



Warszawa, dnia 21 listopada 2014 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

CP7/0800/4/116/PGU/2014/ *RD 106491*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Kancelaria Ogólna

Wpłynęło
dnia *21.11.2014* godz.....
podpis *miulke*

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Korzystając z przysługującego mi na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli prawa, po dokonaniu analizy wystąpienia pokontrolnego nr KBF-4114-003-01/2014 I/14/001 z dnia 30 października 2014 r. z kontroli w zakresie *Egzekwowania przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych*, niniejszym składam umotywowane zastrzeżenia, co do ustaleń zawartych w przedmiotowym wystąpieniu.

1.

Na wstępie pragnę zauważyć, iż wystąpienie pokontrolne zawiera opisy ustalonego stanu faktycznego w zakresie zagadnień objętych kontrolą, zaś każdy opis kończy się syntetyczną oceną częściową badanych zagadnień. Część II wystąpienia pokontrolnego to ocena kontrolowanej działalności. Ocena ta powinna być sumą (wypadkową) ocen częściowych.

Lektura tej oceny nie prowadzi do takiego wniosku. W ocenach częściowych dotyczących działań legislacyjnych i zwalczania przez Służbę Celną nieprawidłowości na rynku gier hazardowych, wskazano zidentyfikowane przez NIK przyczyny nie w pełni skutecznych działań Służby Celnej. Co do istoty są to przyczyny niezależne od Służby Celnej i Ministerstwa Finansów.

Natomiast NIK w ocenie ogólnej o skuteczności zwalczania nielegalnej działalności w Internecie, niesłusznie wiąże ją z wdrożonymi bądź nie procedurami, które są dokumentami jedynie gromadzącymi i porządkującymi wypracowane w trakcie działalności dobre praktyki wynikające ze stosowania powszechnie obowiązujących przepisów. Ocena ogólna powinna wskazywać na rzeczywiste, zidentyfikowane w toku kontroli przyczyny stwierdzonego stanu faktycznego.

2.

Należy ponadto podkreślić, że w zakresie podstawowego przedmiotu kontroli (*egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych*) działania Służby Celnej nie wzbudziły zastrzeżeń NIK, oprócz kwestii terminu wdrożenia niektórych procedur, o czym niżej. Przekazane Służbie Celnej przez ustawodawcę instrumenty są



bezwzględnie stosowane z tym, że dotyczą osób i podmiotów mających swoją siedzibę i lokalizację w kraju.

Natomiast kwestia braku konkretnych instrumentów kontrolnych czy uprawnień jest sprawą całkowicie odrębną i nie można jej wiązać z oceną skuteczności realizacji posiadanych uprawnień. Dotyczy to w szczególności narzędzi umożliwiających utrudnianie dostępu do stron internetowych oferujących możliwość udziału w nielegalnych grach hazardowych. Należy zwrócić uwagę, że Ministerstwo Finansów wnioskowało w pakiecie rozwiązań regulujących rynek gier hazardowych o wprowadzenie możliwości blokowania stron internetowych, a Rada Ministrów w roku 2011 zastanawiała się nad możliwościami przeciwdziałania nielegalnym grom poprzez utrudnianie dostępu do niektórych usług oferowanych w sieci Internet. Podniesione argumenty społeczne (swoboda dostępu do Internetu) przeważały nad argumentami o skuteczności takiego rozwiązania. Dyskusja ta powtórzyła się w roku 2012 w trakcie procesu uzgadniania umowy ACTA. I w tym przypadku interes obywateli i swoboda dostępu do sieci zwyciężyły z ochroną własności intelektualnej.

3.

W kontekście wskazanych przez NIK niektórych procedur (dokumentu wdrożonego 26 czerwca 2014 r., tj. po prawie 3 latach od wejścia w życie nowelizacji ustawy hazardowej) należy podnieść, że celem opracowywania i wdrażania procedur jest jedynie ujednolicenie przez organy trybu postępowania utrwalonego przepisami prawa oraz utrwalenie i rozpowszechnienie dobrych praktyk – nabytych przez Służbę Celną przez pierwsze lata pionierskiej, co również należy wspomnieć, działalności.

Wdrożona procedura sama w sobie nie poprawia efektywności prowadzonej przez organ działalności. Dlatego podniesienie kwestii wdrożenia po upływie prawie 3 lat od daty wejścia w życie ustawy hazardowej bądź niewdrożenia pozostałych dwóch wskazanych przez NIK jest nieuzasadnione, zwłaszcza w kontekście skuteczności podejmowanych w tym okresie działań.

Podejmowane czynności dowodowe w zakresie niedozwolonych ustawą hazardową treści zamieszczanych w sieci Internet realizowane były, co do zasady, przez dwie wyznaczone w tych celach jednostki organizacyjne Służby Celnej, tj. Izby Celne w Opolu i Szczecinie. Jednostki te, posiadały wyspecjalizowane w przedmiotowym zakresie komórki organizacyjne oraz dysponowały odpowiednim przygotowaniem, w szczególności merytorycznym i technicznym do realizacji przedmiotowych zadań oraz posiadały – opracowane na potrzeby tych komórek – niezbędne opracowania.

I tak, w Izbie Celnej w Opolu wdrożono:

- „Procedurę postępowania komórek organizacyjnych IC Opolo w sprawach dotyczących nielegalnego organizowania, urządzania, reklamy i promocji gier hazardowych w sieci Internet” (październik 2011 r.),
- dokument „Tryb i zakres czynności przy przeprowadzaniu dowodów na potrzeby spraw karnych skarbowych dotyczących czynów zabronionych popełnionych w Internecie” (kwiecień 2013 r.),

- „*Procedurę rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania naruszenia zakazu reklamy i promocji gier hazardowych z wykorzystaniem Internetu*” (lipiec 2013 r.),

Z kolei w przypadku Izby Celnej w Szczecinie w lutym 2014 r. wdrożono „*Procedurę zabezpieczania dowodu cyfrowego pozyskiwanego z sieci Internet*”.

W związku z intensyfikacją działań kontrolnych zaszła potrzeba wsparcia wspomnianych, wyspecjalizowanych jednostek przez inne komórki Służby Celnej. Zaistniała tym samym potrzeba wdrożenia procedur ogólnopolskich, co nastąpiło w czerwcu 2014 r.

Niezależnie od powyższego pragnę poinformować, że procedura dotycząca gromadzenia oraz zabezpieczania materiałów pozyskiwanych z sieci Internet została opracowana i przekazana do stosowania w trakcie trwania kontroli NIK w dniu 21.07.2014 r.

4.

Ocena NIK o utrzymywaniu się zjawiska szarej strefy, bazująca na znaczącym wzroście identyfikowanej przez Służbę Celną w okresie lat 2012 – 2014 liczby podmiotów zagranicznych urządzających nielegalne gry hazardowe (z 86 podmiotów w 2012 r. do 156 podmiotów w 2014 r.) jest niezasadna. Nie można bowiem z tych danych wnosić o zmianach bądź rozmiarach szarej strefy, a jedynie o poprawie wykrywalności przez Służbę Celną tego zjawiska, która jest wynikiem doskonalenia kompetencji i zgromadzonych doświadczeń oraz wdrażaniem nowych rozwiązań wykorzystywanych do monitorowania przestrzeni elektronicznej w obszarze gier hazardowych.

5.

Należy również zakwestionować – jako niezasadną – ocenę NIK dotyczącą braku kompleksowej informacji o skali zjawiska nielegalnych zakładów wzajemnych urządzanych za pośrednictwem sieci Internet oraz o skutkach finansowych dla budżetu państwa. Nie można bowiem określać i szacować skutków finansowych dla budżetu z tytułu, co do zasady, nielegalnego urządzania gier hazardowych, tak jak nie określa się skutków finansowych dla budżetu z tytułu zakazanego handlu narkotykami czy prostytutkami. Podejmowane w tym zakresie w ostatnim czasie badania GUS mają na celu oszacowanie globalnego wpływu tych stref na gospodarkę narodową, a nie szacowanie potencjalnych przychodów budżetu.

Niemniej jednak, pomimo ograniczonych możliwości, Służba Celna identyfikowała zjawisko szarej strefy w aspekcie jego charakteru i rozmiaru poprzez zdefiniowane wskaźniki ryzyka. W tym celu opracowane zostały poniższe analizy:

- analiza ryzyka typu strategicznego: *Przedstawienie występowania zjawiska urządzania, organizowania, reklamy i promocji gier hazardowych w sieci Internet, jako najszybciej rozwijającego się segmentu całego rynku gier hazardowych, a także identyfikacja zmian po wejściu w życie nowelizacji ustawy o grach hazardowych* (czerwiec 2013 r.),
- analiza ryzyka typu taktycznego: *Identyfikacja domen internetowych i tendencji w zakresie urządzania/pośrednictwa, reklamy i promocji gier hazardowych w sieci Internet. Przypadki udziału w nielegalnej reklamie osób znanych z mediów, celebrytów* z dnia (listopad 2013 r.),

- analiza ryzyka typu taktycznego: *Identyfikacja domen internetowych oraz występujące tendencje w zakresie urządzania/pośrednictwa, reklamy i promocji gier hazardowych w sieci Internet oraz ustalenia podmiotów/osób urządzających i reklamujących te gry (marzec 2014 r.).*

Stwierdzić zatem należy, że ocena NIK dotycząca braku kompleksowych analiz, nie znajduje uzasadnienia w istniejącym stanie faktycznym i prawnym dotyczącym możliwości Służby Celnej.

6.

W powyższym kontekście zwracam również uwagę na potrzebę sprecyzowania zawartego w wystąpieniu pokontrolnym wniosku o rozważenie opracowania analizy rozmiarów nielegalnych działań w obszarze urządzania i reklamowania zakładów wzajemnych w sieci Internet.

Służba Celna monitoruje sieć Internet, identyfikując działalność niezgodną z przepisami ustawy o grach hazardowych i w konsekwencji podejmuje adekwatne działania. Jednocześnie brak prawnych możliwości gromadzenia wiarygodnych informacji o obrotach podmiotów zagranicznych nielegalnie urządzających na terenie RP zakłady wzajemne oraz rozmiarów skali uczestnictwa obywateli polskich w niedozwolonych grach hazardowych w sieci Internet skutkują ograniczeniami w możliwościach kompleksowej realizacji wniosku NIK. Analizy rozmiarów rynku nielegalnych gier hazardowych oferowanych przez Internet z wykorzystaniem uprawnień gromadzenia informacji przez Służbę Celną są już opracowywane od 2013 r. przez Grupę Zadaniową ds. e-kontroli umiejscowioną w Izbie Celnej w Opolu.

7.

Końcowo chciałbym zwrócić uwagę, że poczynając od 27 marca do 30 września 2014 r. wszczęto 910 postępowań przygotowawczych dotyczących uczestnictwa obywateli RP w zagranicznych grach losowych lub zagranicznych zakładach wzajemnych. W wystąpieniu pokontrolnym wskazano natomiast liczbę 750 takich postępowań.

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETAŃ SZY STANU

Janek Kapica

10.11.2014
Koordynujący zadaniami w Departamencie
Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier

st. aspirant Arkadiusz Łaba