



KBF-4114-003-00/2014  
Nr ewid. 21/2015/I/14/001/KBF

Informacja o wynikach kontroli

**EGZEKOWANIE PRZEPISÓW PRAWA  
WOBEC PODMIOTÓW  
PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ  
W ZAKRESIE ZAKŁADÓW WZAJEMNYCH**

DEPARTAMENT  
BUDŻETU I FINANSÓW

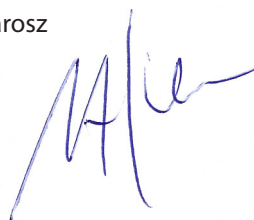
## **MISJA**

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## **WIZJA**

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów:  
Stanisław Jarosz



**Zatwierdzam:**

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
dnia 23.02. 2015

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

WPROWADZENIE .....	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	8
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE .....	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	10
3.2. Wyniki kontroli.....	12
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	18
4.1. Organizacja i metodyka kontroli .....	18
4.2. Przebieg kontroli.....	18
5. ZAŁĄCZNIKI.....	20

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

- programy partnerskie** określane również jako afiliacyjne; ideą tych programów jest obustronna korzyść partnerów, tj. firmy organizującej nielegalne gry hazardowe w sieci Internet, np. bukmachera i partnera (pośrednika), który werbuje nowych graczy;
- link-interaktywne łącze** inaczej: element nawigacji internetowej;
- hostingodawca** dostawca usług internetowych;
- domena** ciąg nazw wykorzystywany w Internecie, składający się z wyrazów umieszczonych w kolejności (np. nik.gov.pl lub mf.gov.pl).

Kontrola I/14/001 „Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych” została przeprowadzona na zlecenie Sejmu. W dniu 7 listopada 2013 r. Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki wniosła o przeprowadzenie kontroli tych podmiotów, które na mocy ustawy o grach hazardowych są obowiązane do kontrolowania rynku. Działania kontrolne ukierunkowano na ocenę skuteczności organów Służby Celnej w zwalczaniu nielegalnej działalności polegającej na organizowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet, reklamie takich zakładów oraz w zwalczaniu uczestnictwa obywateli RP w takich zakładach. Skontrolowano również skuteczność nadzoru organów Służby Celnej nad podmiotami, które uzyskały zezwolenia Ministra Finansów na prowadzenie zakładów wzajemnych, w tym za pośrednictwem Internetu.

Tematem kontroli były zagadnienia, które wzbudzają poważne kontrowersje natury prawnej. Z jednej strony oczekuje się od organów państwa dużej skuteczności w zwalczaniu przestępczości. Jednocześnie jednak sugerowane skuteczne środki zwalczania tej przestępczości – w tym wprowadzenie blokady dostępu do niektórych stron internetowych postrzegane są przez część opinii publicznej jako przyzwolenie dla mechanizmów ograniczających wolność wypowiedzi.

### Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena skuteczności organów państwa w zakresie zwalczania zjawiska nielegalnego organizowania i oferowania zakładów wzajemnych za pomocą Internetu.

### Zakres podmiotowy kontroli

Kontrola była przeprowadzona w Ministerstwie Finansów oraz w Izbie Celnej w Szczecinie.

### Zakres przedmiotowy kontroli

Przedmiotem kontroli były:

- osiągnięte przez Służbę Celną efekty w zwalczaniu organizowania nielegalnych zakładów wzajemnych za pomocą sieci Internet oraz zwalczanie uczestnictwa obywateli RP w tych zakładach,
- terminowość działań legislacyjnych których celem było skuteczne zwalczanie organizowania nielegalnych zakładów wzajemnych za pomocą sieci Internet i efektów tych działań,
- terminowość opracowania procedur opracowanych w celu zwalczania działań nielegalnych w obszarze objętym kontrolą.

### Okres objęty kontrolą

Kontrola NIK obejmowała okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 października 2014 r.

### Podstawa prawna i okres przeprowadzenia kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK<sup>1</sup>, pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości.

Kontrola została przeprowadzona od 1 lipca 2014 r. do 30 października 2014 r.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą, skuteczność Służby Celnej w zwalczaniu urządzania zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet, bez zezwoleń, była niska. Nie został tym samym osiągnięty cel założony przy uchwalaniu ustawy o grach hazardowych. Celem tym była głównie ochrona obywateli RP przed uzależnieniem od gier hazardowych, w tym urządzanych w sieci Internet. Środkiem, który miał doprowadzić do tego celu było stworzenie warunków prawnych do prowadzenia działalności wyłącznie dla podmiotów posiadających ustawowe zezwolenia i wprowadzenie zakazu uczestnictwa w grach hazardowych organizowanych w sieci bez zezwolenia. Pomimo wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających zwalczanie zjawiska nielegalnego urządzania zakładów wzajemnych organy Służby Celnej nie są w stanie zapobiec nielegalnemu urządzaniu, oraz reklamowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet w sytuacji, gdy siedziby podmiotów urządzających nielegalne zakłady wzajemne oraz serwery wykorzystywane do organizowania tych zakładów w sieci Internet znajdują się poza granicami RP. Od 2014 r. wzrasta natomiast skuteczność zwalczania zjawiska uczestnictwa obywateli RP w tych zakładach.

Funkcjonujące instytucje prawne nie zapobiegają organizowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet poza granicami RP i czerpaniu znacznych korzyści z tej działalności kosztem polskich przedsiębiorców działających w oparciu o wydane zezwolenia i kosztem budżetu państwa. Uwarunkowania prawne i wymuszona przez nie metodologia zwalczania tego obszaru przestępczości przyjęta przez Służbę Celną umożliwia skuteczny nadzór jedynie nad podmiotami organizującymi zakłady wzajemne na podstawie udzielonych zezwoleń. Powołanie w izbach celnych wyspecjalizowanych dwóch grup zadaniowych, wypracowanie procedur ustalania i dokumentowania nielegalnej działalności oraz typowania sprawców czynów zabronionych, a także stałe monitorowanie sieci Internet nie przyniosły spodziewanych efektów, w postaci istotnego ograniczenia przestępczości w kontrolowanym obszarze.

### 2.2 Synteza wyników kontroli

1. W latach 2011–2012 Służba Celną nie prowadziła postępowań karnych skarbowych dotyczących uczestniczenia obywateli RP w nielegalnych zakładach wzajemnych. W 2013 r. prowadzono jedno takie postępowanie zakończone wystawieniem mandatu w wysokości jednego tysiąca złotych. Dopiero w marcu 2014 r. organy Służby Celnej otrzymały materiały dowodowe wytworzone przez Policję, które pozwoliły na podjęcie stosownych działań. W 2014 r. wszczęto 750 postępowań przygotowawczych<sup>2</sup> dotyczących uczestnictwa obywateli RP w zagranicznych grach losowych lub zagranicznych zakładach wzajemnych. Udokumentowana ilość graczy, która okresie od 14 lipca 2011 r. do 24 kwietnia 2012 r. dokonała, na rzecz podmiotów nielegalnie oferujących gry hazardowe, wpłat celem zawarcia zakładu wyniosła 24.636 osób, a łączna suma wygranych 27,1 mln zł.
2. Pomimo uznania za priorytetowe działań kontrolnych ukierunkowanych na zwalczanie zjawiska organizowania zakładów wzajemnych ustalono, że w latach 2012–2014 liczba zidentyfikowanych przez Służbę Celną podmiotów zagranicznych urządzających nielegalne gry hazardowe wzrosła z 86 do 156 podmiotów. W przypadku stwierdzenia, że serwer, hostingodawca oraz abonent strony nie podlegają pod jurysdykcję państwa polskiego organy Służby Celnej odstępowali

<sup>2</sup> Dane z września 2014 r. podane przez Naczelnika Urzędu Celnego w Szczecinie. Według stanu na 22 października 2014 r. wszczęto 1072 postępowania karne-skarbowe (por. wypowiedź Szefa Służby Celnej Pana Jacka Kapicy na posiedzeniu Komisji Kultury Fizycznej i Sportu).

od prowadzenia postępowań karnych skarbowych, bądź też wszczęte postępowania karne skarbowe nie kończą się skierowaniem aktu oskarżenia, ze względu na brak dostatecznego materiału dowodowego, czyli dowodów jednoznacznie wskazujących na sprawstwo osób organizujących z zagranicy gry hazardowe na terenie RP.

3. Służba Celna nieskutecznie przeciwdziałała nielegalnej reklamie zakładów wzajemnych. Organy Służby Celnej w przypadku stwierdzenia, że hosting z reklamą gier hazardowych miał miejsce poza granicami RP nie podejmowały dalszych działań, z uwagi na fakt, że podmioty te nie podlegają pod jurysdykcję państwa polskiego. Ponieważ w znaczącej części hosting z reklamą gier hazardowych miał miejsce poza granicami RP, uniemożliwiało to organom Służby Celnej podjęcie szybkich i skutecznych działań.
4. Służba Celna nie posiada kompleksowych analiz zawierających informacje o hipotetycznej skali zjawiska nielegalnych zakładów wzajemnych urządzanych za pośrednictwem sieci Internet oraz o ewentualnych skutkach dla budżetu państwa w tej materii.
5. Większą skuteczność organy Służby Celnej osiągnęły w działaniach prewencyjnych wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie organizowania zakładów wzajemnych na terenie RP. Występowano, na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>3</sup> do podmiotów zamieszczających w sieci internetowej treści niezgodne z ustawą hazardową, z informacją o przechowywaniu przez nie bezprawnych treści hazardowych na przestrzeni dyskowej ich serwerów. W efekcie powyższych czynności zablokowano lub usunięto 53% linków, na serwerach zidentyfikowanych przez Służbę Celną w drugiej połowie 2012 r. i na początku 2013 r. Skutecznie reagowano na sygnały od podmiotów zewnętrznych wskazujące na nielegalne działania zagranicznych firm bukmacherskich.
6. W sposób prawidłowy Służba Celna przeprowadzała czynności kontrolne w stosunku do wszystkich, tj. czterech podmiotów posiadających zezwolenia na przyjmowanie zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet.

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Obecne regulacje prawne pozwalają na egzekwowanie ich przestrzegania jedynie od podmiotów działających na terenie RP i sprzyjają unikaniu odpowiedzialności tych podmiotów, które nie podlegają bezpośredniej jurysdykcji polskich organów podatkowych.

Niezbędne jest opracowanie nowych rozwiązań prawnych, które uniemożliwiłyby stosunkowo łatwe obchodzenie obowiązujących przepisów. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność przeprowadzenia przez Ministra Finansów analiz prawnych pozwalających na ustalenie, czy i w jakim zakresie możliwe jest wdrożenie kolejnych instrumentów prawnych za pomocą których nastąpiłoby ograniczenie nielegalnych działań podmiotów organizujących zakłady wzajemne za pośrednictwem sieci Internet.

W zakresie wykorzystania obowiązujących regulacji prawnych wyniki kontroli upoważniają do skierowania do Ministra Finansów następujących wniosków:

- rozważenie opracowania analizy rozmiarów nielegalnych działań w obszarze urządzania i reklamowania zakładów wzajemnych w sieci internet,

<sup>3</sup> Dz. U. 2013 r., poz. 1422 j.t.



- kontynuowanie podjętych działań przeciwko osobom nielegalnie uczestniczącym w zakładach wzajemnych organizowanych za pośrednictwem sieci Internet oraz działań zmierzających do skuteczniejszego informowania potencjalnych graczy w Polsce o zagrożeniach wynikających z uczestnictwa w tych grach,
- przygotowanie i wdrożenie przez Służbę Celną metodyki zwalczania nielegalnego reklamowania zakładów wzajemnych przez sieć Internet,
- kontynuowanie współpracy Służby Celnej z Policją i Prokuraturą w zakresie pozyskiwania danych o polskich obywatelach biorących udział w nielegalnych zakładach wzajemnych.

### 3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

W 2013 r. obowiązywały cztery zezwolenia na prowadzenie zakładów wzajemnych przez Internet i wpłynęło pięć wniosków o udzielenie zezwolenia na urządzanie zakładów wzajemnych za pośrednictwem Internetu. Dwa wnioski zostały pozostawione bez rozpatrzenia z przyczyn formalnych, natomiast pozostałe wnioski nie zostały rozpatrzone do końca 2013 r.<sup>4</sup>

Podmioty prowadzące działalność w zakresie zakładów wzajemnych ( w tym za pośrednictwem sieci Internet) wykazały przychód w wysokości 879 301 tys. zł (w 2013 r.), który w porównaniu do 2012 r. był wyższy o 13,9 %.

Wyniki analizy przedkontrolnej wskazują na rozbieżność ocen co do skuteczności zwalczania zjawiska nielegalnego organizowania zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet.

W raporcie firmy doradczej Roland Berger (przygotowanego dla jednej z działających w Polsce legalnie spółek bukmacherskich) wskazano, że zagraniczna konkurencja opanowała do 90% rynku zakładów<sup>5</sup>. Zauważalne jest zjawisko wypierania z rynku podmiotów polskich, które ze względu na wysokie koszty działalności, wynikające z konieczności opłacenia wysokich podatków nie są w stanie konkurować z podmiotami działającymi bez zezwoleń Ministra Finansów. Jednocześnie proponowane, radykalne środki zwalczania tego rodzaju przestępczości, w postaci wprowadzenia możliwości blokady stron internetowych przez organy państwa postrzegają się jako zamach na sferę podstawowych praw obywatelskich.<sup>6</sup>

W Informacji o realizacji ustawy o grach hazardowych Minister Finansów przedstawił działania Służby Celnej podjęte w obszarze zwalczania wykorzystywania sieci Internet do prowadzenia działań niezgodnych z ustawą o grach hazardowych. Wskazano na zidentyfikowanie nielegalnych zjawisk, tj. reklamę i promocję gier hazardowych oraz tzw. programy partnerskie oraz na skuteczność działalności analitycznej. Służba Celna zidentyfikowała w 2013 r. ogółem 1000 stron internetowych, na których ujawniono treści zawierające nielegalną reklamę i promocję gier hazardowych. W wyniku podjętych czynności na ponad 120 stronach internetowych, treści takie zostały usunięte przez właścicieli stron bądź przez hostingodawców. W stosunku do pozostałych stron internetowych zawierających niedozwolone treści wszczęto lub podjęto czynności mające na celu wszczęcie postępowań przygotowawczych.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej<sup>7</sup> do zadań Służby Celnej należy rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym w ustawie z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy<sup>8</sup>. Służba Celna jest odpowiedzialna za kontrolę przestrzegania przepisów regulujących urządzanie i prowadzenie gier hazardowych (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy). Z dniem 1 stycznia 2010 r. przepisami ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych<sup>9</sup> wprowadzono przepisy regulujące zasady prowadzenia zakładów wzajemnych. Na podstawie art. 29 ustawy zabroniono reklamy i promocji zakładów wzajemnych oraz informowania o sponsorowaniu przez podmiot prowadzący działalność w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych. Zgodnie

<sup>4</sup> Informacja o wykonaniu przepisów ustawy o grach hazardowych w 2013 r. przedstawiona przez Ministra Finansów.

<sup>5</sup> Nesweek 6/2014.

<sup>6</sup> Ryzykowne blokowanie stron internetowych, Rzeczpospolita 4 grudnia 2014 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1404 z zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2009 r., Nr 201, poz. 1540 ze zm.

z art. 6 ust. 3 i 4 ustawy, działalność w zakresie zakładów wzajemnych może być prowadzona na podstawie udzielonego zezwolenia na urządzenie zakładów wzajemnych, wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie art. 29a ustawy wprowadzonego z dniem 14 lipca 2011 r. ustawą z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych i niektórych innych ustaw<sup>10</sup> zakazane jest urządzenie gier hazardowych przez sieć Internet oraz zakazane jest uczestniczenie w grach hazardowych urządzanych przez sieć Internet. Zakazy te nie dotyczą urządzania zakładów wzajemnych przez sieć Internet na podstawie udzielonego zezwolenia. Niezależnie od tych zmian wprowadzono również zmiany w ustawie Kodeks karny skarbowy, w którym zdefiniowano przestępstwa i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych oraz określono wysokość kar za czyny zabronione.

W ustawie z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną dodano art. 3a<sup>1</sup>, zgodnie z którym świadczenie usług drogą elektroniczną w zakresie gier hazardowych podlega prawu polskiemu, w przypadku gdy gra hazardowa jest urządzana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub usługobiorca uczestniczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w grze hazardowej, lub usługa jest kierowana do usługobiorców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności dostępne jest korzystanie z niej w języku polskim lub jest reklamowana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie art. 75e ustawy o Służbie Celnej wprowadzono zasadę zgodnie, z którą w razie powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 107 §1 Kodeksu karnego skarbowego, organ Służby Celnej może skierować pisemne żądanie blokady rachunku prowadzonego w banku lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej na okres 72 godzin od momentu otrzymania żądania, równocześnie występując o wydanie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym. Blokada rachunku upada, jeżeli przed upływem wskazanego terminu, nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym.

Wprowadzone regulacje prawne okazały się niewystarczające do skutecznego zwalczania nielegalnych działań w tym obszarze. Zgodnie z art. 3 § 2 ustawy Kodeks karny skarbowy przepisy kodeksu stosuje się do sprawcy, który popełnił czyn zabroniony na terytorium RP. Art. 36 ustawy o Służbie Celnej określający zasady przeprowadzania kontroli przez funkcjonariuszy Służby Celnej przewiduje dopuszczalność przeprowadzenia takiej kontroli w siedzibie, w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej oraz miejscu zamieszkania podmiotu podlegającego kontroli. Powoduje to, że w świetle obowiązującego stanu prawnego, jeśli siedziby podmiotów urządzających nielegalne zakłady wzajemne w sieci Internet znajdują się poza granicami RP, nie mają do tych podmiotów zastosowania przepisy ustawy o Służbie Celnej. Regulacje te, a w szczególności zasada wynikająca z art. 3 § 2 ustawy Kodeks karny skarbowy powodują, że postawienie zarzutów sprawcom czynów zabronionych musi być poprzedzone czasochłonnymi czynnościami dowodowymi, których efektem ma być wystąpienie z wnioskami o wykonanie czynności procesowych w ramach międzynarodowej pomocy prawnej.

Również procedury przewidziane w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, zgodnie z którym nie ponosi odpowiedzialności za przechowywane dane ten, kto udostępniając zasoby systemu teleinformatycznego w celu przechowywania danych przez usługobiorcę nie wie o bezprawnym charakterze danych lub związanej z nimi działalności, a w razie otrzymania urzędowego zawiadomienia lub uzyskania wiarygodnej wiadomości o bezprawnym

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 134, poz. 779.

charakterze danych lub związanej z nimi działalności niezwłocznie uniemożliwi dostęp do tych danych, nie mają zastosowania do podmiotów zagranicznych świadczących usługi hostingowe dla podmiotów zarządzających nielegalne gry hazardowe, na serwerach znajdujących się poza granicami RP.

Minister Finansów dla koordynacji działań w obszarze funkcjonowania rynku hazardowego powołał; zarządzeniem nr 40 z dnia 26 września 2011 r., Krajową Grupę Zadaniową ds. e-Kontroli w Izbie Celnej w Opolu, oraz decyzją nr 28/CA z dnia 9 lipca 2009 r. Krajową Grupę Zadaniową ds. Kontroli Gier i Zakładów Wzajemnych w Izbie Celnej w Szczecinie. Krajowa Grupa Zadaniowa ds. e-kontroli w Izbie Celnej w Opolu powołana została w celu zapewnienia stałego monitoringu zasobów sieci Internet, ukierunkowanego na wykrywanie nielegalnej działalności i nieprawidłowości naruszających obowiązujące przepisy, w tym ustawy o grach hazardowych. Dane uzyskane poprzez monitorowanie sieci umożliwiają rozpoczęcie czynności kontrolnych wobec podmiotów zidentyfikowanych jako biorących udział w procesie reklamowania, prowadzenia i urządzania nielegalnych gier hazardowych, w tym zakładów wzajemnych. Krajowa Grupa Zadaniowa ds. Kontroli Gier i Zakładów Wzajemnych (obecnie Krajowa Grupa Zadaniowa ds. Kontroli Gier Hazardowych) w Szczecinie powołana została w celu wykonywania prac skierowanych na pomoc w przygotowaniu Służby Celnej do sprawnego przejęcia zadań kontrolnych w całym obszarze gier i zakładów wzajemnych. Cel ten realizowany był poprzez przeprowadzanie przez Grupę Zadaniową analizy przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie gier oraz przepisów dotyczących kontroli tego obszaru przez Służbę Celną, dostarczanie kierownictwu Służby Celnej informacji wspomagających podejmowanie decyzji w sferze organizacji efektywnego systemu kontroli gier hazardowych, dostarczaniu jednostkom organizacyjnym Służby Celnej na poziomie taktycznym i operacyjnym informacji wspomagających wykonywanie przez nie zadań m.in. zwalczania nadużyć w obszarze gier i zakładów wzajemnych, opracowywanie materiałów, dokumentów i informacji mających znaczenie dla kontroli w obszarze gier hazardowych.

### 3.2 Wyniki kontroli

#### I. Skuteczność organów państwa w zwalczaniu czynów zabronionych w Polsce

Podjęte przez Służbę Celną działania miały na celu ściganie sprawców przestępstw przeciwko organizacji gier hazardowych, uszeregowanych pod względem stopnia szkodliwości popełnianych czynów. Dlatego Służba Celna skoncentrowała swe działania w pierwszej kolejności na organizatorach gier hazardowych urządzanych nielegalnie jako tych, którzy czerpią z takiego procederu największe korzyści. Ukierunkowanie czynności Służby Celnej na nielegalne działania firm bukmacherskich, nie przyniosły spodziewanych efektów z uwagi na specyfikę działania tych firm, mających siedziby poza granicami RP. Pomimo że w kontrolowanym okresie Służba Celna prowadziła łącznie 252 postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa skarbowe z art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego w związku z nielegalnym urządzeniem zakładów wzajemnych, a sądy powszechne wydały 29 prawomocnych orzeczeń wobec osób nielegalnie zarządzających zakłady wzajemne, to dane dotyczące skali nielegalnych działań firm bukmacherskich wskazują na wzrost ich aktywności, W okresie 2012–2014 r. znacząco wzrosła liczba zidentyfikowanych przez Służbę Celną podmiotów zagranicznych zarządzających nielegalne gry hazardowe (z 86 podmiotów do 156

podmiotów)<sup>11</sup>, co wskazuje na utrzymywanie się zjawiska szarej strefy w tym obszarze. Na podstawie przysługujących Służbie Celnej uprawnień możliwe są skuteczne działania względem podmiotów mających siedzibę na terytorium RP i korzystających z serwerów zlokalizowanych na terytorium RP. Wyniki kontroli NIK w Izbie Celnej w Szczecinie wykazały natomiast, że skuteczne prowadzenie postępowań wobec podmiotów naruszających przepisy ustawy o grach hazardowych, które nie prowadzą działalności na terytorium RP, jest w obecnym stanie prawnym bardzo utrudnione.

Istotne dla zwalczania nielegalnej działalności firm bukmacherskich postępowania karne skarbowe wszczęte w dniu 13 października 2011 r., przez organy Służby Celnej w Szczecinie nadal trwały w 2014 r. Dziesięć postępowań karnych skarbowych wobec 19 firm bukmacherskich, do momentu zakończenia kontroli NIK, nie zostało zakończonych skierowaniem aktów oskarżenia z uwagi na fakt, że zebrany materiał dowodowy nie był wystarczający do zwrócenia się do organów innych państw o pomoc prawną. Istotną okolicznością, która musiała być udowodniona organom zagranicznych firm bukmacherskich urządzającym zakłady wzajemne na terytorium Polski, którym próbowano postawić zarzuty karne, stanowi zasada określona w art. 3 § 2 Kks, zgodnie z którym przepisy Kks stosuje się do sprawcy, który popełnił czyn zabroniony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza materiału dowodowego zebranego przez Służbę Celną wykazała, że wymaga on uzupełnienia o dowody świadczące o umyślnym działaniu organów zagranicznych firm hazardowych w zakresie urządzania i prowadzenia gier hazardowych na terenie RP. Siedziby firm objętych przedmiotowym dochodzeniem znajdują się poza granicami RP, a nielegalne gry hazardowe były organizowane z wykorzystaniem serwerów znajdujących się w różnych krajach. Sytuacja taka rodzi trudności co do możliwości prowadzenia postępowania przygotowawczego przeciwko osobom organizującym i urządzającym nielegalne gry hazardowe. Występuje konieczność zebrania w toku postępowania przygotowawczego materiałów jednoznacznie wskazujących na sprawstwo ewentualnych podejrzanych z zagranicy – urządzających nielegalne gry na terenie RP. Dopiero takie dowody mogły być podstawą do wystąpienia z wnioskami o wykonanie stosownych czynności procesowych w ramach międzynarodowej pomocy prawnej. Takie uwarunkowania prawne wymusiły konieczność ustalenia grupy pośredników (afiliantów) w nawiązywaniu relacji pomiędzy graczem na terenie Polski a podmiotem zagranicznym urządzającym gry hazardowe w tzw. „programach partnerskich”.

Z 13 wszczętych dochodzeń, w tych sprawach, osiem zakończono skierowaniem aktów oskarżenia przeciwko uczestnikom „programów partnerskich” (afiliacyjnych). W pięciu z nich zapadły prawomocne wyroki, w których sądy orzekły kary grzywny w wysokości od 3,0 do 5,6 tys. zł.

Z analogicznych powodów wyłączona jest skuteczność organów Służby Celnej w zakresie zwalczania nielegalnej reklamy zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet. Sposób działania firm bukmacherskich reklamujących nielegalne zakłady wzajemne za pośrednictwem sieci Internet, polegający na prowadzeniu działalności poza granicami RP powoduje, że podjęcie szybkich i skutecznych działań również w tym obszarze nie jest możliwe. W kontrolowanym okresie Służba Celna prowadziła łącznie 170 postępowań przygotowawczych dotyczących reklamowania nielegalnych zakładów wzajemnych, z których aktem oskarżenia zakończyły się 24 postępowania. Sądy powszechne od 2010 r. do końca czerwca 2014 r. wydały łącznie 77 orzeczeń wobec osób reklamujących nielegalne zakłady wzajemne, z tego 60 orzeczeń zezwalających sprawcy

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

na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności z łączną kwotą grzywien 112,4 tys. zł, osiem orzeczeń nakładających grzywnę w łącznej 24,6 tys. zł, w sześciu przypadkach nastąpiło umorzenie postępowań, w dwóch – uniewinnienie, w jednym – odmowa wszczęcia postępowania. Jednak na ograniczoną skuteczność tych działań wpływ ma fakt, że w przypadku podmiotów mających siedziby poza granicami RP, prowadzenie takich postępowań nie jest możliwe bez uzyskania pomocy prawnej państw, w których te przedsiębiorstwa mają siedziby.

Służba Celna nie posiada uprawnień operacyjnych mających na celu ustalenie przepływów finansowych pomiędzy obywatelami RP uczestniczącymi w nielegalnych grach hazardowych a urządzającymi te gry. Uprawnienia te posiadają inne organy, w tym Policja, a Służba Celna posiłkuje się efektami czynności przeprowadzonych przez uprawnione organy. Tłumaczy to dotychczasową minimalną skuteczność zwalczania zjawiska nielegalnego uczestnictwa w grach hazardowych organizowanych za pomocą sieci Internet. W latach 2011–2012 Służba Celna nie prowadziła postępowań karnych skarbowych dotyczących uczestniczenia w nielegalnych zakładach wzajemnych. W 2013 r. prowadzono jedno takie postępowanie zakończone wystawieniem mandatu w wysokości jednego tysiąca złotych. W 2014 r. wszczęto postępowania przygotowawcze dotyczące uczestnictwa obywateli RP w zagranicznych grach losowych lub zagranicznych zakładach wzajemnych. Czynności w sprawie tego uczestnictwa podjęto po przekazaniu przez Prokuraturę Okręgową w Lublinie informacji o przepływie środków finansowych pomiędzy graczami – obywatelami RP a zagranicznymi podmiotami nielegalnie oferującymi gry hazardowe przez sieć Internet, z których wynikało, że w okresie od 14 lipca 2011 r. do 24 kwietnia 2012 r. ilość graczy, która w tym okresie dokonała wpłat celem zawarcia zakładu wyniosła 24.636 osób, a łączna suma wygranych wyniosła 27,1 mln zł. Materiał ten został przekazany Służbie Celnej dopiero w marcu 2014 r. (od 2012 r. trwała wewnętrzna procedura Policji zmierzająca do przekazania tych materiałów Służbie Celnej).

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

Większą skuteczność organy Służby Celnej osiągnęły w zakresie działań prewencyjnych wobec podmiotów, które działały z wykorzystaniem serwerów usytuowanych na terytorium RP. Występowano, na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną do podmiotów zamieszczających w sieci internetowej treści niezgodne z ustawą hazardową, z informacją o przechowywaniu przez nie bezprawnych treści hazardowych na przestrzeni dyskowej ich serwerów. W efekcie powyższych czynności zablokowano lub usunięto 53% linków (dane z monitoringu przeprowadzonego w styczniu 2013 r.). Analiza linków, które nie zostały usunięte/zablokowane w reakcji na działania powiadamiające hostingodawców o posiadaniu nielegalnych treści na ich serwerach spowodowała zdiagnozowanie kolejnych ryzyk w zwalczaniu nielegalnego hazardu w sieci Internet, w szczególności zjawiska przenoszenia tych treści na serwer zagraniczny. Szybko i ze względną skutecznością reagowano na sygnały od podmiotów zewnętrznych, wskazujące na nielegalne działania firm bukmacherskich. W wyniku analizy pisma Stowarzyszenia Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich przy którym przekazano wykaz 277 dowodów naruszeń przepisów ustawy hazardowej wyodrębniono

43 domeny internetowe, które poprzez zamieszczone na nich treści mogły naruszać przepisy ustawy o grach hazardowych. W 11 sprawach wszczęte zostały postępowania przygotowawcze. W pozostałych 32, w trakcie kontroli NIK, trwały jeszcze czynności analityczne. W wyniku tych czynności stwierdzono, że: 12 stron internetowych nie podlega pod jurysdykcję państwa polskiego (serwer, hostingodawca oraz abonent strony nie podlegają pod jurysdykcję państwa polskiego), w przypadku właścicieli 10 stron nie było podstaw prawnych do prowadzenia postępowania karnego skarbowego, w przypadku 2 stron usunięto dobrowolnie zabronione treści, w sprawie 8 stron podjęto czynności dochodzeniowo-śledcze bądź wyjaśniające. W wyniku działań podjętych w reakcji na pismo Stowarzyszenia Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich, od 4 czerwca do 5 lipca 2012 r. zidentyfikowano 12 przypadków nielegalnej reklamy gier hazardowych, z czego zakładów wzajemnych dotyczył jeden przypadek, w którym ujawniono ulotki reklamowe zakładów wzajemnych. Z uwagi na fakt, że nie ustalono danych podmiotu dokonującego dystrybucji ulotek, nie wszczęto postępowania w sprawie stwierdzonego naruszenia przepisów.

Od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. Służba Celna przeprowadziła 4 kontrole w stosunku do 4 podmiotów posiadających zezwolenia na przyjmowanie zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet. Od 2010 r. do końca czerwca 2014 r. Służba Celna przeprowadziła łącznie 4.663 kontrole punktów naziemnych przyjmujących zakłady wzajemne. W 2010 r. skontrolowano 1.427 z 1.897 działających punktów przyjmowania zakładów wzajemnych, stwierdzając nieprawidłowości w 224 punktach. W 2011 r. Służba Celna przeprowadziła kontrole w 1.253 z 1.640 punktów stwierdzając nieprawidłowości w 196 punktach. W 2012 r. skontrolowano 1.135 z 1.812 punktów, ujawniając nieprawidłowości w 492 przypadkach. W 2013 r. przeprowadzono kontrolę 674 z 1.750 punktów, stwierdzając nieprawidłowości w 251 przypadkach. W I półroczu 2014 r. przeprowadzono kontrolę w 174 z 1.698 punktów, ujawniając 81 przypadków nieprawidłowości. Nieprawidłowości polegały głównie na nieposiadaniu świadectw zawodowych przez osoby prowadzące punkty, naruszeniu ograniczeń w zakresie reklamy zakładów wzajemnych, nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji oraz niezgodnym z regulaminem urządzaniu zakładów wzajemnych.

## **II. Działania legislacyjne podjęte w celu ograniczenia czynów zabronionych w Polsce**

Od wejścia w życie, w lipcu 2011 r., zmiany w ustawie o grach hazardowych nie prowadzono prac w zakresie innych rozwiązań prawnych umożliwiających zwalczanie nielegalnego urządzania i reklamowania zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet. Minister Finansów nie wnioskował o rozpoczęcie prac legislacyjnych nad opracowaniem uregulowań innych niż dotychczasowe, gdyż w pierwszej kolejności położono nacisk na wykorzystanie obowiązujących rozwiązań prawnych.

Wyniki kontroli wskazują na bariery prawne utrudniające ściganie organizatorów i uczestników popełniających czyny zabronione:

W trakcie prac nad projektem ustawy z dnia 26 maja 2011r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw nie uwzględniono specyfiki działania podmiotów naruszających przepisy tej ustawy w obszarze organizacji zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet, które w istotnej części mają swoje siedziby poza granicami RP. W wyniku tego, gdy nielegalne działania tych podmiotów zarówno w sferze organizowania gier hazardowych jak też ich reklamy mają miejsce poza granicami RP, podjęcie szybkich i skutecznych działań wobec takich podmiotów,

przejawiających się w szybkim skierowaniu aktu oskarżenia jest niemożliwe. Wykonywanie ustawowych zadań Służby Celnej utrudnia również brak środków prawnych umożliwiających podjęcie czynności wobec banków, których działalność jest wykorzystywana do dokonywania za ich pośrednictwem transakcji związanych z urzędzaniem i prowadzeniem gier hazardowych wbrew przepisom ustawy.

W obecnych uwarunkowaniach prawnych Ministerstwo Finansów nie rozważa wprowadzenia radykalnych rozwiązań ograniczających negatywne zjawiska w badanym obszarze takich jak wprowadzenie blokady stron internetowych czy obniżka stawek podatku.

W trakcie prac nad projektem ustawy z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw<sup>12</sup>, rozważano wprowadzenie przepisów zezwalających na blokowanie stron internetowych na których prowadzona jest działalność niezgodna z przepisami ustawy o grach hazardowych. Zagadnienie to miało być uregulowane poprzez dodanie art. 179a w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne<sup>13</sup>, który zakładał wprowadzenie Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych oraz utrudnianie dostępu za pomocą sieci Internet do stron i usług wpisanych do tego rejestru. Do przedmiotowego projektu w kwestii blokowania stron internetowych zostały wniesione uwagi przez szereg podmiotów społecznych (m.in. Helsińską Fundację Praw Człowieka, Polską Izbę Komunikacji Elektronicznej). Zgłoszone uwagi zawierały przede wszystkim wątpliwości dotyczące zgodności proponowanych rozwiązań z Konstytucją i prawodawstwem wspólnotowym, Europejską Konwencją Praw Człowieka, ich efektywności oraz wysokich kosztów wprowadzenia Rejestru. W efekcie powyższego, projektowane zmiany w tym względzie, zostały wykreślone z projektu. W Ministerstwie Finansów nie rozważano obniżenia stawek podatku od zakładów wzajemnych. Intencją Rządu, znajdującą wyraz w regulacjach wprowadzonych 1 stycznia 2010 r. ustawą o grach hazardowych, w zakresie stawek opodatkowania z tytułu zakładów wzajemnych było ich podwyższenie. W Ministerstwie Finansów dokonano porównania opodatkowania podatkiem od gier zakładów wzajemnych w niektórych państwach Unii Europejskiej. W Danii stawka podatku od zakładów wzajemnych online i offline wynosi 20%, przy podstawie opodatkowania obejmującej przychód pomniejszony o wygrane kwoty. Także we Włoszech stawka podatku przy zakładach sportowych wzajemnych wynosi 20%. W przypadku Węgier, stawka podatku od zakładów wzajemnych wynosi 17% lub 20% (podstawa opodatkowania to wysokość puli wygranej, z podatku zwolnione są jedynie wyścigi konne). Stawka podatku w Estonii wynosi 5% (podstawa opodatkowania: przychód pomniejszony o wygrane kwoty), w Liechtensteinie – 10%, zaś w Belgii 11% przy zakładach wzajemnych online i 15% przy zakładach wzajemnych offline (w obu przypadkach podstawa opodatkowania to przychód minus wygrana).

Natomiast w Polsce ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych wprowadziła zmiany w zakresie wysokości stawek podatku od gier, w efekcie których stawki podatku od gier dotyczące zakładów wzajemnych zostały podwyższone z 10% sumy wpłaconych stawek do 12% sumy wpłaconych stawek (art. 73 i 74 ustawy o grach hazardowych).

W dniu 21 listopada 2013 r. Komisja Europejska wezwała Polskę do usunięcia uchybień w ustawie o grach hazardowych. Zarzuty KE dotyczyły między innymi art. 6 ust. 4 tej ustawy, zgodnie z którym działalność w zakresie określonym w tej ustawie może być prowadzona wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mającej siedzibę na terytorium

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 134, poz. 779.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 243.



Rzeczypospolitej Polskiej. W odpowiedzi przekazanej KE w dniu 3 marca 2014 r. strona polska ustosunkowała się do zarzutów formalnych. W ocenie strony polskiej wymóg posiadania siedziby w Polsce stanowi gwarancję sprawowania skutecznej kontroli nad podmiotem uzyskującym zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gier hazardowych. Jednocześnie podjęto decyzję o opracowaniu projektu ustawy umożliwiającego urządzenie gier hazardowych na terytorium Polski za pośrednictwem polskiego oddziału przez podmioty posiadające siedzibę w innym państwie członkowskim. Projekt ten został przyjęty przez Radę Ministrów 21 października 2014 r. i skierowany do Sejmu<sup>14</sup>.

Wyniki kontroli wskazują na znaczne opóźnienia w tworzeniu i wdrażaniu procedur usprawniających zwalczanie przestępczości przez Służbę Celną. Natomiast wdrożone procedury umożliwiały bieżącą analizę stron internetowych, na których oferowane są nielegalne treści.

Procedura *Działania Służby Celnej w reakcji na ujawnienie w sieci Internet niedozwolonych treści hazardowych przechowywanych na serwerach krajowych hostingodawców* została zatwierdzona 26 czerwca 2014 r., tj. po prawie 3 latach od daty wejścia w życie nowelizacji ustawy hazardowej. Opracowano również procedury podejmowania skutecznych czynności dowodowych o charakterze procesowym, dotyczących zabezpieczenia dowodu cyfrowego, które Dyrektor Izby Celnej w Szczecinie wdrożył do stosowania przez podległe mu jednostki organizacyjne w dniu 27 lutego 2014 r. Krajowa Grupa Zadaniowa w Szczecinie opracowywała model postępowania organów Służby Celnej, skierowany na przeciwdziałanie dokonywaniu transferów środków płatniczych, związanych z nielegalnymi grami hazardowymi w sieci Internet, tj. zwalczanie współsprawstwa lub pomocnictwa w prowadzeniu i urządzeniu tych gier w Internecie.

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

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

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

<sup>14</sup> Druk nr 2927 – projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych.

#### 4.1 Organizacja i metodyka kontroli

##### Organizacja kontroli

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w Ministerstwie Finansów oraz w Izbie Celnej w Szczecinie. Kontrola przeprowadzona została w dniach od 1 lipca 2014 r. do 30 października 2014 r. przez inspektorów Departamentu Budżetu i Finansów.

##### Metodyka prowadzenia kontroli

Wybór Izby Celnej w Szczecinie do kontroli był konsekwencją umiejscowienia w strukturze tego organu Krajowej Grupy Zadaniowej ds. Kontroli Gier Hazardowych, która powołana została w celu wykonywania prac skierowanych na pomoc w przygotowaniu Służby Celnej do sprawnego przejścia zadań kontrolnych w całym obszarze gier i zakładów wzajemnych.

W kontroli stosowano kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

W Izbie Celnej w Szczecinie sprawdzono skuteczność nadzoru nad działaniami podległych organów, tj. głównie Urzędu Celnego w Szczecinie w zakresie prowadzenia postępowań przeciwko podmiotom naruszającym przepisy ustawy o grach hazardowych oraz terminowość i efekty działań analitycznych prowadzonych przez Krajową Grupę Zadaniową ds. Kontroli Gier Hazardowych.

Oceny ogólnej działalności jednostek dokonano według jednolitych mierników (osiągniętych przez Służbę Celną efektów w zwalczaniu organizowania nielegalnych zakładów wzajemnych za pomocą sieci Internet oraz zwalczaniu uczestnictwa obywateli RP w tych zakładach, terminowości opracowania procedur służących zwalczaniu działań nielegalnych w obszarze objętym kontrolą, a w Ministerstwie Finansów terminowości działań legislacyjnych, których celem było skuteczne zwalczanie organizowania nielegalnych zakładów wzajemnych za pomocą sieci Internet i efektów tych działań oraz skuteczności nadzoru nad organami Służby Celnej).

#### 4.2 Przebieg kontroli

Oceny, uwagi i wnioski zawarto w dwóch wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kontrolowanych jednostek. Do obu wystąpień pokontrolnych zgłoszono zastrzeżenia.

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Ministra Finansów, wnioskowano o:

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

Zgłoszone przez Ministra Finansów zastrzeżenia dotyczyły następujących kwestii: wadliwości konstrukcji oceny ogólnej zawartej w wystąpieniu, sposobu dokonania oceny skuteczności realizowanych uprawnień Służby Celnej, nieściśłości dotyczącej procedury dotyczącej zabezpieczenia dowodu cyfrowego, zasadności oceny NIK o utrzymywaniu się zjawiska szarej strefy w hazardzie internetowym, niezasadności oceny NIK dotyczącej braku kompleksowej informacji o skali zjawiska nielegalnych zakładów wzajemnych urządzanych za pośrednictwem sieci Internet oraz skutkach finansowych dla budżetu państwa. Wnoszący zastrzeżenia wskazał również

nieściskość dotyczącą liczby postępowań przygotowawczych dotyczących uczestnictwa obywateli RP w zagranicznych grach losowych lub zagranicznych zakładach wzajemnych. W dniu 21 stycznia 2015 r. Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenia w części dotyczącej oceny ogólnej, wskazując na obiektywne trudności oraz bariery prawne, które uniemożliwiają Służbie Celnej podejmowanie skutecznych działań w kontrolowanym obszarze oraz uwzględniło zastrzeżenia dotyczące nieściskości co do liczby postępowań przygotowawczych dotyczących uczestnictwa obywateli RP w zagranicznych grach losowych lub zagranicznych zakładach wzajemnych i nieściskości dotyczącej procedury dotyczącej zabezpieczenia dowodu cyfrowego.

Ustosunkowując się do wniosków zawartych w tekście ujednoliconego wystąpienia pokontrolnego z 3 lutego 2015 r. Minister Finansów wskazał, że:

- Służba Celna podejmie próbę analizy rozmiarów rynku nielegalnych gier hazardowych oferowanych przez Internet w oparciu o dane gromadzone przez Izbę Celną w Opolu;
- Służba Celna przygotuje i wdroży odrębną metodykę zwalczania nielegalnego reklamowania, promocji i urządzania zakładów wzajemnych poprzez Internet oraz dokona kompleksowej analizy zmierzającej do wypracowania metod i narzędzi ograniczania dostępności nielegalnych gier hazardowych w środowisku elektronicznym oraz skuteczniejszego informowania potencjalnych graczy o zagrożeniach związanych z uczestniczeniem w takich grach,
- Służba Celna kontynuować będzie współpracę z Policją i Prokuraturą w zakresie pozyskiwania danych o polskich obywatelach biorących udział w zawieraniu zakładów wzajemnych z firmami nieposiadającymi zezwoleń na prowadzenie działalności w Polsce.

Dyrektor Izby Celnej w Szczecinie, w złożonych zastrzeżeniach, zakwestionował oceny dotyczące braku wymiernych efektów Krajowej Grupy Zadaniowej ds. Kontroli Gier Hazardowych w zwalczaniu organizatorów nielegalnych w Polsce zakładów wzajemnych w sieci Internet oraz sformułowań mogących sugerować opóźnienia we wszczynaniu postępowań przygotowawczych przeciwko uczestnikom nielegalnych gier hazardowych. Rozpatrując zastrzeżenia Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej NIK uznał oceny zawarte w wystąpieniu za zbyt daleko idące, biorąc pod uwagę fakt, że Krajowa Grupa Zadaniowa stanowi strukturę nieposiadającą autonomicznego zespołu realizacyjnego do wykonywania działań kontrolnych oraz prowadzenia postępowań. Dyrektor Izby Celnej w Szczecinie zgodził się z pozostałymi ocenami zawartymi w tekście ujednoliconego wystąpienia pokontrolnego, uwzględniającego postanowienia Komisji Rozstrzygającej NIK.

Wykaz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę, skontrolowanych podmiotów, osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz wykaz ocen ogólnych skontrolowanych jednostek zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Kontrolowany podmiot	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena ogólna kontrolowanej jednostki zawarta w wystąpieniu pokontrolnym
1.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Minister Finansów: od 16.11.2007 r. – Jan Vincent-Rostowski, od 27.11.2013 r. – Mateusz Szczurek	opisowa
		Izba Celna w Szczecinie	Dyrektor Izby Celnej w Szczecinie Lidia Mołodecka	opisowa

## Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2009 r., Nr 201, poz. 1540 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 134, poz. 779).
3. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm.).

## Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Finansów
6. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
7. Sejmowa Komisja Kultury Fizycznej , Sportu i Turystyki
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
10. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
11. Rzecznik Praw Obywatelskich
12. Centralne Biuro Antykorupcyjne
13. Dyrektor Izby Celnej w Szczecinie