



Warszawa, dnia 5 czerwca 2014 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO FINANSÓW**

**Podsekretarz Stanu
Szef Służby Celnej**

Jacek Kapica

CA13/0681/126/288/MZX/14/61464RWPD/59529 RD

**Pan
Andrzej Seremet
Prokurator Generalny**

W związku z realizacją zadań Służby Celnej związanych ze zwalczaniem przestępczości skarbowej przeciwko organizacji gier hazardowych, mając na uwadze rolę prokuratury, jaką jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw, pragnę niniejszym odnieść się do kwestii wymienionych w poniższych dokumentach:

- *Powiadomieniu* Ministra Finansów z dnia 26 maja 2014 r. sygn. Ap V Ds.28/09 Zastępcy Prokuratora Apelacyjnego Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku o stwierdzeniu w pracy jednostek podległych Ministrowi Finansów uchybień, które sprzyjały popełnianiu przestępstw związanych urządzeniem gier na automatach wbrew warunkom ustawy,
- postanowieniu o umorzeniu śledztwa w części z dnia 26 maja 2014 r. Ap V Ds. 28/09 RKS 341/09 UC Wałbrzych przeciwko podejrzanym o urządzenie gier wbrew zezwoleniom na takie urządzenie gier.

Na wstępie pragnę poinformować Pana Prokuratora Generalnego, że Minister Finansów podziela zdanie Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku, że funkcjonujący w latach 2003-2009 system nadzoru nad rynkiem gier na automatach o niskich wygranych był niewłaściwy. Wynikiem identyfikacji tego stanu były zrealizowane przez Ministra Finansów działania legislacyjne, administracyjne, organizacyjne i personalne.

Problematyka przedstawiona w *Powiadomieniu* odnosi się do stanu regulacji rynku gier i nadzoru nad nim ukształtowanego przez ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach oraz o zmianie niektórych innych ustaw*. Stan prawny ustanowiony w 2003 r. został skonstruowany wadliwie, w szczególności w zakresie nadzoru nad grami urządzanymi na automatach o niskich wygranych. System kontroli państwa był rozproszony i nie mógł skutecznie reagować na nieprawidłowości na tym rynku. Dodatkowo sprzyjał temu ustawowo określony „chaos” kompetencyjny. Różne organy administracji wykonywały elementy nadzoru i kontroli nad rynkiem. Organy uprawnione do kontroli – izby skarbowe oraz naczelnicy urzędów celnych – były pozbawione narzędzi umożliwiających skuteczne przeciwdziałanie przestępczości w zakresie organizacji gier. Rozproszony system nadzoru i brak narzędzi kontroli ułatwiał rozwój nadużyć prawa przez podmioty organizujące i urządzające gry na automatach.



Luki w przepisach prawnych regulujących urządzenie gier na automatach oraz słabości kompetencyjne organów kontroli były identyfikowane przez Służbę Celną od końca 2005 roku. W tym zakresie podjęto prace legislacyjne celem zmian przepisów ustawy o *grach losowych i zakładach wzajemnych*. Proponowane zmiany przewidywały podłączenie automatów o niskich wygranych do systemu rejestrującego przychody i wypłacone wygrane oraz monitorującego wszelkie czynności związane z funkcjonowaniem automatów, zaprojektowano uprawnienie przeprowadzania w trakcie kontroli eksperymentu gry na automacie w celu ustalania prawidłowości urządzania gier w zakresie stosowania ustawowej stawki i wysokości wygranej.

W dniu 18 kwietnia 2007 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o *grach losowych i zakładach wzajemnych* oraz o zmianie innych ustaw został skierowany do uzgodnień wewnątrzresortowych, po których w dniu 15 maja 2007 r. został przekazany do uzgodnień międzyresortowych. Minister Finansów w dniu 30 października 2007 r. przesłał projekt do Sekretarza Rady Ministrów z prośbą o wniesienie go pod obrady Rady Ministrów. W dniu 15 listopada 2007 r. Minister Finansów wycofał projekt ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę i widząc potrzebę skutecznego działania w tym zakresie w Służbie Celnej na początku 2008 roku opracowano *Koncepcję zmian organizacji nadzoru i kontroli rynku gier i zakładów wzajemnych*. Celem proponowanych w *Koncepcji* zmian było ograniczenie liczby zaangażowanych organów poprzez wskazanie jako właściwej jednej administracji (celnej), zwiększenie efektywności organów poprzez usprawnienie postępowania w zakresie prowadzonych spraw oraz przesunięcie zadań do organów terenowych. Powyższa *Koncepcja* uzyskała aprobatę Kierownictwa Służby Celnej oraz Ministerstwa Finansów i następstwem jej było podjęcie na początku 2008 r. prac nad nowelizacją ustawy o *Służbie Celnej* i nowelizacją ustawy o *grach i zakładach wzajemnych*, w których ponadto zastosowano część rozwiązań proponowanych w 2007 r., w tym uprawnienia dla funkcjonariuszy celnych do przeprowadzania w trakcie kontroli eksperymentu gry na automacie, oraz zmiany przepisów *Kodeksu karnego skarbowego* dotyczących przestępstw przeciwko organizacji gier.

Rezultatem prac było uchwalenie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *Służbie Celnej*, która zmieniała ustawę o *grach i zakładach wzajemnych* w części dotyczącej organizacji kontroli i nadzoru nad rynkiem gier.

Ostatecznie w wyniku podejmowanych przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Finansów konsekwentnie i wielokrotnie działań legislacyjnych i organizacyjnych, m.in.:

- zmieniono rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych wprowadzając jednoznaczne i czytelne regulacje, zgodnie z którymi badanie poprzedzające rejestrację polega na sprawdzeniu m.in. czy konstrukcja automatu o niskich wygranych zapewnia prawidłowe ustalenie wartości maksymalnej stawki i uniemożliwienie przekraczania wartości maksymalnej stawki w wyniku kontynuacji gry za uzyskane wygrane; prace legislacyjne rozpoczęto w dniu 6 marca 2008 r., a weszło w życie 21 marca 2009 r. po uprzedniej notyfikacji Komisji Europejskiej;
- uchwalono nową ustawę o *Służbie Celnej* porządkującą kompetencje w zakresie nadzoru nad rynkiem gier i umożliwiającą przeprowadzenie eksperymentu kontrolnego gry na automacie; proces legislacyjny rozpoczęty w kwietniu 2008 r., zakończono w dniu 27 sierpnia 2009 r. uchwaleniem ustawy (weszła w życie 31 października 2009 r.);
- zmieniono ustawę o *grach i zakładach wzajemnych* porządkującą kompetencje w zakresie nadzoru nad rynkiem gier poprzez powierzenie organom Służby Celnej całości zadań w zakresie gier i zakładów wzajemnych, które dotychczas wykonywały organy dwóch administracji: celnej i skarbowej; proces legislacyjny rozpoczęty w kwietniu 2008 r., łącznie ze zmianą ustawy o *Służbie Celnej*, zakończono w dniu 27 sierpnia 2009 r. uchwaleniem zmian ustawy (weszła w życie 31 października 2009 r.),

- uchwalono nową ustawę o grach hazardowych ograniczającą rozgrywanie gier na automatach tylko w kasynach gier, uniemożliwiającą wydawanie kolejnych zezwoleń na gry na automatach w punktach gier i salonach gier; proces legislacyjny zmiany ustawy o grach i zakładach wzajemnych rozpoczęty w październiku 2009 r., zakończono w dniu 19 listopada 2009 r. uchwaleniem nowej ustawy o grach hazardowych (weszła w życie 1 stycznia 2010 r.),
- zmieniono ustawę o kontroli skarbowej umożliwiającą wywiadowi skarbowemu podejmowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych w celu wykrycia, ustalenia sprawców oraz uzyskania i utrwalenia dowodów przestępstw skarbowych przeciwko urządzaniu gier hazardowych niezgodnie z ustawą oraz współdziałania w tym zakresie ze Służbą Celną (weszła w życie 1 stycznia 2010 r.),
- zmieniono ustawę o grach hazardowych w części przepisów technicznych notyfikowaną Komisji Europejskiej w dniu 16 września 2010 r. i uchwaloną w dniu 26 maja 2011 r. (weszła w życie 14 lipca 2011 r.),
- zmieniono ustawę o Służbie Celnej uprawniającą funkcjonariuszy celnych do prowadzenia niejawnej obserwacji i rejestracji zdarzeń w celu ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstw skarbowych, w tym przeciwko organizacji gier hazardowych (weszła w życie 14 lipca 2011 r.),
- wydano kilkadziesiąt nowych rozporządzeń wykonawczych Ministra Finansów, w tym nowe rozporządzenie w sprawie kontroli wykonywanych przez Służbę Celną w zakresie urządzania i prowadzenia gier hazardowych (weszło w życie 1 stycznia 2010 r.), nowe rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków rejestracji i eksploatacji automatów i urządzeń do gier (notyfikowane Komisji Europejskiej w dniu 30 września 2011 r., weszło w życie 4 kwietnia 2012 r.).

Rozpoczęcie tych zmian prawa w 2008 roku naruszyło, utrwalone od 2003 roku, interesy podmiotów i osób zarządzających gry na automatach. Podjęli oni szereg działań mających zapobiec wejściu w życie nowych przepisów, do usunięcia wiceministra finansów ze stanowiska włącznie. Było to przedmiotem zainteresowania operacyjnego Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Oceny sprawowania przez Ministra Finansów nadzoru nad rynkiem gier automatów o niskich wygranych dokonała Najwyższa Izba Kontroli, która z inicjatywy własnej i na wniosek Prezesa Rady Ministrów przeprowadziła kontrolę nr P/10/023 – „Opodatkowanie działalności gospodarczej podatkiem od gier”. Kontrola NIK była prowadzona w okresie 19.07.2010 r. do 22.12.2010 r. i obejmowała okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W ocenie NIK obowiązujące uregulowania nie zapewniały właściwych warunków organizacyjnych i instrumentów prawnych do prawidłowego wykonywania przez Państwo zadań, w tym eliminowania nieprawidłowości na rynku gier. Regulacje wprowadzające podział uprawnień i obowiązków obowiązywały praktycznie w niezmienionym stanie od 2003 r. Zdaniem NIK, zdecydowana poprawa skuteczności wykonywanych zadań przez Ministra Finansów i podległe mu organy nastąpiła od listopada 2009 r., co było skutkiem zmian organizacyjnych i kompetencyjnych wynikających z nowych uregulowań prawnych – ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.

W podsumowaniu wyników kontroli wskazano:

"Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzenia nieprawidłowości¹, wykonywanie przez Ministra Finansów oraz podległe mu organy nadzoru i kontroli nad wywiązywaniem się

¹ W kontroli zastosowano czterostopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzenia uchybień, pozytywna mimo stwierdzenia nieprawidłowości, negatywna.

z obowiązków podatkowych przez podmioty zarządzające gry i zakłady wzajemne. Nadzór nad rynkiem gier, do listopada 2009 r., był rozproszony i nieskuteczny. Prowadzące go organy koncentrowały się na niektórych aspektach formalnej kontroli dokumentów. Ministerstwo Finansów i izby skarbowe w niewielkim stopniu sprawdzały czy spełniane były warunki wynikające z zezwoleń i przepisów prawa. Urzędy skarbowe nie przeprowadzały kontroli podstaw opodatkowania ograniczając się do ewidencjonowania deklaracji podatkowych i weryfikacji terminowości wpłat zadeklarowanych kwot podatku. Również kontrole urzędów celnych, w ramach szczególnego nadzoru podatkowego, stwierdzały jedynie nieliczne nieprawidłowości o charakterze formalnym. Wyższa była natomiast skuteczność wspólnych kontroli służb celnych i Policji, w wyniku których ujawniano użytkowanie nielegalnych automatów do gry. Poprawa skuteczności działań Ministra Finansów i podległych mu organów nastąpiła po wprowadzeniu, od listopada 2009 r., zmian organizacyjnych i kompetencyjnych wynikających z nowych uregulowań prawnych². Wzrosła efektywność kontroli w punktach gier na automatach o niskich wygranych w wyniku zastosowania tzw. eksperymentu gry na automacie o niskich wygranych³. Nie było wykorzystywane uprawnienie do obserwacji, z uwagi na brak przepisów wykonawczych⁴ do art. 75b ustawy o Służbie Celnej."

W tym zakresie informuję Pana Prokuratora Generalnego, że podtrzymuję w całości stanowisko Ministerstwa Finansów z dnia 29.04.2011 r. nr SC5/0801/1/2011/3448 do *Informacji o wynikach kontroli NIK*, a w szczególności stwierdzenie:

„Dopiero wykorzystanie wiedzy Służby Celnej o zjawiskach na rynku gier, przez Kierownictwo Ministerstwa Finansów w 2008 roku, pozwoliło na efektywne uruchomienie procesu legislacyjnego mającego na celu zmianę zastanej sytuacji, poprzez opracowanie projektu zmiany ustawy o Służbie Celnej oraz projektu zmiany ustawy o grach i zakładach wzajemnych."

Wyciągając wnioski ze słabości systemu nadzoru nad rynkiem gier i zakładów wzajemnych, w szczególności nad urządzaniem gier na automatach o niskich wygranych, ukształtowanego w latach 2003-2006, podjęto w Służbie Celnej poza działaniami legislacyjnymi będącymi fundamentami zmian, następujące działania organizacyjne:

- z dniem 9 lipca 2009 r. powołano Krajową Grupę Zadaniową ds. gier hazardowych zlokalizowaną w Izbie Celnej w Szczecinie, wyspecjalizowaną w identyfikacji ryzyk i nadużyć na rynku gier oraz koordynującą działania organów Służby Celnej w tym obszarze,
- uruchomiono badania automatów w laboratoriach dwóch izb celnych: w IC w Przemysłu (uprawnienie jednostki badającej od 08.04.2011 r.) i w IC w Białymstoku (uprawnienie jednostki badającej od 27.11.2012 r.),
- dokonano weryfikacji prawidłowości działania jednostek badawczych wykonujących badania na podstawie upoważnień Ministra Finansów,
- zagadnienia dotyczące zjawisk na rynku gier hazardowych są cyklicznie omawiane na naradach kierownictwa Służby Celnej,
- od kwietnia 2012 r. zadania określania polityki wobec rynku gier i regulatora przesunięto z Departamentu Służby Celnej odpowiedzialnego za organizację służby, do Departamentu Podatku Akcyzowego i Gier, skoncentrowanego na zadaniach regulacyjnych, a zgodnie z ostatnią propozycją Ministra Finansów do nowoutworzonego Departamentu Regulacji Rynku Gier,
- osoby odpowiedzialne w latach 2006 – 2010 za nadzór nad rynkiem gier zostały odsunięte od stanowisk kierowniczych i zadań związanych ze sprawami gier hazardowych.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.), ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.).

³ Uprawnienie określone w art.32 ust.1 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej

⁴ Przepisy weszły w życie 28 stycznia 2011 r.

W końcowym efekcie zrealizowane działania umożliwiły prowadzenie skutecznej kontroli urządzania gier na automatów o niskich wygranych i przeciwdziałania urządzaniu gier na automatach bez zezwolenia.

Służba Celna przeprowadza na bieżąco w ramach planu kontroli i kontroli doraźnych kontrole urządzania gier na automatach o niskich wygranych (w okresie listopad - grudzień 2009 zatrzymano 1.180 automatów, z kolei w latach 2010 – 2013 zajęto 1.561 automatów) koncentrując jednak swoje działania na automatach nielegalnych, działających bez zezwoleń. Tylko w 2013 r. Służba Celna zajęła 5.946 takich nielegalnych urządzeń. Służba Celna identyfikuje i wyodrębnia w sferze nielegalnej działalności 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.

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.
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
AoNW eksploatowane z naruszeniem ustawy	-	1.180	1.030	70	60	169
RAZEM	564	1.748	2.293	3.229	3.281	5.946

Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 34 ustawy o działach administracji rządowej do ministra należy w pierwszej kolejności inicjowanie i opracowywanie polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów - na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów, pragnę podkreślić, że powyższe działania legislacyjne urzędu obsługującego Ministra Finansów przeprowadzane w okresie 2008-2009 i wdrożone, towarzyszące im zmiany organizacyjne skutecznie zmieniły sytuację nadzoru nad rynkiem gier ukształtowaną w roku 2003, co jednak nie znalazło odzwierciedlenia w powiadomieniu wystosowanym w dniu 26 maja 2014 r. do Ministra Finansów przez Prokuraturę Apelacyjną w Białymstoku.

W takim stanie rzeczy pragnę zwrócić uwagę Pana Prokuratora Generalnego na wątpliwości, jakie w mojej opinii budzi uzasadnienie postanowienia Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku z dnia 26 maja 2014 r. sygn. Ap V Ds. 28/09 RKS 341/09 UC Wałbrzych o umorzeniu śledztwa w części przeciwko podejrzanym o urządzanie gier na automatach o niskich wygranych wbrew zezwoleniom. Śledztwo, co wynika z treści postanowienia, bezspornie wykazało, że urządzanie i prowadzenie gier odbywało się w warunkach czynu zabronionego z art. 107 § 1 kks, a podejrzani posiadali świadomość popełnienia czynu, co dawało podstawę do przypisania im winy. Uzasadniając umorzenie Prokurator wskazał, że legitymacji do bezprawnych działań udzieliły podejrzanym rażące zaniedbania urzędnicze w organach Państwa. Stwierdził, że w latach 2003 – 2009 nadzór Państwa nad eksploatacją automatów o niskich wygranych był iluzoryczny i nieudolny, a wiedza o tym była powszechna. W jego opinii, wytworzyło to na rynku automatów do niskich wygranych przekonanie, że nadzór organów administracji nad działalnością podmiotów posiadających zezwolenia na urządzanie gier na automatach o niskich wygranych jest sprawowany w

sposób nieprawidłowy, co skutkowało świadomym wykorzystaniem przez nie braków w rzeczywistym nadzorze ze strony właściwych organów Państwa.

Przeprowadzone wywody doprowadziły Prokuratora do konkluzji, że nie można na obywatela przerzucać obowiązku rozpoznawania bezprawności jego działań, w sytuacji gdy organy państwa takiej bezprawności nie rozpoznały, co stanowiło o niemożności ustalenia przez Prokuratora bezprawności działań osób podejrzanych o urządzanie gier na automatach o niskich wygranych niezgodnie z przepisami i w konsekwencji umorzenia śledztwa.

Chciałbym ponadto poinformować pana Prokuratora Generalnego, że jedynie w latach 2012 – 2013 Służba Celna, pomimo braku narzędzi i uprawnień, jakimi dysponuje prokuratura i wsparcia jej działań przez Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji, nie dając przyzwolenia na działania niezgodne z prawem, doprowadziła do ukarania sprawców takich przestępstw w 37 przypadkach, w tym w 16 przypadkach prawomocnym wyrokiem sądu.

Przedstawiając powyższe wyrażam nadzieję, że niniejsze wystąpienie okaże się przydatne, w szczególności wobec opinii Prokuratora Apelacyjnego przedstawionej w Powiadomieniu z dnia 26 maja 2014 r., o tym, że zidentyfikowany stan może „w decydujący sposób wpłynąć na końcowe decyzje prokuratorów w zakresie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej skarbowej właścicieli i pracowników firm urządzających gry na automatach o niskich wygranych” i zadanie prokuratury strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw, przyniesie w zakresie prowadzonego śledztwa wymierny rezultat, optymalnie wysoki w odniesieniu do poniesionych przez podatników nakładów.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w przypadku gdyby w ocenie Pana Prokuratora Generalnego istniała uzasadniona potrzeba zmiany określonych przepisów przeciwdziałających przestępczości hazardowej, uprzejmie proszę o wystąpienie do Ministra Finansów z wnioskiem o podjęcie odpowiednich działań.

Jacek Kapica



Załączniki:

- powiadomienie Ministra Finansów z dnia 26 maja 2014 r. (22 karty)
- postanowienie o umorzeniu śledztwa w części z dnia 26 maja 2014 r. (6 kart)

Do wiadomości (bez załączników):

Prokurator Apelacyjny Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku