



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KGP.411.008.01.2020

Pan
Tadeusz Kościński
Minister Finansów, Funduszy
i Polityki Regionalnej
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/006 Realizacja dochodów państwa z gier hazardowych oraz monopolu państwa na urządzenie tych gier

*zmienione zgodnie z treścią
Uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 43/2021 z dnia 21 lipca 2021 r.*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Tadeusz Kościński, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od dnia 17.11.2019 r.

Upřednio Ministerstwem kierowali:

- Jerzy Kwieciński w okresie 20.09.2019 r. – 15.11.2019 r.,
- Mateusz Morawiecki w okresie 30.08.2019 r. – 20.09.2019 r.,
- Marian Banaś w okresie 04.06.2019 r. – 30.08.2019 r.,
- Teresa Czerwińska w okresie 09.01.2018 r. – 04.06.2019 r.,
- Mateusz Morawiecki w okresie 28.09.2016 r. – 09.01.2018 r.
- Paweł Szalamacha w okresie 16.11.2015 r. – 28.09.2016 r.

(akta kontroli str.: 869)

Zakres przedmiotowy
kontroli

Realizacja planowanych dochodów budżetowych z gier hazardowych.

Zasady organizowania gier hazardowych i nadzór nad rynkiem gier.

Wprowadzanie nowych gier hazardowych, w tym objętych monopolem państwa.

Okres objęty kontrolą

Lata 2016-2020 z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych oraz dowodów wytworzonych przed okresem objętym kontrolą, jeżeli miały one istotny wpływ na kontrolowaną działalność. Dla celów porównawczych także dane statystyczne za 2015 r.

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Adam Zaborski główny specjalista kontroli państwowej – upoważnienie do kontroli nr KGP/106/2020 z dnia 26 listopada 2020 r.
2. Agnieszka Siwczyk, specjalista kontroli państwowej – upoważnienie do kontroli nr KGP/107/2020 z dnia 3 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str.: 1-4)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli pozyskiwanie dochodów państwa z gier hazardowych było realizowane skutecznie i terminowo. Z wyjątkiem dochodów z nowych gier hazardowych w latach 2017-2018, dochody te były uzyskiwane w planowanej wysokości, a prognozowanie tych dochodów było rzetelne. Minister Finansów, jako właściwy do spraw finansów publicznych w okresie objętym kontrolą sprawował nadzór nad funkcjonowaniem rynku gier hazardowych, przestrzeganiem przepisów regulujących ich urządzenie i realizacją monopolu państwa na urządzenie tych gier, przy czym nie we wszystkich obszarach nadzór ten był w pełni skuteczny. Prowadzone działania, w tym zmiana przepisów regulujących urządzenie gier hazardowych i realizowane czynności kontrolne, przyniosły znaczne ograniczenie rozmiarów nielegalnie prowadzonych gier hazardowych. W ramach prowadzonych przygotowań do wprowadzenia od 2017 r. nowych gier hazardowych w ramach monopolu państwa, wypracowano – z nielicznymi wyjątkami dotyczącymi prowadzenia salonów gier na automatach – rozwiązania dla sprawnego i skutecznego wdrożenia tych gier przez podmiot wykonujący monopol państwa, tj. Totalizator Sportowy sp. z o.o.³

Uzasadnienie oceny ogólnej

W obszarze corocznego prognozowania i realizacji planowanych dochodów budżetowych z gier hazardowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

W latach 2016–2020 nastąpił znaczący wzrost dochodów budżetowych z tego tytułu, przede wszystkim w wyniku wyższych wpływów podatku od gier hazardowych urządzanych przez Internet. Dochody z podatku od gier w okresie objętym kontrolą były w 2020 r. w porównaniu do wykonania w 2016 r. wyższe o 66,2%. Wpłaty z tytułu dopłat w niektórych grach hazardowych objętych monopolem państwa realizowane były w obowiązującym terminie i należnej wysokości, wykazującej trend rosnący – z 986 mln zł w 2016 r. do 1 104 mln zł w 2020 r.

Minister Finansów prowadził nadzór nad egzekwowaniem zaległości podatku od gier, które w kontrolowanym okresie zmniejszyły się w stosunku do dochodów budżetowych z tytułu tego podatku – z 6,0% w 2016 r. do 2,3% w 2020 r.

Minister Finansów poprawnie i na bieżąco monitorował rynek gier hazardowych m.in. poprzez wykorzystanie sprawozdań podmiotów urządzających gry hazardowe. Dokonywane analizy segmentów rynku gier hazardowych obejmowały także tzw. szarą strefę. Wyniki tych analiz wykorzystywane były m.in. do corocznego opracowywania *Informacji o realizacji ustawy o grach hazardowych* w danym roku.

Podejmowane przez Ministerstwo Finansów⁴ działania nakierowane na ograniczenie skali oferowania nielegalnych gier hazardowych skutkowały zmniejszeniem zakresu występowania tego rodzaju działalności. Według wyliczeń dokonanych przez Ministerstwo Finansów w 2016 r. szacunkowa wartość nielegalnego rynku zakładów wzajemnych online wynosiła 1 308,1 mln zł (co stanowiło 64,1% tego rynku ogółem), a w 2020 r. 634,2 mln zł (co stanowiło 9,2% tego rynku ogółem). Było to efektem stymulowania konkurencyjności podmiotów urządzających legalnie gry hazardowe, rozszerzenia zakresu gier dostępnych w ramach monopolu państwa, a także prowadzenia działań związanych z ograniczaniem urządzania nielegalnych gier hazardowych.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: TS lub Spółka.

⁴ Dalej: Ministerstwo lub MF.

W roku 2018 nastąpiło podwojenie liczby podmiotów legalnie oferujących zakłady wzajemne w Internecie, a także zwiększenie oferty produktowej TS.

Przygotowane w Ministerstwie Finansów i wprowadzone przez ustawodawcę od 2017 r. rozwiązania dotyczące Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą⁵, blokowanie stron internetowych oferujących nielegalne gry hazardowe oraz płatności za takie gry przyczyniły się – w niewystarczającym stopniu – do ograniczenia „szarej strefy”. *Rejestr* i związane z nim obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych okazały się narzędziem nie w pełni skutecznym. W zbadanej próbie odsetek stron dostępnych dla użytkowników pomimo ich wpisania do *Rejestru* (ok. 50%) był wyższy od odsetka stron zablokowanych (ok. 27%), co do których prawidłowo nastąpiło przekierowanie do komunikatu Ministerstwa Finansów zgodnie z art. 15f ust. 5 pkt 2 *ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych*⁶. W badanym okresie podmioty oferujące nielegalnie w Polsce gry hazardowe przez Internet szybko przenosiły treści z domen zablokowanych do nowych, niezablokowanych domen, a tym samym docierały do polskiego klienta.

W obszarach nadzoru nad rynkiem gier oraz opracowywania przepisów określających zasady organizowania gier hazardowych, przygotowania do wprowadzania nowych gier hazardowych, w tym objętych monopolem państwa, w części wykonywanych zadań wystąpiły nieprawidłowości. Ministerstwo Finansów przygotowywane zmiany obowiązujących przepisów służące rozwojowi legalnego segmentu gier hazardowych i ograniczaniu szarej strefy gier hazardowych konsultowało z Totalizatorem Sportowym sp. z o.o. jako podmiotem przewidzianym do realizacji monopolu państwa w zakresie nowo wprowadzanych gier hazardowych. Przyjęto część postulatów mających zapewnić sprawne i skuteczne udostępnienie nowych gier na rynku. Wprowadzono również rozwiązania, które utrudniły organizację nowych gier przez Totalizator Sportowy lub zmniejszały ich efektywność ekonomiczną. Należy do nich zaliczyć np. zakaz otwierania salonów gier na automatach w miejscach, w których w ciągu ostatnich pięciu latach stwierdzono urządzenie gier na automatach niezgodnie z przepisami. Uniemożliwiało to TS urządzenie tych gier w wielu atrakcyjnych lokalizacjach. Z inicjatywy Ministra Finansów, Sejm w lutym 2021 r. przyjął przepisy usuwające to ograniczenie.

W Ocenie Skutków Regulacji projektowanej zmiany *ugh* przyjęto nierzetelne założenia dotyczące nowo wprowadzanej działalności w formie monopolu państwa, w szczególności dotyczące urządzania gier na automatach w salonach gier, a w konsekwencji także skutków finansowych projektowanej zmiany ustawy. Założenie uruchomienia około 35 tysięcy automatów już w drugim roku funkcjonowania nowych przepisów, tj. w 2018 r., nie korespondowało ani z możliwościami spółki wykonującej monopol państwa, ani z tworzonymi przez nowelizowane przepisy warunkami otwierania i prowadzenia działalności salonów gier na automatach. Na koniec III kwartału 2020 r. w salonach gier uruchomione były jedynie 2 864 automaty do gier. Przyjęcie błędnych założeń dotyczących tempa uruchamiania salonów gier na automatach wywarło także wpływ na nieosiągnięcie w roku 2017 pełnej kwoty prognozowanych dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od gier. W 2017 r. nie uzyskano dochodów podatkowych z tych gier, gdyż działalność w tym segmencie nie została uruchomiona.

⁵ Dalej: *Rejestr* lub *Rejestr domen*.

⁶ Dz. U. z 2020 r., poz. 2094. Dalej: *ustawa o grach hazardowych* lub *ugh*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja planowanych dochodów budżetowych z gier hazardowych.

1.1. Analiza rynku gier hazardowych

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo Finansów dysponowało informacjami o realizacji dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od gier i systematycznie je monitorowało. Analizy realizacji dochodów budżetowych z tytułu podatku od gier prowadzone były w Ministerstwie Finansów co miesiąc, wraz z pojawieniem się informacji o wykonaniu dochodów kolejnego miesiąca. Umożliwiało to szacowanie wysokości przewidywanego wykonania tych dochodów na koniec każdego roku. Zestawienia te były uzupełniane danymi z deklaracji podatkowych⁸ dla podatku od gier z hurtowni danych pn. Ari@dna²⁹. Dodatkowo, podmioty działające na rynku gier hazardowych były obowiązane¹⁰ do przekazywania informacji dotyczącej funkcjonowania podmiotu urządzającego i prowadzącego działalność w zakresie gier hazardowych. Dane te, gromadzone w dedykowanym systemie informatycznym, umożliwiały sporządzanie tabel sprawozdawczych, które publikowano i aktualizowano kwartalnie na portalu MF¹¹.

Informacje o dochodach były przekazywane comiesięcznie kierownictwu Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier¹², a wnioski omawiano z nadzorującym członkiem kierownictwa Ministerstwa Finansów. Przygotowywane pisemne raporty z analizy wykonania dochodów służyły do przygotowania w kolejnych latach projektu ustawy budżetowej oraz rocznego sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Dochody z podatku od gier w okresie objętym kontrolą zwiększyły się w 2020 r. w porównaniu do wykonania w 2016 r. o 66,2%.

Ponieważ ustawa z 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych i niektórych innych ustaw¹³ wprowadziła zmiany systemowe, które spowodowały rozszerzenie legalnego sektora gier hazardowych o nowe obszary, MF dokonywało systematycznego szacunku skutków finansowych wprowadzenia nowych rozwiązań legislacyjnych. Miały one swoje odzwierciedlenie w prognozach zawartych w kolejnych ustawach budżetowych na lata 2017-2020, gdzie uwzględniano szacunki skutków zmian systemowych, których podstawą były dane od TS na temat przewidywanych dochodów z podatku od gier uzyskanych w segmentach rynku, o które *nowelizacja ugh* rozszerzyła zakres jego działalności, a od ustawy budżetowej na rok 2018 także faktyczne zrealizowane dochody z tytułu podatku od gier od zakładów wzajemnych po 1 kwietnia 2017 r.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dane deklarowane w deklaracjach podatkowych mogą różnić się od ich faktycznego wykonania z uwagi na ewentualne zaległości, czy terminy dokonanych płatności dziennych. Dane budżetowe uzyskiwane są z miesięcznym przesunięciem.

⁹ Pismo DPS znak: PS3.0811.2.2018.22 z 5 grudnia 2018 r. oraz pismo z 4 stycznia 2021 r. znak: PS5.0811.3.2020.6.

¹⁰ Podstawa prawna: art. 79 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o *grach hazardowych*. Tryb przekazywania i szczegółowy zakres danych, w tym wzór formularza podatkowego IGH-1, określony został w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie przekazywania informacji dotyczących funkcjonowania podmiotów urządzających i prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1304).

¹¹ <https://www.podatki.gov.pl/pozostale-podatki/gry-hazardowe/sprawozdawczosc/> [dostęp 15 kwietnia 2021].

https://dane.gov.pl/pl/dataset/1941_podatek-od-gier-hazardowych [dostęp 15 kwietnia 2021].

¹² Dalej: DPS.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 88. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2017 r. Dalej: *nowelizacja ugh*.

W dokumencie Ocena Skutków Regulacji (OSR) z dnia 8 lipca 2016 r., dotyczącym projektowanej zmiany ustawy o grach hazardowych¹⁴ przewidywano, że skutki finansowe zmian systemowych nowych regulacji dla dochodów budżetu państwa przyniosą dochody w 2017 r. 626 mln zł, a w roku następnym 1 373 mln zł. Zrealizowane skutki finansowe zmian systemowych wprowadzonych *nowelizacją ugh* wyniosły: 206 mln zł w roku 2017 oraz 555 mln zł w roku 2018, tj. od kwot przyjętych w OSR były odpowiednio o 420 mln zł oraz o 818 mln zł niższe. Powodem nieosiągnięcia skutków finansowych założonych w OSR było opóźnienie terminu implementacji wprowadzanych zmian polegających na rozszerzeniu zakresu dopuszczalnej działalności hazardowej w formie monopolu państwa. Zmiany te dotyczyły dopuszczenia urządzania gier na automatach w salonach gier, wprowadzenia możliwości oferowania gier liczbowych i loterii pieniężnych przez sieć Internet oraz dopuszczenia urządzania innych gier hazardowych przez sieć Internet. Pierwsze salony gier na automatach zostały uruchomione dopiero w czerwcu 2018 r., a nie jak planowano w 2017 roku. Nieadekwatne, zbyt wygórowane były przyjęte w OSR założenia dotyczące tempa i liczby uruchamianych salonów gier i zainstalowanych w nich automatów. Także z opóźnieniem, dopiero w grudniu 2018 r. uruchomione zostało eKasyno w Internecie. Założone w OSR skutki finansowe powyższych zmian nadal nie były osiągane w latach 2019 i 2020, w których zrealizowane dochody z tytułu podatku od gier i dopłat w grach hazardowych były wyższe od dochodów w roku 2016 o – odpowiednio – 1 036 mln zł i 1 048 mln zł, a zatem nadal nie przyniosły wzrostu o co najmniej 1 373 mln zł.

Ministerstwo prowadziło analizy wszystkich segmentów rynku gier hazardowych pod kątem występowania szarej strefy. W *ugh* zostały m.in. zdefiniowane poszczególne rodzaje gier hazardowych oraz warunki ich urządzania i prowadzenia działalności w tym zakresie, wprowadzając m.in. system koncesji, zezwoleń i zgłoszeń. Z uwagi na charakter poszczególnych gier hazardowych, jak i sposób ich urządzania (np. funkcjonowanie monopolu, potencjalna relatywnie niska wykrywalność) skala problemu nielegalnej działalności była zróżnicowana. W przypadku gier świadczonych w naziemnych kasynach gry, gier liczbowych, loterii pieniężnych, loterii audiotekstowych, loterii fantowych i gry bingo fantowe oraz loterii promocyjnych, działalność kontrolna organów Krajowej Administracji Skarbowej była wystarczająca dla monitorowania tych segmentów rynku gier hazardowych. Organom administracji skarbowej duże problemy stwarzały gry urządzone na automatach oraz gry hazardowe świadczone przez Internet. Do 1 kwietnia 2017 r. gry tzw. kasynowe urządzone przez sieć Internet oraz gry na automatach urządzone poza kasynami gry były w pełni nielegalne i w 100% stanowiły tzw. szarą strefę.

W celu usprawnienia monitoringu przychodów z gier hazardowych Ministerstwo Finansów, w dniu 16 listopada 2018 r. podpisało umowę z wykonawcą zewnętrznym na *Wykonanie dynamicznej analizy w obszarze gier hazardowych*. Opracowanie to obejmowało między innymi analizę sytuacji na polskim rynku gier hazardowych w okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. Określono w niej wpływ wejścia w życie przepisów znówelizowanej ustawy o grach hazardowych; oszacowano skalę szarej strefy w poszczególnych obszarach rynku gier hazardowych w 2018 r. oraz dokonano prognozy rozwoju rynku gier hazardowych na lata 2019-2023. Ponadto wykonano analizę porównawczą rozwiązań prawnych funkcjonujących w innych krajach europejskich i narzędzi wykorzystywanych w celu ograniczania szarej strefy w sektorze gier hazardowych oraz rekomendację oceny ich efektywności. Powyższe opracowanie służyło MF do oceny rynku gier

¹⁴ Druk sejmowy nr 795.

hazardowych w Polsce i podjęcia decyzji odnośnie prawnych ram jego funkcjonowania.

(akta kontroli str.: 326-327)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie analizy rynku gier hazardowych nie stwierdzono nieprawidłowości, za wyjątkiem przyjęcia w OSR projektowanej zmiany ustawy o grach hazardowych nierzetelnych założeń dotyczących nowo wprowadzanej działalności w formie monopolu państwa, w szczególności w zakresie urządzania gier na automatach w salonach gier oraz skutków finansowych projektowanej zmiany ustawy. Błędne było przede wszystkim założenie, że ustawowy limit uruchomionych urządzeń (tj. 1 automat na każde rozpoczęte 1 000 mieszkańców, tj. około 35 tysięcy automatów) zostanie osiągnięty w drugim roku funkcjonowania nowych przepisów. Założenie takie nie korespondowało ani z możliwościami spółki wykonującej monopol państwa (w tym czasu niezbędnego na przygotowanie i wdrożenie projektu uruchomienia salonów gier), ani z tworzonymi przez nowelizowane przepisy warunkami otwierania i prowadzenia działalności salonów gier na automatach. Pierwsze dwa salony otwarto w dniu 30 czerwca 2018 r. Na koniec 2018 r. uruchomiono 23 salony z 525 terminalami do gier. Na koniec III kwartału 2020 r. w salonach gier uruchomione były jedynie 2 864 automaty do gier. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu DPS¹⁵ w okresie dwóch lat od wejścia w życie nowelizacji ugh, tj. od 1 kwietnia 2017 r., nie zrealizowano dodatkowych dochodów budżetowych z tytułu rozszerzenia zakresu dopuszczalnej działalności hazardowej z uwagi na odmienny niż zakładano harmonogram uruchamiania gier. Z uwagi, że proces otwierania salonów gier na automatach rozpoczął się w II połowie 2018 r., natomiast świadczenie gier hazardowych przez sieć Internet uruchomiono 5 grudnia 2018 r., należy oczekiwać, że wykonanie założonych skutków finansowych w tym zakresie nastąpi z zastrzeżeniem odmiennego kalendarza ich realizacji. Przedsięwzięcie wdrażania salonów gier na automatach było i jest projektem o dużej złożoności i wymagało czasochłonnego pozyskania specjalistycznych umiejętności i zasobów do jego realizacji.

1.2. Planowane i zrealizowane dochody z gier hazardowych.

Opis stanu
faktycznego

Przyjmowany w kolejnych ustawach budżetowych plan dochodów z gier hazardowych zakładał coroczny ich wzrost – z 1 383 000 tys. zł w 2016 r. do 2 300 000 tys. zł na koniec 2020 roku (o 66,3%). Wykonanie dochodów z tytułu podatku od gier nie odbiegało znacznie od prognoz zawartych w ustawach budżetowych. Plany dochodów zostały przekroczone w roku 2016 o 1,7%, w roku 2019 o 12,3% i w roku 2020 o 1,6%. Nie wykonano planów dochodów w roku 2017 i 2018, a ich realizacja wyniosła odpowiednio 96% i 99,4%. Mimo tych różnic, dochody z gier hazardowych w latach 2016-2020 corocznie wzrastały, w sumie o 66,2%.

Dochody budżetu państwa z podatku od gier za okres od 2016 do 2020 r. wyniosły łącznie 9 623 490,1 tys. zł, w tym w roku 2016 – 1 406 925 tys. zł, w 2017 – 1 640 203 tys. zł, w 2018 – 1 901 915 tys. zł, w 2019 – 2 336 574 tys. zł i w 2020 (dane wstępne) 2 337 873,1 tys. zł¹⁶. W porównaniu z rokiem poprzednim dochody wzrosły w 2017 r. o 16,6%, w 2018 r. o 16,0%, w 2019 o 22,9%, a w 2020 r. o 0,1%.

¹⁵ Pismo z dnia 10 grudnia 2020 r., znak PS5.0811.3.2020.1.

¹⁶ Dane o wysokości rocznych dochodów z podatku od gier na podstawie rocznej informacji o realizacji ustawy o grach hazardowych i sprawozdań z wykonania budżetu państwa. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.) dochody z podatku od gier wykazywane są w klasyfikacji budżetowej w dziale 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających*

W Ministerstwie Finansów w latach budżetowych 2016-2020 do prognoz dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od gier wykorzystywano jedną metodologię, która uwzględniała: przewidywane wykonanie dochodów z podatku od gier w roku poprzedzającym rok budżetowy, na który przygotowywana była prognoza, oraz dodatkowe zwiększenie dochodów wynikające ze zmian systemowych w związku z przewidywanym wdrożeniem mechanizmów zapewniających większą kontrolę państwa nad rynkiem gier hazardowych oraz dopuszczeniem urządzania gier na automatach w salonach gier na automatach, wprowadzeniem możliwości oferowania gier liczbowych, loterii pieniężnych i innych gier hazardowych przez sieć Internet w formie monopolu państwa.

Ustawa budżetowa na 2016 r. z dnia 25 lutego 2016 r.¹⁷ przedstawiała prognozę dochodów budżetu państwa z podatku od gier na poziomie 1 383 mln zł. Do przygotowania ww. prognozy przyjęto założenia, że przewidywane wykonanie dochodów z podatku od gier w 2015 r. wyniesie 1 360 mln zł i dodatkowo zwiększą się one o 23 mln zł, w wyniku zmiany systemowej wprowadzonej ustawą z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych¹⁸. Dodany art. 7a *ugh* rozszerzył spółkom europejskim możliwość prowadzenia działalności w zakresie określonych gier hazardowych na terytorium RP.

W 2016 r. dochody z tytułu podatku od gier wyniosły 1 407 mln zł, tj. 101,7% prognozy z ustawy budżetowej, natomiast w porównaniu do wykonania 2015 r. były wyższe o 5,2%. Rok 2016 był drugim rokiem, w którym odnotowano (w ujęciu rok do roku) wzrost dochodów z tytułu podatku od gier po latach spadku spowodowanego zmianami wprowadzonymi ustawą o grach hazardowych, które zakładały m.in. stopniową likwidację salonów gier na automatach. Oznacza to, że po całkowitym zamknięciu w 2016 r. salonów gier na automatach nastąpił dalszy rozwój pozostałych segmentów gier hazardowych. Wzrost sprzedaży poszczególnych rodzajów gier hazardowych pozwolił nie tylko na zrekompensowanie spadku dochodów z podatku od gier pobieranego dotychczas w salonach gier, ale również na realizację dochodów z tego tytułu podatku na wyższym poziomie niż w 2015 r.

Ustawa budżetowa na 2017 r. z dnia 16 grudnia 2016 r.¹⁹ przedstawiła prognozę dochodów budżetu państwa z podatku od gier na poziomie 1 709 mln zł, przy założeniach, że przewidywane wykonanie dochodów z podatku od gier w 2016 r. zostanie zrealizowane w wysokości założonej w ustawie budżetowej na ten rok, tj. 1 383 mln zł. Dodatkowe zwiększenie dochodów o 326 mln zł wynikało ze zmian systemowych wprowadzonych *nowelizacją ugh* z dniem 1 kwietnia 2017 r.

W 2017 r. dochody z tytułu podatku od gier wyniosły 1 640,2 mln zł i były niższe w porównaniu do prognozy przyjętej w ustawie budżetowej o 68,8 mln zł, tj. o 4%. Natomiast w porównaniu do wykonania 2016 r. były wyższe o 233,3 mln zł, tj. nominalnie o 16,6%, a realnie o 14,3%. Nie uzyskano w 2017 r. dochodów z objętych monopolem państwa gier na automatach w salonach gier, gdyż działalność w tym segmencie nie została uruchomiona.

W porównaniu do roku 2016 najwyższy wzrost dochodów z podatku od gier (według danych deklarowanych) odnotowano w segmencie zakładów wzajemnych – o 210,8 mln zł, tj. o 107,2%. Według Zastępcy Dyrektora Departamentu DPS²⁰ było to skutkiem wprowadzenia *nowelizacji ugh* z 15 grudnia 2016 r., mającej na celu

osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem, rozdziale 75614 Wpływy z gier, paragrafie 0050 Wpływy z podatku od gier.

¹⁷ Dz. U. poz. 278 ze zm.

¹⁸ Dz. U. poz. 1201.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm.

²⁰ Pismo z dnia 10 grudnia 2020 r., znak PS5.0811.3.2020.1.

m.in. ograniczenie szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych i skierowanie graczy do legalnie organizowanych zakładów wzajemnych. Zawarte w tej ustawie rozwiązania wprowadziły rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą, z którym wiąże się obowiązek blokowania dostępu do stron internetowych nielegalnych operatorów gier hazardowych online przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jak i zakaz udostępniania przez dostawców usług płatniczych swoich usług na tych stronach oraz administracyjne kary pieniężne za niewykonywanie ww. obowiązków. Nowelizacja *ugh* dopuściła także możliwość reklamowania zakładów wzajemnych (bukmacherskich), co zdaniem NIK sprzyjało rozwojowi tego sektora legalnie prowadzonych gier.

Największy spadek dochodów z podatku od gier w 2017 r. w stosunku do roku poprzedniego odnotowano w segmencie gier liczbowych, co – według powołanych wyżej wyjaśnień – mogło być wynikiem obserwowanej zmiany struktury sprzedaży gier objętych monopolem państwa w kierunku gier o szybkiej wypłacalności oraz natychmiastowym wyniku, czyli loterii pieniężnych, wskazującej na zmianę preferencji samych grających. W skali całego roku 2017 zanotowany spadek dochodów z podatku w grach liczbowych w całości rekompensował ich wzrost po stronie loterii pieniężnych.

Ustawa budżetowa na 2018 r. z dnia 11 stycznia 2018 r.²¹ przedstawiała prognozę dochodów budżetu państwa z podatku od gier w kwocie 1 914 mln zł, tj. o 205 mln zł wyższej od przewidywanego wykonania 2017 r. (1 709 mln zł). Dodatkowe zwiększenie dochodów na poziomie 205 mln zł wynikało z uwzględnienia dodatkowych dochodów z tytułu zmian systemowych wprowadzonych nowelizacją *ugh* z dnia 1 kwietnia 2017 r.

W 2018 r. dochody z tytułu podatku od gier wyniosły 1 901,9 mln zł i były niższe w porównaniu do prognozy przyjętej w ustawie budżetowej o 12,1 mln zł, tj. o 0,6%. Natomiast w porównaniu do wykonania 2017 r. były wyższe o 261,7 mln zł, tj. nominalnie o 16%, a realnie o 14,1%.

Zaobserwowano kontynuację w 2018 r. intensywnego wzrostu (o 53%) dochodów z podatku od gier w sektorze zakładów wzajemnych. Nastąpiło również faktyczne rozszerzenie zakresu działalności realizowanej w formie monopolu państwa. W drugim półroczu 2018 r. uruchamiano salony gier na automatach, natomiast w grudniu 2018 r. rozpoczęto świadczenie innych gier hazardowych przez sieć Internet oraz oferowanie loterii pieniężnych i gier liczbowych online. Segment gier liczbowych i loterii pieniężnych był kolejnym, w którym odnotowano znaczący wzrost wpływów z podatku od gier. Najwyższą dynamikę sprzedaży w tym segmencie wykazała multijurysdykcyjna gra Eurojackpot, której organizacja została dopuszczona *nowelizacją ugh*. Wzrost sprzedaży nastąpił również w grupie innych gier i loterii charakteryzujących się szybkim wynikiem i wyższą wypłacalnością, np. Keno i Zdrapki.

W ustawie budżetowej na 2019 r. z dnia 16 stycznia 2019 r.²² określono prognozę dochodów z podatku od gier w kwocie 2 080 mln zł, tj. o 166 mln zł wyższej od przewidywanego wykonania 2018 r. (1 914 mln zł). Szacunku dokonano na podstawie analizy dostępnych danych dotyczących wykonania dochodów w 2018 r. Dodatkowe zwiększenie dochodów na poziomie 166 mln zł wynikało z uwzględnienia dodatkowych dochodów z tytułu nowych obszarów działalności

²¹ Dz. U. poz. 291.

²² Dz. U. 2019, poz. 198.

hazardowej organizowanej w formie monopolu państwa wprowadzonych nowelizacją *ugh* z dnia 1 kwietnia 2017 r.

W 2019 r. dochody z tytułu podatku od gier wyniosły 2 336,6 mln zł i były wyższe w porównaniu do prognozy przyjętej w ustawie budżetowej o 256,6 mln zł, tj. o 12,3%. Natomiast w porównaniu do wykonania 2018 r. były wyższe o 434,7 mln zł, tj. nominalnie o 22,9%, a realnie o 20,1%.

W 2019 r. nastąpił dalszy wzrost liczby podmiotów oferujących legalne zawieranie zakładów wzajemnych w Internecie (18 wobec siedmiu w 2017 r.), co skutkowało wzrostem wpływów z tytułu podatku z zakładów wzajemnych o 201,0 mln zł w porównaniu do 2018 r. Dodatkowo w grudniu 2018 r. rozpoczęło się udostępnianie innych gier hazardowych przez Internet w formie monopolu państwa, co przyniosło w pierwszym pełnym roku funkcjonowania tych rozwiązań wpływ podatku od gier na poziomie 77,5 mln zł.

W pozostałych segmentach gier wzrost dochodów z podatku wynikał ze wzrostu popytu na dane gry. W przypadku gier na automatach w salonach gier wzrost popytu należy wiązać z rosnącą liczbą otwieranych systematycznie salonów gier na automatach, których na koniec 2019 r. działało 201, wobec 23 na koniec 2018 r.

W ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.²³, po nowelizacji, określono prognozę dochodów z podatku od gier w kwocie 2 300 mln zł. Pierwotna prognoza na kwotę 2 660 mln zł została wyliczona w oparciu o przewidywane wykonanie dochodów z podatku od gier w 2019 r. w wysokości 2 320 mln zł, które oszacowano na podstawie wykonania tych dochodów w okresie jedenastu miesięcy 2019 r. (za listopad dane dekladowane). Dodatkowe zwiększenie dochodów na poziomie 340 mln zł wynikało z uwzględnienia dodatkowych dochodów z tytułu działalności hazardowej organizowanej w formie monopolu państwa, w tym związanych z nowymi formami gier wprowadzonymi *znowelizowaną ugh*.

W 2020 r. dochody z tytułu podatku od gier wyniosły 2 337,9 mln zł i były wyższe w porównaniu do prognozy przyjętej w ustawie budżetowej o 37,9 mln zł, tj. o 1,6%. Natomiast w porównaniu do wykonania 2019 r. były wyższe o 1,3 mln zł, tj. o 0,1%.

(akta kontroli str.: 125-126, 158-159, 190-191, 271-274, 326-331)

Oplaty od podmiotów urządzających gry hazardowe, o których mowa w art. 68 ust. 1 *ugh*, wyniosły 44,4 mln zł w 2016 r., 52,6 mln zł w 2017 r., 64,8 mln zł w 2018 r., 46,2 mln zł w 2019 r. i 34,3 mln zł w 2020 r.

Największe wpływy z opłat pochodziły z opłat za wydanie zezwoleń na urządzenie loterii promocyjnych i loterii audiotekstowych. Ich udział w latach 2016–2020 wynosił odpowiednio 64,4%, 61,1%, 43,3%, 54,8%, 69,8% zrealizowanych opłat ogółem w tych okresach. Oplaty za udzielone koncesje na prowadzenie kasyna gry wyniosły w tym okresie odpowiednio: 29,4%, 36,6%, 51,4%, 33,7% i 4,8% kwot ogółem.

(akta kontroli str.: 127-128, 161-162, 193-194, 923-924)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

1.3. Struktura dochodów z podatku od gier hazardowych.

Dochody z podatku od gier z tytułu poszczególnych gier i zakładów wzajemnych nie są wykazywane w budżecie państwa jako odrębna pozycja, co wynika z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków

²³ Dz. U. 2020, poz. 571 ze zm.

*pochodzących ze źródeł zagranicznych*²⁴. Wysokość dochodów z podatku od poszczególnych gier ustalana jest na podstawie danych zadeklarowanych przez podatników. Łączne dochody w tym ujęciu wykazują w kolejnych latach niewielkie różnice w stosunku do danych obejmujących zrealizowane dochody budżetowe. Dochody z podatku od gier zadeklarowane w 2016 r. wyniosły 1 414,0 mln zł, w 2017 r. – 1 657,1 mln zł, w 2018 r. – 1 931,9 mln zł, a w 2019 r. – 2 374,6 mln zł.

W latach 2016–2020 deklarowany podatek od gier liczbowych utrzymywał się na zbliżonym poziomie – w przedziale od 695 165 tys. zł do 765 614 tys. zł. Jego udział w strukturze dochodów podatkowych od gier hazardowych systematycznie malał z 51,0% do 32,1%.

W okresie tym podatek z loterii pieniężnych wzrastał ze 145 779 tys. zł do 219 420 tys. zł (o 50,5%), ale jego udział w strukturze deklarowanego podatku zmalał: z 10,3% do 9,2%.

W 2019 r. budżet państwa uzyskał pierwsze dochody z tytułu podatku od gier kasynowych realizowanych przez Internet w wysokości 79 693 tys. zł, a w 2020 r. 163 462 tys. zł. Ich udział w strukturze deklarowanego podatku wyniósł na koniec 2020 r. 6,9%.

Podatek z kasyn systematycznie wzrastał z 339 096 tys. zł w 2016 r. do 457 570 tys. zł w 2019 r. Z uwagi na sytuację epidemiczną w 2020 r. dochody z podatku od gier w tym segmencie spadły do 319 250 tys. zł. Ich udział w strukturze podatków od gier malał z 24,0% w 2016 r. do 19,3% w 2019 r. i 13,4% w 2020 r.

Najwyższy wzrost deklarowanego podatku zanotował podatek od zakładów wzajemnych z 196 596 tys. zł w 2016 r. do 873 999 tys. zł w 2020 r. (wzrost o 344%). Jego udział w strukturze podatków z gier wzrósł z 13,9% w 2016 r. do 34,7% w roku 2019 i do 36,6% w 2020 r.

W sektorze gier audioteksowych osiągnięto nieduży wzrost deklarowanego podatku z 8 858 tys. zł w 2016 r. do 10 512 tys. zł w roku 2019 i 9 549 tys. zł w 2020 r., a jego udział w strukturze podatków był niski i w badanym okresie wahał się od 0,6% do 0,4%.

Marginalne dochody z podatku od gier osiągnięto z loterii fantowych: 4 tys. zł – 13 tys. zł, a ich udział w strukturze dochodów był bliski 0%.

Na przestrzeni lat 2016-2020 zmieniała się struktura dochodów z podatku od gier hazardowych. Udział podatku od gier liczbowych zmniejszył się z 51% w 2016 r. do 32,1% w 2020 r., jednak nadal pozostaje głównym źródłem podatku na równi z zakładami wzajemnymi, których udział wzrósł odpowiednio z poziomu 13,9% do 36,6%.

Udział dochodów z podatku od gier objętych monopolem państwa w dochodach z tytułu podatku od gier ogółem spadł z poziomu 61,3% w 2016 r. do poziomu 49,6% w 2020 r., niemniej jednak w ujęciu wartościowym wysokość podatku deklarowanego systematycznie wzrastała (również bez uwzględnienia nowych obszarów działalności). Spadek udziału podatku od gier objętych monopolem w dochodach ogółem z podatku od gier jest zatem wynikiem szybciej rosnącego segmentu zakładów wzajemnych i preferencji grających.

²⁴ Dz. U. z 2014 r. poz.1053 ze zm.

Analiza dynamiki deklarowanego podatku od gier w podziale na poszczególne rodzaje gier²⁵ wykazała, że najwyższe przyrosty w latach 2017-2020 wystąpiły w zakładach wzajemnych odpowiednio 107,2%, 52,9%, 32,3% i 6,1% rok do roku²⁶.
(akta kontroli str.: 274-275)

Z analizy danych o wysokości zadeklarowanego podatku od gier według rodzajów gier wynika, że na wzrost dochodów z podatku od gier:

- w 2017 r. w porównaniu do wykonania w 2016 r. wpłynęło przede wszystkim zwiększenie z 196,6 mln zł do 407,4 mln zł dochodów z zakładów wzajemnych (wzrost o 107,2%)²⁷;
- w 2018 r. w porównaniu do wykonania w 2017 r. wpłynęło przede wszystkim zwiększenie z 407,4 mln zł do 622,8 mln zł dochodów z zakładów wzajemnych (wzrost o 52,92%), w tym przez Internet o 66,7% oraz wzrost podatku z loterii pieniężnych o 27,1 mln zł (wzrost o 15,5%);
- w 2019 r. w porównaniu do wykonania w 2018 r. wpłynęło przede wszystkim zwiększenie z 622,8 mln zł do 823,9 mln zł dochodów z zakładów wzajemnych (wzrost o 32,3%);
- w 2020 r. w porównaniu do wykonania w 2019 r. wpłynęło przede wszystkim zwiększenie z 79,7 mln zł do 163,5 mln zł dochodów z gier kasynowych urządzanych przez Internet (wzrost o 105,1%) oraz z 823,9 mln zł do 874,0 mln zł dochodów z zakładów wzajemnych (wzrost o 6,1%). Ujemny wpływ miało natomiast zmniejszenie się z 457,6 mln zł do 319,3 mln zł dochodów z kasyn gry (spadek o 30,2%).

Na wzrost dochodów wpłynęły zmiany systemowe wprowadzone *nowelizacją ugh*, w tym instrumenty mające na celu ograniczenie szarej strefy w zakładach wzajemnych, natomiast w przypadku gier liczbowych wprowadzenie we wrześniu 2017 r. gry liczbowej o charakterze kumulacyjnym – Eurojackpot. Następowala również zmiana preferencji grających i związana z tym zmiana struktury sprzedaży gier objętych monopolem państwa w kierunku gier o natychmiastowym wyniku – loterii pieniężnych, gwarantujących szybką wypłacalność wygranych.
(akta kontroli str.: 122, 159, 191-192, 896-898)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

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

Ministerstwo Finansów monitorowało realizację dochodów budżetowych z tytułu podatku od gier na podstawie sprawozdań operatywnych z wykonania planu dochodów budżetu państwa, na podstawie raportów z systemu Ari@dna2, w którym gromadzone są m.in. dane z deklaracji dla podatku od gier składanych przez podatników.

Informacje o dochodach przekazywano comiesięcznie kierownictwu Departamentu DPS, a wnioski omawiano z nadzorującym członkiem kierownictwa Ministerstwa Finansów. W formie pisemnej przygotowywane były analizy wykonania dochodów

²⁵ Przyjmując, że rok poprzedni równa się 100.

²⁶ Pominęto wzrost podatku generowanego przez salony gier na automatach w roku 2019 o 925,3% w stosunku do roku 2018, gdyż jest to wielkość nieporównywalna, ponieważ salony były dopiero uruchamiane w II półroczu 2018 r.

²⁷ Prezentowane dane o podatku od gier według poszczególnych rodzajów gier na podstawie danych deklarowanych przez podatników.

wykorzystywane do przygotowania projektu ustawy budżetowej oraz rocznego sprawozdania z wykonania budżetu państwa.

Kontrole obszaru gier hazardowych, prowadzone w roku 2016 oraz do końca lutego 2017 r. przez naczelników urzędów celnych i dyrektorów izb celnych²⁸, a od 1 marca 2017 r. po utworzeniu Krajowej Administracji Skarbowej przez naczelników urzędów celno-skarbowych²⁹, obejmowały:

- 1) Przestrzeganie przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie gier hazardowych oraz zachowanie zgodności tej działalności ze zgłoszeniem, udzieloną koncesją lub zezwoleniem na urządzenie gier hazardowych oraz zatwierdzonym regulaminem prowadzenia tych gier.
- 2) Prawdliwość i terminowość wpłat podatku od gier.
- 3) Wywiązywanie się podmiotów z obowiązków w zakresie wpłacania podatku od gier oraz dopłat w grach liczbowych oraz loteriach pieniężnych.

W związku z nowelizacją ustawy o grach hazardowych, kontroli celno-skarbowej podlegało również:

- 4) Przestrzeganie przepisów w zakresie posiadania automatów do gier hazardowych oraz
- 5) Produkcja i obrót automatami do gier hazardowych.

W 2016 r. organy Krajowej Administracji Skarbowej przeprowadziły 307 kontroli urządzania gier hazardowych.

W 2017 r. liczba kontroli wyniosła 552, tj. o 245 kontroli więcej niż w poprzednim roku. W 69 kontrolach (z 552) ujawnione zostały różne nieprawidłowości, co oznacza 12,5% skuteczność. Największą liczbę nieprawidłowości ujawniono przy organizacji zakładów wzajemnych (30) oraz loterii fantowych, promocyjnych i audioteksowych (27).

W 2018 r. przeprowadzono 811 kontroli, przy czym w 100 ujawniono różne nieprawidłowości. Podobnie jak w roku 2017, największą liczbę nieprawidłowości ujawniono przy organizacji loterii fantowych, promocyjnych i audioteksowych (58) oraz zakładów wzajemnych (32).

W 2019 r. przeprowadzono 989 kontroli, przy czym w 99 ujawniono różne nieprawidłowości. Podobnie jak w latach poprzednich, największą liczbę nieprawidłowości ujawniono przy organizacji zakładów wzajemnych (46) oraz loterii fantowych, promocyjnych i audioteksowych (44).

W 2020 r. przeprowadzono 689 kontroli, przy czym w 78 ujawniono różne nieprawidłowości. Największą liczbę nieprawidłowości ujawniono przy organizacji gier urządzanych w salonach gier na automatach (29) oraz gier urządzanych w sieci Internet (24).

W 2016 r. zatrzymano 26 231 automatów do gier urządzanych bez zezwolenia. W 2017 r. 27 635 automatów i w 2018 r. 10 956 automatów. Przedstawione dane wskazują na malejącą liczbę zatrzymywanych automatów do gier spowodowaną ograniczeniem ich występowania na rynku.

Wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania pozwalające na rozszerzenie zakresu dopuszczalnej działalności w zakresie gier hazardowych, a także instrumenty nakierowane na zmniejszenie szarej strefy, w tym dotyczące Rejestru

²⁸ Na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1799 ze zm.).

²⁹ Na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r., poz. 422).

domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą i związane z tym blokowanie stron internetowych oraz płatności miały na celu ograniczenie urządzania nielegalnych gier w sieci Internet.

W ciągu dwóch lat, od 1 kwietnia 2017 do 1 kwietnia 2019 r., do Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą wpisano 6 541 nazw domen wykorzystywanych do nielegalnego urządzania gier hazardowych w Polsce przez 400³⁰ podmiotów nieposiadających stosownych zezwoleń. Domeny te były blokowane przez dostawców usługi dostępu do sieci Internetowej na serwerach własnych. W I kwartale 2019 r. przychody z urządzania w ramach monopolu państwa gier kasynowych przez Internet (eKasyno)³¹ wyniosły 780,6 mln zł, a w trzecim kwartale 2020 r. 2 240,5 mln zł, co oznacza wzrost o 187%. Łączne przychody eKasyna w okresie grudzień 2018 – grudzień 2020 r. wyniosły 12,85 mld zł, w tym w 2019 r. prawie 4 mld zł, zaś w okresie styczeń – grudzień 2020 r. 8,76 mld zł.

Nowelizacja ugh rozszerzyła katalog gier hazardowych urządzanych w ramach monopolu państwa. Nowe regulacje umożliwiły wprowadzenie gry liczbowej multijurydykcyjnej eurojackpot oraz oferowanie gier liczbowych i loterii pieniężnych poprzez sieć Internet. Ustanowiły monopol państwa w zakresie gier kasynowych poprzez sieć Internet, w tym odpowiadającym zasadom gier na automatach, a także monopol państwa w zakresie gier na automatach poza kasynami gry. Sytuacja pandemiczna związana z wirusem SARS-CoV-2 sprawiła, iż internetowy kanał dystrybucji gier kasynowych został mocno spopularyzowany, a liczba graczy na dzień 31 sierpnia 2020 r. przekroczyła 120 tys. W wyniku *nowelizacji ugh* TS oprócz projektu eKasyno oferuje również gry liczbowe oraz loterie pieniężne poprzez sieć Internet. Projekt iLotto zyskał dużą popularność, bowiem na koniec sierpnia 2020 r. zarejestrowanych było ponad 428 tys. graczy, z czego ponad 232 tys. osób (54,3%) korzystało z aplikacji mobilnych na systemy Android i iOS.

(akta kontroli str.: 131-132, 164, 197, 259-262, 332-337, 438-463)

Nowelizacja ugh wprowadziła od 1 kwietnia 2017 r. w art. 15j zakaz posiadania automatów do gier poza ściśle określonymi w ust. 1 wyjątkami oraz regulację, która nakłada odpowiedzialność administracyjną z tytułu nieuprawnionego posiadania automatów do gier (art. 89 ust. 1 pkt 3 i 4 *ugh*). *Nowelizacja ugh* zwiększyła katalog podmiotów mogących ponieść karę za naruszenie przepisów o grach hazardowych oraz zwiększyła ich wysokość.

W wyniku wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych w zakresie kar pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 89 *ugh*, w okresie 2017–2020 kwota nałożonych kar pieniężnych na posiadaczy zależnych i posiadaczy samoistnych lokalu, w którym znajdują się niezarejestrowane automaty do gier, wyniosła w roku 2017 (od kwietnia) 400 tys. zł dla trzech decyzji, w roku 2018 – 9 000 tys. zł dla 45 decyzji, w roku 2019 – 30 500 tys. zł dla 92 decyzji i w 2020 r. – 72 500 tys. zł dla 184 decyzji.

(akta kontroli str.: 260)

Po dwóch latach funkcjonowania ustawy przygotowana została Ocena Skutków Regulacji *ex post nowelizacji ugh* z 15 grudnia 2016 r. W dokumencie tym wyjaśniono w sposób następujący zaistniałą różnicę między założonymi a osiągniętymi rezultatami w odniesieniu do rozszerzenia zakresu dopuszczalnej działalności hazardowej: „W badanym okresie nie zrealizowano dodatkowych

³⁰ Z tej liczby 388 to podmioty zagraniczne.

³¹ Dane z IGH na dzień 8 grudnia 2020 r.

dochodów budżetowych z tytułu rozszerzenia zakresu dopuszczalnej działalności hazardowej z uwagi na odmienny niż zakładano harmonogram ich uruchamiania. Z uwagi, że proces otwierania salonów gier na automatach rozpoczął się w II połowie 2018 r., natomiast świadczenie gier hazardowych przez sieć Internet uruchomiono 5 grudnia 2018 r., należy oczekiwać, że wykonanie założonych skutków finansowych w tym zakresie nastąpi z zastrzeżeniem odmiennego kalendarza ich realizacji. Przedsięwzięcie wdrażania salonów gier na automatach było i jest projektem o dużej złożoności i wymagało czasochłonnego pozyskania specjalistycznych umiejętności i zasobów do jego realizacji. Niezrealizowane zostało założenie dokonane w dokumencie OSR przygotowywanym do projektu Nowelizacji, że ustawowy limit (tj. 1 automat na każde rozpoczęte 1000 mieszkańców tj. ok. 35 tysięcy automatów) zostanie osiągnięty w drugim roku funkcjonowania nowych przepisów. Ustawowy limit maksymalnej liczby eksploatowanych automatów tj. 1 automat na każde rozpoczęte 1000 mieszkańców nie uległ zmianie, a jego faktyczna wielkość jest uzależniona od liczby powiatów i osób je zamieszkujących”.

Według Zastępcy Dyrektora Departamentu DPS³² głównym celem ustawy o grach hazardowych nie są względy ekonomiczne, czyli zwiększenie wpływów do budżetu państwa. Regulacja rynku gier hazardowych ma w swym założeniu ograniczać i zapobiegać patologicznemu hazardowi, chronić zdrowie i interesy graczy oraz przeciwdziałać zagrożeniom, które są związane z tym rynkiem, jak m.in. oszustwa, pranie brudnych pieniędzy czy penetracji przez zorganizowaną przestępczość. Ministerstwo Finansów jako regulator rynku gier hazardowych nie odpowiada za strategię biznesową spółki wykonującej monopol państwa w zakresie gier hazardowych.

(akta kontroli str.: 275-276, 331-332)

Na dzień 31 grudnia 2016 r. w urzędach skarbowych zostały wykazane zaległości netto z tytułu podatku od gier w wysokości 84 222 tys. zł, co stanowiło 98% należności pozostałych do zapłaty. Na koniec 2017 r. zaległości netto wyniosły 101 460 tys. zł (99,9% należności pozostałych do zapłaty), co oznacza, że w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. zwiększyły się one o 17 238 tys. zł, tj. o 20,4%. Na koniec lat 2018 i 2019 zaległości netto wykazywały tendencję malejącą i wynosiły odpowiednio 71 548 tys. zł (spadek o 29,5%) oraz 51 155 tys. zł (spadek o 28,5%). Stanowiło to odpowiednio 99,9% i 100% należności pozostałych do zapłaty. Po trzech kwartałach 2020 r. zaległości netto wyniosły 55 456 tys. zł, co stanowiło 77,7% należności (71 332 tys. zł). Na koniec 2020 r. zaległości wyniosły 53 992 tys. zł. W kontrolowanym okresie nastąpił także spadek wielkości zaległości w stosunku do dochodów budżetowych z tytułu tego podatku – z 6,0% w 2016 r. do 2,3% w 2020 r.

(akta kontroli str.: 126-127, 161, 192-193, 898)

W Ministerstwie Finansów kwestią zaległości podatkowych zajmuje się Departament Poboru Podatków (DPP) znajdujący się w strukturach Krajowej Administracji Skarbowej (KAS). Zgodnie z *ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej*³³ do zadań jej organów należą m.in.: ustalanie, określanie, pobór oraz wykonywanie kontroli podatkowej i czynności sprawdzających, a także wykonywanie kontroli celno-skarbowej. Z danych gromadzonych przez Departament Poboru Podatków³⁴ wynika, że występują zaległości z tytułu podatku od gier, gdyż nie wszyscy podatnicy odprowadzali ten podatek terminowo i w pełnej należnej

³² Pismo z dnia 10 grudnia 2020 r., znak PS5.0811.3.2020.1.

³³ Dz.U. z 2020 r., poz. 505 ze zm.

³⁴ Dalej: DPP.

wysokości. Według Zastępcy Dyrektora Departamentu DPS³⁵ każdy taki przypadek jest inny i wymaga indywidualnej interpretacji KAS.

Organy egzekucyjne w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały: 758 tys. zł w 2016 r., 151 tys. zł w 2017 r. 86 tys. zł w 2018 r., 115 tys. zł w 2019 r. i 116 tys. zł w 2020 r.

Wskaźnik ściągłości, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości z podatku od gier do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi w latach 2016-2020 wyniósł odpowiednio: 7,48%, 20,72%, 2,36%, 3,86% i 2,99%.

Departament DPP monitorował poziom niezapłaconych zobowiązań w zakresie wszystkich podatków, w tym także w zakresie podatku od gier. Monitorowanie zaległości było dokonywane głównie na podstawie miesięcznych sprawozdań:

- Informacji o dochodach wykonanych oraz pozostałych do zapłaty należnościach budżetu państwa,
- Informacji o kształtowaniu się zaległości budżetowych,
- Informacji o należnościach budżetu państwa pozostałych do zapłaty,
- Sprawozdań RB-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

(akta kontroli str.: 277)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

1.5. Szacowana potencjalna wysokość podatku od gier urządzanych nielegalnie

Ministerstwo Finansów prowadzi szacunki szarej strefy w grach hazardowych urządzanych on-line liczone jako procentowy ich udział w rynku. Wyliczenia prowadzone są zarówno wartościowo, jak i procentowo, a ich wyniki pokazują, że skala nielegalnej działalności zmniejsza się.

Zmniejszenie szarej strefy gier hazardowych było jednym z celów nowelizacji ustawy o grach hazardowych. W Departamencie DPS analizowano zmiany rynku zakładów wzajemnych. Celem sporządzanych analiz było zbadanie zmian wielkości legalnego rynku zakładów wzajemnych świadczonych przez sieć Internet w porównaniu do zmian zachodzących na rynku tych zakładów świadczonych nielegalnie.

Sporządzone analizy w Departamencie DPS prezentowały zmiany rynku zakładów wzajemnych w 2017 r. i latach późniejszych. Pierwszą analizę przygotowano po sześciu miesiącach funkcjonowania znowelizowanej z dniem 1 kwietnia 2017 r. ustawy o grach hazardowych. W kolejnych latach, dysponując danymi o przychodach i podatku od gier deklarowanymi przez podatników za 2017, 2018, 2019 i 2020 rok, oszacowano na podstawie przyjętych założeń, że:

- wartość rynku zakładów wzajemnych online w 2016 r. wynosiła ogółem 3 906,2 mln zł, z tego: szacunkowa wartość nielegalnego rynku 3 172,0 mln zł (co stanowiło 81,2% tego rynku ogółem) i wartość legalnego rynku 734,2 mln zł (udział wyniósł 18,8%);
- wartość rynku zakładów wzajemnych online w 2017 r. wynosiła ogółem 5 892,2 mln zł, z tego: szacunkowa wartość nielegalnego rynku 3 565,3 mln zł (co stanowiło 60,5% tego rynku ogółem) i wartość legalnego rynku 2 326,9 mln zł (udział 39,5%);

³⁵ Pismo z dnia 10 grudnia 2020 r., znak PS5.0811.3.2020.1.

- wartość rynku zakładów wzajemnych online w 2018 r. wynosi ogółem 7 679,5 mln zł, z tego: szacunkowa wartość nielegalnego rynku 4 007,4 mln zł (co stanowiło 52,2% tego rynku ogółem) i wartość legalnego rynku 3 672,1 mln zł (udział 47,8%).

Oszacowanie wartości nielegalnych zakładów wzajemnych online, z uwagi na zupełny brak danych administracyjnych czy statystycznych w tym zakresie, oparto na danych zawartych w raporcie Roland Berger z 2014 r.³⁶ dla scenariusza bazowego, tzn. przy założeniu braku zmian w obowiązujących przepisach. Dane wyjściowe do analizy dotyczącej podatku od gier w latach 2017-2018 pochodziły z formularzy IGH, w których podmioty deklarowały należny podatek od gier, a także z hurtowni danych Ari@dna 2.

W 2019 r. Ministerstwo Finansów zakupiło subskrypcję dostępu do bazy danych niezależnej spółki badającej światowe rynki gier hazardowych, na podstawie których przygotowuje nowe wyliczenia udziału szarej strefy w rynku gier hazardowych online, w tym zakładów wzajemnych. Ze względu na zastosowanie dwóch różnych metod wyliczeń i różnych źródeł danych MF wskazało na merytorycznie niezasadne bezpośrednie porównywanie wyników tych dwóch kalkulacji.

Wykorzystując nową metodologię liczenia udziału szarej strefy w rynku gier hazardowych online opartą o bazę danych H2 (na dzień 4 grudnia 2020 r.), wyliczono, że:

- wartość rynku zakładów wzajemnych online w 2016 r. wynosiła ogółem 2 042,4 mln zł, z tego: szacunkowa wartość nielegalnego rynku 1 308,1 mln zł (co stanowiło 64,1% tego rynku ogółem) i wartość legalnego rynku 734,2 mln zł (udział wynosił 35,9%);
- wartość rynku zakładów wzajemnych online w 2017 r. wynosiła ogółem 3 069,4 mln zł, z tego: szacunkowa wartość nielegalnego rynku 742,5 mln zł (co stanowiło 24,2% tego rynku ogółem) i wartość legalnego rynku 2 326,9 mln zł (udział 75,8%);
- wartość rynku zakładów wzajemnych online w 2018 r. wynosiła ogółem 4 642,0 mln zł, z tego: szacunkowa wartość nielegalnego rynku 764,0 mln zł (co stanowiło 16,5% tego rynku ogółem) i wartość legalnego rynku 3 878,0 mln zł (udział 83,5%);
- wartość rynku zakładów wzajemnych online w 2019 r. wynosiła ogółem 6 252,1 mln zł, z tego: szacunkowa wartość nielegalnego rynku 771,8 mln zł (co stanowiło 12,3% tego rynku ogółem) i wartość legalnego rynku 5 480,4 mln zł (udział 87,7%);
- wartość rynku zakładów wzajemnych online w 2020 r. wynosiła ogółem 6 859,41 mln zł, z tego: szacunkowa wartość nielegalnego rynku 634,2 mln zł (co stanowiło 9,2% tego rynku ogółem) i wartość legalnego rynku 6 225,1 mln zł (udział 90,8%).

(akta kontroli str.: 122, 159, 191, 244-246, 331-332, 438, 875)

Dochody budżetu państwa z tytułu podatku od zakładów wzajemnych urządzanych legalnie przez Internet w latach 2016–2019 kształtowały się odpowiednio w wysokości: 88,1 mln zł, 279,2 mln zł, 465,4 mln zł, 657,6 mln zł.

Oszacowane potencjalne dochody z podatku od zakładów wzajemnych w Internecie urządzanych nielegalnie wynosiły w 2016 r.³⁷ 157,0 mln zł, w 2017 r. 89,1 mln zł,

³⁶ Raport dotyczący czarnego rynku zakładów bukmacherskich w Polsce.

³⁷ Wartość potencjalnych dochodów z podatku od gier od nielegalnie urządzanych zakładów wzajemnych wyliczono jako iloczyn obowiązującej stawki podatku dla zakładów wzajemnych online (12%) i wartości rynku nielegalnych zakładów

w 2018 r. 91,7 mln zł, w 2019 r. 92,6 mln zł i w 2020 r. 76,1 mln zł. Stanowiło to odpowiednio: 64,1%, 24,2%, 16,5%, 12,3% i 9,2% udziału szarej strefy w dochodach podatkowych generowanych przez rynek zakładów wzajemnych online. Dane te wskazują na jednoznaczny spadkowy trend udziału szacowanych dochodów podatkowych z zakładów wzajemnych urządzanych nielegalnie w dochodach podatkowych ogółem z tych gier.

(akta kontroli str.: 276, 900-901)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.6. Dopłaty w grach objętych monopolem państwa.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 80 ust. 1 *ugh*, w grach objętych monopolem państwa ustanowione zostały dopłaty w wysokości: 25% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze – w grach liczbowych, 10% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze – w loteriach pieniężnych i grze telebingo. TS zobowiązany był do obliczania, poboru oraz wpłacania dopłat na rachunek właściwego urzędu skarbowego – za okresy i w terminach określonych dla dokonywania w danej grze wpłat z tytułu podatku od gier. Dyrektor właściwej izby administracji skarbowej obowiązany był przekazać kwoty wpłaconych dopłat na rachunek Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, Funduszu Promocji Kultury, Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych oraz Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Przychody funduszy z dopłat w grach hazardowych wyniosły w roku 2016 – 986 050 tys. zł, w 2017 – 959 039 tys. zł (spadek rok do roku o 2,7%), w 2018 r. – 1 045 679 tys. zł (wzrost o 9,0%), w 2019 r. – 1 093 095 tys. zł (wzrost o 4,5%), w 2020 r. – 1 103 997 tys. zł (wzrost o 1,0%).

(akta kontroli str.: 122, 155, 188, 866-867)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację dochodów budżetu państwa z podatku od gier hazardowych, które, wzrosły 1 406 925 tys. zł w 2016 r. do 2 337 873 tys. zł w roku 2020 (według wstępnych danych), tj. o 66,2%. Przyczyniło się do tego zezwolenie na udział w grach hazardowych przez Internet. Zwiększenie rodzajów legalnych gier dostępnych w Internecie przyniosło znaczący wzrost dochodów budżetowych.

Planowanie dochodów budżetowych z podatku od gier było rzetelne, a dochody realizowane w zaplanowanej wysokości.

Prowadzono nadzór nad poziomem zaległości w podatku od gier, a w kontrolowanym okresie nastąpił spadek kwoty zaległości, a także spadek ich wielkości w stosunku do dochodów budżetowych z tytułu tego podatku – z 6,0% w 2016 r. do 2,3% w 2020 r.

Realizowany przez Ministerstwo monitoring rynku gier hazardowych był efektywny. Prowadzono analizy występowania gier hazardowych urządzanych nielegalnie, modyfikowano metodykę prowadzenia tych analiz, a ich wyniki wykorzystywano do prowadzenia działań zmierzających do ograniczenia skali gier hazardowych organizowanych w szarej strefie. Wprowadzone przez Ministerstwo Finansów regulacje obejmowały zarówno działania związane z ograniczeniem urządzania

nielegalnych gier hazardowych, jak i rozwiązania, których celem było m.in. stymulowanie konkurencyjności podmiotów urządzających legalnie gry hazardowe oraz wzrost efektów funkcjonowania monopolu państwa. Wynikiem wprowadzonych zmian był przyrost liczby operatorów zakładów wzajemnych, w tym rezygnujących z działalności w szarej strefie i podejmujących działania na rzecz legalnego funkcjonowania w Polsce. Zwiększała się oferta produktowa spółki wykonującej monopol państwa.

W ocenie NIK, umożliwienie w ramach monopolu państwa urządzania gier liczbowych i loterii pieniężnych w Internecie, funkcjonowanie legalnych salonów gier na automatach, a także internetowego kanału gier kasynowych w ramach eKasyna spółki Totalizator Sportowy stanowiło właściwe, kompleksowe podejście do organizacji gier hazardowych. Było to działanie adekwatne do zidentyfikowanych zmieniających się preferencji konsumentów w kierunku wzrostu popularności internetowego kanału dystrybucji gier hazardowych.

Przy opracowywaniu Oceny Skutków Regulacji projektowanej zmiany ustawy o grach hazardowych nie uwzględniono jednak w sposób adekwatny wszystkich uwarunkowań dotyczących nowo wprowadzanej działalności w formie monopolu państwa, w szczególności dotyczących urządzania gier na automatach w salonach gier. W efekcie błędne było przede wszystkim przyjęte założenie, że ustawowy limit uruchomionych urządzeń (tj. 1 automat na każde rozpoczęte 1000 mieszkańców, czyli ok. 35 tysięcy automatów) zostanie osiągnięty w drugim roku funkcjonowania nowych przepisów. Założenie takie nie korespondowało ani z możliwościami spółki wykonującej monopol państwa, ani z tworzonymi przez nowelizowane przepisy warunkami otwierania i prowadzenia działalności salonów gier na automatach. W opracowanej w czerwcu 2019 r. Ocenie Skutków Regulacji *ex post* wskazano, że w okresie dwóch lat od wejścia w życie nowelizacji *ugh*, tj. od 1 kwietnia 2017 r., nie zrealizowano dodatkowych dochodów budżetowych z tytułu rozszerzenia zakresu dopuszczalnej działalności hazardowej z uwagi na odmienny niż zakładano harmonogram uruchamiania gier. Z uwagi, że proces otwierania salonów gier na automatach rozpoczął się w II połowie 2018 r., natomiast świadczenie gier hazardowych przez sieć Internet uruchomiono 5 grudnia 2018 r., należy oczekiwać, że wykonanie założonych skutków finansowych w tym zakresie nastąpi z zastrzeżeniem odmiennego kalendarza ich realizacji. Przedsięwzięcie wdrażania salonów gier na automatach było i jest projektem o dużej złożoności i wymagało czasochłonnego pozyskania specjalistycznych umiejętności i zasobów do jego realizacji.

OBSZAR

2. Zasady organizowania gier hazardowych i nadzór nad rynkiem gier.

2.1. Monitorowanie stanu zaawansowania wprowadzenia przez Totalizator Sportowy sp. z o.o. działalności w zakresie gier na automatach poza kasynem.

Opis stanu faktycznego

Prezes Rady Ministrów powierzył³⁸ Totalizatorowi Sportowemu sp. z o.o. wykonywanie monopolu państwa w zakresie prowadzenia działalności w zakresie gier na automatach poza kasynem gry oraz urządzania gier hazardowych przez sieć

³⁸ Na podstawie art. 5 ust. 1b, ust. 1c i 2 *ugh*.

Internet, z wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych³⁹ z dniem 1 kwietnia 2017 r.

Salony gier na automatach sukcesywnie były otwierane od drugiej połowy 2018 r. Na koniec III kw. 2020 r. działały 442 salony, w których eksploatowano 2 864 automatów do gier, natomiast kolejne 53 salony były przygotowywane do rozpoczęcia sprzedaży, a liczba wstępnie zainstalowanych automatów w tych salonach wynosiła 78.

(akta kontroli str.: 467)

W dniu 30 sierpnia 2017 r. do Ministerstwa Finansów wpłynął wniosek Totalizatora Sportowego sp. z o.o. o zatwierdzenie „Regulaminu gier na automatach w salonach gier na automatach”. W ramach prowadzonego postępowania TS był wielokrotnie wzywany do doprecyzowania i uzupełnienia zapisów ww. regulaminu. Z uwagi na terminy, w których TS udzielał odpowiedzi na wezwania organu, jak również wnioski o przedłużenie terminu do udzielenia odpowiedzi, Minister Finansów postanowieniem z dnia 28 lutego 2018 r. wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy na 30 marca 2018 r. Decyzja zatwierdzająca ww. regulamin została wydana 22 marca 2018 r.⁴⁰ TS nie składał wniosków o dokonanie zmian w „Regulaminie gier na automatach w salonach gier na automatach”.

(akta kontroli str.: 467, 488-865, 954-1088)

W latach 2016-2020 TS pięciokrotnie zwracał się do MF z pytaniami oraz uwagami dotyczącymi urządzania gier w salonach gier na automatach. Ponadto TS przekazał uwagi⁴¹ do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 30 marca 2017 r.⁴² w sprawie zasad usytuowania na terenie gmin salonów gier na automatach wraz z postulatem rozważenia możliwości jego zmiany poprzez:

- 1) zoptymalizowanie listy obiektów wrażliwych pod kątem rzeczywistej potrzeby ograniczenia negatywnych skutków społeczno-ekonomicznych hazardu,
- 2) rezygnację z niedookreślonych pojęć, w szczególności katalogu oraz definicji obiektów wrażliwych wymienionych w rozporządzeniu oraz odległości od nich,
- 3) jednoznaczne rozstrzygnięcie możliwości akceptacji planowanej lokalizacji salonu gier na automatach.

Pismem z 26 października 2020 r.⁴³ TS został poinformowany, że wydanie nowego rozporządzenia jest konsekwencją procedowanego projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo celne oraz niektórych innych ustaw* (UD3), w którym przewidziana została m.in. zmiana, zawartego art. 15 ust. 1b *ugh*, zakresu upoważnienia ustawowego dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia, w drodze rozporządzenia, zasad usytuowania na terenie gminy salonów gier na automatach. W wyniku ww. zmiany zakresu kompetencji do skonkretyzowania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych zasad planowanej lokalizacji salonów gier, wydanie nowego rozporządzenia jest nieodzowne. Wskazane zostało dodatkowo, że projekt ten będzie przedmiotem konsultacji (m.in. poprzez opublikowanie na stronie RCL).

W zakresie pytań i uwag TS dotyczących urządzania innych gier hazardowych, szczególnie nowo wprowadzonych, 30 marca 2017 r. TS wniósł zapytanie dotyczące sposobu prowadzenia ewidencji wypłaconych (wydanych) wygranych, których wartość wynosi co najmniej 2 280 zł. Pismem z 5 kwietnia 2017 r. MF wskazało na

³⁹ Pismo DSKP/559/2017/KT z 1 kwietnia 2017 r.

⁴⁰ Decyzja PS4.6850.2.2017 z 22 marca 2018 r.

⁴¹ Pismo TS z 20 października 2020 r.

⁴² Pismo TS z 24 lutego 2020 r. znak: ZAR-070-2-9/2020 oraz 20 października 2020 r., znak: ZAR-0702-9/2020.

⁴³ Odpowiedź Zastępcy Dyrektora Departamentu DPS znak: nr PS3.6880.17.2020.

brak zastrzeżeń, aby wygrane w wysokości 2 280 zł były ujmowane w dotychczasowej ewidencji, prowadzonej dla wypłaconych wygranych o wartości co najmniej 20 000 zł⁴⁴.

TS złożył trzy wnioski o zatwierdzenie regulaminów gier, w których zawarte były nowe zasady ich organizacji. W przypadku regulaminu gier w karty zarządzanych przez Internet⁴⁵ pierwotnie zaproponowane w regulaminie rozwiązanie stwarzało możliwość gry w pokera w formie gry tzw. „stolikowej”, co było niezgodne z przepisami. Po wprowadzeniu przez TS niezbędnych zmian regulamin został zatwierdzony.

W projektach dwóch regulaminów loterii pieniężnych TS proponował:

- wprowadzenie *Regulaminu Loterii Pieniężnych*, tj. jednego ramowego regulaminu dla wielu loterii „zdrapek”⁴⁶,
- zmianę sposobu ustalania ogólnej wartości wygranych oraz ogólnej minimalnej wartości wygranych w loterii pieniężnej w tzw. „terminalowych” regulaminach loterii pieniężnych⁴⁷.

Powyższe rozwiązania zastosowane przez TS zostały ocenione jako niezgodne z przepisami *ugh* i w obu postępowaniach zostały wydane decyzje odmawiające zatwierdzenia ww. regulaminów.

(akta kontroli str.: 466-592, 611-865, 936-953)

Ministerstwo Finansów nie podejmowało działań mających na celu ocenę czy obowiązki nałożone na TS nie powodują ograniczenia działań spółki wykonującej monopol państwa w nadmierny sposób, a tym samym zmniejszają konkurencyjność w stosunku do podmiotów działających w „szarej strefie”. Zastępca Dyrektora Departamentu DPS wskazał wiele przesłanek powodujących brak możliwości porównania działalności TS jako monopolisty z podmiotami „szarej strefy”⁴⁸. Ministerstwo Finansów nie posiada kompletnych danych pozwalających na ocenę i monitorowanie ekonomicznej i organizacyjnej oceny uzasadnienia wprowadzania nowych gier hazardowych przez TS, bowiem niezbędne dane stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Zastępca Dyrektora Departamentu DPS wyjaśnił, że *ugh* nie uprawnia również ministra właściwego do spraw finansów publicznych do zlecenia audytu działalności operacyjnej podmiotów zarządzających gry hazardowe. Brak jest informacji dotyczących poszczególnych pozycji kosztów, co uniemożliwia dokonanie analizy, na którą składają się także dane organizacyjno-operacyjne. Na podstawie posiadanych danych stanowiących podstawę naliczenia podatku Minister Finansów prowadzi analizy wygrawalności poszczególnych gier hazardowych, które mogą kierunkowo obrazować ekonomiczne lub organizacyjne uzasadnienie wprowadzania nowych gier hazardowych. Zdaniem NIK dobrą praktyką byłoby jednak dokonywanie wszechstronnej analizy i uwzględnianie w podejmowanych działaniach kwestii, czy regulacje prawne dotyczące zarządzania gier hazardowych przez spółkę wykonującą

⁴⁴ Pismo TS z 30 marca 2017 r. oraz odpowiedź Zastępcy Dyrektora Departamentu DPS z 5 kwietnia 2017 r.

⁴⁵ Wniosek o zatwierdzenie *Regulaminu gier w karty, gier w kości, gier cylindrycznych oraz gier na automatach zarządzanych przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o. przez sieć Internet* z 19 grudnia 2017 r. W październiku 2018 r. TS sp. z o.o. poinformował Ministra Finansów o sporządzeniu odrębnych regulaminów dla każdego rodzaju zarządzanej gry przez Internet. Ostatecznie *Regulamin gier w karty zarządzanych przez sieć Internet* został zatwierdzony decyzją PS4.6852.9.2017 z 21 listopada 2018 r.

⁴⁶ Wniosek z 17 sierpnia 2017 r. dot. *Regulaminu Loterii Pieniężnych*. Minister odmówił zatwierdzenia regulaminu decyzją z 6 grudnia 2017 r. – PS4.6855.5.2017.

⁴⁷ Wniosek z 21 grudnia 2017 r. dotyczył regulaminów loterii pieniężnych *Słówka, Rzutki/Szczęśliwy Rzut, Premia/Symbole, Skarbonka, Kółko i krzyżyk*. Decyzją PS4.6855.7.2017 z 30 maja 2017 r. Minister odmówił zatwierdzenia regulaminów tych gier. Pismem z 18 czerwca 2018 r. TS złożyła odwołanie od decyzji. Po ponownej analizie materiałów ostatecznie decyzją PS4.6838.9.2018 z 10 sierpnia 2018 r. Minister utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Przedłożone nowe regulaminy ww. gier, spełniające wymogi art. 18 ust. 2 *ugh*, uzupełnione o określone transze losów i poszczególne wygrane w transzy, zostały zatwierdzone w dniu 13 stycznia 2021 r.

⁴⁸ Pismo PS5.0811.3.2020.8 z 8 stycznia 2021 r.

monopol państwa nie powodują, że sposób prowadzenia tej działalności jest nadmiernie ograniczony, utrudniony lub kosztochłonny. Wprowadzane regulacje, dotyczące w szczególności nowych gier hazardowych, zwiększających ofertę spółki, mogą powodować, że ich uruchomienie jest opóźnione, mniej dochodowe, ekonomicznie lub organizacyjnie nieuzasadnione, np. przez koszt lub czasochłonność ich realizacji, a tym samym ograniczają możliwość uzyskania dodatkowych dochodów budżetowych. Przykładowo, w salonach gier na automatach, odmiennie niż w kasynach gry, dane dotyczące podstawy opodatkowania przechowywane są w systemie teleinformatycznym rejestrującym i archiwizującym przebieg gry. Do celów kontroli salonów gry na automatach nie ma więc potrzeby uzyskiwania i przechowywania zapisu sygnału wizyjnego przebiegu gry na automatach. Trudności organizacyjne i wyższe koszty generuje obowiązek podania także dla automatów rezerwowych, już na etapie wnioskowania o rejestrację automatu, adresu jego przyszłej eksploatacji oraz planowanego terminu rozpoczęcia eksploatacji. Dla automatów rezerwowych rzetelne określenie terminu przyszłej eksploatacji jest niemożliwe do określenia na etapie wnioskowania o jego rejestrację, gdyż rozpoczęcie eksploatacji jest zdarzeniem niepewnym bowiem związanym z awarią automatu, której nie można zaplanować. Ponadto, przypisanie adresu przyszłej eksploatacji do danego automatu rezerwowego powoduje nieuzasadnione, wyższe koszty prowadzonej działalności, wynikające z braku elastyczności korzystania z automatów rezerwowych. Przyjęty w *ugh* model certyfikacji dla automatów do gier oznacza konieczność przeprowadzenia badania technicznego każdego z identycznych urządzeń tego samego typu⁴⁹, a także obowiązek ponownego badania technicznego każdego urządzenia przy np. wgraniu identycznej gry na każde z urządzeń tego samego typu. Taki model generuje dla spółki wykonującej monopol państwa znaczne, możliwe do uniknięcia koszty oraz powoduje przestoje w uzyskiwaniu przychodów przez dużą liczbę automatów jednocześnie.

(akta kontroli str.: 467-470, 926-934)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2. Przeciwdziałanie oferowaniu gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych, w tym funkcjonowanie Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą.

Opis stanu
faktycznego

Przedsiębiorcy telekomunikacyjni świadczący usługi dostępu do sieci Internet zostali zobowiązani przepisem art. 15f ust. 5 pkt 1 *ugh* do nieodpłatnego uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do *Rejestru* poprzez ich usunięcie z systemów teleinformatycznych, służących do zamiany nazw domen internetowych na adresy IP, nie później niż w ciągu 48 godzin od dokonania wpisu do *Rejestru*. Są także zobowiązani przepisem art. 15f ust. 5 pkt 2 *ugh* do nieodpłatnego przekierowania połączeń odwołujących się do nazw domen internetowych wpisanych do *Rejestru* do strony internetowej prowadzonej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Zawiera ona komunikat, skierowany do odbiorców usługi dostępu do Internetu obejmujący w szczególności informacje o lokalizacji *Rejestru*, wpisaniu szukanej nazwy domeny internetowej do tego *Rejestru*, listę podmiotów legalnie

⁴⁹ Odminnym modelem certyfikacji jest objęcie automatów procesem homologacji, co pozwoliłoby na ograniczenie procesu badania technicznego do jednego urządzenia danego typu.

oferujących gry hazardowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także powiadomienie o grożącej odpowiedzialności karno-skarbowej uczestnika gier urządzanych wbrew przepisom ustawy.

W przypadku świadczenia usług płatniczych na stronie internetowej wykorzystującej nazwę domeny internetowej wpisanej do *Rejestru*, dostawca usług płatniczych został zobowiązany do zaprzestania świadczenia tych usług w ciągu 30 dni od dnia dokonania wpisu domeny do *Rejestru*⁵⁰.

(akta kontroli str.: 481, 1106-1116)

Według stanu na 10 lutego 2021 r. w *Rejestrze domen* znajdowało się 13 tys. stron, na których oferowano gry hazardowe niezgodnie z *ugh*. Wśród nich znajdowały się domeny o zbliżonych nazwach, tak zwane „domeny klonów”. W celu ograniczenia lub wyeliminowania dostępu w Polsce do stron internetowych wykorzystujących nazwy tzw. „domen klonów” domen internetowych wpisanych już do *Rejestru*, podjęto działania organizacyjne mające na celu szybsze blokowanie „domen klonów” domen wpisanych już do *Rejestru*. Polegały one na umożliwieniu przekazywania przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu zabezpieczonego materiału dowodowego dotyczącego „domen klonów” drogą elektroniczną. Ponadto wnioski o wpis do *Rejestru domen* są zatwierdzane przez upoważnionego podsekretarza stanu również w formie elektronicznej. Według Zastępcy Dyrektora Departamentu DPS⁵¹ działania te pozwoliły na przyspieszenie procesu zatwierdzania wpisu domen do *Rejestru domen*, a zatem skrócenie czasu wpisu „domen klonów” do *Rejestru domen*. Wdrożone czynności wpłynęły nie tylko na wzrastającą liczbę nazw domen wpisanych do *Rejestru*, ale również na zwiększenie częstotliwości wpisów, a tym samym blokad stron internetowych.

Wprowadzenie *Rejestru* zostało przygotowane przez Departament Zarządzania Informatyzacją we współpracy z firmą informatyczną na podstawie zlecenia z 27 lutego 2017 r. Wartość zlecenia wynosiła 31,2 tys. zł.

Ministerstwo Finansów zidentyfikowało zjawisko reklamowania nowych „domen klonów” w postaci rankingów nielegalnych kasyn internetowych. Zamieszczone na tych stronach internetowych informacje (w języku polskim) o dostępnych dla klientów z Polski stronach bądź operatorach oferujących gry hazardowe online, poza tym, że stanowiły niezgodną z ustawą o grach hazardowych reklamę i promocję hazardu, umożliwiały również bezpośrednie przejście na stronę konkretnego, nielegalnego kasyna. W celu ograniczenia zidentyfikowanych negatywnych zjawisk związanych ze stronami oferującymi nielegalne gry hazardowe, w tym „domeny klonów”, podjęto działania legislacyjne mające na celu zmianę przesłanek dokonania wpisu nazw domen do *Rejestru domen* oraz zmianę art. 15f ust. 6 *ugh*, w zakresie przeniesienia możliwości zatwierdzania wpisu do *Rejestru*, jego zmiany lub wykreślenia z poziomu centralnego na poziom podległego, wyznaczonego organu KAS. Sporządzono projekt z uwzględnieniem zmian *ugh*. W dniu 8 grudnia 2020 r. projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw* wpłynął do Sejmu (druk 833). W dniu 25 lutego 2021 r. projekt został uchwalony przez Sejm i następnie przekazany do Senatu.

Zastępca Dyrektora Departamentu DPS wyjaśnił, że zmiany mają na celu rozszerzenie przesłanek wpisu domen do *Rejestru*. Blokowanie stron internetowych, które służą reklamowaniu i afiliacji domen, na których nielegalnie urządzone są gry hazardowe w sieci Internet, spowoduje spadek pozycji w wynikach wyszukiwania

⁵⁰ Na mocy przepisu art. 15g *ugh*.

⁵¹ Pismo PS5.0811.3.2020.8 z 8 stycznia 2021 r.

(dostępności dla graczy) w przeglądarkach internetowych, co przełoży się również na spadek pozycji nielegalnych kasyn internetowych. Oprócz ograniczenia wyświetlania informacji o nielegalnych kasynach/grach hazardowych w wyszukiwarkach internetowych zmiana przepisów będzie uniemożliwiała omijanie przepisów ustawy o grach hazardowych w zakresie nielegalnej reklamy hazardu w sieci Internet.

(akta kontroli str.: 482)

Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego przekazał w 2017 r. akta 20 spraw, w odniesieniu do których Minister Finansów wszczął postępowania w sprawie niewywiązywania się z obowiązków, wynikających z *ugh*, przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz przez dostawców usług płatniczych. Po przeprowadzeniu postępowań stwierdzono, że brak było podstaw prawnych do wymierzenia kary pieniężnej i w grudniu 2018 r. postępowania zostały umorzone.

Po wejściu życie w dniu 2 stycznia 2019 r. ustawy z 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw⁵², w okresie od czerwca do grudnia 2020 r. zostały podjęte i zakończone czynności audytowe w zakresie wykonania obowiązków określonych w art. 15f ust. 5 ustawy o grach hazardowych wobec siedmiu przedsiębiorców telekomunikacyjnych. U żadnego z przedsiębiorców telekomunikacyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 1106-1115)

W Informacjach o realizacji ustawy o grach hazardowych za lata 2017-2019, wskazano, że w początkowym okresie od uruchomienia *Rejestru*, MF oraz organy KAS zajmowały się monitorowaniem sieci Internet i były ukierunkowane głównie na identyfikowanie stron internetowych pod kątem naruszania przepisów ustawy, w szczególności na potrzeby funkcjonowania *Rejestru*.

(akta kontroli str.: 105-211)

Na losowo wybranej próbie 50 domen wpisanych do *Rejestru* do dnia 31 grudnia 2020 r. NIK przeprowadził weryfikację możliwości otwarcia stron internetowych. W badanej próbie wylosowano domeny wpisane do *Rejestru* w 2017 r. w liczbie czterech domen (8%), w 2018 – 16 (32%), 2019 – 10 (20%), 2020 r. – 20 (40%). Wystąpiły znaczne rozbieżności pomiędzy treściami wyświetlanymi przy korzystaniu z usług czterech operatorów usług telekomunikacyjnych. W przypadku jednego wszystkie zadane wywołania domen ujętych w *Rejestrze* prawidłowo wyświetlały komunikat Ministerstwa Finansów, o którym mowa w art. 15f ust. 5 pkt 2 *ugh*. Analogiczna weryfikacja przeprowadzona z wykorzystaniem dostępu do Internetu od drugiego operatora usług telekomunikacyjnych wykazała, że żadna z 50 stron po wywołaniu nie powodowała przekierowania do strony z komunikatem MF. Natomiast prawidłowo wyświetliło się 25 (50%) stron internetowych oferujących nielegalne gry hazardowe, w tym w przypadku 13 stron w wyniku przekierowania do innych aktywnych domen. Wywołanie pozostałych domen powodowało przekroczenie czasu oczekiwania, komunikat o niebezpiecznej treści itp. Przy skorzystaniu z usług dostępu do Internetu u dwóch kolejnych operatorów wyniki były zbliżone, ponieważ komunikat MF uzyskano w przypadku 13-14 domen (ok. 26-28%), dostęp do nielegalnych gier hazardowych uzyskano w 25-26 (ok. 50-52%) przypadkach. Przy pozostałych stronach nastąpił błąd wyświetlania, przekroczenie czasu wywołania lub domena była niewykorzystywana. Jednocześnie należy nadmienić, że przekierowanie do innych stron – tzw. „domen klonów” nastąpiło w przypadku 12 i 18 domen (odpowiednio 24% i 36%) i były to domeny zarówno już wpisane do

⁵² Dz. U. z 2018 r. poz. 2354.

Rejestru, jak i zupełnie nowe. W wyniku przeprowadzonych oględzin stron stwierdzono, że różnice wyświetlanych treści występują również przy korzystaniu z usługi dostępu do Internetu dostarczanej przez tego samego operatora.

(akta kontroli str.: 933, 1099-1206)

Operatorzy usług telekomunikacyjnych wyjaśnili⁵³, że mają obowiązek blokowania stron internetowych wpisanych do *Rejestru* we własnych systemach teleinformatycznych służących do zamiany nazw domen internetowych na adresy IP⁵⁴, jednak zasady działania sieci Internet oraz struktury urządzeń sieciowych pozwalają m.in. na połączenia bezpośrednie pomiędzy serwerami z pominięciem serwerów zarządzanych przez operatorów telekomunikacyjnych. Ustalenie przyczyn wyświetlania się kolejnych stron wymaga prześledzenia szczegółowej ścieżki transmisji danych podczas połączenia. Transmisja danych z pominięciem serwerów operatorów była wskazywana przez operatorów jako główna przyczyna nieskutecznie realizowanej blokady wyświetlania stron internetowych wpisanych do *Rejestru*. Podkreślenia wymaga fakt, że problem nieskutecznie realizowanej blokady wyświetlania stron internetowych był zgłaszany przez Ministra Cyfryzacji w czasie prac nad zmianą ustawy w 2016 r.⁵⁵ Zidentyfikowano wówczas ryzyko, że *Rejestr* stworzy rodzaj fikcji prawnej, tzn. że strona internetowa będzie formalnie zablokowana, ale dostęp do niej będzie nadal możliwy, np. z innego adresu www.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu DPS⁵⁶ działania w zakresie monitorowania i weryfikacji wykonania obowiązków blokowania dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen wpisane do *Rejestru* prowadzone są przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu i sporządzony protokół oględzin stron internetowych wraz z uzupełnieniem dotyczącym operatorów świadczących usługi dostępu do sieci Internet zostanie przekazany do wykorzystania i podjęcia czynności audytowych. Nadzorem nad organami KAS w zakresie gier hazardowych zajmuje się Departament Nadzoru nad Kontrolami.

W związku z otrzymaną informacją o niespełnianiu przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, z którego usług korzystano podczas przeprowadzonych oględzin 26 stycznia 2021 r. Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu podjął czynności mające na celu zweryfikowanie otrzymanego wyniku oględzin stron internetowych. Weryfikacją objęto wskazane w protokole oględzin domeny, które nie były blokowane bądź pojawiała się inna informacja niż komunikat Ministerstwa Finansów. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji ustalono, iż przy próbie połączenia się z ww. domenami nastąpiło przekierowanie do strony z komunikatem Ministerstwa Finansów. Ponadto w ramach podjętych czynności dokonano weryfikacji, której wynik nie pozwalał jednoznacznie stwierdzić, czy obowiązek przez przedsiębiorcę jest spełniony. W związku z tym zasadne jest objęcie czynnościami audytowymi wskazanego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego.

(akta kontroli str.: 933, 1096-1206)

⁵³ NIK zwróciła się, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, do operatorów telekomunikacyjnych, z których usług dostępu do Internetu korzystała w trakcie badań dostępności stron z nazwami domen internetowych wpisanych do *Rejestru* z prośbą o informacje i wyjaśnienia dotyczące uzyskanego dostępu do tych stron.

⁵⁴ W systemie, który odpowiada na zapytania o nazwy domen. Zapewnia rejestrację nazw domen internetowych i ich powiązanie z numerami IP oraz realizuje bieżącą obsługę komputerów odnajdujących adresy IP odpowiadające poszczególnym nazwom domen. Jest nieodzowny do działania prawie wszystkich usług sieci Internet.

⁵⁵ Pisma Ministra Cyfryzacji DP-WLII.0210.281.2016 z 25 maja oraz 30 czerwca 2016 r.

⁵⁶ Pismo z 17 lutego 2021 r., znak: PS5.0811.3.2020.

Analiza NIK dostępnych stron oferujących gry hazardowe wykazała, że jako preferowaną formę płatności wykorzystuje się karty debetowe/kredytowe, operatorów szybkich płatności oraz tzw. karty przedpłacone, w szczególności operatorów zagranicznych, w tym także oferujących płatności przy pomocy kryptowalut. W wyniku tej analizy w jednym przypadku stwierdzono możliwość zapłaty przelewem bankowym na wyznaczone konto operatora oraz stwierdzono operatorów szybkich płatności, którzy oferowali, jako jeden z elementów pośrednich, usługi operatorów zarejestrowanych w Polsce. Ponadto w przypadku operatorów wirtualnych kart przedpłaconych istnieje możliwość zakupu doładowania w punktach handlowych powszechnie dostępnych za gotówkę. MF nie monitoruje alternatywnych, nowoczesnych możliwości dokonywania płatności. Stwarza to możliwości obejścia ograniczeń ustanowionych w art. 15f i 15g *ugh*. Brak możliwości skutecznego oddziaływania na zagranicznych dostawców usług płatniczych powoduje, że ograniczenia te nie są w pełni efektywne. Podmioty oferujące nielegalne gry hazardowe przez Internet, znając tę sytuację bardzo szybko tworzyły lub duplikowały domeny i przenosiły treści zablokowanych stron do nowych rozszerzeń, a tym samym docierały do polskiego klienta.

(akta kontroli str.: 481-482, 933, 1196-1102)

Zastępca Dyrektora Departamentu DPS wyjaśnił⁵⁷, że monitorowanie wykonywania obowiązków wynikających z art. 15f i 15g *ugh* zgodnie z przyjętymi procedurami należy do Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu. W celu monitorowania blokowania stron wdrożone zostało narzędzie informatyczne umożliwiające automatyzację procesu monitorowania wykonania obowiązków związanych z blokowaniem dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen wpisanych do *Rejestru*. Wdrożone narzędzie informatyczne, z powodów technicznych i ograniczeń prawnych (brak stosownych przepisów uprawniających organy KAS do kontroli wypełniania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązków określonych w ustawie o grach hazardowych), nie mogło zostać wykorzystane do weryfikacji wykonania obowiązków przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Również brak uprawnień organów KAS do kontroli wypełniania przez dostawców usług płatniczych obowiązku zaprzestania świadczenia usług na stronie internetowej wykorzystującej nazwę domeny internetowej wpisaną do *Rejestru*, wpływał na skuteczność w zakresie weryfikacji wykonania tych obowiązków.

W celu umożliwienia organom Krajowej Administracji Skarbowej weryfikowania wykonania ww. obowiązków podjęte zostały działania legislacyjne zapewniające stosowny tryb podejmowania czynności sprawdzających. Nowelą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw w art. 99a ustawy o KAS wprowadzone zostały przepisy stanowiące, że czynności audytowe przeprowadza się również w celu ustalenia, czy:

- 1) przedsiębiorca telekomunikacyjny wykonuje obowiązki, o których mowa w art. 15f ust. 5 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych;
- 2) dostawca usług płatniczych wykonuje obowiązki, o których mowa w art. 15g ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych.

Przyjęte rozwiązania z jednej strony wyposażały organy w narzędzia do weryfikacji wywiązywania się przez obowiązane podmioty z nałożonego na nie obowiązku określonego przepisami ustawy o grach hazardowych, z drugiej zaś strony obligują

⁵⁷ Pismo z 17 lutego 2021 r. znak PS5.0811.3.3.2020.20.

ww. podmioty do stosownych zachowań w związku z podejmowanymi przez organ czynnościami audytowymi.

Z uwagi na szczególny obszar działania ww. podmiotów, tj. sieć Internet oraz w celu właściwego wykonywania zadań, do realizacji wyznaczony został Naczelnik Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu⁵⁸, który jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu DPS⁵⁹ zgłaszał problemy dotyczące fluktuacji kadr oraz ograniczonych możliwości dostępowych do sieci Internet.

(akta kontroli str.: 1110)

Dyrektor Departamentu DPS wyjaśnił również, że specyficzny charakter samych obowiązków określonych w art. 15f ust. 5 i art. 15g ust. 2 *ugh*, jak i ich weryfikacji, oraz pionierskość wprowadzonego narzędzia (czynności audytowe), wymaga wypracowania mechanizmów i doskonalenia procesów w tym zakresie, dlatego też Departament Nadzoru nad Kontrolami na bieżąco monitoruje wprowadzony tryb weryfikacji obowiązków przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług płatniczych oraz ewentualne potrzeby zmian organizacyjnych lub legislacyjnych w tym zakresie.

Ponadto wyjaśnił on, że zakresem stosowania przepisów *ugh* w tym obszarze objęte mogą być jedynie podmioty świadczące usługi płatnicze nadzorowane przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF). Ponad trzyletni okres funkcjonowania nowych zapisów ustawy o grach hazardowych dotyczących zakazu, o którym mowa w art. 15g *ugh* i obowiązku zaprzestania świadczenia usług płatniczych przez dostawców usług płatniczych na rzecz podmiotów nielegalnie urządzających gry hazardowe przez sieć Internet, pozwolił zaobserwować wycofanie się polskich dostawców z rynku nielegalnych gier hazardowych online. W przypadku zagranicznych operatorów płatniczych UKNF wystąpił do właściwych europejskich organów nadzoru finansowego w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Danii, Szwecji, Francji oraz na Cyprze z informacją o obowiązujących w Polsce uregulowaniach dotyczących gier hazardowych, w tym o zakazie, o którym mowa w art. 15g ust. 1 *ugh*. Wskazane zostały również konkretne podmioty (dostawcy usług płatniczych) działające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach swobody świadczenia usług, które naruszają polskie prawo, umożliwiając polskim klientom korzystanie z usług płatniczych w przypadku korzystania z oferty nielegalnych organizatorów gier hazardowych. W przekazanej informacji zwrotnej dostawcy zapewniali o przestrzeganiu polskiego porządku prawnego w tym zakresie i podjęciu działań, które będą eliminować nieprawidłowości. Jednocześnie np. jeden z operatorów płatności internetowych poinformował, że nie może blokować usług dostępnych dla konsumentów w całej Europie, a blokowanie przez Polskę konkretnych stron internetowych hazardowych już uniemożliwia korzystanie z usług płatniczych.

(akta kontroli: 481-482, 933, 1096-1206)

W 2018 r. Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie przeprowadziła analizę pt. *„Wykorzystanie walut wirtualnych w procesie urządzania nielegalnych gier na automatach”*, gdzie wskazała istnienie ryzyka wykorzystywania walut wirtualnych przy płatnościach za nielegalne gry hazardowe. Wyniki podjętych ok. 15 tys. czynności sprawdzających oraz 2,1 tys. kontroli wykazały jednak niską liczbę ujawnionych tego rodzaju przypadków (6). Analiza została przekazana do

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2018 r. – w sprawie wyznaczenia naczelnika urzędu celno-skarbowego właściwego do prowadzenia czynności audytowych w celu ustalenia wykonywania określonych obowiązków przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz dostawców usług płatniczych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2510).

⁵⁹ Pismo z 12 lutego 2021 r., nr PS5.0811.3.2020.20.

Naczelników Urzędów Celno-Skarbowych celem wykorzystania służbowego w związku z prowadzonymi postępowaniami karnymi skarbowymi.

(akta kontroli str.: 1093-1095)

W odniesieniu do możliwości weryfikacji wywiązywania się przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych z obowiązków określonych w art. 15f *ugh*, Minister Finansów, przy projektowaniu ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (UC113), w dniu 20 listopada 2018 r. zgłosił propozycję zmian pozwalających, w uzasadnionych przypadkach, na udostępnianie organom KAS oraz Ministrowi Finansów danych objętych tajemnicą telekomunikacyjną w celu skutecznego przeprowadzenia postępowania w zakresie przestrzegania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązków, o których mowa w art. 15f *ugh*.

Uwagi Ministra Finansów zostały odrzucone przez Ministra Cyfryzacji, jako wykraczające poza zakres nowelizowanej ustawy. Jednocześnie, Minister Cyfryzacji wskazał, że resort cyfryzacji prowadzi prace nad inną nowelizacją ustawy – Prawo telekomunikacyjne, która obejmuje zmiany w zakresie warunków dostępu i utrwalania przekazów telekomunikacyjnych (UD463) i ze względu na zbieżność tematyczną było rekomendowane zgłoszenie proponowanych zmian do tego projektu. Pismem z 4 lutego 2019 r. propozycje zmian legislacyjnych zostały ponownie przedstawione Ministrowi Cyfryzacji.

Dodatkowo, w ramach procedowanego w marcu 2021 r. w Parlamencie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw (UD3), nowelizowana jest ustawa o grach hazardowych. Zaproponowane zmiany przewidują przeniesienie kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych na naczelnika urzędu celno-skarbowego w zakresie nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy nie przestrzegają przepisów *ugh*.

(akta kontroli str. 1106-1115)

Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą, o którym mowa w art. 15f *ugh* okazał się narzędziem tylko częściowo skutecznym. Wprowadzenie regulacji dotyczących blokowania dostępu do stron nielegalnych operatorów gier hazardowych wynikało z potrzeby zwiększenia udziału w rynku operatorów legalnych, wzrostu poziomu ochrony konsumentów, przychodów legalnych operatorów gier, a także wpływów podatkowych. Przeprowadzone przez NIK badanie z wykorzystaniem usługi dostępu do Internetu od czterech operatorów telekomunikacyjnych na 50 losowo wybranych domenach wpisanych do *Rejestru* wykazało, że w ok 50% przypadków dostęp do strony był możliwy oraz nie następowało wymagane przepisami *ugh* przekierowanie do komunikatu MF. Blokada nakładana przez operatorów zadziałała w przypadku 27% wywołanych stron, a przy korzystaniu z dostępu do Internetu u jednego operatora w 100% przypadków nie nastąpiło przekierowanie do komunikatu MF, pomimo że nie wszystkie wywołane strony były dostępne. Badanie było wykonane bez zmiany standardowych ustawień połączenia internetowego i urządzenia użytkownika. Rozwiązanie przyjęte w ustawie nakłada na operatorów usług telekomunikacyjnych obowiązek blokowania domen ujętych w *Rejestrze* w zarządzanych przez operatora systemach teleinformatycznych służących do zamiany nazw domen internetowych na adresy IP, co miało zasadniczy wpływ na skuteczność tego rozwiązania prawnego. Struktury sieci internetowej, jak również zmiany ustawień dostępu do Internetu na urządzeniu użytkownika, pozwalają na ich skuteczne omijanie. Zmaterializowało się ryzyko, które wskazywane było w procesie konsultacji projektu nowelizacji *ugh* przez Ministra Cyfryzacji w 2016 r.

W latach 2017-2020 MF i organy KAS zajmowały się identyfikowaniem domen internetowych oferujących nielegalne gry hazardowe w celu wpisania ich do *Rejestru*. Podmioty świadczące usługi dostarczające nielegalne gry hazardowe za pomocą Internetu po zablokowaniu jednej domeny, przenosiły strony pod nową domenę i wielokrotnie tworzyły tzw. „domeny klony”, co również obniżało skuteczność blokowania stron, wymaganego przepisem art. 15f *ugh*.

W efekcie nieskutecznego blokowania stron internetowych ujętych w *Rejestrze* są one dostępne, co umożliwia dostęp do gier hazardowych za pieniądze, z wykorzystaniem zagranicznych operatorów kart debetowych i kredytowych, pośredników szybkich płatności i operatorów kont/kart przedpłaconych dostępnych na terenie Polski, w tym także z wykorzystaniem kryptowaluty. Stwarza to możliwość obejścia ograniczeń ujętych w art. 15g *ugh*, ponieważ operatorzy usług płatniczych mają ograniczone możliwości blokowania usług płatniczych za pośrednictwem Internetu na obszar pojedynczych państw, w których takie usługi są zabronione.

Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami w Ministerstwie Finansów⁶⁰ wyjaśnił, że nowelizując *ugh* przez wprowadzanie instytucji *Rejestru domen* oraz obowiązku blokowania nielegalnych stron internetowych, których nazwy zostały wpisane do *Rejestru domen*, projektodawca miał świadomość, że narzędzie to nie będzie w stu procentach skuteczne oraz, że będą istniały możliwości omijania blokad stron internetowych. Nie jest bowiem praktycznie możliwe opracowanie w pełni skutecznego mechanizmu blokowania na płaszczyźnie technicznej. Jedynym skutecznym w tym zakresie rozwiązaniem byłaby pełna cenzura Internetu, bądź inne rozwiązanie, które także nie jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Dyrektor wskazał, że sposoby omijania blokad są znane i wyjaśnił, że w takich sytuacjach operator lokalny, dostawca Internetu, nie mają wpływu na wyświetlane przez użytkownika treści. Operator telekomunikacyjny udostępnia natomiast sieć przy spełnieniu określonych umów i prawem warunków i nie ma wpływu na sposób wykorzystania tego dostępu przez usługobiorcę. Dalej w wyjaśnieniach podkreślono, że *Rejestr domen* spełnia swe funkcje i przynosi wymierne korzyści. Funkcjonowanie *Rejestru* oraz blokowanie stron internetowych potwierdza liczba odsłon Komunikatu MF wyświetlanego na zablokowanych stronach internetowych: w 2017 roku – 309 tys. odsłon, w 2018 roku – 761 tys., w 2019 roku – 487 tys., I półrocze 2020 r. – 367 tys.

W opinii MF zwiększyła się świadomość graczy co do tego, czy korzystają z usług legalnego operatora gier hazardowych, ponieważ mogą sprawdzić w *Rejestrze domen*, czy nazwa strony nie została wpisana do *Rejestru domen*. Jednocześnie od momentu wprowadzenia *Rejestru domen* nastąpiło ograniczenie szarej strefy w urządzaniu gier hazardowych w sieci Internet i po analizie danych za pomocą dostępnych narzędzi, stwierdzono, że ruch na tych stronach na terenie Polski jest marginalny. Dla porównania prześledzono strony internetowe wybranych legalnych bukmacherów, na których widoczny jest prawie 100% ruch sieciowy generowany z terytorium Polski. Wobec powyższego MF stwierdziło, że w połączeniu z liczbą operatorów⁶¹ działających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, ze względów finansowych jak i kadrowych, śledzenie Internetu w celu zweryfikowania ponad 13 tys. nazw domen internetowych wpisanych do *Rejestru domen* jest niezasadne.

NIK nie podziela opinii, że ruch na stronach oferujących na terenie Polski nielegalne gry hazardowe jest marginalny. Przeczy temu zarówno zidentyfikowana intensywność zjawiska przenoszenie treści z zablokowanych stron internetowych do

⁶⁰ Pismo z w piśmie z 15 marca 2021 r., znak DNK10.0811.1.2021.

⁶¹ Usługi dostępu do sieci Internet świadczy ponad 3,5 tys. operatorów.

nowych domen przez zagraniczne podmioty nielegalnie oferujące w sieci Internet gry hazardowe usługobiorcom z Polski, jak i opracowanie w IV kwartale 2020 r. w Ministerstwie Finansów i skierowanie w grudniu ub.r. przez Premiera do Sejmu projektu rozwiązań prawnych⁶², które będą zapobiegać dalszej ekspansji nielegalnych operatorów gier hazardowych na polski rynek, w tym poprzez przyjęcie rozwiązań obniżających pozycję rankingową stron oferujących nielegalne gry hazardowe w wyszukiwarkach internetowych.

(akta kontroli str.: 109-211, 933, 1096-1206)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister właściwy do spraw finansów publicznych w okresie objętym kontrolą sprawował nadzór nad funkcjonowaniem rynku gier hazardowych, przestrzeganiem przepisów regulujących ich urządzenie i realizacją monopolu państwa na urządzenie tych gier.

Ministerstwo Finansów poprawnie i na bieżąco monitorowało rynek gier hazardowych m.in. poprzez wykorzystanie dedykowanych do tego formularzy IGH. Dokonywane analizy segmentów rynku gier hazardowych obejmowały tzw. szarą strefę, której monitoring jest stale prowadzony. Wyniki tych analiz wykorzystywane były m.in. do corocznego opracowywania *Informacji o realizacji ustawy o grach hazardowych* w danym roku. Przedstawiano w nich w sposób uporządkowany i przystępny najważniejsze dane i informacje o sytuacji na rynku gier hazardowych w Polsce i działaniach państwa, zarówno legislacyjnych, kontrolnych, jak i związanych ze ściganiem przestępczości w obszarze nielegalnych gier hazardowych.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w zgodzie z obowiązującymi przepisami, zatwierdził przedstawiony przez Totalizator Sportowy sp. z o.o. „Regulamin gier na automatach w salonach gier na automatach”, a także regulaminy innych gier objętych monopolem państwa.

Ministerstwo Finansów przygotowywało także korekty obowiązujących przepisów dotyczących urządzenia gier hazardowych. Potrzebę takich zmian zgłaszała także spółka Totalizator Sportowy.

Podejmowane przez Ministerstwo Finansów działania nakierowane na ograniczenie skali występowania nielegalnych gier hazardowych skutkowały zmniejszeniem zakresu występowania tego rodzaju działalności. Było to efektem stymulowania konkurencyjności podmiotów urządających legalnie gry hazardowe, rozszerzenia zakresu gier dostępnych w ramach monopolu państwa, a także wdrażania działań związanych z ograniczeniem urządzenia nielegalnych gier hazardowych.

Przygotowane w Ministerstwie Finansów i wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania dotyczące Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą i związane z tym blokowanie stron internetowych oraz płatności przyczyniły się do ograniczenia w części tego zjawiska w sieci Internet. Natomiast przyjętego w art. 15f *ugh* rozwiązania polegającego na blokowaniu stron internetowych przez operatorów telekomunikacyjnych na zarządzanych przez nich systemach teleinformatycznych służących do zamiany nazw domen internetowych na adresy IP nie można ocenić jako w pełni skutecznego w kontekście oczekiwanych efektów. Miało ono bowiem zapewnić efektywność w sferze walki

⁶² Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 833).

z szarą strefą, dzięki możliwości szybkiego reagowania na dynamicznie zmieniającą się nielegalną ofertę w sieci Internet. W przeprowadzonym badaniu odsetek stron dostępnych dla standardowego użytkownika (ok. 50%) był wyższy niż odsetek stron, co do których prawidłowo zadziałały blokady wynikające z art. 15f ugh (ok 27%). W konsekwencji również rozwiązania przyjęte w art. 15g ugh stały się w znacznej części pozorne, zwłaszcza w kontekście działalności zagranicznych operatorów usług płatniczych. Dostępne są bowiem płatności z wykorzystaniem kart płatniczych i kredytowych, wirtualnych kart/kont przedpłaconych oraz pośredników szybkich płatności. Wpisanie nowej domeny do *Rejestru* powodowało, że podmioty świadczące usługi polegające na urządzaniu gier hazardowych przenosiły strony na nowe domeny. Generowało to w konsekwencji kolejne wpisy do *Rejestru*, ale nie rozwiązywało problemu z dostępnością poszczególnych domen oferujących nielegalne gry, w tym ich tzw. klonów. Zmaterializowały się ryzyka zgłaszane w procesie legislacyjnym odnoszące się do powyższych problemów.

W ocenie NIK przekierowanie potencjalnego gracza na stronę z komunikatem MF przy próbie wejścia na stronę z domeną wpisaną do *Rejestru* niewątpliwie przynosi efekt edukacyjny i prewencyjny, jednakże liczba odsłon strony z komunikatem MF, bez przeprowadzenia szczegółowej analizy, nie dowodzi skuteczności tego narzędzia, ponieważ nie są znane przyczyny trendu malejącej liczby odsłon.

Zdaniem NIK, mimo zaobserwowanego ograniczenia szarej strefy w urządzaniu gier hazardowych w sieci Internet nie można stwierdzić, że ruch na tego rodzaju stronach na terenie Polski jest marginalny.

OBSZAR

3. Przygotowanie do wprowadzenia nowych gier hazardowych objętych monopolem państwa

Opis stanu faktycznego

Zmiany ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, zainicjowane w 2016 r. miały na celu:

- zapewnienie najwyższego możliwego poziomu ochrony obywateli, w tym osób nieletnich, przed szkodliwymi skutkami hazardu poprzez stworzenie środowiska prawnego, które – umożliwiając obywatelom uczestniczenie w grach hazardowych – jednocześnie zawierać będzie elementy wpływające na ich ochronę przed negatywnymi społecznymi oraz ekonomicznymi skutkami hazardu;
- zmniejszenie skali występowania tzw. „szarej strefy” w środowisku gier hazardowych poprzez wprowadzenie narzędzi prawnych umożliwiających blokowanie stron internetowych nielegalnych operatorów, jak również płatności dokonywanych na ich konta, oraz wprowadzenie kar pieniężnych;
- uproszczenie przepisów w zakresie prowadzenia gier hazardowych;
- zwiększenie wysokości wpływów podatkowych oraz zmniejszenie szarej strefy w wyniku rozszerzenia zakresu dopuszczalnej działalności w zakresie gier hazardowych.

Projekt ustawy został wpisany do wykazu prac RM 24 maja 2016 r., decyzją Ministra Finansów, następnego dnia skierowano go na Stały Komitet RM. Przebieg procesu legislacyjnego był przedmiotem kontroli NIK o numerze P/16/094 – *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego przeprowadzonej w 2018 r.*

Jak podano w rozdziale 2.1. niniejszego wystąpienia monopol państwa w zakresie gier hazardowych Prezes Rady Ministrów powierzył spółce Totalizator Sportowy sp. z o.o. z dniem 1 kwietnia 2017 r. w zakresie gier na automatach poza kasynem gry oraz urządzania gier hazardowych przez Internet. Powierzenie wynikało z wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw.

Pierwsze spotkanie dotyczące zakresu zmian *ugh* odbyło się 25 stycznia 2016 r. Brali w nim udział przedstawiciele Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Skarbu Państwa (w tym członek Rady Nadzorczej TS), które w tamtym czasie pełniło nadzór właścicielski nad spółką Totalizator Sportowy sp. z o.o. Podczas spotkania omawiano koncepcje oferowania gier liczbowych i loterii pieniężnych przez Internet, rozszerzenia oferty TS o ogólnoeuropejskie gry liczbowe i loterie pieniężne oraz kwestie powierzenia spółce Totalizator Sportowy monopolu państwa w zakresie organizowania gier na automatach w salonach gier na automatach.

W procesie przygotowania projektu ustawy w 2016 r. przedstawiciele MF spotykali się z przedstawicielami TS trzykrotnie. Pierwsze spotkanie odbyło się 17 lutego 2016 r. Podczas spotkania omawiano problemy naświetlone w „Informacji o możliwości zwiększenia wpływów budżetu państwa z rynku gier hazardowych w Polsce – Totalizator Sportowy Sp. z o.o. jako narzędzie do walki z szarą strefą”. Przedstawione zostały propozycje i kierunki zmian z uwzględnieniem skutków jakie wywołały podobne rozwiązania w innych krajach oraz dodatkowych rozwiązań takich jak blokowanie stron internetowych i egzekucja przepisów ustawy czy oferty np. e-zdrapki. Podsekretarz Stanu w MF zadeklarował poddanie analizie sugerowanych kierunków zmian oraz podkreślił, że ewentualna zmiana ustawy i modelu rynku gier hazardowych powinna mieć na celu eliminację szarej strefy i zwiększenie efektywności fiskalnej.

W dniu 24 maja 2016 r. TS otrzymał z Ministerstwa Skarbu Państwa⁶³ projekt *ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych*⁶⁴ wraz z uzasadnieniem, oceną skutków regulacji, z terminem zgłoszenia uwag w dniu następnym, tj. do dnia 25 maja 2016 r. Projekt ustawy został przekazany do Sejmu w dniu 2 czerwca 2016 r. (druk sejmowy 795)⁶⁵. Skierowany do Sejmu projekt ustawy w art. 15 ust. 1a pkt 2 zawierał nowy przepis, którego nie było w opiniowanym przez TS projekcie ustawy z dnia 23 maja 2016 r., iż *automaty do gier mogą być instalowane w salonach gier na automatach w miejscach, w których w ciągu ostatnich pięciu lat nie stwierdzono urządzania gier na automatach niezgodnie z przepisami ustawy*.

Drugie spotkanie odbyło się 5 sierpnia 2016 r. w siedzibie Totalizatora Sportowego. Brali w nim udział oprócz członków Zarządu TS, również Minister Skarbu Państwa, Sekretarz Stanu w MF i Zastępca Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Przedmiotem spotkania było omówienie problemów organizacyjnych i ekonomicznych, rozważenie modeli zakupu systemów informatycznych oraz automatów, systemu rejestracji audiowizualnej, rejestracji graczy, a także wypracowanie zapisów skutecznie uszczelniających system, np. poprzez wprowadzenie możliwości blokowania stron internetowych, blokowania płatności, karania za posiadanie nielegalnych automatów. Ponadto Prezes Zarządu TS przedstawił preferowany model biznesowy, zagrożenia i orientacyjny harmonogram wdrożenia projektu.

⁶³ Departament Spółek Strategicznych.

⁶⁴ Projekt z dnia 23 maja 2016 r.

⁶⁵ Do prac w Sejmie RP projekt został skierowany 2 sierpnia 2016 r.

Kolejne spotkanie odbyło się 17 października 2016 r. w Ministerstwie Finansów z przedstawicielami TS. Spotkanie miało charakter roboczy i dotyczyło interpretacji projektowanych zapisów ustawy wniesionej już do Sejmu w dniu 2 czerwca 2016 r.
(akta kontroli str.: 925-932)

Nowelizacja *ugh* z 2017 r. wprowadziła definicję salonu gry na automatach⁶⁶, jako wydzielonego miejsca, w którym prowadzi się gry na automatach na podstawie zatwierdzonego regulaminu. Przyjęto, że w SGA liczba automatów wynosiła będzie od trzech do 50 sztuk⁶⁷. Wprowadzając minimalne limity automatów w salonie ustawodawca zapobiegł tworzeniu punktów z jednym lub dwoma automatami, które mogłyby być zlokalizowane w większej liczbie miejsc (np. kioski, stacje paliw, itp.), co byłoby bardziej zauważalne w przestrzeni publicznej, a tym samym przekładałoby się na wzrost zainteresowania taką formą rozrywki.

W art. 15 ust. 1a pkt 2 *nowelizacja ugh* wprowadziła także zakaz instalowania automatów do gier w lokalach mieszczących się pod adresem, pod którym w ciągu ostatnich pięciu lat stwierdzono urządzenie gier na automatach niezgodnie z przepisami ustawy. Zgodnie z założeniami ustawy stanowiło to jeden z elementów przeciwdziałania praktykom typowym dla podmiotów działających w tzw. „szarej strefie”. Miało to na celu podniesienie skuteczności służb celnych z nielegalnymi organizatorami gier hazardowych, którzy regularnie wykorzystywali te same miejsca do urządzania gier na automatach w sposób sprzeczny z ustawą. Drugim argumentem było także uniemożliwienie czerpania zysków przez właścicieli lokali zarówno z działalności legalnej i nielegalnej, poprzez szybkie zastępowanie jednej działalności drugą. W opinii MF nowelizacja ustawy ograniczyła liczbę nielegalnych punktów gier na automatach oraz wpłynęła na świadomość społeczeństwa. Zasadność tego ograniczenia była kwestionowana przez TS w piśmie z 24 lutego 2020 r. Przepis ten został wprowadzony do projektu ustawy już po zakończeniu roboczych konsultacji ze spółką przewidywaną do realizacji monopolu państwa w zakresie prowadzenia salonów gier na automatach.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy – *Prawo celne oraz niektórych innych ustaw*, skierowanym do Sejmu RP 8 grudnia 2020 r., zaprojektowano rezygnację z powyższego ograniczenia⁶⁸. W opinii Zastępcy Dyrektora Departamentu DPS uchylenie tego przepisu przyczyni się do dalszego ograniczenia szarej strefy, która najczęściej wykorzystuje najbardziej atrakcyjne lokalizacje do urządzania nielegalnych gier hazardowych.

(akta kontroli str.: 925-932)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W ostatniej fazie prac nad projektem *ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych*, tuż przed jego skierowaniem do Sejmu, do projektu wprowadzony został przepis w art. 15 ust. 1a pkt 2, iż *automaty do gier mogą być instalowane w salonach gier na automatach w miejscach, w których w ciągu ostatnich pięciu lat nie stwierdzono urządzania gier na automatach niezgodnie z przepisami ustawy*. Według uzasadnienia ustawy miało to na celu podniesienie skuteczności służb celnych z nielegalnymi organizatorami gier hazardowych, którzy regularnie wykorzystywali te same miejsca do urządzania gier na automatach w sposób sprzeczny z ustawą. Miało też służyć ograniczeniu szarej strefy gier na automatach. Należy zwrócić uwagę, że projektowana ustawa zakładała możliwość prowadzenia

⁶⁶ Dalej SGA.

⁶⁷ Definicja salonu gier na automatach – została wprowadzona w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c *ugh*.

⁶⁸ W art. 10 ust 3 lit. a projektu procedowanej zmiany ustawy uchyla się art. 15 ust. 3 lit. a *ugh*.

salonów gier na automatach jedynie przez spółkę wykonującą monopol państwa w grach hazardowych. Zatem nowe salony gier na automatach lokalizowane byłyby w miejscach wskazanych w tym przepisie ustawy przez Totalizator Sportowy, czyli legalnego organizatora takich gier. Rozwiązanie to utrudniało także budowanie sieci legalnych salonów gier spółce wykonującej monopol państwa, a przez to ograniczało tempo rozwoju legalnego dostępu do gier na automatach. Wprowadzenie tego przepisu nie zostało także skonsultowane ze spółką wykonującą monopol państwa, gdyż nie było go w opiniowanym przez TS sp. z o.o. projekcie ustawy z dnia 23 maja 2016 r.

NIK podziela opinię Ministerstwa Finansów prezentowaną w 2020 r., że usunięcie ww. przepisu spowoduje ograniczenie szarej strefy i rozszerzy podaż atrakcyjnych lokalizacyjnie miejsc dla spółki wykonującej monopol państwa z korzyścią dla wynajmujących lokale i graczy.

(akta kontroli str.: 220-241, 255, 925-932)

OCENA CZĄSTKOWA

Przygotowany w Ministerstwie Finansów projekt *ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych* był w trybie roboczym konsultowany z Totalizatorem Sportowym sp. z o.o. jako podmiotem przewidzianym do realizacji monopolu państwa w zakresie nowo wprowadzanych gier hazardowych. W trakcie prac nad projektem uwzględniono część uwag przekazywanych przez tę spółkę, co sprzyjało wypracowaniu rozwiązań dla sprawnego i skutecznego wprowadzenia tych gier przez Totalizator Sportowy. Negatywnie natomiast należy ocenić przesłanki i okoliczności wprowadzenia do projektu ustawy przepisu wykluczającego możliwość lokalizowania salonów gier na automatach w miejscach, w których w ciągu ostatnich pięciu latach stwierdzono urządzenie gier na automatach niezgodnie z przepisami. Wprowadzenie tego ograniczenia należy ocenić jako nieracjonalne. W ocenie NIK rozwiązanie to, wbrew stwierdzeniom zawartym w uzasadnieniu ustawy i podtrzymywanym w trakcie kontroli, w swej istocie utrudniało rozwój legalnych salonów gier na automatach w atrakcyjnych lokalizacjach, a poprzez to wpływało ujemnie na ograniczanie szarej strefy gier na automatach. Pozytywnym aspektem w tej sytuacji jest fakt zgłoszenia przez Ministerstwo Finansów w 2020 r. propozycji usunięcia omawianego przepisu w projekcie ustawy, która została w lutym br. przyjęta przez Sejm.

IV. Uwagi

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK* zwraca uwagę na zasadność konsultowania z Totalizatorem Sportowym sp. z o.o., jako podmiotem wyznaczonym przez Prezesa Rady Ministrów do realizacji monopolu państwa w zakresie gier hazardowych, nowych rozwiązań prawnych oraz dotyczących wprowadzania nowych gier.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 19 kwietnia 2021 r.

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

z up. Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

/-/ Małgorzata Motylow

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli

p.o. Dyrektora Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa
i Prywatyzacji

/-/ Maciej Maciejewski

.....
podpis