

Ministerstwo Finansów

Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych w 2014 roku

Warszawa 2015 r.

Spis treści

1. WSTĘP.....	4
2. STAN PRAWNY.....	5
3. CHARAKTERYSTYKA RYNKU GIER.....	7
3.1. GRY HAZARDOWE, NA KTÓRYCH URZĄDZANIE KONCESJI LUB ZEZWOLENIA UDZIELA MINISTER FINANSÓW	7
3.2. ZEZWOLENIA UDZIELANE PRZEZ DYREKTORÓW IZB CELNYCH I ZGŁOSZENIA DO NACZELNIKÓW URZĘDÓW CELNYCH.....	9
3.3. PUNKTY GIER NA AUTOMATACH O NISKICH WYGRANYCH	10
3.4. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI CHARAKTERYZUJĄCE RYNEK GIER HAZARDOWYCH.....	11
3.4.1. LICZBA FUNKCJONUJĄCYCH PODMIOTÓW I OŚRODKÓW GIER	11
3.4.2. LICZBA URZĄDZEŃ DO GIER EKSPLOATOWANYCH W KASYNACH GRY, SALONACH GIER NA AUTOMATACH ORAZ W PUNKTACH GIER NA ANW	12
3.4.3. WYNIKI EKONOMICZNO-FINANSOWE PODMIOTÓW PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ W ZAKRESIE GIER HAZARDOWYCH	13
3.4.4. PRZYCHODY Z GIER HAZARDOWYCH WYKAZANE PRZEZ PODMIOTY PROWADZĄCE DZIAŁALNOŚĆ W TYM ZAKRESIE I ICH STRUKTURA W PODZIALE NA RODZAJE GIER W LATACH 2013-2014	13
4. WPLYWY DO BUDŻETU PAŃSTWA	15
4.1. DOCHODY Z TYTUŁU PODATKU OD GIER	15
4.1.1. PODSTAWA OPODATKOWANIA W PODATKU OD GIER ZA LATA 2013–2014	16
4.1.2. PODATEK OD GIER ZA LATA 2013 – 2014	17
4.1.3. STRUKTURA PODATKU OD GIER ZA LATA 2013 - 2014.....	18
4.2. ZALEGŁOŚCI PODATKOWE.....	19
4.3. WPLYWY Z OPŁAT W 2014 ROKU.....	19
4.4. DOPLATY	20
5. NADZÓR I KONTROLA DZIAŁALNOŚCI OKREŚLONEJ USTAWĄ O GRACH HAZARDOWYCH	22
5.1. ORGANY UPRAWNIONE DO WYKONYWANIA KONTROLI ORAZ FORMY KONTROLI	22
5.2. PRZEPROWADZONE KONTROLE I ICH WYNIKI W OBSZARZE LEGALNEGO RYNKU GIER HAZARDOWYCH	23
5.2.1. KONTROLE URZĄDZANIA GIER HAZARDOWYCH W 2014 R.....	23
5.2.2. NIEPRAWIDŁOWOŚCI STWIERDZONE W KONTROLACH URZĄDZANIA GIER HAZARDOWYCH	23

5.2.3.	LICZBA PRZEPROWADZONYCH KONTROLI URZĄDZANIA GIER ORAZ STWIERDZONYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI W PODMIOTACH POSIADAJĄCYCH ZEZWOLENIE NA URZĄDZANIE GIER HAZARDOWYCH.....	23
5.2.4.	KONTROLE PODATKOWE WYKONANE PRZEZ SŁUŻBĘ CELNĄ W OBSZARZE GIER HAZARDOWYCH	27
5.3.	KONTROLE SKARBOWE REALIZOWANE W STOSUNKU DO PODMIOTÓW ZWIĄZANYCH Z RYNKIEM GIER HAZARDOWYCH.....	29
5.4.	PRZEPROWADZONE KONTROLE I ICH WYNIKI W OBSZARZE NIELEGALNEGO RYNKU GIER HAZARDOWYCH, TJ. W STOSUNKU DO PODMIOTÓW URZĄDZAJĄCYCH I PROWADZĄCYCH GRY HAZARDOWE BEZ KONCESJI, ZEZWOLENIA LUB ZGŁOSZENIA	29
5.5.	WYKORZYSTYWANIE SIECI INTERNET DO PROWADZENIA DZIAŁAŃ NIEZGODNYCH Z USTAWĄ O GRACH HAZARDOWYCH	33
5.6.	PRZESTĘPSTWA SKARBOWE I WYKROCZENIA SKARBOWE PRZECIWKO ORGANIZACJI GIER HAZARDOWYCH.....	35
5.7.	REALIZOWANE DZIAŁANIA SŁUŻBY CELNEJ W ZAKRESIE ZWALCZANIA PRZESTĘPSTW SKARBOWYCH PRZECIWKO ORGANIZACJI GIER HAZARDOWYCH	37
6. SKUTKI OGRANICZEŃ WPROWADZONYCH USTAWĄ O		
GRACH HAZARDOWYCH W ODNIESIENIU DO		
AUTOMATÓW O NISKICH WYGRANYCH (AONW).....		
43		
6.1.	SYTUACJA NA RYNKU ANW PO WPROWADZENIU USTAWY O GRACH HAZARDOWYCH	43
6.2.	PRZECIWDZIAŁANIE ROZWOJOWI „SZAREJ STREFY” W ZAKRESIE AONW.....	44
7. ISTOTNE ORZECZNICTWO W ZAKRESIE GIER		
HAZARDOWYCH		
46		
7.1.	WYROK TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UE W POŁĄCZONYCH SPRAWACH C-213/11,C214/11,C-217/11.....	46
7.2.	WYROK TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W SPRAWIE 31/3/A/2015 (SYGN. AKT P 4/14)	46

1. WSTĘP

Przygotowany dokument stanowi realizację polecenia Prezesa Rady Ministrów, nakładającego na ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązek informowania Rady Ministrów, w cyklach rocznych, o stanie realizacji ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 612, z późn. zm.). Celem niniejszego opracowania jest dostarczenie danych i informacji o sytuacji na rynku gier hazardowych w Polsce i działaniach państwa, zarówno legislacyjnych, jak i kontrolnych – porządkujących ten rynek, w piątym roku funkcjonowania ww. ustawy. Materiał ten zawiera również informacje o realizacji ww. ustawy w kontekście uzyskanych dochodów z tytułu podatku od gier i realizacji założeń budżetowych, analizę zachowań sektora rynku gier hazardowych na tle zmieniających się warunków gospodarczych, legislacyjnych i społecznych.

2. STAN PRAWNY

Zasady funkcjonowania rynku gier hazardowych w Polsce reguluje ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹, zwana dalej „ustawą o grach hazardowych”.

Urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach jest dozwolone wyłącznie na zasadach określonych w ww. ustawie oraz na podstawie przepisów wykonawczych do tej ustawy.

Zgodnie z ustawą o grach hazardowych:

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

Rok 2014 był piątym rokiem obowiązywania ustawy o grach hazardowych. W tym też roku weszły w życie następujące regulacje prawne kształtujące ten obszar:

1. Z dniem 10 sierpnia 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768). Art. 19 przedmiotowej ustawy wprowadza zmiany w ustawie o grach hazardowych polegające na ułatwieniu dostępu do zawodu poprzez wyłączenie z obowiązku posiadania świadectwa zawodowego osób przyjmujących zakłady wzajemne oraz osób prowadzących kolektury gier liczbowych.
2. Z dniem 19 grudnia 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych (Dz. U. poz. 1717), wprowadzająca zmiany dotyczące urządzania loterii fantowych oraz gry bingo fantowe przez organizacje pożytku publicznego. Nowelizacją dodany został art. 7 ust. 1b, zgodnie z którym loterie fantowe oraz gry bingo fantowe w których wartość puli wygranych jest wyższa od kwoty bazowej, o której mowa w art. 70², oraz nie przekracza piętnastokrotności tej kwoty, mogą być

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

² Zgodnie z art. 70 ustawy o grach hazardowych – kwota bazowa dla danego roku kalendarzowego jest równa kwocie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego w obwieszczeniu Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym GUS. W 2014 r. kwota bazowa wynosiła 3 785,38 zł.

urządzane przez organizację pożytku publicznego po dokonaniu ich zgłoszenia. Zgłoszenia dokonuje się nie później niż 30 dni przed dniem rozpoczęcia tej loterii lub gry. Łączna wartość puli wygranych w loteriach fantowych lub w grze bingo fantowe organizowanych przez organizację pożytku publicznego w oparciu o zgłoszenia, nie może przekroczyć w ciągu roku kalendarzowego trzydziestokrotności kwoty bazowej, o której mowa w art. 70.

Ponadto, dla podmiotów, które skorzystają z rozwiązania w art. 7 ust. 1b, nowelizacja przewiduje analogiczne ułatwienia organizacyjne, jak w przypadku korzystających z art. 7 ust. 1a (zmiany w art. 24 ust. 2 pkt 4, art. 32 ust. 3a, ust. 4a, ust. 8, art. 38 ust. 2 i 3, art. 60 ust. 5). Doprecyzowano również, w dodanym art. 71 ust. 1a, w jakim przypadku podmioty te są podatnikami podatku od gier.

Przedmiotowa zmiana ustawy o grach hazardowych wprowadziła również w art. 89 ust. 3, zgodnie z którym karze pieniężnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 3 nie podlegają uczestnicy loterii promocyjnych, loterii audioteksowych, loterii fantowych i gry bingo fantowe. W efekcie wprowadzonej zmiany, uczestnicy ww. gier – zorganizowanych bez wymaganego prawem zezwolenia – nie będą ponosili odpowiedzialności za udział w nielegalnej loterii promocyjnej, loterii audioteksowej, loterii fantowej i gry bingo fantowej. Karę będą ponosili wyłącznie ich organizatorzy.

3. Z dniem 15 października 2014 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 10 października 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań inwestycyjnych oraz zadań z zakresu rozwijania sportu, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz. U. poz. 1391). Rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 86 ust. 6 ustawy o grach hazardowych.
4. Rozporządzenie określa szczegółowe warunki uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu przebudowy, remontu i inwestycji obiektów sportowych oraz zadań z zakresu rozwijania sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych, tryb składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. Jednocześnie, zgodnie z § 20 ww. rozporządzenia utraciło moc rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz. U. Nr 156, poz. 1051).

3. CHARAKTERYSTYKA RYNKU GIER

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

Poniższa tabela obrazuje stan rynku gier hazardowych w ujęciu ilościowym na koniec 2013 r. oraz 2014 r. w segmencie gier urządzanych w kasynach gry, salonach gier na automatach, punktach przyjmowania zakładów wzajemnych.

Informacje ilościowe nt. gier hazardowych urządzanych na podstawie koncesji lub zezwolenia

Wyszczególnienie	Liczba obowiązujących zezwoleń / koncesji		Liczba ośrodków / punktów objętych koncesjami / zezwoleniami		Liczba wydanych zezwoleń / koncesji	
	na dzień 31.12.2013	na dzień 31.12.2014	na dzień 31.12.2013	na dzień 31.12.2014	2013	2014.
Kasyna gry	51	50	51	50	6	1
Turniej gry pokera	-	-	-	-	20	27
Salony gry bingo pieniężne	0	0	0	0	0	0
Zakłady wzajemne - punkty przyjmowania zakładów bukmacherskich i totalizatora	33	28	2 731	2 503	3	3
Zakłady wzajemne przez Internet	4	5	-	-	1	1
Salony gier na automatach	101	56	101	56	X	X

Salony gier na automatach

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

Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. obowiązywało 56 zezwoleń na prowadzenie salonów gier na automatach (dla porównania na dzień 31 grudnia 2013 r. obowiązywało 101 zezwoleń). Zmniejszenie się liczby salonów gier na automatach w stosunku do roku ubiegłego jest spowodowane przede wszystkim upływem okresu, na jaki zostały udzielone zezwolenia, ale także tym, że podmioty prowadzące salony gier na automatach rezygnują z ich

prowadzenia przed terminem wygaśnięcia zezwolenia z powodu np. nierentowności prowadzonej działalności albo też w związku z jej przesunięciem do kasyn gry. Ponadto Minister Finansów w 2014 r. cofnął 2 zezwolenia z powodu zaprzestania prowadzenia działalności przez podmioty, którym te zezwolenia zostały udzielone.

Kasyna gry

W 2014 r. Minister Finansów udzielił 1 koncesji na prowadzenie kasyna gry. W 2014 r. Minister Finansów cofnął 1 koncesję na prowadzenie kasyna gry, na podstawie art. 59 pkt 1 ustawy o grach hazardowych.

Zakłady wzajemne

W 2014 r. Minister Finansów udzielił 4 nowych zezwoleń na urządzenie zakładów wzajemnych, w tym jedno na urządzenie zakładów wzajemnych przez sieć Internet.

W odniesieniu do już funkcjonujących naziemnych punktów przyjmowania zakładów wzajemnych, na zmniejszenie ich liczby w 2014 r. do poziomu 2503, tj. o 228 w stosunku do roku 2013, wpływ ma rezygnacja podmiotów zarządzających zakłady wzajemne z działania w punktach nierentownych, jak również decyzje Ministra Finansów wydawane w sprawie wygaszenia lub cofnięcia zezwolenia w całości lub w części dotyczącej punktów przyjmowania zakładów wzajemnych w związku z nierozpoczęciem działalności w terminie określonym w zezwoleniu (art. 48 ust. 2 ustawy o grach hazardowych), bądź zaprzestania lub niewykonywania przez okres dłuższy niż 6 miesięcy działalności objętej zezwoleniem (art. 59 pkt 4 ustawy o grach hazardowych).

Na koniec 2014 r. obowiązywało 28 zezwoleń na urządzenie zakładów wzajemnych w punktach naziemnych oraz 5 zezwoleń na urządzenie zakładów wzajemnych przez sieć Internet.

Turnieje gry pokera

Z uwagi na fakt, iż turnieje gry pokera mogą być urządzone w kasynach gry, minister właściwy do spraw finansów publicznych, jako organ udzielający koncesji na ich prowadzenie, jest również organem właściwym do udzielania zezwoleń na urządzenie tego rodzaju turniejów. O uzyskanie zezwolenia w tym zakresie mogą ubiegać się podmioty prowadzące kasyna gry na podstawie udzielonej koncesji. W 2014 r. Minister Finansów udzielił łącznie 27 zezwoleń na urządzenie turniejów gry pokera, tj. o 7 więcej niż w roku poprzednim.

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

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

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

W 2014 roku dyrektorzy izb celnych udzielili łącznie:

- 1) 336 zezwoleń na urządzenie loterii promocyjnych;
- 2) 96 zezwoleń na urządzenie loterii audioteksowych;
- 3) 1 zezwolenie na urządzenie loterii fantowej.

Na podstawie art. 7 ust. 1a ustawy o grach hazardowych organizacja loterii fantowych lub gier bingo fantowe – w których wartość puli wygranych nie przekracza kwoty bazowej (w 2014 r. było to 3 785,38 zł) – jest możliwa po dokonaniu jedynie zgłoszenia. W roku 2014 naczelnicy urzędów celnych przyjęli 2088 zgłoszeń urządzania loterii fantowych, natomiast nie odnotowano zgłoszeń gier bingo fantowe.

Na podstawie art. 7 ust. 1b ustawy o grach hazardowych, który obowiązuje od 19 grudnia 2014 r., loterie fantowe lub gry bingo fantowe – w których wartość puli wygranych przekracza ww. kwotę bazową oraz nie przekracza piętnastokrotności tej kwoty – mogą być urządzone przez organizacje pożytku publicznego po dokonaniu ich zgłoszenia. W 2014 r. dokonano 13 zgłoszeń urządzania loterii fantowych, natomiast zgłoszeń gry bingo fantowe nie zarejestrowano.

Porównując liczbę udzielonych zezwoleń w 2013 r. i w 2014 r. odnotowano:

- 1) w zakresie loterii promocyjnych – zmniejszenie liczby udzielonych zezwoleń o 21;
- 2) w zakresie loterii audioteksowych – wzrost liczby udzielonych zezwoleń o 38;
- 3) w zakresie loterii fantowych w 2014 r. – podobnie jak w 2013 r. – udzielono 1 zezwolenie;
- 4) w zakresie gry bingo fantowe w 2014 r. – podobnie jak w 2013 r. – z uwagi na brak złożonych wniosków nie wydano żadnego zezwolenia.

Po wprowadzeniu w ustawie o grach hazardowych, w wyniku nowelizacji z dnia 26 maja 2011 r., kategorii loterii fantowych, w których wartość puli wygranych nie przekracza kwoty

bazowej, (art. 7 ust. 1a ustawy), a następnie wprowadzonego nowelizacją z dnia 7 listopada 2014 r. przepisu art. 7 ust. 1b, systematycznie rośnie popularność tych gier. Wpływ na to ma niewątpliwie odformalizowanie zasad ich urządzania, w tym w szczególności zastąpienie obowiązku uzyskania zezwolenia na ich urządzenie, zgłoszeniem dokonywanym właściwemu miejscowo naczelnikowi urzędu celnego oraz zastąpienie zaświadczeń potwierdzających spełnienie określonych w ustawie wymogów, oświadczeniami.

Mając na uwadze potencjalnych organizatorów małych loterii fantowych i gier bingo fantowe (np. organizacje społeczne) oraz to, że dochód przeznaczony jest w całości na realizację celów społecznie użytecznych, Ministerstwo Finansów w 2014 r. opracowało materiał informacyjny pt. „Zasady urządzania małych loterii fantowych i gry bingo fantowe”, który prezentuje szczegółowo tryb urządzania loterii fantowych oraz gry bingo fantowe określonych w art. 7 ust. 1a ustawy o grach hazardowych. Opracowanie zawiera również przykładowe wzory dokumentów, które należy dołączyć do zgłoszenia. Opracowanie zostało udostępnione na stronach internetowych Ministerstwa Finansów pod adresem: <http://www.finanze.mf.gov.pl/documents/766655/2446733/Loterie+fantowe+-kwota+bazowa>

3.3. Punkty gier na automatach o niskich wygranych

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

W zakresie gier na automatach o niskich wygranych, według stanu na dzień 1 stycznia 2014 r., obowiązywały 222 zezwolenia, natomiast na dzień 31 grudnia 2014 r. obowiązywało 98 zezwoleń. Oznacza to, że w roku 2014 utraciły ważność 124 zezwolenia na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych.

Jednocześnie, w tym samym okresie dyrektorzy izb celnych, jako organy właściwe, wydali łącznie 766 decyzji, na mocy których cofnięto zezwolenie na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych.

W tym:

- zezwolenia cofnięte w całości – 69,
- zezwolenia cofnięte w części – 697,

Powodem cofnięcia zezwoleń było głównie:

- naruszenie art. 129 ust. 3 ustawy o grach hazardowych – stwierdzenie, że automat o niskich wygranych umożliwia grę o wygrane wyższe lub stosowanie stawek wyższych, niż przewidziane w przedmiotowym artykule,
- zaprzestanie lub niewykonywanie przez okres dłuższy niż 6 miesięcy działalności objętej zezwoleniem (art. 59 pkt 4 ustawy o grach hazardowych).

3.4. Podstawowe wskaźniki charakteryzujące rynek gier hazardowych

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

3.4.1. Liczba funkcjonujących podmiotów i ośrodków gier

Liczbę podmiotów i ośrodków gier funkcjonujących w latach 2013–2014 przedstawia poniższa tabela.

Liczba funkcjonujących podmiotów i ośrodków gier

Wyszczególnienie	Liczba podmiotów			Liczba urządzanych: gier liczbowych, ośrodków gier, punktów przyjmowania zakładów wzajemnych, loterii audiotekstowych, pieniężnych i promocyjnych oraz punktów gier na ANW		
	2013	2014	Zmiana 14/13 (%)	2013	2014	Zmiana 14/13 (%)
Gry liczbowe	1	1	0%	7	8	14,3%
Kasyna gry	8	8	0%	51	51	0%
Salony gier na automatach	14	13	-7,1%	127	97	-23,6%
Zakłady wzajemne	9	9	%	1 797	1 722	-4,2%
Loterie audiotekstowe	21	26	23,8%	48	98	104,2%
Loterie pieniężne	1	1	0%	63	70	11,1%
Loterie promocyjne	171	166	-2,9%	357	336	-5,9%
Punkty gier na ANW*	43	29	-32,6%	3 164	953	-69,9%

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

* Dane odnoszące się do ANW dotyczą stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. oraz 31 grudnia 2014 r.

Z powyższego zestawienia wynika, że w 2014 r. w porównaniu do roku 2013 **zwiększyła** się liczba podmiotów organizujących loterie audioteksowe (wzrost o 5), przy jednoczesnym wzroście liczby urządzanych loterii o 50.

W stosunku do 2013 r. nie uległa zmianie liczba podmiotów prowadzących: kasyna gry, zakłady wzajemne (nastąpił spadek o 75 liczby punktów przyjmowania zakładów wzajemnych) oraz podmiotów organizujących gry liczbowe i loterie pieniężne. Zanotowano natomiast wzrost o 7 liczby urządzanych loterii pieniężnych.

W 2014 r. w porównaniu do roku 2013 **zmniejszyła** się liczba:

- 1) podmiotów działających na rynku gier na ANW o 14, przy jednoczesnym spadku liczby punktów gier na ANW o 2211;
- 2) podmiotów prowadzących salony gier na automatach o 1, przy spadku liczby salonów o 30;
- 3) podmiotów urządzających loterie promocyjne o 5, przy spadku urządzanych loterii o 21.

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

Liczbę urządzeń do gier eksploatowanych w kasynach gry, salonach gier na automatach oraz w punktach gier na ANW w latach 2013-2014 przedstawia poniższa tabela.

Liczba urządzeń do gier eksploatowanych w kasynach gry, salonach gier na automatach oraz w punktach gier na ANW

Rodzaje urządzeń	Liczba urządzeń do gier (średnio w okresie)			
	W kasynach gry		W salonach gier na automatach lub w punktach gier na ANW	
	2013	2014	2013	2014
Stoły do gier cylindrycznych	133	149		
Stoły do gry w karty	208	221	X	X
Stoły do gry w kości	0	0		
Automaty do gier	2 285	2 635	3 760	2 864
Automaty o niskich wygranych (ANW)*	X	X	6 477	1 732

* W tabeli podano liczbę automatów o niskich wygranych (ANW) funkcjonujących na koniec okresu.

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

Wyniki ekonomiczno-finansowe podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych w latach 2013-2014 przedstawia poniższa tabela.

Wyniki ekonomiczno - finansowe podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych w latach 2013-2014

Wyszczególnienie	2013	2014	Zmiana 14/13 (%)
	(w tys. zł)		
Przychody z gier	12 531 422	10 620 809	-15,2%
Wygrane uczestników gier	9 177 242	7 615 650	-17,0%
Podatek należny od gier	1 302 051	1 220 062	-6,3%
Dopłaty wynikające z art. 80 ustawy	729 264	770 269	5,6%

3.4.4. Przychody z gier hazardowych wykazane przez podmioty prowadzące działalność w tym zakresie i ich struktura w podziale na rodzaje gier w latach 2013-2014

Przychody z gier hazardowych wykazane przez podmioty prowadzące działalność w tym zakresie i ich struktura w podziale na rodzaje gier w latach 2013-2014 przedstawia poniższa tabela.

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

Wyszczególnienie	2013		2014		Zmiana przychodów 2014/2013 (%)
	Przychody (w tys. zł)	Struktura (%)	Przychody (w tys. zł)	Struktura (%)	
Gry liczbowe	2 686 152	21,4%	2 808 950	26,4%	4,6%
Kasyna gry	2 523 533	20,1%	3 031 159	28,5%	20,1%
Salony gier na automatach	2 098 194	16,7%	1 424 528	13,4%	-32,1%
Zakłady wzajemne	879 301	7,0%	1 038 085	9,8%	18,1%
Loterie audiotekstowe	8 353	0,1%	40 318	0,4%	382,7%
Loterie pieniężne	577 258	4,6%	680 314	6,4%	17,9%
Razem	8 772 791	70,0%	9 023 354	85,0%	2,9%
Punkty gier na ANW	3 758 631	30,0%	1 597 455	15,0%	-57,5%
RAZEM	12 531 422	100%	10 620 809	100%	-15,2%

Z powyższego zestawienia wynika, że w 2014 r., w porównaniu do 2013 r., nastąpił wzrost przychodów z gier w kasynach gry (wzrost o 507 626 tys. zł, tj. 20,1%), zakładów wzajemnych (wzrost 158 784 tys. zł, tj. o 18,1%), gier liczbowych (wzrost o 122 798 tys. zł, tj. o 4,6%), urządzanych loterii pieniężnych (wzrost o 103 056 tys. zł, tj. o 17,9%) oraz urządzanych loterii audioteksowych (wzrost o 31 965 tys. zł, tj. 382,7%).

W pozostałych grach nastąpił spadek przychodów w analizowanym okresie.

4. WPLYWY DO BUDŻETU PAŃSTWA

4.1. Dochody z tytułu podatku od gier

Dochody budżetu państwa z podatku od gier w 2014 r. prognozowane były w wysokości 1 250 000 tys. zł. Zrealizowano je w kwocie 1 234 718 tys. zł, co stanowi 98,8% kwoty dochodów z tego tytułu zapisanej w ustawie budżetowej. W porównaniu z 2013 r. wpływy te były niższe o 69 192 tys. zł, tj. o 5,3%.

Zakres i szczegółowość danych dotyczących dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od gier wynika z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.).

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

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

Niemniej jednak możliwe jest, na podstawie składanych przez podatników deklaracji, określenie wielkości deklarowanych poszczególnych kwot podatku z ww. tytułu oraz kwot podstaw opodatkowania tym podatkiem³.

³ Obsługa poboru podatku od gier dokonywana jest z wykorzystaniem funkcjonującego w Służbie Celnej systemu rozliczeń finansowo-księgowych ZEFIR. Dane dotyczące podstawy opodatkowania oraz podatku należnego zostały pobrane z systemu ZEFIR z deklaracji POG-4 i POG-5.

4.1.1. Podstawa opodatkowania w podatku od gier za lata 2013–2014

Wielkość kwot podstaw opodatkowania dla poszczególnych rodzajów gier hazardowych w latach 2013–2014 przedstawia poniższa tabela.

Wielkość kwot podstaw opodatkowania dla poszczególnych rodzajów gier hazardowych

Wyszczególnienie	Podstawa opodatkowania (w tys. zł)		
	2013 -	2014 -	Zmiana 14/13 (%)
Gry liczbowe	2 686 152	2 808 950	4,6%
Kasyna gry	451 329	489 204	8,4%
Salony gier na automatach	285 246	180 370	-36,8%
Zakłady wzajemne	879 456	1 038 242	18,1%
Loterie audioteksowe	3 883	33 272	756,9%
Loterie pieniężne	577 258	680 314	17,9%
Razem	4 883 347	5 230 352	7,1%
Automaty o niskich wygranych (ANW) – liczba średniorocznie	8 577 automatów	3 766 automatów	-56,2%

Dane z systemu ZEFIR

Z obserwacji kształtowania się kwot podstaw opodatkowania w latach 2013-2014 można zauważyć następujące tendencje:

1. Podstawy opodatkowania gier w: kasynach gry, loterii pieniężnych, zakładów wzajemnych oraz gier liczbowych utrzymują tendencję wzrostową. W 2014 r. (w porównaniu do roku 2013) podstawa opodatkowania:
 - zakładów wzajemnych wzrosła o 158 786 tys. zł, tj. o 18,1%;
 - gier liczbowych wzrosła o 122 798 tys. zł, tj. o 4,6%.
 - loterii pieniężnych wzrosła o 103 056 tys. zł, tj. o 17,9%;
 - gier w kasynach gry wzrosła o 37 875 tys. zł, tj. o 8,4%;
 - loterii audioteksowych wzrosła o 29 389 tys. zł, tj. o 756,9%
2. Spadki podstaw opodatkowania miały miejsce w przypadku salonów gier na automatach i dla automatów o niskich wygranych, które w 2014 r. - w stosunku do roku poprzedniego – obniżyły się odpowiednio o 104 876 tys. zł, tj. o 36,8% oraz o 4.821 sztuk, tj. o 56,2%.

4.1.2. Podatek od gier za lata 2013 – 2014

Kwoty podatku deklarowanego przez podatników dla poszczególnych rodzajów gier hazardowych w latach 2013 – 2014 przedstawia poniższa tabela.

Kwoty podatku dla poszczególnych rodzajów gier hazardowych

Wyszczególnienie	Podatek od gier (w tys. zł) (należny - deklarowany przez podatników)*		
	2013	2014	Zmiana 2014/2013 (%)
Gry liczbowe	537 230	561 790	4,6%
Kasyna gry	225 681	244 821	8,5%
Salony gier na automatach	142 630	90 225	-36,7%
Zakłady wzajemne	103 825	122 643	18,1%
Loterie audioteksowe	971	8 318	756,6%
Loterie pieniężne	86 589	102 047	17,9%
Razem	1 096 926	1 129 844	3,0%
Punkty gier na ANW	205 125	90 218	-56,0%
RAZEM	1 302 051	1 220 062	-6,3%

* Dane o podatku należnym z systemu ZEFIR (bez podatku od gier pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera – system ZEFIR nie zawiera zakładki zliczającej podatek od gry pokera) i loterii fantowych od których podatek wyniósł 2 tys. zł.

Kwoty należne (deklarowane przez podatników) z tytułu podatku od gier (bez podatku od gier z tytułu gry w pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera) w 2014 r. wyniosły 1 220 062 tys. zł i były niższe o 81.989 tys. zł, tj. o 6,3% od kwot deklarowanych w 2013 r. Największy wpływ na uzyskany podatek od gier w 2014 r. miała rosnąca dynamika w stosunku do roku 2013 kwot zadeklarowanych w następujących segmentach gier:

- gier liczbowych – wzrost o 24 560 tys. zł, tj. o 4,7%,
- gier w kasynach gry – wzrost o 19 140 tys. zł, tj. o 8,5%,
- zakładów wzajemnych - wzrost o 18 818 tys. zł, tj. o 18,1%,
- loterii pieniężnych – wzrost o 15 458 tys. zł, tj. o 17,9%,
- loterii audioteksowych – wzrost o 7 347 tys. zł, tj. o 756,6%.

Spadek deklarowanego podatku od gier w roku 2014 nastąpił z tytułu:

- gier na automatach w salonach gier – spadek o 52 405 tys. zł, tj. o 36,7%
- gier w punktach gier na automatach o niskich wygranych – spadek o 90 218 tys. zł, tj. o 56,0% .

Spadki te są konsekwencją rozwiązań przyjętych na gruncie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych odnośnie działalności w zakresie gier na automatach i gier na automatach o niskich wygranych. Z dostępnych danych wynika, iż w 2014 r., w porównaniu do 2013 r., zmniejszyła się zarówno liczba legalnych punktów gier na automatach o niskich wygranych, jak i liczba salonów gier na automatach, co przełożyło się na zmniejszenie wpływów z tytułu podatku od gier w porównaniu do roku poprzedniego.

4.1.3. Struktura podatku od gier za lata 2013 - 2014

Strukturę podatku dla poszczególnych rodzajów gier hazardowych w latach 2013 – 2014 przedstawia poniższa tabela.

Struktura podatku od gier za lata 2013 - 2014

Wyszczególnienie	Struktura podatku od gier (%)	
	2013 r.	2014 r.
Gry liczbowe	41,3%	46,0%
Kasyna gry	17,3%	20,0%
Salony gier na automatach	11,0%	7,4%
Zakłady wzajemne	8,0%	10,1%
Loterie audiotekstowe	0,1%	0,7%
Loterie pieniężne	6,7%	8,4%
Razem	84,2%	92,6%
Punkty gier na ANW	15,8%	7,4%
RAZEM	100,0%	100,0%

Z analizy struktury zadeklarowanego w 2014 roku podatku od gier, wynika, iż w porównaniu do 2013 roku - nastąpiło zwiększenie jego udziału w łącznych kwotach zadeklarowanego podatku od gier z następujących segmentów rynku gier hazardowych:

- 1) gier liczbowych o 4,7 pkt proc.;
- 2) kasyn gry o 2,7 pkt proc.;
- 3) zakładów wzajemnych o 2,1 pkt proc.;
- 4) loterii pieniężnych o 1,7 pkt proc.;
- 5) loterii audiotekstowych o 0,6 pkt proc.;

Jednocześnie w pozostałych segmentach nastąpił spadek udziału w łącznych kwotach zadeklarowanego podatku od gier. Najwyższy spadek został odnotowany w segmencie gier na automatach o niskich wygranych z 15,8% do 7,4%, tj. o 8,4 pkt proc. oraz w salonach gier na automatach z 11,0% do 7,4%, tj. o 3,6 pkt proc.

4.2. Zaległości podatkowe

Na dzień 31 grudnia 2014 r. w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 w izbach celnych zostały wykazane zaległości podatkowe w wysokości 66 797 tys. zł, co oznacza, że w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. zwiększyły się one o 3 286 tys. zł, tj. o 5,2%.

Na wzrost zaległości netto w 2014 r. w podatku od gier miały wpływ:

- braki we wpłatach w związku z zakończeniem działalności lub cofnięciem zezwoleń,
- utrudniona egzekucja ze względu na zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej,
- przedłużenie procedury ściągania podatku związane z przeniesieniem odpowiedzialności na osoby trzecie.

Zgodnie z art. 63 ustawy o grach hazardowych w celu zabezpieczenia zobowiązań podatkowych w podatku od gier podmiot organizujący gry jest zobowiązany złożyć zabezpieczenie finansowe w wysokości:

- 1) 1.200 000 zł – w przypadku prowadzenia kasyna gry;
- 2) 600 000 zł – w przypadku prowadzenia salonu gry bingo pieniężne;
- 3) 40 000 zł – w przypadku prowadzenia punktu przyjmowania zakładów wzajemnych
- 4) 480 000 zł – w przypadku urządzania zakładów wzajemnych przez sieć Internet.

W sytuacji, gdy określona lub zadeklarowana kwota podatku od gier nie została zapłacona w terminie, należność ta podlega zaspokojeniu ze złożonego zabezpieczenia.

W 2014 r. liczba tytułów wykonawczych do załatwienia z tytułu podatku od gier wynosiła 344, załatwionych zostało 197 tytułów wykonawczych, tj. 57,3 %. Kwota objęta tytułami wykonawczymi wynosiła 34 200 tys. zł, z tego wyegzekwowano zaległości podatkowe w kwocie 2 370 tys. zł, tj. 6,9 %.

4.3. Wpływy z opłat w 2014 roku

Podmioty urządzające gry hazardowe uiszczają opłatę:

- 1) za udzielenie koncesji oraz udzielenie zezwoleń,
- 2) egzaminacyjną (w 2014 r. odbyły się 64 egzaminy, w 2013 r. - 90),
- 3) za wydanie świadectwa zawodowego albo uznanie za równoważne z nim świadectwa wydanego przez wyspecjalizowaną organizację prowadzącą szkolenia w zakresie gier hazardowych (w 2014 r. wydanych zostało 1.611 świadectw zawodowych, w 2013 r. – 2.459).

W 2014 r., zgodnie z rocznym sprawozdaniem budżetowym Rb-27, zostały uiszczone opłaty w łącznej wysokości 31 081 tys. zł, z czego:

- 1) na rachunek Ministerstwa Finansów wpłynęła kwota 14 244 tys. zł,
- 2) na rachunki izb celnych wpłynęła kwota 16 837 tys. zł.

Z dniem 10 sierpnia 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych .

Ustawa stanowiła drugi etap otwierania dostępu do zawodów regulowanych. W odniesieniu do branży hazardowej wprowadziła zmiany polegające na ułatwieniu dostępu do zawodu poprzez wyłączenie z obowiązku posiadania świadectwa zawodowego osób przyjmujących zakłady wzajemne oraz osób prowadzących kolektury gier liczbowych (art. 24 ust. 2 pkt 5 ustawy o grach hazardowych). Na podstawie nowych przepisów odstąpiono od uznawania za równoważne ze świadectwem zawodowym świadectwa wydane przez wyspecjalizowaną organizację prowadzącą szkolenia w zakresie gier hazardowych.

Wejście w życie ww. przepisów deregulacyjnych przełożyło się na zmniejszenie liczby przeprowadzanych egzaminów, co w konsekwencji wpłynęło na spadek wpływów z tytułu opłaty egzaminacyjnej i za wydanie świadectwa zawodowego.

Wpływy na rachunki Ministerstwa Finansów i izb celnych z tytułu opłat za udzielenie koncesji oraz udzielenie zezwoleń, opłaty egzaminacyjnej oraz opłat za wydanie świadectwa zawodowego w roku 2014 przedstawia poniższa tabela.

Wpływy z opłat w 2014 roku

Wpływy na rachunek Ministerstwa Finansów w tym:	Kwota (w tys. zł)
z opłat za wydane koncesje na kasyna gry, zezwolenia na urządzenie zakładów wzajemnych i pozostałe opłaty za zezwolenia	2 327
z opłat za egzaminy dla osób zatrudnionych w kasynach gry, salonach gier na automatach, punktach gier na automatach o niskich wygranych, zakładach wzajemnych oraz pozostałych grach	9 499
z opłat za wydanie świadectwa zawodowego dla osób zatrudnionych w kasynach gry, salonach gier na automatach, grach liczbowych, punktach urządzania gier na automatach o niskich wygranych, zakładach wzajemnych i innych grach	2 418
Razem	14 244
Wpływy na rachunek izb celnych	16 837
z opłat za wydane zezwolenia na urządzenie loterii audiotekstowej, loterii fantowej, gry bingo fantowe albo loterii promocyjnej	16 837

4.4. Dopłaty

Na podstawie przepisu art. 80 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w grach objętych monopolem państwa ustanawia się dopłaty w wysokości:

- 1) 25% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze – w grach liczbowych;

- 2) 10% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze – w loteriach pieniężnych i grze telebingo.

Zgodnie z przepisami regulującymi obszar gier hazardowych dopłaty są wpłacane na rachunek Izby Celnej w Warszawie, a następnie przekazywane:

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

Kwoty przekazane przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie na poszczególne fundusze w 2014 roku z tytułu dopłat przedstawia poniższa tabela.

Kwoty przekazane przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie na poszczególne fundusze

Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)		
	2013	2014	Różnica 2014 – 2013
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	548 011	593 747	45 736
Fundusz Promocji Kultury	142 340	154 220	11 880
Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych	21 351	23 133	1 782
RAZEM	711 702	771 100	59 398

W 2014 r., w porównaniu do 2013 r., wysokość dopłat zwiększyła się o 59 398 tys. zł, tj. o 8,3%. Wzrost ten jest spowodowany przede wszystkim wyższymi przychodami spółki Totalizator Sportowy sp. z o.o., co przełożyło się na wzrost kwot przekazywanych przez Spółkę w postaci dopłat na poszczególne fundusze. Wyższe przychody były następstwem zmian w portfelu produktowym Totalizatora Sportowego sp. z o.o., optymalizacji i rozwoju sieci sprzedaży, efektywnej kampanii komunikacyjnej oraz wprowadzenia nowości w kategorii loterii pieniężnych jak i nowej gry liczbowej.

5. NADZÓR I KONTROLA DZIAŁALNOŚCI OKREŚLONEJ USTAWĄ O GRACH HAZARDOWYCH

5.1. Organy uprawnione do wykonywania kontroli oraz formy kontroli

Podstawę prowadzenia kontroli rynku gier hazardowych stanowi ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 990, z późn. zm.). Do zadań Służby Celnej należy kontrola urządzania i prowadzenia gier hazardowych, zgodności tej działalności z udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem, kontrola wywiązywania się z obowiązków w zakresie podatku od gier i dopłat, a także rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych, w tym zwalczanie nielegalnego urządzania gier hazardowych oraz ściganie ich sprawców.

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

Kontrole obszaru gier hazardowych obejmują:

- 1) przestrzeganie przepisów regulujących urządzanie i prowadzenie gier hazardowych, o których mowa w ustawie o grach hazardowych, oraz zgodność tej działalności z udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem – kontrole wykonywane są na zasadach określonych w rozdziale 3 ustawy o Służbie Celnej, przez dyrektorów izb celnych i naczelników urzędów skarbowych;
- 2) prawidłowość i terminowość wpłat podatku od gier – kontrole wykonywane są na zasadach określonych w rozdziale 3 ustawy o Służbie Celnej, przez naczelników urzędów celnych;
- 3) wywiązywania się podmiotów z obowiązków w zakresie podatku od gier oraz dopłat – kontrole wykonywane są na zasadach określonych w dziale VI ustawy Ordynacja podatkowa, przez naczelników urzędów skarbowych.

Kontrole podatku od gier hazardowych i dopłat prowadzone są na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 poz. 613, z późn. zm.), kontrole skarbowe na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U.

z 2015 r. poz. 553, z późn. zm.), natomiast pozostałe kontrole prowadzone są na podstawie ustawy o Służbie Celnej, w trybie określonym w rozdziale 3 tej ustawy.

5.2. Przeprowadzone kontrole i ich wyniki w obszarze legalnego rynku gier hazardowych

5.2.1. Kontrole urządzania gier hazardowych w 2014 r.

Ogółem w 2014 r. Służba Celna przeprowadziła 1.076 kontroli urządzania gier hazardowych, tj. o 1.608 kontroli mniej niż w 2013 r. Mniejsza liczba kontroli jest skutkiem ograniczenia ilości funkcjonujących salonów gier na automatach oraz punktów gier na automatach o niskich wygranych. Jednocześnie wyniki analizy ryzyka umożliwiły ograniczenie liczby kontroli nieefektywnych.

5.2.2. Nieprawidłowości stwierdzone w kontrolach urządzania gier hazardowych

W wyniku kontroli urządzania gier hazardowych przeprowadzonych w 2014 r. przez Służbę Celną ujawniono łącznie 821 różnego rodzaju nieprawidłowości, co w rezultacie wskazuje, że skuteczność tych kontroli wyniosła ok. 76,3% i wzrosła o 19,1 pkt procentowego w porównaniu do skuteczności w 2013 r.

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

Liczbę przeprowadzonych przez Służbę Celną kontroli urządzania poszczególnych rodzajów gier w obszarach legalnego oraz nielegalnego rynku gier hazardowych przedstawia poniższa tabela.

Rodzaje gier hazardowych	Liczba przeprowadzonych kontroli		Liczba stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości	
	2013	2014	2013	2014
Gry na ANW (punkty gier)	1.026	387	874	508
Gry w salonach gier na automatach	352	104	65	52
Gry w kasynach gry	181	116	38	25
Zakłady wzajemne	674	274	251	106
Gry liczbowe (kolektury)	108	44	43	20
Loterie fantowe, promocyjne i audiotekstowe	267	123	257	110
Loterie pieniężne	76	28	8	0

OGÓLEM	2.684	1.076	1.536	821
--------	-------	-------	-------	-----

Punkty gier na automatach o niskich wygranych (ANW)

W 2014 r. przeprowadzono ogółem 387 kontroli punktów gier na automatach o niskich wygranych. W 319 przeprowadzonych kontrolach ujawniono nieprawidłowości i uchybienia.

Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- stwierdzenia nierzetelnego prowadzenia dokumentacji – 163 przypadki,
- stosowania wyższej stawki za grę i wyższej wygranej niż przewiduje to wymóg ustawowy – 156 przypadków (zajęto 161 automatów),
- nieprawidłowości związanych z urzędowym sprawdzeniem punktu – 96 przypadków,
- eksploataowania automatu bez ważnego poświadczenia rejestracji – 23 przypadki,
- braku dostępności regulaminu gry w punkcie – 11 przypadków,
- braku powiadomienia naczelnika urzędu celnego o wstawieniu do lokalu automatu do gry – 9 przypadków,
- braku uzupełniającej opinii jednostki badającej – 10 przypadków,
- braku poświadczenia rejestracji automatu w punkcie – 8 przypadków,
- usunięcia zabezpieczonego przez funkcjonariuszy celnych automatu spod dozoru – 7 przypadków,
- stwierdzenia naruszenia plomby jednostki badającej – 7 przypadków,
- stwierdzenia nieprawidłowego oznaczenia automatu – 5 przypadków,
- prowadzenia działalności pomimo cofnięcia zezwolenia – 3 przypadki,
- niedozwolonej reklamy gier hazardowych – 4 przypadki,
- braku prowadzenia działalności gospodarczej w punkcie – 2 przypadki,
- eksploataowania automatu pomimo zgłoszenia ich zawieszenia – 2 przypadki,
- stwierdzenia w czynnym punkcie gier obok legalnego automatu do gier automatu nielegalnego – 2 przypadki.

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

Kasyna gry

Uwzględniając formalny charakter nieprawidłowości stwierdzanych w kasynach gry w 2013 r. i brak ich wpływu na należności budżetu państwa, w 2014 r. ograniczono ilość kontroli przeprowadzanych w tych ośrodkach gier o ok. 40%. W 49 funkcjonujących

w 2014 r. kasynach gry wykonano 116 kontroli (w 2013 r. – 181 kontroli). Przeciętnie każde z kasyn gry zostało skontrolowane w ciągu roku dwukrotnie.

W trakcie 15 przeprowadzonych kontroli urządzania gier hazardowych, ujawniono nieprawidłowości. Nieprawidłowości nie miały wpływu na wymiar podatku od gier. Polegały one na:

- naruszeniu zakazu reklamy gier hazardowych – 10 przypadków,
- nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji – 5 przypadków,
- nieprzestrzeganiu przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu – 5 przypadków,
- stwierdzeniu wygranej skumulowanej nie powiązanej z wygraną na automacie włączonym do systemu, a jej uzyskanie nie było uzależnione od zaistnienia konkretnego układu wygrywającego na automacie – 2 przypadki,
- nieprzestrzeganiu przepisów związanych z urzędowym sprawdzeniem lub oznaczeniem automatu, naruszeniu plomb jednostki badającej – 1 przypadek,
- stwierdzeniu eksploatacji automatów do gry, mimo braku aktualnych uzupełnień opinii technicznych – 1 przypadek,
- prowadzeniu działalności pomimo cofnięcia koncesji przez Ministra Finansów w I instancji – 1 przypadek.

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

Salony gier na automatach

W 2014 r. w 25 kontrolach przeprowadzonych w salonach gier na automatach ujawniono nieprawidłowości. Polegały one na:

- naruszeniu zakazu reklamy gier hazardowych – 24 przypadki,
- nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji – 20 przypadków,
- nieprzestrzeganiu przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu – 5 przypadków,
- nieposiadaniu świadectwa zawodowego przez osobę nadzorującą prowadzenie gier na automatach – 1 przypadek,
- stwierdzeniu naruszenia plomb jednostek badających – 1 przypadek,
- nieprzestrzeganiu przepisów związanych z wystawianiem imiennych zaświadczeń o uzyskanej wygranej – 1 przypadek.

We wszystkich przypadkach wszczęto postępowania w sprawach karnych skarbowych.

Zakłady wzajemne - punkty przyjmowania zakładów wzajemnych

W 2014 r. kontroli Służby Celnej podlegało ok. 1.700 punktów przyjmowania zakładów wzajemnych. Podczas przeprowadzonych 274 kontroli, nieprawidłowości ujawniono w przypadku 67 kontroli. Nieprawidłowości dotyczyły:

- nierzetelnego prowadzenia dokumentacji – 39 przypadków,
- braku wydzielonego miejsca, w którym przyjmowane są zakłady wzajemne – 18 przypadków,
- niedozwolonej reklamy zakładów wzajemnych – 17 przypadków,
- braku informacji w punkcie o zakazie uczestnictwa w grze osób niepełnoletnich lub braku możliwości realizacji zakazu wstępu dla osób, które nie ukończyły 18 lat – 12 przypadków,
- przyjmowania zakładów pomimo cofnięcia zezwolenia – 8 przypadków,
- braku ważnych świadectw zawodowych – 6 przypadków,
- przestrzegania przepisów związanych z wystawianiem imiennych zaświadczeń o uzyskanej wygranej – 5 przypadków,
- naruszenia przepisów związanych z urzędowym sprawdzeniem – 1 przypadek.

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

Loterie promocyjne i audioteksowe

W 2014 r. przeprowadzono 96 kontroli urządzania loterii promocyjnych i audioteksowych.

W przypadku 66 kontroli stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły:

- braku powiadomienia właściwego naczelnika urzędu celnego o rozpoczęciu loterii promocyjnej – 25 przypadków,
- naruszenia przepisów związanych z wystawianiem imiennych zaświadczeń o uzyskanej wygranej – 14 przypadków,
- nierzetelnego prowadzenia dokumentacji – 10 przypadków,
- urządzania loterii promocyjnej niezgodnie z zatwierdzonym regulaminem – 2 przypadki,
- niezarejestrowania urządzenia losującego przez właściwego naczelnika urzędu celnego – 2 przypadki,
- niedozwolonej reklamy i promocji gier hazardowych w kasynie gry – 1 przypadek (ujawniono podczas kontroli urządzania loterii promocyjnej)

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

Gry liczbowe - kolektury i oddziały gier liczbowych

W 2014 r. przeprowadzono 44 kontrole w oddziałach i kolekturach gier liczbowych. W trakcie 20 kontroli ujawniono nieprawidłowości.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- braku ważnego świadectwa zawodowego – 16 przypadków,
- uczestnictwa w grze liczbowej osoby nieletniej – 1 przypadek.

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

Loterie pieniężne

W 2014 r. przeprowadzono 28 kontroli w kolekturach oferujących loterie pieniężne nie stwierdzając nieprawidłowości.

Loterie fantowe

W 2014 r. przeprowadzono 27 kontroli loterii fantowych. Wyniki 21 kontroli wykazały różnego rodzaju nieprawidłowości.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- nierzetelnego prowadzenia dokumentacji – 9 przypadków,
- niedotrzymania 30-dniowego terminu na zgłoszenie "małej" loterii fantowej – 7 przypadków,
- naruszenia przepisów związanych z wystawianiem imiennych zaświadczeń o uzyskanej wygranej – 1 przypadek.

W niektórych sprawach z uwagi na niską szkodliwość społeczną czynu (niskie ryzyko, brak podatku od gier, loterie zorganizowane na cele społecznie użyteczne) odstępowano od wszczęcia postępowania w sprawach karnych skarbowych i kończono je pouczeniem.

5.2.4. Kontrole podatkowe wykonane przez Służbę Celną w obszarze gier hazardowych

Kontrole podatkowe

Naczelnicy urzędów celnych przeprowadzili w 2014 r. 8 kontroli podatkowych w obszarze gier hazardowych. Kontrole obejmowały głównie okresy od 3 miesięcy do 2 lat.

Liczbę wykonanych kontroli podatkowych w obszarze gier hazardowych przedstawia poniższa tabela.

Rodzaj gier hazardowych	Liczba (przeprowadzonych) kontroli podatkowych	Liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości ze skutkiem finansowym
Loterie promocyjne	2	0
Salony gier na automatach	3	0
Loteria fantowa	2	1
Loteria audioteksowa	1	1
Razem:	8	2

W wyniku 8 kontroli podatkowych ujawniono uszczuplenia wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od gier i opłat za udzielenie zezwoleń na urządzanie gier łącznie w wysokości 35 814 zł, przy czym 12 741 zł dotyczyło błędnie zadeklarowanej podstawy opodatkowania a 23 073 zł dotyczyło nie zgłoszenia Dyrektorowi Izby Celnej loterii audioteksowej.

Kontrole prawidłowości i terminowości wpłat podatku od gier

W 2014 r. naczelnicy urzędów celnych wykonali 11 kontroli prawidłowości i terminowości wpłat podatku od gier, o których mowa w art. 30 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.

Liczbę (przeprowadzonych) kontroli prawidłowości i terminowości wpłat podatku od gier przedstawia poniższa tabela.

Rodzaj działalności	Liczba kontroli w zakresie prawidłowości i terminowości wpłat podatku od gier	Liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości ze skutkiem finansowym
Gry w salonach gier na automatach	7	0
Gry na automatach o niskich wygranych	4	0

W przeprowadzonych 11 kontrolach nie ujawniono uszczuplenia wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od gier i opłat za udzielenie zezwoleń na urządzanie gier. Natomiast w toku 2 kontroli stwierdzono nierzetelne prowadzenie dokumentacji oraz przekazywanie do urzędów celnych raportów miesięcznych wpłat, wypłat i rezultatów gier w kasynie po terminie, które nie skutkowały uszczupleniami wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od gier.

5.3. Kontrole skarbowe realizowane w stosunku do podmiotów związanych z rynkiem gier hazardowych

W 2014 r. urzędy kontroli skarbowej prowadziły 12 kontroli w podmiotach prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych oraz u serwisantów współpracujących z podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, w tym 8 kontroli zakończono w 2014 r., a 4 – według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. – były w toku.

Kontrolami objęto 8 podmiotów, w tym:

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

Kontrolami objęto rzetelność deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowość obliczania i wpłacania podatków stanowiących dochód budżetu państwa, a także innych należności pieniężnych budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych za lata 2006 – 2011. Ustalone uszczuplenia podatkowe w spółkach prowadzących działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych w kontrolach zakończonych w 2014 r. uszczuplenia przedstawiają się następująco:

- w spółkach prowadzących działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych: CIT – 931,6 tys. zł, VAT - 532,0 tys. zł oraz akcyza – 422,7 tys. zł,
- u serwisantów: VAT – 1 271,2 tys. zł.

5.4. Przeprowadzone kontrole i ich wyniki w obszarze nielegalnego rynku gier hazardowych, tj. w stosunku do podmiotów urządzających i prowadzących gry hazardowe bez koncesji, zezwolenia lub zgłoszenia

W 2014 r. Służba Celna kontynuowała działania mające na celu zwalczanie przestępstw skarbowych polegających na nielegalnym urządzaniu gier.

W wyniku przeprowadzonych działań kontrolnych Służba Celna wykryła następujące nieprawidłowości:

- urządzanie loterii promocyjnej bez wymaganego zezwolenia – 30 przypadków,
- urządzanie loterii audioteksowej bez wymaganego zezwolenia – 4 przypadki,

- urządzenie nielegalnej gry liczbowej w sieci Internet – 3 przypadki,
- brak zgłoszenia loterii fantowej – 5 przypadków.

Ilość urządzeń zatrzymanych do postępowań w sprawach karnych skarbowych przedstawia poniższa tabela.

Rodzaj urządzeń	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014.
ANW eksploatowane bez zezwolenia	-	1.180	1.030	70	60	169	13.864
Tradycyjne automaty	564	568	1.074	631	459	2.554	
Symulatory	-	-	87	1.856	2.474	1.574	
Terminale internetowe, w tym zajęte w 2013 r. na polecenie Prokuratury automaty typu CSANI	-	-	102	672	288	1.649	393
RAZEM	564	1.748	2.293	3.229	3.281	5.946	14.257

W 2014 r. Służba Celna prowadziła intensywne kontrole rynku w zakresie urządzania gier na automatach bez wymaganego zezwolenia. W 2014 r. zajęto 14 257 takich automatów. Liczba ta jest skutkiem utrzymania poziomu efektywności kontroli opartych na analizie ryzyka oraz intensywnym zwalczaniem „szarej strefy” pojawiającej się w miejscach, w których dotychczas funkcjonowały automaty zarejestrowane jako automaty o niskich wygranych.

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

Terminale internetowe

Pierwszym obszarem „szarej strefy” nielegalnego urządzania gier na automatach jest urządzenie nielegalnych gier z wykorzystaniem terminali (kiosków internetowych). W trakcie kontroli miejsc, w których nielegalnie urządzone były takie gry, Służba Celna w 2014 r. zabezpieczyła 393 terminale internetowe.

Urządzenia te, za pośrednictwem łączy sieci internetowej, umożliwiały graczom rozgrywanie gier hazardowych, analogicznych jak na automatach w rozumieniu ustawy o grach hazardowych. W toku prowadzenia nielegalnych gier z wykorzystaniem terminali internetowych opłata za grę dokonywana jest w lokalu, w którym znajduje się terminal internetowy, poprzez czytnik banknotów lub wrzutnik monet w samym urządzeniu lub u osoby obsługującej lokal, która dysponując drugim komputerem podłączonym do sieci

internetowej, wypłaca stawkę za grę odpowiadającą kwocie, jaką w gotówce przekazał jej gracz. Obsługa realizuje też wypłaty nagród za wygrane na urządzeniu punkty. Urządzenia takie wstawiane są zazwyczaj do lokali mających uchodzić za kawiarenki internetowe, do działających punktów gier na automatach o niskich wygranych obok funkcjonujących automatów, jak też do miejsc, w których uprzednio funkcjonowały zlikwidowane punkty gier. Służba Celna zidentyfikowała dwa typy terminali (kiosków internetowych):

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

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

Symulatory gier zręcznościowych

Drugim obszarem „szarej strefy” nielegalnego urządzania gier na automatach jest urządzenie nielegalnych gier z wykorzystaniem symulatorów gier zręcznościowych. Są to automaty do gier hazardowych, w których wypłaty są realizowane poza urządzeniem np. przez obsługę lokalu, barmana. Urządzający i prowadzący gry hazardowe na symulatorach zręcznościowych, dla upozorowania legalności ich działania, zamieszczają na urządzeniu informacje, iż symulator służy wyłącznie do zabawy i nie realizuje wygranych. Ponadto,

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

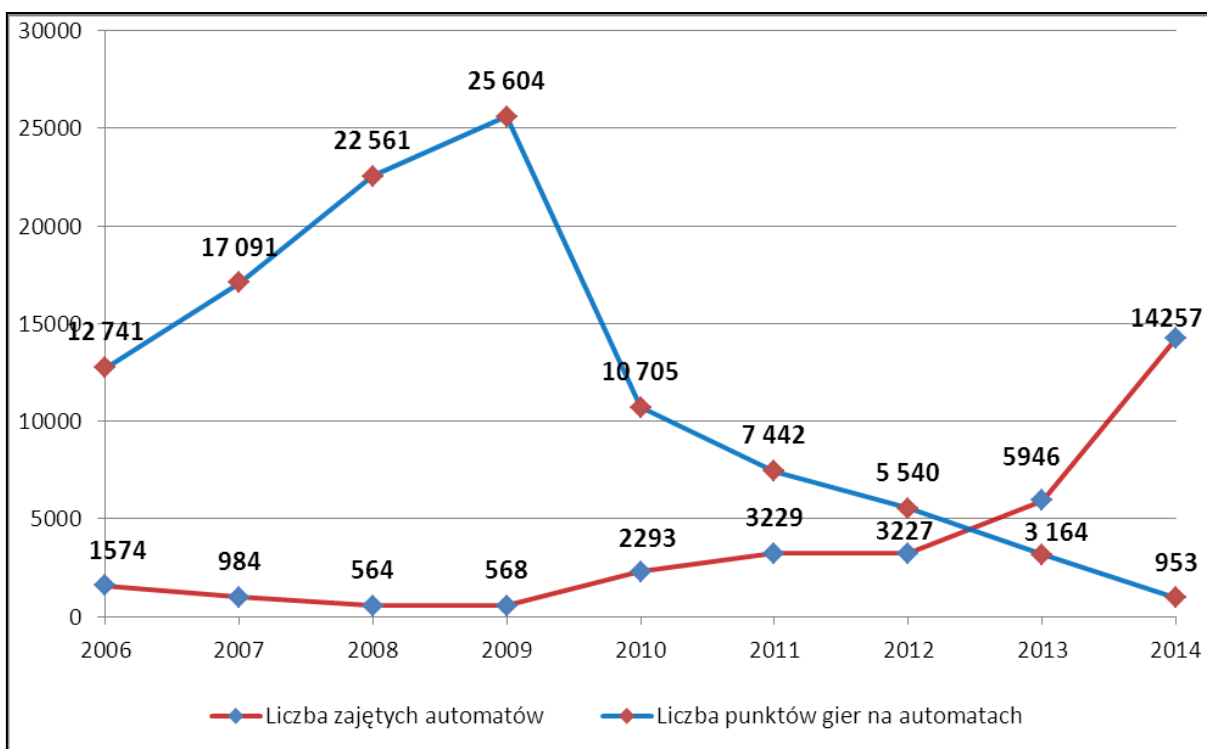
Tradycyjne (klasyczne) automaty do gier

Trzecim obszarem „szarej strefy” nielegalnego urządzania gier na automatach jest urządzenie takich gier z wykorzystaniem tradycyjnych (klasycznych) automatów do gier, na których możliwa jest gra o wygrane pieniężne lub rzeczowe (wyплаты wygranej dokonuje automat).

W trakcie kontroli miejsc, w których nielegalnie urządzane były gry na symulatorach i klasycznych automatach do gier, Służba Celna zabezpieczyła w 2014 r. 13.864 automaty.

Wzrost liczby ujawnionych w 2014 r. przypadków urządzania gier na automatach bez zezwolenia i zajętych, w związku z tym procederem automatów, spowodowany jest wygaszaniem rynku gier na automatach (brak nowych zezwoleń na prowadzenie salonów gier na automatach oraz na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych) oraz wyższą skutecznością działań kontrolnych prowadzonych przez Służbę Celną.

Ilość eliminowanych przez Służbę Celną urządzeń, na których urządzane są nielegalne gry stale rośnie, w szczególności zwiększyła się w 2014 r., w porównaniu do lat ubiegłych, liczba zatrzymanych automatów, działających uprzednio jako automaty o niskich wygranych, które po niewielkich przeróbkach powróciły na rynek jako automaty do gier wykorzystywane w grach urządzanych nielegalnie. Poniższy wykres przedstawia rysującą się na przestrzeni ostatnich lat zależność pomiędzy zmniejszającą się liczbą funkcjonujących punktów gier na automatach o niskich wygranych a wzrastającą liczbą zatrzymanych w tym okresie automatów, a na których urządzano gry bez zezwolenia.



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

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

- reklamę i promocję gier hazardowych,
- tzw. „programy partnerskie”,
- uczestnictwo polskich graczy w nielegalnych grach hazardowych.

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

Reklama i promocja gier hazardowych w sieci Internet

Ogólne zasady odpowiedzialności podmiotów świadczących usługi internetowe zostały określone w Dyrektywie nr 2000/31/WE z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. WE 2000, L 178/1). W oparciu o powyższe zasady ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1422) wyróżnia rodzaje podmiotów świadczących usługi drogą elektroniczną, w tym świadczących usługę hostingu, tzw. hostingodawców udostępniających miejsca na serwerach w celu umieszczenia na nich danych usługobiorcy. Hostingodawca nie

odpowiada za dane usługobiorcy, jeśli nie wie o ich bezprawnym charakterze. W przypadku uzyskania urzędowego zawiadomienia lub wiarygodnej wiadomości o bezprawnym charakterze danych lub związanej z nimi działalności, hostingodawca jest prawnie obowiązany niezwłocznie uniemożliwić dostęp do tych danych.

Służba Celna prowadzi bieżące czynności analityczne pod kątem informacji znajdujących się w sieci Internet. Wynikiem działań jest wyodrębnianie domen internetowych (1050 domeny), które poprzez zamieszczone na nich treści mogą naruszać przepisy ustawy o grach hazardowych, zabezpieczanie materiału dowodowego, a następnie przekazywanie (161 spraw) tego materiału do komórek dochodzeniowo - śledczych, celem ścigania osób, które zlecają lub prowadzą taką reklamę i czerpią korzyści z takiej reklamy. W 2014 r. Służba Celna doprowadziła do usunięcia lub uniemożliwienia dostępu do niedozwolonych treści hazardowych w przypadku 300 domen internetowych. Ukarano 32 sprawców (łącznie wymierzona kwota grzywien – 72.022 zł), którzy oferowali na stronach internetowych niedozwolone reklamy lub promowali gry hazardowe.

Programy partnerskie

Działalność w zakresie tzw. „programów partnerskich”, polega na udostępnianiu przez właścicieli stron internetowych linków kierujących potencjalnych polskich graczy do stron internetowych zagranicznych firm bukmacherskich, co ułatwia nawiązywanie kontaktów pomiędzy polskimi graczami, a zagranicznymi firmami hazardowymi. Właściciele stron, z których następuje przekierowanie połączenia internetowego, czerpią zyski finansowe (prowizję) z procedury pozyskiwania nowych klientów dla zagranicznych firm hazardowych. Wobec osób werbujących graczy poprzez podżeganie do nielegalnego uczestnictwa w zagranicznej grze, tj. organizatorów tzw. „programów partnerskich” podejmowane są i prowadzone postępowania karne skarbowe. W ramach prowadzonych postępowań skierowano 8 aktów oskarżenia. W 4 postępowaniach karnych skarbowych zapadły 4 prawomocne wyroki, w których sąd orzekł kary grzywny w łącznej wysokości 15.800 zł.

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

Działania podejmowane przeciwko graczom biorącym udział w nielegalnych grach hazardowych w Internecie

W ramach współpracy z Prokuraturą Służba Celna otrzymała materiały na temat uczestnictwa obywateli RP (graczy) w zagranicznych grach hazardowych przez sieć Internet. W wyniku tej współpracy ustalono dane personalne ponad 24 tys. osób, które na terenie Polski w okresie od 2011 r. do I połowy 2014 r. brały udział w zagranicznych grach hazardowych, w tym ponad 17 tys. graczy, którzy uzyskali środki finansowe (wygrane).

W stosunku do tych osób w 2014 r. wszczęto 1750 postępowań, skierowano do sądów 24 akty oskarżenia w takich sprawach, a sądy wydały dotychczas 4 wyroki skazujące.

Ponadto 12 osób uczestniczących na terenie Polski w nielegalnych zagranicznych grach hazardowych złożyły tzw. czynne żale do urzędów celnych.

5.6. Przepięstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych

Przepięstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych są określone w rozdziale 9 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, z późn. zm.). Organami uprawnionymi do prowadzenia postępowań w tych sprawach są urzędy celne.

Liczbę prowadzonych postępowań w sprawach o przepięstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych, prowadzonych przez Służbę Celną w 2013 r. i w 2014 r. przedstawia poniższa tabela.

Przepięstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w zakresie:	Postępowania przygotowawcze		Postępowania mandatowe	
	2013	2014	2013	2014
Gier na automatach oraz zakładów wzajemnych	5.482	9.628	131	69
Loterii fantowych, gier bingo fantowe, loterii promocyjnych oraz loterii audiotekstowych	232	163	0	3
Reklamy i promocji gier hazardowych oraz informowania o sponsorowaniu	192	328	53	36
Pozostałych naruszeń przepisów regulujących organizowanie gier hazardowych	74	60	7	6
Ogółem	5.980	10.179	191	114
Łączna kwota kar grzywien w zakończonych postępowaniach (w zł)	2.732.395	1.346 437	187.453	114.480

Ilość prowadzonych przez urzędy celne postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych 2014 r. zwiększyła się w porównaniu z ilością w 2013 r. o 70 %. Natomiast ilość spraw, w których nałożono kary grzywny w drodze postępowania mandatowego zmniejszyła się o 40 %.

Wobec sprawców przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych orzeczono kary grzywnien na kwotę 1.346.437 zł, a w sprawach zakończonych w drodze postępowania mandatowego nałożono na nich kary grzywnien na kwotę 114.480 zł, co w sumie stanowi łączną kwotę 1.460.917 zł kar grzywnien w sprawach karnych skarbowych dotyczących nieprawidłowości w obszarze gier hazardowych.

Urzędy celne jako finansowe organy postępowania przygotowawczego podejmują czynności dochodzeniowo - śledcze nie tylko wobec osób, które urządzają i prowadzą nielegalne gry hazardowe i uczestniczą w takich grach, ale także wobec tych, którzy przyczyniają się i umożliwiają prowadzenie nielegalnego procederu, np. poprzez udostępnianie pomieszczeń i lokali, obsługę serwisową itp. Efektem tych działań jest znaczne powiększenie kręgu podejrzanych, którym przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstw skarbowych lub wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych. W zakresie działań podejmowanych przez Służbę Celną pozostaje również zwalczanie niedozwolonej reklamy i promocji gier hazardowych - ilość tych spraw utrzymuje się na zbliżonym poziomie. Natomiast znaczny wzrost ilości spraw karnych skarbowych wystąpił w obszarze gier na automatach i zakładów wzajemnych.

Coraz więcej nielegalnych gier hazardowych oferowanych jest za pośrednictwem Internetu. Znowelizowane przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną umożliwiają od dnia 14 lipca 2012 r. egzekwowanie odpowiedzialności karnej skarbowej wobec zagranicznych organizatorów gier hazardowych. Zgodnie bowiem z art. 3a ww. ustawy „*świadczenie usług drogą elektroniczną w zakresie gier hazardowych podlega prawu polskiemu, w przypadku gdy gra jest urządzana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub usługobiorca uczestniczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w grze hazardowej, lub usługa jest kierowana do usługobiorców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności dostępne jest korzystanie z niej w języku polskim lub jest reklamowana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*”. W związku z tym toczą się postępowania przygotowawcze w sprawach karnych skarbowych, wobec 19 podmiotów zagranicznych w zakresie nielegalnego urządzania i reklamowania gier hazardowych w sieci Internet. Jednocześnie w powiązaniu z powyższymi sprawami wszczęto 12 dochodzeń w zakresie podżegania do nielegalnego uczestnictwa w zagranicznej grze przez

organizatorów tzw. programów partnerskich mających siedzibę lub miejsce zamieszkania w Polsce.

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

W Strategicznym Planie Kontroli na 2014 r. – dokumencie określającym priorytetowe obszary działań Służby Celnej, tj. takie w których zidentyfikowano największe ryzyko powstania nieprawidłowości, wśród określonych 9 obszarów ujęto dwa, które dotyczą gier hazardowych. Są to gry hazardowe urządzane bez zezwolenia:

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

Urządzanie gier hazardowych bez zezwolenia na automatach

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

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

Ponadto Służba Celna podejmuje działania w celu pozyskiwania nowych źródeł informacji o lokalizacjach punktów nielegalnych gier na automatach od Straży Miejskich, inspekcji kontrolnych, szkół – nauczycieli, funkcjonariuszy SC, również z wykorzystaniem telefonu interwencyjnego Służby Celnej i skrzynki *powiadom.clo*. Podczas działań kontrolnych

likwiduje wizualne oznaczenia gier hazardowych, w pierwszej kolejności w miejscach powtarzających się przypadków nielegalnego urządzania gier na automatach. Ujawnia wszystkich organizatorów „punktu” nielegalnych gier na automatach, a więc oprócz właściciela automatów również np. właściciela lokalu, dzierżawcy miejsca usytuowania automatu itp. Służba Celna obejmuje stałym monitoringiem punkty w celu uniemożliwienia odtworzenia punktu nielegalnych gier na automatach w tym samym miejscu. Powiadamiane są również właściwe instytucje i organy (np. Sanepid, Straż Pożarna, Inspektorat Nadzoru Budowlanego, Inspekcja Handlowa) o stwierdzonych potencjalnych nieprawidłowościach – godnie z ich właściwością.

Ponadto w zakresie zwalczania nielegalnych gier urządzanych na automatach realizowane jest:

- wprowadzenie zarządzania procesowego z jednoczesnym zarządzaniem ryzykiem zidentyfikowanych w każdym elemencie procesu,
- wdrożenie elektronicznej mapy miejsc nielegalnych gier na automatach posiadającej jednocześnie funkcjonalność umożliwiającą rozliczenie elementów procesu kontroli oraz zaangażowania zasobów kontrolnych,
- ukierunkowanie kontroli na lokalizacje szczególnie wrażliwe społecznie i eksponowane w centrach miasta, targowiskach, pasażach i galeriach handlowych, głównych trasach komunikacyjnych,
- w ramach współpracy z władzami samorządowymi, w przypadkach ujawnień urządzania nielegalnych gier na automatach w miejscach oferujących alkohol, każdorazowo przesłanie informacji do właściwego organu wydającego zezwolenie o prowadzeniu w lokalu działalności bez wymaganego przepisami prawa zezwolenia na urządzenie gier hazardowych,
- przekazywanie informacji do znaczących przedsiębiorców – koncernów paliwowych oraz firm zajmujących się siecią sprzedażą paliw (Orlen, BP, Shell, Lotos, i in.) o nielegalnym urządzeniu gier hazardowych na automatach w należących do nich stacjach paliw (sklep, bar), zawierającej opis zachowań naruszających przepisy przez związane z nimi podmioty (agentów, itp.), z której wynikać będzie w szczególności, że nielegalna działalność ujawniona na stacji odbywa się ze szkodą dla marki pod którą dana stacja działa,
- informowanie organów skarbowych o czerpaniu korzyści przez zidentyfikowane podmioty z prowadzenia nielegalnej działalności w zakresie hazardu, w celu podjęcia ewentualnych kontroli podatkowych,

- zainteresowanie lokalnych mediów oraz opinii publicznej problematyką zagrożeń wynikających z uprawiania hazardu (również w odniesieniu do osób nieletnich) celem zainicjowania i podjęcia kampanii antyhazardowej, efektem której będzie podniesienie świadomości społecznej.

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

Urządzanie gier hazardowych bez zezwolenia w sieci Internet

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

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

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

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

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

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

W przytoczonym dokumencie firmy Roland Berger krytycznie oceniono funkcjonujące rozwiązania, porównując je z przyjmowanymi w innych krajach UE. Podkreślając, że nie istnieje standard regulacji, który mógłby zostać powszechnie wykorzystywany i gwarantowałby skuteczność podejmowanych działań, wskazuje na rozwiązania najczęściej stosowane i uznane przez nią za skuteczne. Zalicza do nich blokowanie operatorów oferujących usługi niezgodnie z ustawodawstwem danego kraju (np. bez zezwolenia). Według danych zawartych w raporcie 13 z 28 państw członkowskich Unii Europejskiej wprowadziło do swojego ustawodawstwa możliwość blokowania stron internetowych zawierających niedozwolone treści hazardowe.

Ministerstwo Finansów podjęło próbę ustalenia skuteczności takiego mechanizmu dla zwalczania nielegalnego hazardu w sieci Internet. Spośród państw, które udzieliły informacji o przyjętych rozwiązaniach w zakresie zwalczania nielegalnego hazardu online, Francja, Belgia, Estonia, Grecja, Słowenia, Dania i Włochy potwierdziły stosowanie mechanizmu blokowania stron internetowych operatorów oferujących gry hazardowe w Internecie niezgodnie z prawem danego państwa. Administracje tych państw uznają wprowadzone rozwiązania za dosyć skuteczne, a dodatkowo zwiększające świadomość graczy odnośnie tego, na których stronach są oferowane nielegalne gry i związanych z tym zagrożeń.

Także w Polsce, w toku prac legislacyjnych w 2011 r. nad projektem ustawy o grach hazardowych, odbyła się dyskusja na temat blokowania stron internetowych zawierających niedozwolone treści hazardowe. Jednakże ostatecznie rozwiązanie takie nie zostało przyjęte.

W związku z powyższym, w celu ochrony legalnych organizatorów gier hazardowych, posiadających wymagane zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier hazardowych, Służba Celna prowadzi monitoring Internetu i identyfikuje domeny internetowe, za pomocą których prowadzona jest działalność naruszająca postanowienia ustawy o grach hazardowych. Tak dokonane ustalenia dają podstawę do podejmowania opisanych działań na podstawie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz Kodeksu karnego skarbowego.

Podkreślić jednak należy, że ze względu na istniejące rozwiązania prawne, działania te są długotrwałe. Zarówno dążenie do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy w postępowaniu karnym skarbowym, jak i procedura wezwań kierowanych do hostingodawców, wpływają na terminy zakończenia spraw. Jednakże w dotychczasowej praktyce, jak wynika z przytoczonych danych dotyczących prowadzonych postępowań oraz liczby domen internetowych, do których uniemożliwiono dostęp, można odnotować wyniki, które wskazują na skuteczność Służby Celnej w zakresie zwalczania nielegalnego hazardu w Internecie.

Niezależnie od powyższych działań, Służba Celna współpracuje z organizacjami zrzeszającymi legalnie działające podmioty branży hazardowej oraz prowadzi działania profilaktyczne zapobiegające udziałowi polskich graczy w nielegalnych grach hazardowych w sieci Internet.

Uwrażliwienie społeczeństwa na problem nielegalnego hazardu i związanych z tym zagrożeń, jest równie istotnym elementem w zwalczaniu tego procederu. Jak wynika z raportu opracowanego w 2014 r. przez Millward Brown aż 72% badanych jest przeciwnych hazardowi internetowemu i opowiada się za blokowaniem dostępu do stron internetowych oferujących takie usługi oraz za ochroną dzieci i niepełnoletniej młodzieży przed tym zjawiskiem.

Obecna regulacja prawna w zakresie problematyki dotyczącej uniemożliwiania dostępu do stron internetowych w związku z oferowanymi nielegalnie zakładami bukmacherskimi, pozwala, w przypadku ujawnienia nielegalnego urządzania zakładów wzajemnych w sieci Internet przez zagranicznych organizatorów gier hazardowych na wszczynanie postępowań z tytułu odpowiedzialności karnej skarbowej na podstawie art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

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

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

6. SKUTKI OGRANICZEŃ WPROWADZONYCH USTAWĄ O GRACH HAZARDOWYCH W ODNIESIENIU DO AUTOMATÓW O NISKICH WYGRANYCH (AONW)

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

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

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

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

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

Sytuacja na rynku gier na automatach o niskich wygranych w ujęciu ilościowym.

Stan na dzień 31 grudnia.	Podmioty prowadzące działalność w zakresie AoNW	Punkty gier na AoNW	Liczba AoNW w salonach gier na automatach lub w punktach gier
2009	68	25 604	53 156
2010	63	10 708	19 190
2011	56	7 442	14 157
2012	52	5 540	10 973
2013	43	164	6 477
2014	29	953	3 979

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

Analizując wpływ przepisów ustawy o grach hazardowych na kształtowanie się dochodów budżetowych z podatku od gier należałoby porównać pełne lata obowiązywania ww. ustawy, tj. lata 2010-2014 z rokiem 2009.

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

W latach 2011–2014 uwidocznił się spadek wpływów z podatku od gier na automatach o niskich wygranych, który był wynikiem zmian ustawowych zakładających stopniową likwidację punktów gier na automatach o niskich wygranych.

Dochody budżetu państwa z podatku od gier na AoNW w latach 2009 – 2014 (w tys. zł) przedstawia poniższa tabela.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody z podatku od gier na AoNW	487 415	525 316	383 078	245 236	205 125	90 218

6.2. Przeciwdziałanie rozwojowi „szarej strefy” w zakresie AoNW

W związku ze stopniowym wygaszaniem legalnego rynku gier na AoNW pojawia się ryzyko wzrostu „szarej strefy” w tym segmencie hazardu. Jednym z obszarów szarej strefy są nielegalne gry z wykorzystaniem tradycyjnych (klasycznych) automatów do gier, na których możliwa jest gra o wygrane pieniężne lub rzeczowe.

Od roku 2010 r. zidentyfikowano zjawisko polegające na wykorzystywaniu, w celu nielegalnego urządzania gier hazardowych, terminali internetowych (zwanym też „kioskami Internetowymi”) oraz tzw. „symulatorów zręcznościowych”, których wykorzystanie oraz znaczenie w rozwoju „szarej strefy” zostało scharakteryzowane w podrozdziale 5.4. niniejszego dokumentu.

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

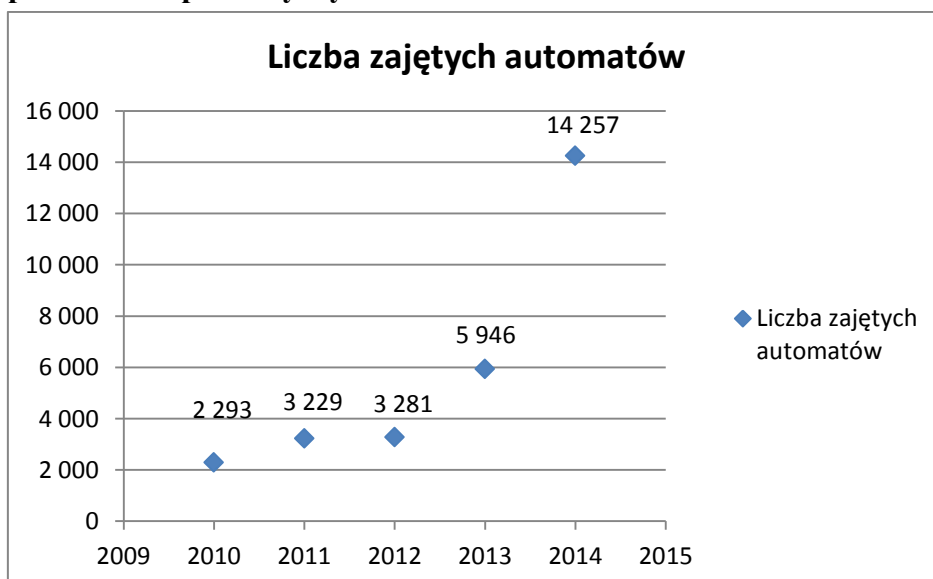
- prowadzeniu czynności dochodzeniowo-śledczych nie tylko wobec osób, które urządzają nielegalne gry hazardowe i uczestniczą w takich grach, ale także wobec tych, którzy przyczyniają się i umożliwiają prowadzenie tego nielegalnego procederu poprzez udostępnianie pomieszczeń i lokali,

- prowadzeniu działalności informacyjnej wśród właścicieli lokali o nielegalności działalności w zakresie gier na AoNW oraz o nielegalności udostępniania pomieszczeń i lokali do jej prowadzenia (karanie udostępniających lokale dopiero w następstwie powtórnego stwierdzenia tego procederu)
- kontynuacji działań kontrolnych, w miejscach, w których już zatrzymano nielegalne urządzenia „kontrola bis”,
- poprawie efektywności prowadzonych postępowań karnych skarbowych, celem uniknięcia poczucia bezkarności sprawców,
- wnoszeniu apelacji od przegranych spraw oraz orzeczeń zasądzających niskie kary,
- rozszerzeniu współpracy z prokuraturą.

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

Rok	Liczba przeprowadzonych kontroli. Gry na AoNW (punkty).	Liczba stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości.
2010	12 556	1 624
2011	7 157	1 163
2012	2 926	868
2013	1 026	874
2014	387	508

Liczbę zajętych w trakcie kontroli automatów działających bez wymaganego zezwolenia przedstawia poniższy wykres:



7. ISTOTNE ORZECZNICTWO W ZAKRESIE GIER HAZARDOWYCH

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

W dniu 19 lipca 2012 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11, C-217/11 Fortuna i inni stwierdzając, że art. 1 pkt 11 Dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. WE 1998, L 204/37) należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe tego rodzaju, jak przepisy ustawy o grach hazardowych, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalne „przepisy techniczne” w rozumieniu tego przepisu, w związku z czym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy wskazanej dyrektywy w przypadku ustalenia, iż przepisy te wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów. Dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego. Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie C-213/11, C-214/11, C-217/11 Fortuna i inni nie przesądził, czy przepisy będące przedmiotem pytań prejudycjalnych stanowią przepisy techniczne, pozostawiając do rozstrzygnięcia tę kwestię sądom krajowym.

Na kanwie powyższego wyroku TSUE i kwestii notyfikacji przepisów o grach hazardowych rozprawie Trybunału Konstytucyjnego poddana została zgodność przepisów ustawy o grach hazardowych oraz samego trybu ustawodawczego, w ramach którego została ona przyjęta, z przepisami Konstytucji RP.

7.2. WYROK TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W SPRAWIE 31/3/A/2015 (SYGN. AKT P 4/14)

Przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 marca 2015 r. były połączone pytania prawne:

- 1) Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. *o grach hazardowych* (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, z późn. zm.) są zgodne:
 - a) z art. 2⁴ i art. 7⁵ Konstytucji,
 - b) z art. 20⁶ i art. 22⁷ w związku z art. 31 ust. 3⁸ Konstytucji,
- 2) Sądu Rejonowego Gdańsk – Południe w Gdańsku, czy uchwalenie ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. *ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego* (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998 r., s. 37, z późn. zm.) w szczególności art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* (Dz. U. nr 239, poz. 2039, z późn. zm.), jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9⁹ Konstytucji z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Zakwestionowane przepisy ustawy hazardowej stanowią odpowiednio:

1. *Urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gry na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry* (art. 14 ust. 1),
2. *Karze pieniężnej podlega: urządzający gry na automatach poza kasynem gry* (art. 89 ust. 1 pkt 2).

Trybunał Konstytucyjny (dalej „Trybunał”) stwierdził, że ustawa o grach hazardowych została uchwalona bez naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego, a organizowanie gier na automatach wyłącznie w kasynach gry spełnia wymogi ważnego interesu publicznego, uzasadniające ograniczenie wolności działalności gospodarczej.

Trybunał orzekł, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 i art. 7 w zw. z art. 9 oraz z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, natomiast w pozostałym zakresie Trybunał postanowił postępowanie umorzyć.

⁴ Art. 2. *Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

⁵ Art. 7. *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.*

⁶ Art. 20. *Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.*

⁷ Art. 22. *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.*

⁸ Art. 31 ust. 3. *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*

⁹ Art. 9. *Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.*

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych jest unijną procedurą, w jakiej państwo członkowskie jest zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich o projektowanych przepisach technicznych, a także do uwzględniania zgłoszonych przez nie szczegółowych opinii i uwag „tak dalece, jak to będzie możliwe przy kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych”. W ocenie Trybunału, nie ulega wątpliwości, że żaden z przepisów Konstytucji nie reguluje tej kwestii ani też nie odwołuje się do niej wprost czy nawet pośrednio. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że notyfikacja, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Trybunał nie ocenił, czy kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter techniczny. Zdaniem TK, uchybienie ewentualnemu obowiązkowi notyfikowania Komisji Europejskiej potencjalnych przepisów technicznych nie może jednak samo przez się oznaczać naruszenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji). Wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem Konstytucji.

Trybunał stwierdził ponadto, że odstąpienie przez ustawodawcę od możliwości urządzania gier na wszelkich automatach w salonach gier, w punktach handlowych, gastronomicznych i usługowych, a więc poza kasynami gry, spełnia konstytucyjne wymogi ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Ograniczenie możliwości organizowania gier na automatach wyłącznie do kasyn jest niezbędne dla ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu oraz dla zwiększenia kontroli państwa nad tą sferą, stwarzającą liczne zagrożenia nie tylko w postaci uzależnień, ale także struktur przestępczych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zwalczanie takich zagrożeń społecznych leży z całą pewnością w interesie publicznym, o którym mowa w art. 22 konstytucji. Wolność działalności gospodarczej w dziedzinie hazardu może podlegać dalej idącym ograniczeniom z uwagi na konieczność zagwarantowania niezbędnego poziomu ochrony konsumentów i porządku publicznego”.

W opinii Trybunału, notyfikacja przepisów technicznych nie jest elementem konstytucyjnej procedury ustawodawczej. Stąd też dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Trybunał uznał tym samym, że brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych nie stanowił naruszenia takich reguł stanowienia ustaw, które mają swoje wyraźne źródło w przepisach Konstytucji i które dotyczyłyby w sensie treściowym

konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Ponadto, notyfikacja przepisów technicznych jest unijną procedurą służącą sprawdzeniu, czy proponowana regulacja nie narusza swobodnego przepływu towarów oraz usług. Dlatego notyfikacji Komisji Europejskiej podlegają wyłącznie projekty przepisów technicznych, a więc takich, które co do zasady mogą ograniczać szeroko rozumianą swobodę przepływu towarów. Dyrektywa 98/34/WE nie definiuje jednak w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, co należy rozumieć przez przepis techniczny. Wręcz przeciwnie, określenie przepisu technicznego w art. 1 pkt 11 dyrektywy jest nieprecyzyjne, wielokrotnie złożone i nieostre, stąd też jest często dookreślane w orzecznictwie TSUE. Notyfikację, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, należy postrzegać jako unijną procedurę kontrolną. Nie oznacza to jednak, że Komisja Europejska oraz inne państwa członkowskie mogą decydować o ostatecznym kształcie stanowionych w porządku krajowym ustaw. Należy podkreślić – jak wskazał Trybunał – że zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy państwo notyfikujące jest zobowiązane do uwzględnienia szczegółowych opinii lub uwag Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich „tak dalece, jak to będzie możliwe”. Zdaniem Trybunału nie ulega wątpliwości, że przepisy projektu ustawy o grach hazardowych, w tym kwestionowane w niniejszej sprawie, nie zostały notyfikowane Komisji Europejskiej. Nie ma jednak pewności, że taki obowiązek obciążał Polskę w stosunku do projektowanej ustawy. Nie sposób bowiem jednoznacznie ustalić – ocenia Trybunał – czy zawarte w niej przepisy miały rzeczywiście charakter techniczny. Niemniej jednak, do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego – jak konstatuje Trybunał – nie należy dokonywanie wiążącej wykładni kwestionowanych przepisów z perspektywy ich potencjalnego i hipotetycznego charakteru technicznego. Jak słusznie podkreślił TSUE w wyroku w sprawie Fortuna i inni dokonanie tego należy do sądów krajowych, a więc sądów administracyjnych i karnych, które będą stosować przepisy ustawy o grach hazardowych, rozstrzygając konkretne sprawy. W związku z powyższym Trybunał uznał, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 i art. 7 w zw. z art. 9 Konstytucji i nie naruszyły konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Ponadto, Trybunał odniósł się do zarzutu, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, poprzez nieproporcjonalną ingerencję naruszają wolność działalności gospodarczej, naruszają art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał zaznaczył, że gwarantowana konstytucyjnie wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Art. 22 Konstytucji określa zarówno wymóg formalny, stanowiąc, że ograniczenie to jest dopuszczalne „tylko w drodze ustawy”, jak i przesłankę materialnoprawną ograniczenia w postaci słów „tylko ze względu na ważny

interes publiczny”. W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji: *„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”*. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości (wyrok z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97). Ponadto Trybunał podkreślił, że tym bardziej różnego rodzaju ograniczeniom może podlegać działalność gospodarcza w zakresie gier hazardowych – *„W takiej sytuacji mamy bowiem do czynienia nie ze zwykłą, typową działalnością gospodarczą, ale z działalnością, która z natury rzeczy niesie za sobą poważne zagrożenia społeczne w postaci uzależnień i przyciąga struktury przestępcze. Zwalczanie tych zagrożeń leży z całą pewnością w interesie publicznym”*. Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku wskazał również, iż co do zasady w orzecznictwie TSUE ugruntowany jest pogląd, iż państwom członkowskim przysługuje szeroki zakres swobody regulacyjnej w określaniu zasad prowadzenia gier hazardowych, uzasadniony specyfiką gier hazardowych, a przede wszystkim wiążącego się z nimi poważnego niebezpieczeństwa zarówno dla podmiotów w nich uczestniczących, jak i je organizujących (np. wyroki TSUE: z 24 marca 1994 r. w sprawie Szindler, C-275/92, pkt 60; z 21 września 1999 r. w sprawie Läärä, C-124/97, pkt 13; z 21 października 1999 r., w sprawie Zenatti, C-67/98, pkt 14; z 11 września 2003 r. w sprawie Anomar, C 6/01, pkt 46 i 47). TSUE zwrócił uwagę na problem związany z regulacją rynku gier. Gry hazardowe stwarzają zagrożenie dla sytuacji ekonomicznej, społecznej i rodzinnej osób biorących w nich udział i mogą prowadzić do uzależnienia. Ze społecznego punktu widzenia otwarcie wolnego rynku na ten sektor może rodzić skutki wyłącznie negatywne, bowiem leżąca u jego podstaw konkurencja nie przynosi w tym obszarze dla konsumentów spodziewanych korzyści. W tym należy upatrywać przekonania TSUE, że szkodliwe dla jednostek i dla społeczeństwa konsekwencje moralne i finansowe, które wiążą się z grami hazardowymi, mogą uzasadniać szeroki zakres władztwa

regulacyjnego państw członkowskich w odniesieniu do ustalenia niezbędnego poziomu ochrony konsumentów i porządku publicznego.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdził, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej wprowadzone w art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych spełnia przesłankę formalną i materialną, o których mowa w art. 22 Konstytucji. Wymóg, aby prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach, w tym o niskich wygranych, odbywało się jedynie w kasynach gry, jest wprowadzony w ustawie i uzasadniony „ważnym interesem publicznym”, w rozumieniu art. 22 Konstytucji.