



RPW/15045/2015 P
Data: 2015-02-03



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF-4114-003-01/2014

Warszawa 3 lutego 2015 r.

Pan
Mateusz Szczurek
Minister Finansów

Handwritten signature: Mateusz Szczurek

Stosownie do art. 61 b ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów przesyła w załączeniu tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego z dnia 30 października 2014 r. po przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów kontroli I/14/001 „Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych” uwzględniający postanowienia uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 1/2015 z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

Załącznik:
Tekst ujednolicony
wystąpienia pokontrolnego

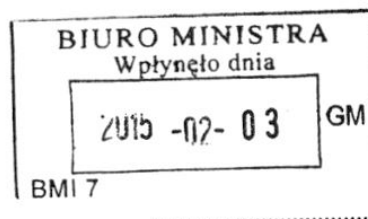
Handwritten signature: Stanisław Jarosz

DYREKTOR
Departament Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1





PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

Tekst ujednolicony

KBF-4114-003-01/2014

I/14/001

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/001 – Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Michał Pindel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88764 z dnia 30 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Maria Anna Rzepecka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88761 z dnia 27 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Szczurek, Minister Finansów od 27 listopada 2013 r., poprzednio od 16 listopada 2007 r. Ministrem Finansów był Jan Vincent-Rostowski

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2014 r. organy Służby Celnej przeprowadzały skuteczną kontrolę podmiotów posiadających zezwolenia na przyjmowanie zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet oraz punktów naziemnych przyjmujących zakłady wzajemne.

Uregulowania prawne zawarte w ustawach uchwalonych w latach 2010-2011 miały chronić rynek gier hazardowych przed nielegalnym urządzeniem zakładów wzajemnych.

Służba Celna, pomimo podejmowanych działań nie zwalczała skutecznie nielegalnego reklamowania i organizowania zakładów wzajemnych poprzez sieć Internet oraz uczestnictwa polskich graczy w zawieraniu zakładów wzajemnych z firmami nie posiadającymi zezwolenia na prowadzenie takiej działalności. Istotny dla skutecznego działania organów Służby Celnej dokument *„Działania Służby Celnej w reakcji na ujawnienie w sieci Internet niedozwolonych treści hazardowych przechowywanych na serwerach krajowych hostingodawców”* zatwierdzony został 26 czerwca 2014 r., tj. po prawie 3 latach od daty wejścia w życie nowelizacji ustawy hazardowej. W okresie objętym kontrolą nie wdrożono w całej Służbie Celnej procedury przeciwdziałania dokonywania transferów środków płatniczych związanych z nielegalnymi grami hazardowymi w sieci Internet. NIK zauważa, że istnieją obiektywne trudności, które w istotny sposób uniemożliwiają skuteczność podejmowanych przez Służbę Celną działań oraz bariery prawne utrudniające ściganie organizatorów i uczestników nielegalnych zakładów wzajemnych w przypadku, gdy serwer, hostingodawca oraz abonent domeny znajdują się poza granicą RP lub gdy podmioty prowadzące działalność w zakresie zakładów wzajemnych mają siedzibę za granicą.

Organy Służby Celnej monitorowały sieć Internet pod kątem zagrożeń związanych z naruszeniami prawa w kontrolowanym obszarze. Jednak

kompleksowe działania skutkujące podjęciem czynności wobec znacznej ilości podmiotów podejmowano pod wpływem zawiadomień od podmiotów zewnętrznych.

W okresie 2012-2014 r. znacząco wzrosła liczba zidentyfikowanych przez Służbę Celną podmiotów zagranicznych urządzających nielegalne gry hazardowe (z 86 podmiotów do 156 podmiotów)¹, co wskazuje na utrzymywanie się zjawiska szarej strefy w tym obszarze.

Dopiero w 2014 r. zaczęto osiągać wymierne rezultaty podejmowanych od 2012 r. działań w sprawie nielegalnego uczestnictwa obywateli RP w zagranicznych grach hazardowych on-line, w tym w zakładach wzajemnych.

Służba Celna nie posiadała kompleksowych analiz zawierających informacje o hipotetycznej skali zjawiska nielegalnych zakładów wzajemnych urządzanych za pośrednictwem sieci Internet oraz o skutkach finansowych dla budżetu państwa.

W związku z informacjami o naruszeniu ustawowego zakazu reklamy gier hazardowych w trakcie Pucharu Świata w skokach narciarskich w Zakopanem w dniach 21-23 stycznia 2010 r. oraz o nasileniu działalności reklamowej przez niezarejestrowane w kraju firmy bukmacherskie w kontekście zbliżających się Mistrzostw Europy 2012 podjęto niezwłocznie stosowne działania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania legislacyjne podejmowane w celu ograniczenia działań nielegalnych w obszarze objętym kontrolą

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej² do zadań Służby Celnej należy rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym w ustawie z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy³. Służba Celna jest odpowiedzialna za kontrolę przestrzegania przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie gier hazardowych (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy).

Z dniem 1 stycznia 2010 r. przepisami ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁴ wprowadzono przepisy regulujące zasady prowadzenia zakładów wzajemnych. Na podstawie art. 29 ustawy zabroniono reklamy i promocji zakładów wzajemnych oraz informowania o sponsorowaniu przez podmiot prowadzący działalność w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych. Zgodnie z art. 6 ust 3 i 4 ustawy, działalność w zakresie zakładów wzajemnych może być prowadzona na podstawie udzielonego zezwolenia na urządzenie zakładów wzajemnych, wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie art. 29a ustawy wprowadzonego z dniem 14 lipca 2011 r. ustawą z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych i niektórych innych ustaw⁵ zakazane jest urządzenie gier hazardowych przez sieć Internet oraz zakazane jest uczestniczenie w grach hazardowych urządzanych przez sieć Internet. Zakazy te nie dotyczą urządzania zakładów wzajemnych przez sieć Internet na podstawie udzielonego zezwolenia. Wprowadzono również zmiany w ustawie Kodeks karny skarbowy, w którym zdefiniowano przestępstwa i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych oraz określono wysokość kar za czyny zabronione.

¹ Służba Celna gromadzi dane w zakresie ogółu nielegalnych usług oferowanych na rynku gier hazardowych on-line. Pismo Izby Celnej w Opolu z dnia 11 września 2014 r. (380000-IAWR-0707-15/2014).

² Dz.U. z 2013 r. poz. 1404 z zm.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 201 poz. 1540 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 134 poz. 779

W ustawie z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną dodano art. 3a¹, zgodnie z którym 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.

Na podstawie art. 75e ustawy o Służbie Celnej wprowadzono zasadę zgodnie z którą w razie powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 107 §1 Kodeksu karnego skarbowego, organ Służby Celnej może skierować pisemne żądanie blokady rachunku prowadzonego w banku lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej na okres 72 godzin od momentu otrzymania żądania, równocześnie występując o wydanie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym. Blokada rachunku upada, jeżeli przed upływem wskazanego terminu, nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym. W okresie objętym kontrolą nie korzystano z tego uregulowania uznając, że instrument ten nie stanowi samodzielnego środka o charakterze represyjnym, lecz może być stosowany jedynie w okolicznościach uzasadniających jednoczesne wydanie przez prokuratora zabezpieczenia majątku urządzającego gry hazardowe. Muszą istnieć podstawy do wydania przez prokuratora postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym, w przeciwnym razie, zgodnie z brzmieniem art. 75e blokada rachunku bankowego ustaje po 72 godzinach.

Zastępca Dyrektora Departamentu Regulacji Rynku Gier, wyjaśnił w dniu 15 września 2014 r., że podczas prac nad projektem ustawy z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw⁶, rozważano wprowadzenie przepisów zezwalających blokowanie stron internetowych, na których prowadzona jest działalność niezgodna z przepisami ustawy o grach hazardowych. Zagadnienie to miało być uregulowane poprzez dodanie art. 179a w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, który zakładał wprowadzenie Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych oraz utrudnianie dostępu za pomocą sieci Internet do stron i usług wpisanych do tego rejestru. Do przedmiotowego projektu w kwestii blokowania stron internetowych zostały wniesione uwagi przez szereg podmiotów społecznych (m.in. Helsińską Fundację Praw Człowieka, Polską Izbę Komunikacji Elektronicznej). Zgłoszone uwagi zawierały przede wszystkim wątpliwości dotyczące zgodności proponowanych rozwiązań z Konstytucją i prawodawstwem wspólnotowym, Europejską Konwencją Praw Człowieka, ich efektywności oraz wysokich kosztów wprowadzenia Rejestru. W efekcie powyższego, projektowane zmiany w tym względzie, zostały wykreślone z projektu.

(dowód: akta kontroli str. 448)

Od wejścia w życie w lipcu 2011 r. zmiany w ustawie o grach hazardowych nie prowadzono prac w zakresie innych rozwiązań prawnych umożliwiających zwalczanie nielegalnego urządzania i reklamowania zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier, nie wnioskowano o rozpoczęcie prac legislacyjnych nad opracowaniem uregulowań innych niż dotychczasowe, gdyż w pierwszej kolejności położono nacisk na wykorzystanie obowiązujących rozwiązań prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 115)

⁶ Dz. U. Nr 134, poz. 779.

W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie Finansów, nie rozważano obniżenia stawek podatku od zakładów wzajemnych. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Regulacji Rynku Gier, intencją Rządu, znajdującą wyraz w regulacjach wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2010r. ustawą o grach hazardowych, w zakresie stawek opodatkowania z tytułu zakładów wzajemnych było ich podwyższenie. Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁷ wprowadziła zmiany m.in. w zakresie stawek podatku od gier w odniesieniu do zakładów wzajemnych w stosunku do regulacji wynikających z uchylonej ustawy o grach hazardowych - ustawą z dnia 29 lipca 1992r. o grach i zakładach wzajemnych. Stawki podatku od gier w zakresie zakładów wzajemnych zostały podwyższone z 10% sumy wpłaconych stawek (stawka obowiązująca na mocy ustawy o grach i zakładach wzajemnych) do 12% (ustawa o grach hazardowych). Natomiast w odniesieniu do zakładów wzajemnych na sportowe współzawodnictwo zwierząt na podstawie zezwoleń udzielanych wyłącznie na ich urządzenie stawka podatku została podwyższona z 2% do 2,5%. Departament Regulacji Rynku Gier dokonał porównania opodatkowania podatkiem od gier zakładów wzajemnych w niektórych państwach Unii Europejskiej. W Danii stawka podatku od zakładów wzajemnych online i offline wynosi 20%, przy podstawie opodatkowania obejmującej przychód minus wygrana. Także we Włoszech stawka podatku przy zakładach sportowych wzajemnych wynosi 20%. W przypadku Węgier, stawka podatku od zakładów wzajemnych wynosi 17% lub 20% (podstawa opodatkowania to wysokość puli wygranej, z podatku zwolnione są jedynie wyścigi konne). Stawka podatku w Estonii wynosi 5% (podstawa opodatkowania: przychód minus wygrana), w Lichtensteinie - 10%, zaś w Belgii 11% przy zakładach wzajemnych online i 15% przy zakładach wzajemnych offline (w obu przypadkach podstawa opodatkowania to przychód minus wygrana).

(dowód: akta kontroli str.446-447)

W okresie objętym kontrolą przedstawiciele MF uczestniczyli w pracach nad Konwencją przeciwko manipulowaniu zawodami sportowymi. Ostateczny tekst został przyjęty na posiedzeniu Komitetu Ministrów Rady Europy w dniu 9 lipca 2014 r.⁸

Najważniejsze regulacje Konwencji dotyczą m.in. wybranych środków prawnych, które powinny być stosowane w celu zwalczania nielegalnych zakładów sportowych (w tym m.in. ograniczanie dostępu do mobilnie dostępnej oferty nielegalnych operatorów zakładów sportowych (Internet, telefonia komórkowa, itp.), blokowanie przepływów finansowych między graczami i nielegalnymi operatorami zakładów sportowych oraz zakaz reklamy dla tych nielegalnych operatorów zakładów sportowych).

(dowód: akta kontroli str.222)

W dniu 21 listopada 2013 r. Komisja Europejska wezwała Polskę do usunięcia uchybień w ustawie o grach hazardowych. Zarzuty KE dotyczyły między innymi art. 6 ust. 4 tej ustawy, zgodnie z którym działalność w zakresie określonym w tej ustawie może być prowadzona wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W odpowiedzi przekazanej KE w dniu 3 marca 2014 r. strona polska ustosunkowała się do zarzutów formalnych. W ocenie strony polskiej wymóg posiadania siedziby w Polsce stanowi gwarancję sprawowania skutecznej kontroli nad podmiotem uzyskującym zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gier hazardowych.

⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 z późn. zm.

⁸ Konwencja została otwarta do podpisu 18 września 2014 r.

Jednocześnie podjęto decyzję o opracowaniu projektu ustawy umożliwiającego urządzenie gier hazardowych na terytorium Polski za pośrednictwem polskiego oddziału przez podmioty posiadające siedzibę w innym państwie członkowskim. Projekt ten został przyjęty przez Radę Ministrów 21 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.105 i 405)

Minister Finansów dla koordynacji działań w obszarze funkcjonowania rynku hazardowego powołał; zarządzeniem nr 40 z dnia 26 września 2011 r., Krajową Grupę Zadaniową ds. e-Kontroli w Izbie Celnej w Opolu, oraz decyzją nr 28/CA z dnia 9 lipca 2009 r. Krajową Grupę Zadaniową ds. Kontroli Gier i Zakładów Wzajemnych w Izbie Celnej w Szczecinie. Krajowa Grupa Zadaniowa ds. e-kontroli w Izbie Celnej w Opolu powołana została w celu zapewnienia stałego monitoringu zasobów sieci Internet, ukierunkowanego na wykrywanie nielegalnej działalności i nieprawidłowości naruszających obowiązujące przepisy, w tym ustawy o grach hazardowych. Dane uzyskane poprzez monitorowanie sieci umożliwiają rozpoczęcie czynności kontrolnych wobec podmiotów zidentyfikowanych jako biorących udział w procesie reklamowania, prowadzenia i urządzania nielegalnych gier hazardowych, w tym zakładów wzajemnych.

Krajowa Grupa Zadaniowa ds. Kontroli Gier i Zakładów Wzajemnych (obecnie Krajowa Grupa Zadaniowa ds. Kontroli Gier Hazardowych) powołana została w celu wykonywania prac skierowanych na pomoc w przygotowaniu Służby Celnej do sprawnego przejęcia zadań kontrolnych w całym obszarze gier i zakładów wzajemnych. Cel ten realizowany był poprzez przeprowadzanie przez Grupę Zadaniową analizy przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie gier oraz przepisów dotyczących kontroli tego obszaru przez Służbę Celną, dostarczanie kierownictwu Służby Celnej informacji wspomagających podejmowanie decyzji w sferze organizacji efektywnego systemu kontroli gier hazardowych, dostarczaniu jednostkom organizacyjnym Służby Celnej na poziomie taktycznym i operacyjnym informacji wspomagających wykonywanie przez nie zadań m.in. zwalczania nadużyć w obszarze gier i zakładów wzajemnych, opracowywanie materiałów, dokumentów i informacji mających znaczenie dla kontroli w obszarze gier hazardowych.

(dowód: akta kontroli str.144, 460)

Ocena cząstkowa

Uprawnienia oraz obowiązujące uregulowania prawne pozwalały na podejmowanie przez Służbę Celną działań w celu zwalczania nielegalnego urządzania i reklamy zakładów wzajemnych, w tym za pośrednictwem sieci Internet. Wyniki kontroli wykazały istotne bariery prawne utrudniające ściganie organizatorów i uczestników nielegalnych zakładów wzajemnych:

W przypadku, gdy serwer, hostingodawca oraz abonent domeny⁹ znajdują się poza granicą RP nielegalne działania nie podlegają pod jurysdykcję państwa polskiego. Ponieważ w znaczącej części hosting z nielegalną reklamą gier hazardowych ma miejsce poza granicami RP uniemożliwia to organom Służby Celnej podjęcie szybkich i skutecznych działań.

Bariery te występują również w obszarze zwalczania urządzania gier wzajemnych przez podmioty zagraniczne.

Postępowania wszczęte wobec zagranicznych podmiotów bukmacherskich urządzających nielegalnie zakłady wzajemne z wykorzystaniem sieci Internet

⁹ Domena internetowa-ciąg nazw w systemie obsługującym bazę danych dotyczących adresów sieciowych, który pozwala na zamianę adresów znanych użytkownikom Internetu na adresy zrozumiałe dla urządzeń tworzących sieć komputerową. W ciągu nazw (domenie) poszczególne jego (jej) elementy tworzą hierarchię określającą kraj(np.pl.), kategorię (np. org.gov) i następnie nazwę podmiotu.

wymagają pozyskania materiału dowodowego w toku innych postępowań w obszarze tzw. programów afiliacyjnych. Podjęte czynności wskazały na funkcjonowanie grupy pośredników (afiliantów) w nawiązywaniu relacji pomiędzy graczem na terenie Polski a podmiotem zagranicznym urządzającym gry hazardowe w tzw. „programach partnerskich”. Konieczność ustalenia i ukarania tych pośredników znacząco wydłuża czas prowadzenia takich postępowań. Jest to jednak niezbędne dla ustalenia sprawstwa osób podejrzanych z zagranicy, urządzających nielegalne gry na terenie RP. Postępowania karne skarbowe wszczęte w tej sprawie w dniu 13 października 2011 r., nadal trwały w trakcie kontroli NIK.

Wykonywanie ustawowych zadań Służby Celnej utrudnia brak środków prawnych umożliwiających podjęcie czynności wobec banków, których działalność jest wykorzystywana do dokonywania za ich pośrednictwem transakcji związanych z urządzaniem i prowadzeniem gier hazardowych wbrew przepisom ustawy.

Służba Celna nie posiada kompleksowych analiz zawierających informacje o hipotetycznej skali zjawiska nielegalnych zakładów wzajemnych urządzanych za pośrednictwem sieci Internet oraz o ewentualnych skutkach dla budżetu państwa w tej materii. Nie ma prawnych możliwości gromadzenia wiarygodnych informacji o obrotach podmiotów działających poza jurysdykcją RP w związku z nielegalnym urządzaniem przez te podmioty na terenie RP zakładów bukmacherskich w sieci Internet.

2. Zwalczanie nieprawidłowości na rynku gier hazardowych

Opis stanu
faktycznego

Od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. Służba Celna przeprowadziła cztery kontrole w stosunku do czterech podmiotów posiadających zezwolenia na przyjmowanie zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet.

Od 2010 r. do końca czerwca 2014 r. Służba Celna przeprowadziła łącznie 4.663 kontrole punktów naziemnych przyjmujących zakłady wzajemne. W 2010 r. skontrolowano 1.427 z 1.897 działających punktów przyjmowania zakładów wzajemnych, stwierdzając nieprawidłowości w 224 punktach.

W 2011 r. Służba Celna przeprowadziła kontrole w 1.253 z 1.640 punktów stwierdzając nieprawidłowości w 196 punktach.

W 2012 r. skontrolowano 1.135 z 1.812 punktów, ujawniając nieprawidłowości w 492 przypadkach. W 2013 r. przeprowadzono kontrolę 674 z 1.750 punktów, stwierdzając nieprawidłowości w 251 przypadkach. W I półroczu 2014 r. przeprowadzono kontrolę w 174 z 1.698 punktów, ujawniając 81 przypadków nieprawidłowości.

Nieprawidłowości polegały głównie na nieposiadaniu świadectw zawodowych przez osoby prowadzące punkty, naruszeniu ograniczeń w zakresie reklamy zakładów wzajemnych, nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji oraz niezgodnym z regulaminem urządzaniu zakładów wzajemnych.

(dowód: akta kontroli str.111-112)

W kontrolowanym okresie Służba Celna prowadziła łącznie 252 postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa skarbowe z art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego w związku z nielegalnym urządzaniem zakładów wzajemnych. Aktem oskarżenia zakończyło się 19 postępowań, w 12 przypadkach sprawcy dobrowolnie poddali się odpowiedzialności, nałożono 27 mandatów karnych w łącznej kwocie 17,0 tys. zł.

Sądy powszechne wydały 29 prawomocnych orzeczeń wobec osób nielegalnie urządzających zakłady wzajemne, z tego 11 orzeczeń zezwalających sprawcy na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności z łączną kwotą grzywn 8,9 tys. zł,

siedem orzeczeń skazujących sprawców na łączną kwotę grzywien 11,2 tys. zł. W dziewięciu przypadkach nastąpiło umorzenie postępowań, w dwóch – uniewinnienie.

W kontrolowanym okresie Służba Celna prowadziła łącznie 170 postępowań przygotowawczych dotyczących reklamowania nielegalnych zakładów wzajemnych, z których aktem oskarżenia zakończyły się 24 postępowania. W 67 przypadkach sprawcy poddali się dobrowolnie odpowiedzialności oraz nałożono dziewięć mandatów karnych w kwocie 4,2 tys. zł. Umorzeniem zakończono 17 postępowań.

W badanym okresie wszczęto pięć postępowań dotyczących czerpania korzyści z reklamowania nielegalnych zakładów wzajemnych, z których jedno zakończyło się aktem oskarżenia.

Sądy powszechne od 2010 r. do końca czerwca 2014 r. wydały łącznie 77 orzeczeń wobec osób reklamujących nielegalne zakłady wzajemne, z tego 60 orzeczeń zezwalających sprawcy na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności z łączną kwotą grzywien 112,4 tys. zł, osiem orzeczeń nakładających grzywnę w łącznej 24,6 tys. zł, w sześciu przypadkach nastąpiło umorzenie postępowań, w dwóch – uniewinnienie, w jednym – odmowa wszczęcia postępowania.

W sprawach dotyczących czerpania korzyści z reklamowania nielegalnych zakładów wzajemnych sądy wydały jedno orzeczenie uniewinniające.

W latach 2011–2012 r. Służba Celna nie prowadziła postępowań karnych skarbowych dotyczących uczestniczenia w nielegalnych zakładach wzajemnych. W 2013 r. prowadzono jedno takie postępowanie zakończone wystawieniem mandatu w wysokości jednego tysiąca złotych. W 2014 r., według stanu na dzień 19 września 2014 r., w Urzędzie Celnym w Szczecinie wszczęto 750 postępowań przygotowawczych dotyczących uczestnictwa obywateli RP w zagranicznych grach losowych lub zagranicznych zakładach wzajemnych.

(dowód: akta kontroli str.101-103)

Prokuratura Okręgowa w Lublinie przekazała Służbie Celnej informację o przepływie środków finansowych pomiędzy graczami – obywatelami RP a zagranicznymi podmiotami nielegalnie oferującymi gry hazardowe przez sieć Internet, z których wynikało, że w okresie od 14 lipca 2011 r. do 24 kwietnia 2012 r. ilość graczy, która w tym okresie dokonała wpłat celem zawarcia zakładu wyniosła 24.636 osób, a łączna suma wygranych 27,1 mln zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier wyjaśnił, że Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier, z uwagi na nieposiadanie przez Służbę Celną narzędzi do czynności operacyjno-rozpoznawczych, nawiązał współpracę z Komendą Wojewódzką Policji w Lublinie. Współpraca ta polegała na przekazywaniu materiałów operacyjnych uzyskanych przez funkcjonariuszy z Wydziału do Walki z Przestępczością Gospodarczą Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie i wykorzystywaniu ich przez Urząd Celny w Szczecinie w postępowaniach przygotowawczych dotyczących nielegalnego urządzania i prowadzenia gier losowych i zakładów wzajemnych w sieci Internet oraz nielegalnego w nich uczestnictwa. Materiały operacyjne Policji dotyczyły przepływu środków finansowych pomiędzy graczami a zagranicznymi podmiotami urządzającymi gry hazardowe w Internecie. Taki materiał wymagał prowadzenia odrębnych postępowań w sprawach karnych skarbowych zarówno wobec urządzających gry hazardowe, jaki i ich uczestników. Ponadto podejmowane przez Służbę Celną działania miały na celu ściganie sprawców przestępstw przeciwko organizacji gier hazardowych, uszeregowanych pod względem stopnia szkodliwości popełnianych czynów. Dlatego Służba Celna skoncentrowała swe działania w pierwszej kolejności na organizatorach gier hazardowych urządzanych nielegalnie

jako tych, którzy czerpią z takiego proceduru największe korzyści.

(dowód: akta kontroli str. 110, 451, 452)

Krajowa Grupa Zadaniowa ds. e-Kontroli w Izbie Celnej w Opolu przekazała do Ministerstwa Finansów analizy zawierające przegląd w sieci Internet domen internetowych, które swoją zawartością naruszały przepisy ustawy o grach hazardowych. Analizą objęto również przegląd forów dyskusyjnych, pod kątem poszukiwania wskazówek i informacji mówiących o możliwościach i sposobie omijania przepisów prawa.

Zawarte w przedmiotowych analizach dane były wykorzystywane przede wszystkim przez izby celne do zwalczania nielegalnej reklamy i promocji gier hazardowych prowadzonych w polskojęzycznych serwisach internetowych oraz do prowadzenia czynności analitycznych pod kątem informacji znajdujących się w sieci Internet (wynikiem działań jest wyodrębnianie domen internetowych, które poprzez zamieszczone na nich treści mogą naruszać przepisy ustawy o grach hazardowych, zabezpieczanie materiału dowodowego, a następnie ściganie osób, które zlecają lub prowadzą taką reklamę, czerpiąc korzyści z takiej reklamy).

W ramach koordynacji działań w obszarze funkcjonowania rynku hazardowego Ministerstwo Finansów kierowało zalecenia pisemne do izb celnych w sprawach podejmowania działań wobec osób reklamujących hazard w sieci Internet oraz informowania Ministerstwa Finansów o efektach tych działań. Informacje te omawiano na naradach Kadry Kierowniczej Służby Celnej.

(dowód: akta kontroli str. 261)

W dniu 14 lipca 2011 r. Stowarzyszenie Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich skierowało do Szefa Służby Celnej pismo, przy którym przekazano wykaz „277 dowodów naruszeń przepisów ustawy hazardowej”. W wyniku analizy przeprowadzonej przez pracowników Izby Celnej w Opolu wyodrębniono 43 domeny internetowe, które poprzez zamieszczone na nich treści mogły naruszać przepisy ustawy o grach hazardowych. W 11 sprawach wszczęte zostały postępowania przygotowawcze. W pozostałych 32, w trakcie kontroli NIK, trwały jeszcze czynności analityczne. W wyniku tych czynności stwierdzono, że: 12 stron internetowych nie podlega pod jurysdykcję państwa polskiego (serwer, hostingodawca oraz abonent strony nie podlegają pod jurysdykcję państwa polskiego), w przypadku właścicieli 10 stron nie było podstaw prawnych do prowadzenia postępowania karnego skarbowego, w przypadku 2 stron usunięto dobrowolnie zabronione treści, w sprawie 8 stron podjęto czynności dochodzeniowo-śledcze bądź wyjaśniające.

(dowód: akta kontroli str. 8, 95, 322)

Wyniki kontroli przeprowadzonej w Izbie Celnej w Szczecinie wykazały, że procedury zwalczania działań naruszających przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, zawarto w dokumentach pod nazwami: *Plan Działań Służby Celnej w zakresie zidentyfikowanych zagrożeń w obszarze gier hazardowych w kontekście Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012*, (zaakceptowany 25 maja 2012 r.) oraz *Działania Służby Celnej w reakcji na ujawnienie w sieci Internet niedozwolonych treści hazardowych przechowywanych na serwerach krajowych hostingodawców. Działania ...* zostały zatwierdzone 26 czerwca 2014 r., tj. po prawie 3 latach od daty wejścia w życie nowelizacji ustawy hazardowej. Dokumenty te zostały skierowane do stosowania przez dyrektorów izb celnych na terenie kraju. Opracowano również procedury podejmowania skutecznych czynności dowodowych o charakterze procesowym, dotyczących zabezpieczenia dowodu cyfrowego, które Dyrektor Izby Celnej w Szczecinie (dalej Dyrektor Izby) wdrożył do

stosowania przez podległe mu jednostki organizacyjne w dniu 27 lutego 2014 r. Krajowa Grupa Zadaniowa w Szczecinie opracowywała model postępowania organów Służby Celnej, skierowany na przeciwdziałanie dokonywaniu transferów środków płatniczych, związanych z nielegalnymi grami hazardowymi w sieci Internet, tj. zwalczanie współsprawstwa lub pomocnictwa w prowadzeniu i urządzaniu tych gier w Internecie. Do zakończenia kontroli NIK, ostatnia z wymienionych wyżej procedur nie została wdrożona w Służbie Celnej.

Ustalono ponadto, że działalność nielegalna w obszarze zakładów wzajemnych on-line jest prowadzona nie tylko w zakresie reklamy, ale także w zakresie pośrednictwa pomiędzy zagranicznym bukmacherem a graczem, tj. „programów partnerskich”¹⁰. Od kwietnia 2012 r., do zakończenia kontroli NIK, z 13 prowadzonych dochodzeń pociągnięto do odpowiedzialności pięciu uczestników programów partnerskich (38,5%). Dokonano analizy materiałów opracowanych przez Stowarzyszenie Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich (dalej SPIPFB), zamieszczonych na 962 stronach printscreenów¹¹ i przekazanych przez Ministerstwo Finansów w dniu 19 kwietnia 2012 r.¹² Z materiału tego wyeliminowano powtarzające się dane oraz takie, które nie stanowiły reklamy lub promocji w rozumieniu ustawy o grach hazardowych. W 2012 r. wytypowano ponad 250 linków¹³ do stron internetowych, zawierających niedozwolone treści hazardowe oraz ustalono dane polskich hostingodawców¹⁴ udostępniających miejsca na serwerach w celu umieszczenia na nich danych usługobiorców¹⁵. W dniu 25 czerwca 2012 r. Izba Celna w Szczecinie wykonała pilotażowe powiadomienia hostingodawców o przechowywaniu na ich serwerach zabronionych treści hazardowych. W ślad za pilotażowymi działaniami, organy Służby Celnej wystąpiły do pozostałych hostingodawców z informacją, na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁶, o przechowywaniu przez nich bezprawnych treści hazardowych na przestrzeni dyskowej ich serwerów. W efekcie powyższych czynności zablokowano lub usunięto w skali kraju 53% linków (dane z monitoringu przeprowadzonego w styczniu 2013 r.). Analiza linków, które nie zostały usunięte/zablokowane w reakcji na działania powiadamiające hostingodawców o posiadaniu nielegalnych treści na ich serwerach spowodowała zdiagnozowanie kolejnych ryzyk w zwalczaniu nielegalnego hazardu w sieci Internet, w szczególności zjawiska przenoszenia tych treści na serwer zagraniczny.

W dniu 27 stycznia 2010 r. do Ministerstwa Finansów wpłynęło pismo Stowarzyszenia Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich zawierające prośbę o udzielenie informacji na temat działań podjętych przez Ministerstwo Finansów w związku z naruszeniem ustawowego zakazu reklamy gier hazardowych w trakcie Pucharu Świata w skokach narciarskich w Zakopanem w dniach 21-23 stycznia 2010 r. Pismem z dnia 3 lutego 2010 r., Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier przekazał pismo Stowarzyszenia Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich do Dyrektora Izby Celnej w Krakowie. W dniu

¹⁰ Programy partnerskie określane są również jako afiliacyjne. Ideą tych programów jest obustronna korzyść partnerów, tj. firmy organizujące nielegalne gry hazardowe w sieci Internet, np. bukmachera i partnera (pośrednika), który werbuje nowych graczy. Pośrednik otrzymuje wynagrodzenie od bukmachera za werbowanie graczy.

¹¹ Wydruki stron internetowych.

¹² Pismo MF Nr CA12/571/29/KCW/12/348/483BMI1.

¹³ Link jest interaktywnym łączem – inaczej: element nawigacji internetowej.

¹⁴ Dostawców usług serwerowych.

¹⁵ Dane usługobiorcy określają zasoby i uprawnienia użytkownika w ramach usług hostingu, a przestrzeń dyskowa (miejsce na serwerze) przeznaczona na dane usługobiorcy dotyczy na przykład: Strona internetowa, wiadomości e-mail, bazy danych, pliki audio itd.

¹⁶ Dz.U. 2013 r. poz. 1422 j.t.

5 lutego 2010 r. Dyrektor Izby Celnej w Krakowie poinformował Stowarzyszenie Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich o wszczęciu śledztwa i prowadzeniu czynności procesowych mających na celu ustalenie sprawców przestępstwa. Śledztwo prowadzone było pod nadzorem Prokuratury Rejonowej w Zakopanem. W dniu 5 listopada 2013 r. w Sądzie Rejonowym w Zakopanem wobec oskarżonych zapadł wyrok uniewinniający.

(dowód: akta kontroli str.7)

W dniu 6 kwietnia 2012 r. do Ministerstwa Finansów wpłynęło pismo Stowarzyszenia Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich, w którym wyrażono zaniepokojenie związane z nasileniem działalności reklamowej przez niezarejestrowane w kraju firmy bukmacherskiej w kontekście zbliżających się Mistrzostw Europy 2012. W dniu 19 kwietnia 2012 r. Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier przekazał kopię pisma Stowarzyszenia, zgodnie z właściwością, Krajowej Grupie Zadaniowej ds. Kontroli Gier Hazardowych w Izbie Celnej w Szczecinie. W dniu 9 maja 2012 r. Dyrektor Izby Celnej w Szczecinie przekazał opracowanie analityczne: „Identyfikacja zagrożeń dotyczących obszaru gier hazardowych w kontekście Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 oraz propozycje reakcji i przeciwdziałania”. Celem przedmiotowego opracowania, była identyfikacja obszarów ryzyka dotyczących gier hazardowych w związku z organizacją w Polsce Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 oraz przedstawienie propozycji działań w tym zakresie.

Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier po dokonaniu korekt zaakceptował opracowanie IC w Szczecinie kierując je do realizacji w całym kraju.

Dyrektor Izby Celnej w Szczecinie w dniu 13 lipca 2012 r. przekazał sporządzony przez Krajową Grupę Zadaniową ds. Kontroli Gier i Zakładów Wzajemnych, raport podsumowujący o przebiegu działań Służby Celnej dotyczących obszaru gier hazardowych w kontekście Mistrzostw Europy EURO 2012.

W informacji Wydziału Kontroli Wyróbów Akcyzowych i Gier w Departamencie CA podano, że od 4 czerwca do 5 lipca 2012 r. zidentyfikowano 12 przypadków nielegalnej reklamy gier hazardowych, z czego zakładów wzajemnych dotyczył jeden przypadek, w którym ujawniono ulotki reklamowe zakładów wzajemnych. Z uwagi na fakt, że nie ustalono danych podmiotu dokonującego dystrybucji ulotek, nie wszczęto postępowania w sprawie stwierdzonego naruszenia przepisów.

(dowód: akta kontroli str.8,9,98)

Ocena częściowa

Mimo iż Ministerstwo Finansów wraz z podległymi służbami reagowało na sygnały o nieprawidłowościach na rynku zakładów wzajemnych, w ocenie NIK, efekty działań Służby Celnej w zakresie egzekwowania przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących nielegalną działalność w zakresie zakładów wzajemnych w sieci Internet, są niewystarczające. Zauważalny jest wzrost nielegalnej działalności w tym obszarze. Z danych uzyskanych w trakcie kontroli wynika, że w 2012 r. liczba podmiotów urządzających w sieci Internet nielegalne, w świetle polskiego prawa, gry hazardowe wyniosła 86, natomiast w kwietniu 2014 r. liczba tych podmiotów była nie niższa niż 156. Organy Służby Celnej natrafiają na obiektywne trudności, które w istotny sposób uniemożliwiają skuteczność podejmowanych działań. W przypadku konieczności egzekwowania przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych w sieci Internet, bez zezwolenia Ministra Finansów, istotnym jest to, że najczęściej są to podmioty mające siedziby poza granicami RP. Prowadzenie takich postępowań nie jest możliwe bez uzyskania pomocy prawnej państw, w których te przedsiębiorstwa mają siedziby. W latach 2011-2013 przeprowadzono jedno postępowanie karne skarbowe dotyczące uczestnictwa w nielegalnych

zakładach wzajemnych, zakończone wystawieniem mandatu w wysokości jednego tysiąca złotych.

Istotny dla skutecznego działania organów Służby Celnej dokument „*Działania Służby Celnej w reakcji na ujawnienie w sieci Internet niedozwolonych treści hazardowych przechowywanych na serwerach krajowych hostingodawców*” zatwierdzony został 26 czerwca 2014 r., tj. po prawie 3 latach od daty wejścia w życie nowelizacji ustawy hazardowej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, wnosi o:

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 3 lutego 2015 r.

Za zgodność
z treścią Uchwały Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli Nr 1/2015
z dnia 21 stycznia 2015 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
Podpis

¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.