „punktu” nielegalnych gier na automatach, a więc oprócz właściciela automatów również np. właściciela lokalu, dzierżawcy miejsca usytuowania automatu itp. Służba Celna obejmuje stałym monitoringiem punkty w celu uniemożliwienia odtworzenia punktu nielegalnych gier na automatach w tym samym

miejscu. Powiadamiane są również inspekcje kontrolne (np. Sanepid, Straż Pożarna, Inspektorat Nadzoru Budowlanego, Inspekcja Handlowa) o stwierdzonych potencjalnych nieprawidłowościach – zgodnie z ich właściwością.

Jednocześnie w celu skutecznego zniechęcenia sprawców czynów zabronionych do ich popełniania, a przez to efektywnego zapobiegania przestępczości, przy prowadzeniu postępowań przygotowawczych i uczestnictwie w postępowaniach przed sądami w charakterze oskarżyciela publicznego funkcjonariusze celni będą mieć na względzie dążenie do zapobieżenia popełniania kolejnych czynów zabronionych w warunkach recydywy. Surowe sankcje mocniej oddziałują prewencyjnie na potencjalnych sprawców czynów zabronionych lub na powrót do przestępstwa sprawców, którzy popełnili czyn zabroniony i ponieśli za to odpowiedzialność karną. Stąd też funkcjonariusze celni będą dążyć do odpowiedniego dostosowania wysokości stosowanych sankcji do wagi popełnionych czynów, w tym wnoszone będą apelacje od orzeczeń zasądzających niskie kary. Powyższe realizowane będzie z uwzględnieniem indywidualizacji kar, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach Kodeksu karnego skarbowego, zarówno w zakresie ich obniżania, jak też podwyższania w zależności od szczególnych okoliczności obiektywnych występujących w danej sprawie lub wynikających z warunków osobistych konkretnego sprawcy.

Urządzanie gier hazardowych bez zezwolenia w sieci Internet

Rozwój technologiczny umożliwiający wszechstronne wykorzystanie sieci Internet, dostępnej dla każdego i w każdym praktycznie miejscu, wywołuje także zmiany w strukturze gier hazardowych. Zmiany te, polegające na przenoszeniu do sieci i podejmowaniu działalności w zakresie urządzania gier hazardowych w sieci Internet są przedmiotem zainteresowania i działań Służby Celnej. Walka z nielegalnym hazardem w sieci, w tym ochrona przed jego wpływem na nieletnich, która legła u podstaw zmian w przepisach regulujących rynek gier hazardowych, jest przedmiotem szczególnej uwagi w podejmowanych przez Służbę Celną działaniach.

W zakresie gier urządzanych w sieci Internet w szczególności zostanie położony nacisk na zwalczanie niedozwolonej reklamy i promocji gier hazardowych prowadzonych przez podmioty zagraniczne, w tym podmioty branży bukmacherskiej.

Jest to tym bardziej istotne, że legalnie prowadzące działalność podmioty, posiadające zezwolenia Ministra Finansów na urządzanie zakładów wzajemnych z wykorzystaniem sieci Internet, sygnalizują o powiększającej się szarej strefie nielegalnie urządzanych gier z

wykorzystaniem sieci Internet. Na ich zlecenie, firma doradztwa strategicznego Roland Berger opracowała dokument pn. „*Raport o polskim rynku bukmacherskim*”. Wynika z niego że z tytułu nie odprowadzonego podatku od gier od zakładów wzajemnych przyjmowanych przez zagraniczne podmioty bukmacherskie nie posiadające zezwolenia na taką działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie wpływa do budżetu państwa ok. 200 mln zł rocznie.

W przedmiotowym zakresie dwa specjalizujące się w przeciwdziałaniu nielegalnym grom hazardowym w sieci Internet ośrodki Służby Celnej (Izba Celna w Szczecinie i Izba Celna w Opolu) zmaksymalizują wykorzystanie posiadanych uprawnień do:

- zwalczania polskojęzycznej reklamy i promocji gier hazardowych oferowanych przez podmioty zagraniczne,
- ścigania osób czerpiących zyski z procederu pozyskiwania nowych klientów dla podmiotów zagranicznych, zwłaszcza branży bukmacherskiej,
- zapobiegania przestępstwom skarbowym poprzez współpracę z hostingodawcami w zakresie uniemożliwiania dostępu do treści o niedozwolonej tematyce hazardowej.

Ponadto Służba Celna nadal będzie współpracować z organizacjami zrzeszającymi legalnie działające podmioty branży hazardowej (np. Stowarzyszenie Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich) oraz prowadzić działania profilaktyczne zapobiegających udziałowi polskich graczy w nielegalnych grach hazardowych w sieci Internet.

Obecna regulacja prawna w zakresie problematyki dotyczącej blokowania stron internetowych w związku z oferowanymi nielegalnie zakładami bukmacherskimi pozwala, w przypadku ujawnienia nielegalnego urządzania zakładów wzajemnych w sieci Internet przez zagranicznych organizatorów gier hazardowych na wszczynanie postępowań z tytułu odpowiedzialności karnej skarbowej przy wykorzystaniu art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1422).

Zgodnie z tym przepisem, świadczenie usług drogą elektroniczną w zakresie gier hazardowych podlega prawu polskiemu, w przypadku gdy gra hazardowa jest urządzana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub usługobiorca uczestniczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w grze hazardowej, lub usługa jest kierowana do usługobiorców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności dostępne jest korzystanie z niej w języku polskim lub jest reklamowana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W oparciu o ww. przepisy podejmowane są przez Służbę Celną działania związane z identyfikacją stron internetowych zawierających niedozwolone treści oraz wyłączeniem tych stron.

6. Skutki ograniczeń wprowadzonych ustawą o grach hazardowych w odniesieniu do automatów o niskich wygranych (AoNW)

6.1. Sytuacja na rynku ANW po wprowadzeniu ustawy o grach hazardowych

Z dniem 1 stycznia 2010 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, nastąpiły zmiany w zakresie rodzajów gier, które mogą być urządzone na podstawie przepisów ww. ustawy. Ponadto, w porównaniu z ustawą z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych, ustawa o grach hazardowych nie przewiduje m.in. możliwości wydawania nowych zezwoleń i przedłużania udzielonych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie urządzania gier na automatach o niskich wygranych.

Działalność w zakresie gier na automatach, zgodnie z obowiązującym od dnia 1 stycznia 2010 r. stanem prawnym, prowadzona być może na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry.

Na mocy przepisów art. 129 ustawy o grach hazardowych, stanowiących regulację przejściową, działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach na podstawie zezwoleń udzielonych przed dniem wejścia w życie ustawy jest prowadzona, do czasu wygaśnięcia tych zezwoleń, przez podmioty, którym im udzielono, według przepisów dotychczasowych (o ile ustawa nie stanowi inaczej). Natomiast postępowania w sprawie wydania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, umarza się.

W związku z powyższym obserwuje się znaczący spadek działalności w zakresie automatów o niskich wygranych, co jest wynikiem przede wszystkim stopniowego wygasania udzielonych zezwoleń oraz decyzji o cofnięciu zezwoleń w całości lub w części w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami.

Stan rynku gier na automatach o niskich wygranych w latach 2009- 2013.

Stan na dzień 31 grudnia.	Podmioty prowadzące działalność w zakresie AoNW.	Punkty gier na AoNW.	Liczba AoNW.
2009 r.	68	25 604	53 156
2010 r.	63	10 708	19 190
2011 r.	56	7 442	14 157
2012 r.	52	5 540	10 973
2013 r.	43	3 164	6 477

Wejście w życie ustawy o grach hazardowych spowodowało zmniejszenie liczby dostępnych na rynku automatów o niskich wygranych oraz zakładany spadek dochodów budżetowych w tym segmencie.

Analizując wpływ przepisów ustawy o grach hazardowych na kształtowanie się dochodów budżetowych z podatku od gier należałoby porównać pełne lata obowiązywania ww. ustawy, tj. lata 2010-2013 z rokiem 2009.

W 2010 r. zaznaczył się wzrost wpływów z podatku od gier, wynikał on w szczególności ze wzrostu stawki podatku od gier, urządzanych na każdym automacie (w formie zryczałtowanej), tj. z kwoty 180 euro do kwoty w wysokości 2000 zł miesięcznie.

W latach 2011–2013 uwidocznił się spadek wpływów z podatku od gier na automatach o niskich wygranych, który był wynikiem zmian ustawowych zakładających stopniową likwidację punktów gier na automatach o niskich wygranych.

Dochody budżetu państwa z podatku od gier na AoNW w latach 2009 – 2013 (w tys. zł).

	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Dochody z podatku od gier na AoNW	487 415	525 316	383 078	245 236	205 125

6.2. Ryzyko powstania i rozwoju „szarej strefy” z zakresie AoNW

W związku ze stopniowym wygaszaniem legalnego rynku gier na AoNW pojawia się ryzyko wzrostu „szarej strefy” w tym segmencie hazardu.

Od roku 2010 r. zidentyfikowano nowe zjawisko polegające na wykorzystywaniu, w celu nielegalnego urządzania gier hazardowych, terminali internetowych (zwanymi też „kioskami Internetowymi”) oraz tzw. „symulatorów zręcznościowych”. Urządzenia takie wstawiane są zazwyczaj do lokali mających uchodzić za kawiarenki internetowe, do działających punktów gier na automatach o niskich wygranych obok funkcjonujących automatów, jak też do miejsc, w których uprzednio funkcjonowały zlikwidowane punkty gier. Opłata za grę dokonywana jest w tym samym lokalu, w którym znajduje się terminal internetowy, poprzez czytnik banknotów lub wrzutnik monet w samym urządzeniu lub u osoby obsługującej lokal, która dysponując drugim komputerem podłączonym do sieci Internet, wypłaca stawkę za grę w zależności od kwoty, jaką w gotówce przekazał jej gracz. Obsługa realizuje też wypłaty nagród za punkty wygrane na urządzeniu.

Osoby urządzające gry na takich urządzeniach dokonują kamuflażu tej działalności poprzez taką konstrukcję terminali, która umożliwia ich zdalne wyłączenie, co powoduje, że w momencie podjęcia kontroli przez funkcjonariuszy celnych obraz z symbolami gier typowych dla automatów znika, a po chwili włącza się nowa plansza z typowymi grami zręcznościowymi i urządzenie staje się standardowym terminalem „kawiarenki internetowej” lub „automatem zręcznościowym”.

Kolejnym zjawiskiem na rynku nielegalnych gier hazardowych są „symulatory gier zręcznościowych”. Symulatory gier są to automaty do gier hazardowych, w których wypłaty są realizowane poza urządzeniem, np. przez obsługę lokalu. Urządzający i prowadzący gry hazardowe na symulatorach zręcznościowych, dla upozorowania ich legalności działania, zamieszczają na urządzeniu informację, że symulator służy wyłącznie do zabawy i nie realizuje wygranych. Ponadto, instalowane są w urządzeniach inne elementy mające pozorować ich legalność działania, np. organicznik czasowy, elementy zręcznościowe.

Jak wynika z powyższego, wygaszanie rynku gier na AoNW powoduje, że w obrocie pojawiają się nielegalne automaty do gier, które po drobnych przeróbkach imitują symulatory zręcznościowe i wstawiane są np. do byłych punktów gier AoNW.

W celu przeciwdziałania rozwojowi „szarej strefy” w segmencie AoNW Służba Celna podejmuje działania polegające na:

- prowadzeniu czynności dochodzeniowo-śledczych nie tylko wobec osób, które urządzają nielegalne gry hazardowe i uczestniczą w takich grach, ale także wobec tych, którzy przyczyniają się i umożliwiają prowadzenie tego nielegalnego procederu poprzez udostępnianie pomieszczeń i lokali,
- prowadzeniu działalności informacyjnej wśród właścicieli lokali o nielegalności danej działalności w zakresie gier na AoNW oraz o nielegalności udostępniania pomieszczeń i lokali do jej prowadzenia (karanie udostępniających lokale dopiero w następstwie powtórnego stwierdzenia tego procederu)
- kontynuacji działań kontrolnych, w miejscach, w których już zatrzymano nielegalne urządzenia „kontrola bis”,
- poprawie efektywności prowadzonych postępowań karnych skarbowych, celem uniknięcia poczucia bezkarności sprawców,
- wnoszeniu apelacji od przegranych spraw oraz orzeczeń zasądzających niskie kary,
- rozszerzeniu współpracy z prokuraturą.

Liczba przeprowadzonych przez Służbę Celną kontroli w zakresie AoNW od wejścia w życie ustawy o grach hazardowych.

Rodzaj gier hazardowych	Liczba przeprowadzonych kontroli				Liczba stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości			
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Gry na ANW (punkty)	12 556	7 157	2 926	1 026	1 624	1 163	868	874

6.3. Wypełnienie luki po AoNW

W związku z występującym zjawiskiem nielegalnego urządzania gier na automatach o niskich wygranych, wartym analizy jest celowość wprowadzenia w ich miejsce innych urządzeń, pozostających pod ścisłą kontrolą Państwa. Wypełnienie luki po AoNW w sposób znaczący przyczynić się może do likwidacji, lub ograniczenia szarej strefy w segmencie gier na automatach o niskich wygranych, i skierowania uwagi graczy w stronę innych gier o znacznie mniejszym potencjale uzależniającym.

Powyższe powinno mieć na celu:

- ograniczenia rozwoju „szarej strefy” w segmencie AoNW z uwagi na konkurencyjność nowych urządzeń względem urządzeń nielegalnych,
- zmniejszenia kosztów społecznych związanych z uzależnieniem od hazardu, poprzez stosowanie reguł bezpiecznej gry, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony osób poniżej 18-tego roku życia,
- pełnej kontroli przez Państwo – regulatora rynku – która daje możliwość szybkiego wprowadzenia zmian wynikających z potrzeb społecznych

W związku z powyższym możliwe jest:

- rozważenie celowości wprowadzenia w miejsce gier na AoNW innych gier o niskim ryzyku uzależnienia od hazardu,
- przeprowadzenie analizy europejskiego rynku gier, które skutecznie będą mogły wypełniać lukę po AoNW z jednoczesnym ograniczeniem czynnika uzależniającego,
- podjęcie decyzji co do ram organizacyjno-prawnych urządzania gier na takich urządzeniach .

Celem zapewnienia skutecznego nadzoru i kontroli nad urządzaniem takich gier mogłoby być podłączenie eksploatowanych urządzeń do gier do systemu monitorującego wszystkie czynności związane z ich funkcjonowaniem . Ww. działania, umożliwiające wypełnienie luki po AoNW i dające możliwość udziału w legalnych grach, w połączeniu z konsekwentnymi działaniami w zakresie zwalczania nielegalnego urządzania gier i ścigania osób popełniających przestępstwa (opisane w pkt 5.7 „Planowane działania Służby Celnej w zakresie zwalczania przestępstw skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych” raportu), powinny spowodować pozytywną zmianę jakości rynku gier w Polsce. Oczekiwanym efektem będzie wyeliminowanie nielegalnych automatów do gier przez urządzenia legalne.

Alternatywą lub uzupełnieniem takiego rozwiązania mogłoby być wprowadzenie możliwości prawnej orzeczenia przez organ właściwy kary pieniężnej za urządzanie gry bez zezwolenia, odpowiedzialności solidarnej osoby trzeciej, która czerpała bezpośrednio lub pośrednio korzyści z takiego procederu. Odpowiedzialność taka byłaby wyłączona w przypadku posiadania urzędowego potwierdzenia (certyfikatu) lub rozstrzygnięcia, że urządzana gra nie jest grą hazardową.

7.WYROK TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UE W POŁĄCZONYCH SPRAWACH C-213/11,C214/11,C-217/11

Przedmiotem postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11, C-217/11 było rozstrzygnięcie, skierowanych przez WSA w Gdańsku pytań, czy trzy przepisy ustawy o grach hazardowych (art. 129 ust 2, art. 138 ust. 1 i art. 135 ust. 2) stanowią przepisy techniczne w rozumieniu art. 1 ust. 11 dyrektywy 98/34 ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego - tzw. dyrektywa notyfikacyjna (Dz. U. UE.L.98.204.37, z późn. zm.). Przepisy te dotyczą odpowiednio:

1. umarzania postępowań w sprawie wydania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy (art. 129 ust. 2 ustawy o grach hazardowych),

2. zakazu zmiany miejsca urządzania gier na automatach o niskich wygranych z wyjątkiem zmniejszenia liczby punktów gry na automatach (art. 135 ust. 2 ustawy o grach hazardowych),

3. zakazu przedłużania zezwoleń na działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych (art. 138 ust. 1 ustawy o grach hazardowych).

Analiza orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 lipca 2012 r. prowadzi do wniosku, że zakwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych zakazujące wydawania, przedłużania i zmiany zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach poza kasynami gry, nie zostały automatycznie uznane za przepisy techniczne. Określenia użyte w orzeczeniu, że określone przepisy krajowe "mogą" powodować ograniczenia, czy że "mogą potencjalnie" stanowić przepisy techniczne oznacza, że ustalenie, czy takie okoliczności zaistniały należy dokonać w ramach procedury krajowej.

Sądy Administracyjne w ukształtowanej, po wyroku TSUE, linii orzeczniczej, potwierdzają powyższą interpretację orzeczenia TSUE. I tak, WSA w Opolu w wyroku z dnia 30 września 2013 r. sygn. akt II SA/Op 99/13 podkreślił, że „W wyroku z dnia 19 lipca 2012 r. Trybunał nie stwierdził, że kwestionowane uregulowania ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych. Uznał jedynie, że mogą one mieć

potencjalnie (czyli hipotetycznie) taki walor, a ustalenie w tym zakresie powierzył sądowi krajowemu, zależnie od oceny istotnego wpływu warunków wynikających z tych przepisów na właściwości produktów (automatów do gier o niskich wygranych) lub na ich sprzedaż”. Podobne stanowisko zajął WSA w Opolu w wyroku z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Op 439/13, a także WSA we Wrocławiu (patrz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24.10.2013 r. – sygn. akt III SA/Wr 537/13, sygn. akt III SA/Wr 540/13, z 23.10.2013 r. – sygn. akt III SA/Wr 323/13, sygn. akt III SA/Wr 533/13, z 18.10.2013 r. – sygn. akt III SA/Wr 534/13, sygn. akt III SA/Wr 531/13, z 10.10.2013 r. – sygn. akt III SA/Wr 496/13, sygn. akt III SA/Wr 535/13, z 04.10.2013 r. – sygn. akt III SA/Wr 373/13, sygn. akt III SA/Wr 494/13, z 03.10.2013 r. – sygn. akt III SA/Wr 539/13, sygn. akt III SA/Wr 372/13, sygn. akt III SA/Wr 375/13, z 20.09.2013 r. – sygn. akt III SA/Wr 357/13, sygn. akt III SA/Wr 369/13).

W związku z powyższym niezasadne jest przyjęcie tezy o technicznym charakterze przepisów przejściowych ustawy o grach hazardowych. Niezasadne jest także konstruowanie stanowiska o technicznym charakterze przepisów ustawy o grach hazardowych z uwagi na fakt, że TSUE uznał art. 14 ust. 1 tej ustawy za przepis techniczny. W odniesieniu do przepisów dotyczących udzielania zezwoleń, ich przedłużania oraz zmiany, Trybunał takiego rozstrzygnięcia nie przyjął, jednoznacznie wskazując, iż ocena tych przepisów może zostać dokonana w oparciu o analizę ich wpływu na dany sektor działalności.

Podkreślenia wymaga fakt, iż działalność w zakresie gier na automatach w salonie gier na automatach prowadzona na podstawie zezwoleń udzielonych przed wejściem w życie ustawy o grach hazardowych może być kontynuowana do czasu wygaśnięcia tych zezwoleń przez podmioty, którym ich udzielono, według przepisów dotychczasowych. Natomiast, zgodnie ze stanowiskiem TSUE, wyrażonym w pkt 34 ww. wyroku, „z uwagi na to, że przepis przejściowy ustawy o grach hazardowych pozwala na dalsze prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, a zatem na dalsze użytkowanie tych automatów, po dniu wejścia w życie ustawy o grach hazardowych, to trzeba wobec tego stwierdzić, iż w tych okolicznościach przepisów przejściowych ustawy o grach hazardowych nie można uznać za przepisy krajowe pozwalające jedynie na marginalne użytkowanie automatów do gier o niskich wygranych”. Stwierdzenie to w pełni dotyczy także działalności w zakresie gier na automatach w salonach gier.

Wskazać należy, że w zapadłych już po wydaniu przedmiotowego wyroku TSUE orzeczeniach, Sądy Krajowe nie potwierdzają technicznego charakteru zakwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych (wyroki WSA: z dnia 3 stycznia 2013 r. sygn. akt III SA/GI 1703/12, z dnia 28 września 2012 r. sygn. akt II SA/Ke 180/12, z dnia 17 grudnia 2012 r. sygn. akt. VI SA/Wa 1899/12, z dnia 2 kwietnia 2013 r. sygn. akt VI SA/Wa 2676/12, z dnia 5 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Bk 513/13, z dnia 30 września 2013 r., sygn. akt II SA/Op 99/13, powołane wyżej wyroki WSA we Wrocławiu).

Należy więc ponownie podkreślić, iż w powołanych wyrokach WSA uznały – w świetle wyroku TSUE z dnia 19 lipca 2012 r. – iż nie ma podstaw do kwestionowania przepisów ustawy o grach hazardowych i uznania ich za przepisy techniczne.

W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości nie są przepisami technicznymi przepisy krajowe, które przewidują jedynie warunki zakładania przedsiębiorstw, takie jak przepisy poddające wykonywanie danej działalności zawodowej wymogowi uprzedniego zezwolenia (wyrok z dnia 22 stycznia 2002 r., C-390/99), czy przepisy dotyczące godzin zamknięcia sklepów, nieregulujące wymaganych cech produktu (wyrok z dnia 20 czerwca 1996 r., C-418/93 do C-421/93).

Reasumując, przepisy ustawy o grach hazardowych regulujące problematykę zezwoleń i koncesji na działalność gospodarczą w zakresie gier hazardowych, łącznie z jej przepisami przejściowymi, stanowią regulacje niedyskryminacyjne w rozumieniu przyjmowanym w orzecznictwie TSUE dotyczącym swobody przepływu towarów, to tym samym nie są one w rozumieniu przepisów TFUE o swobodzie przepływu towarów przeszkodami (ograniczeniami) w swobodnym przepływie towarów pomiędzy państwami członkowskimi.

Z kolei nie będąc przeszkodami w swobodnym przepływie towarów omawiane tutaj przepisy nie są przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, objętymi obowiązkiem uprzedniej ich notyfikacji Komisji Europejskiej.

Odnosnie kwestii bezskuteczności, z uwagi na brak notyfikacji, przepisów ustawy o grach hazardowych oraz obowiązku odmowy stosowania nienotyfikowanego przepisu technicznego wskazać należy, co następuje.

Obowiązek notyfikacji norm i aktów prawnych wynika z przepisów prawa. Obowiązek ten ma miejsce tylko i wyłącznie w odniesieniu do norm i aktów prawnych, dla których przepisy taki obowiązek przewidują. O tym, czy dany akt podlega notyfikacji decydują

zatem przepisy określające obowiązek notyfikacji. Zatem, procesowi notyfikacji nie podlega każdy akt prawny, lecz tylko taki który zawiera regulację, co do której obowiązek notyfikacji został przewidziany.

Polski ustawodawca przyjął tryb, polegający na wyłączeniu na etapie przygotowywania projektu ustawy o grach hazardowych część przepisów, która w opinii ekspertów bezdyskusyjnie podlegała obowiązkowi notyfikacji, została wyodrębniona z projektu ustawy o grach hazardowych do odrębnego procedowania. Przepisy te zostały notyfikowane Komisji Europejskiej pod numerem 2010/225 i dopiero po zakończeniu procesu notyfikacji weszły w życie jako nowelizacja ustawy o grach hazardowych pod nazwą ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 134, poz. 779). W pozostałym zakresie uznano natomiast, że nie ma obowiązku notyfikacji projektowanych przepisów. Zatem Komisji Europejskiej zostały przesłane wyłącznie przepisy, które takiemu obowiązkowi podlegały.

W tym miejscu przywołać należy stanowisko Prokuratora Generalnego zawarte w piśmie z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie ozn. P 32/12, iż cyt.: „Treść art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE jasno wskazuje, że obowiązek notyfikacji obejmuje jedynie te przepisy krajowe, które w istocie stanowią przepisy techniczne, a nie przepisy krajowe, które mogą zostać uznane za przepisy techniczne dopiero w przyszłości”.

Nadto podkreślenia wymaga, iż w dyrektywie 98/34/WE nie wskazano, jakie skutki prawne rodzą działania polegające na przyjęciu przez państwo członkowskie określonych przepisów technicznych przy braku uprzedniej notyfikacji tych przepisów Komisji Europejskiej. Tego rodzaju skutki prawne dopiero w swoim orzecznictwie określił Trybunał Sprawiedliwości, wskazując, iż jego stanowisko w tym zakresie jest jedynie przejawem pewnej interpretacji (wykładni) przepisów dyrektywy 98/34/WE i nie wynika ono z przepisów tej dyrektywy *expressis verbis*, lecz jest przejawem wykładni celowościowej (tzn. wykładni słusznościowej, a nie literalnej), zmierzającej do zapewnienia dyrektywie większej skuteczności.

Jednocześnie podkreślić należy, iż mówiąc o sankcji prawnej Trybunał posługuje się trybem warunkowym, nie zaś trybem oznajmującym. Trybunał stwierdza bowiem w swoich wyrokach, że efektywność unijnej kontroli przewidzianej w dyrektywie 98/34/WE będzie większa, „jeżeli” przyjęta zostanie wskazana przez Trybunał interpretacja przepisów tejże dyrektywy. Nadto, w orzecznictwie dotyczącym dyrektywy 98/34/WE Trybunał konsekwentnie stwierdza, że „niedopełnienie obowiązku

notyfikowania stanowi istotne uchybienie proceduralne, które może powodować, że odnośne przepisy techniczne nie mogą być stosowane przez sąd” (orzeczenia TS w sprawach: C-194/94 CIA Security International SA przeciwko Signalson SA and Securitel SPRL, Zbiór Orzeczeń 1996, s. I-2201, pkt 48, 54-55; C-226/97 Postępowanie karne przeciwko Johannes Martinus Lemmens, Zbiór Orzeczeń 1998, s. I-3711, pkt 33; C-443/98 Unilever Italia SpA przeciwko Central Food SpA, Zbiór Orzeczeń 2000, s. I-7535, pkt 44; C-159/00 Sapod Audic przeciwko Eco-Emballages SA, Zbiór Orzeczeń 2002, s. I-5031, pkt 49; C-303/04 Lidl Italia Srl przeciwko Comune di Stradella, Zbiór Orzeczeń 2005, s. I-7865, pkt 23; C 20/05 Postępowanie karne przeciwko Karlowi Josefowi Wilhelmowi Schwibbertowi, Zbiór Orzeczeń 2007, s.I-9447, pkt44;C 433/05 Postępowanie karne przeciwko Larsowi Sandströmowi, Zbiór Orzeczeń 2010, s. I-2885, pkt 43; C 26/11 Belgische Petroleum Unie VZW i inni przeciwko Belgii, 31 stycznia 2013 r., pkt 50).

Zatem, skoro, zdaniem Trybunału, brak dopełnienia przez państwo członkowskie wymaganej przez dyrektywę 98/34/WE notyfikacji przepisów technicznych jedynie „może” powodować niemożność stosowania tychże przepisów przez sąd krajowy, to tym samym, w opinii Trybunału, do tego rodzaju niestosowania przez sąd krajowy nienotyfikowanych uprzednio Komisji Europejskiej przepisów technicznych bynajmniej nie zawsze musi koniecznie dojść i nie jest to w związku z tym sankcja bezwzględna i bezwarunkowa.

Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych w sposób skuteczny uchyliła i derogowała poprzednio obowiązującą w tym zakresie ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.). Tym samym ustawa o grach hazardowych weszła już w sposób skuteczny w życie i stanowi obecnie część polskiego porządku prawnego. Może być ona z tego porządku prawnego formalnie derogowana jedynie w wyniku podjęcia ewentualnych działań legislacyjnych w tym zakresie. Dopóki jednak takie uchylenie ustawy o grach hazardowych nie nastąpi, nie ma żadnych powodów do tego, by podważać moc obowiązującą tej ustawy i by twierdzić, że ona cała lub też niektóre jej przepisy, w szczególności zaś przepisy mogące być uznane za przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, nie obowiązują i nie mają mocy wiążącej.

Zatem, warunki urządzania i zasady prowadzenia w Polsce działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach określa ustawa o grach hazardowych, zaś ustawa z 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych już nie obowiązuje i

może być co najwyżej stosowana, z mocy zresztą ustawy o grach hazardowych, do pewnych stanów faktycznych ukształtowanych pod rządami ustawy z 1992 r. w zakresie wyraźnie wskazanym w ustawie o grach hazardowych.

Jednoznacznie na ten temat wypowiedział się również Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 listopada 2013 r. sygn. akt I KZP 14/13. Sąd wskazała w nim, że „Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych została formalnie uchylona (z pewnymi wyjątkami) z dniem wejścia w życie nowej ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych na mocy klauzuli derogacyjnej zawartej w art. 144 ust. 1 (...) Żadne, nawet najsilniejsze uzasadnienie aksjologiczne, nie daje podstaw do unieważnienia przez sądy decyzji ustawodawcy o uchyleniu określonego aktu normatywnego i przywrócenia w ten sposób jego mocy obowiązującej. Konstytucyjne regulacje dotyczące źródeł prawa oraz sposobów jego stosowania nie przewidują takiego „odżywiania” mocy obowiązującej ustaw, mającego na celu usuwanie domniemanych luk aksjologicznych, polegających na potrzebie ochrony interesów państwa. Kwestia ta jest oczywista (...)”.

W wyroku z dnia 28 listopada 2013 r. sygn. akt I KZP 15/13 Sąd Najwyższy stwierdził m.in., że „(...) naruszenie wynikającego z dyrektywy nr 98/34/WE obowiązku notyfikacji przepisów technicznych ma charakter naruszenia trybu ustawodawczego, którego konstytucyjność może być badana wyłącznie w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym. Jeżeli w konkretnym postępowaniu sąd dochodzi do wniosku, że doszło do takiej wadliwości trybu ustawodawczego, może nie stosować tych przepisów, tylko w ten sposób, że zawiesi prowadzone postępowanie, w którym miałyby one zastać zastosowane i skieruje pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Jednak do czasu zainicjowania tej kontroli lub podjęcia przez Trybunał Konstytucyjny stosownego rozstrzygnięcia brak jest podstaw do odmowy stosowanie przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (ugh)”.

Na uwagę zasługuje także stanowisko przedstawione przez WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 października 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 323/13. Sąd, w odniesieniu do art. 135 ust. 2 ustawy o grach hazardowych, wskazał, że gdyby przepis ten automatycznie jako przepis techniczny utracił moc obowiązującą z chwilą wydania przedmiotowego wyroku TSUE, to Trybunał Konstytucyjny nie zajmowałby się tym przepisem w kontekście oceny jego zgodności z ustawą zasadniczą.

Jak wskazał Sąd „Nie bez znaczenia przy badaniu legalności zaskarżonej decyzji pozostaje więc fakt, że Trybunał Konstytucyjny – mimo wcześniejszego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 lipca 2012 r. – nie umorzył

postępowania w sprawie obejmującej art. 135 ust. 2 ustawy o grach hazardowych. Mając na uwadze odmienny zakres kompetencji obu Trybunałów, nie można jednak pominąć unormowania zawartego w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Gdyby bowiem podzielić pogląd, że skutkiem wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 lipca 2012 r. jest niedopuszczalność stosowania art. 135 ust. 2 ustawy o grach hazardowych, wówczas Trybunał Konstytucyjny – który nie jest właściwy do weryfikacji wykładni prawa unijnego i oceny jej skutków – powinien był umorzyć postępowanie, skoro akt normatywny w zakwestionowanym zakresie (art. 135 ust. 2 ustawy o grach hazardowych) utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”.

Skoro zatem Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 23 lipca 2013 r. sygn. akt P 4/11, uznał moc obowiązującą art. 135 ust. 2 ww. ustawy, to nie można podważyć mocy obowiązującej także innych przepisów przejściowych ustawy o grach hazardowych tylko dlatego, że były one przedmiotem ww. orzeczenia TSUE.

W tym miejscu wskazać należy, iż organy administracji działają na podstawie przepisów prawa (art. 120 Ordynacji podatkowej).

W obowiązującej regulacji prawnej brak jest podstaw prawnych do procedowania w przedmiocie wniosków o udzielenie lub przedłużenie zezwoleń w ww. zakresie.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyroki WSA w Warszawie: z dnia 2 kwietnia 2013 r. sygn. akt VI SA/Wa 2676/12, z dnia 10 lutego 2014 r. sygn. akt VI SA/Wa 3067/13, z dnia 7 kwietnia 2014 r., sygn. akt VI SA/Wa 3032/13, z dnia 17 kwietnia 2014 r. sygn. akt VI SA/Wa 3063/13, z dnia 23 kwietnia 2014 r. sygn. akt VI SA/Wa 3473/13

