



MINISTER GOSPODARKI
DRE-IV-022-47(4)-SM/09

Warszawa, 11 maja 2009 r.

Pani
Małgorzata Hirszel
Sekretarz Komitetu
Rady Ministrów



W związku z pismem Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2009 r., znak: SC-13/0311/1-44/BOG/08/09/5869SC, przy którym przekazano *projekt ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz niektórych innych ustaw (NOWY TEKST II)*, uprzejmie przekazuję następujące stanowisko.

Po dokonaniu analizy nowego tekstu projektu nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych przekazanego przez Ministra Finansów oraz analizie opinii prezentowanych przez podmioty, których nowe przepisy będą dotyczyć, wiele kwestii budzi wątpliwości, co do zasadności przyjętych rozwiązań.

1. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz niektórych innych ustaw celem planowanej nowelizacji jest:
 - pozyskanie dodatkowych środków dla Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej na budowę obiektów EURO 2012 poprzez **poszerzenie dotychczasowego katalogu gier podlegających obowiązkowi dopłat do stawek na niemalże wszystkie gry**;
 - zapewnienie skuteczniejszego nadzoru nad rynkiem gier i zakładów wzajemnych między innymi poprzez zmiany strukturalne polegające na przyporządkowaniu kontroli jednej administracji celnej, z jednoczesną częściową decentralizacją zadań w zakresie udzielania zezwoleń ;
 - ułatwienie działalności podmiotom gospodarczym poprzez umożliwienie załatwiania spraw w jednej, specjalizującej się w tym zakresie, administracji (celnej) w zakresie: rejestracji automatów, dystrybucji zaświadczeń o wygranej, kontroli nad urządzaniem gier i zakładów wzajemnych, prowadzenie spraw karnych skarbowych oraz wymiar i pobór podatku od gier;
 - doprecyzowanie brzmienia przepisów stwarzających dotąd problemy interpretacyjne.
2. Można stwierdzić, że projekt w zasadzie realizuje powyższe cele, nie do końca jednak ułatwia działalność podmiotom gospodarczym, a niektóre propozycje mają charakter nowych i kontrowersyjnych obowiązków finansowych i administracyjnych nakładanych na

przedsiębiorcę. Szczególne wątpliwości budzą moim zdaniem propozycje wprowadzające liczne obowiązki biurokratyczne.

3. W zasadzie nie budzą wątpliwości propozycje dotyczące zmian w organizacji nadzoru i kontroli rynku gier i zakładów wzajemnych polegające na powierzeniu administracji celnej zadań w zakresie rejestracji automatów, dystrybucji zaświadczeń o wygranej, kontroli oraz wymiaru i poboru podatków od gier.

4. W art. 2 dokonuje się zmiany definicji gry liczbowej poprzez objęcie tym pojęciem również gry Keno. Zmiana ta skutkuje poszerzeniem monopolu Państwa, ograniczając tym samym obszar działalności dopuszczalnej dla podmiotów prywatnych i pozbawiając prawa prowadzenia działalności podmioty, które już tę działalność aktualnie prowadzą. Można tej propozycji skutecznie postawić zarzut ograniczania swobody działalności gospodarczej oraz ograniczania konkurencji.

Należałoby również wnikliwie rozważyć skutki społeczne zmian dotyczących wideoloterii, w szczególności te opinie, które wskazują, że zalegalizowanie przez państwo tysięcy automatów oraz urządzeń do wideoloterii i usytuowanie ich praktycznie w dowolnym miejscu spowoduje u grających gwałtowny wzrost liczby osób uzależnionych od hazardu. Z takim zjawiskiem mamy do czynienia na całym świecie i nie ma powodu by sądzić, że u nas będzie inaczej. Postanowienia w projekcie Ministerstwa Finansów aby ograniczyć te negatywne skutki przez zapisanie, że „urządzanie wideoloterii jest dozwolone wyłącznie w punktach wideoloterii” są niemożliwe do faktycznej realizacji (brak możliwości skutecznego nadzoru). Doświadczenia wielu krajów (Holandia, Kanada), które stać na leczenie uzależnionych, a w których w przeszłości zliberalizowano dostęp do hazardu, potwierdzają powyższą tezę.

5. Zmiana brzmienia ust. 1 w art. 7 wprowadza zakaz urządzania gry pokera w kasynach, z wyjątkiem urządzania turnieju gry pokera, z tym że na urządzanie takiego turnieju trzeba będzie uzyskiwać odrębne zezwolenie. W zasadzie nie budzi wątpliwości uzasadnienie dla wprowadzenia zakazu urządzania w kasynach gry pokera, nie jest natomiast przekonujące uzasadnienie dla wprowadzenia dodatkowego zezwolenia na urządzanie turnieju gry pokera podmiotom (a więc i kasynom) już posiadającym zezwolenia na urządzanie gier (patrz art. 24 ust. 1a). Zwłaszcza nie jest wystarczająco przekonujące uzasadnienie, że to nowe zezwolenie wprowadza się po to, by umożliwić posiadanie przez Ministra Finansów bieżącej wiedzy o organizacji turniejów oraz pozwolić na kontrolę ich prowadzenia. Wydaje się, że wystarczającym mógłby być obowiązek zawiadamiania ministra o zamiarze urządzania takiego turnieju.

6. Zmiany w art. 26 ust. 3-5 polegają m.in. na zastąpieniu obowiązku uzyskiwania zezwolenia na zmiany w strukturze kapitału zakładowego spółek prowadzących działalność w zakresach określonych w tych przepisach – obowiązkiem uzyskiwania zgody na takie zmiany, nie uzasadniając na czym ma polegać i jakiemu celowi ma służyć ta zmiana terminologiczna.

W artykule tym zaproponowano też wprowadzenie **nowych obowiązków** przedsiębiorcy polegających na:

- uzyskiwaniu zgody ministra finansów/ dyrektora izby celnej na każdą zmianę w składzie zarządu lub rady nadzorczej spółki prowadzącej działalność określoną w tych przepisach (ust. 5a i 5b);

- obowiązku poinformowania organu, który udzielił zezwolenia na prowadzenie określonej działalności o zmianach, na które wcześniej uzyskała zgodę właściwych organów - w terminie 7 dni od dnia zarejestrowania zmian w KRS i przedłożenie dokumentów potwierdzających dokonanie zmian (ust. 5c).

Kolejne nowe obowiązki administracyjne wprowadzają proponowane zmiany brzmienia ust. 6 i nowych ust. 6a i 6b polegające na obowiązku dołączania do wniosku o zezwolenie lub o wyrażenie zgody na zmiany w składzie organu spółki aktualnego zaświadczenia o niekaralności oraz oświadczenia, że nie toczy się przeciwko osobie postępowanie w sprawach przestępstw określonych w art. 299 Kodeksu karnego.

W uzasadnieniu do ustawy brak jest jakichkolwiek argumentów dla wprowadzenia tych obowiązków.

Wprowadzenie nowych biurokratycznych obowiązków administracyjnych stoi w zasadniczej sprzeczności ze zobowiązaniami redukcji 25% obowiązków administracyjnych obciążających przedsiębiorców przyjętymi przez Radę Ministrów w ramach Programu Reformy Regulacji. Nie wyjaśniono w uzasadnieniu w jaki sposób te nowe obowiązki informacyjne i administracyjne mają zapewnić skuteczniejszy nadzór nad podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą.

Wydaje się, że dobrą tendencją w relacjach organ-przedsiębiorca powinno być ograniczanie obowiązków administracyjnych po stronie przedsiębiorcy, w tym dotyczących przedkładania organom rozlicznych zaświadczeń, podczas gdy organ ten może i powinien dokonać sam niezbędnych ustaleń – na przykład uzyskanie informacji o osobach z właściwych rejestrów. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby zastępowanie zaświadczeń (najczęściej uzyskiwanych za opłatą) oświadczeniami przedsiębiorcy co do spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej, których wiarygodność podlegałaby sprawdzeniu przez organ.

7. Uzasadnienie do ustawy nie zawiera szczegółowej argumentacji dla rozszerzenia przepisu art. 27a o wymóg terminowego opłacania składek na ubezpieczenia zdrowotne.

8. W art. 28 ust. 2 rozszerzono zakaz urządzania gier na automatach i urządzeniach do gier stanowiących własność osób trzecich na automaty o niskich wygranych. Zmianę normy uzasadnia się stosowaną do tej pory praktyką czego nie można uznać za argument przekonywujący. Propozycja wymaga szerszego uzasadnienia.

9. Zmiany w art. 30, aczkolwiek mające charakter doprecyzowujący, nakładają na przedsiębiorcę ubiegającego się o zezwolenie kolejny obowiązek administracyjny przedstawienia organowi dowodu (jakiego?) spełnienia warunku odpowiedniej odległości (od szkół, placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz obiektów kultu religijnego) przez lokale, w których mają być usytuowane automaty o niskich wygranych.

10. Zmiany w art. 32 skutkują dla przedsiębiorcy również nowymi obowiązkami administracyjnymi przedstawiania aktualnych zaświadczeń o niekaralności akcjonariuszy (wspólników) i osób zarządzających podmiotem lub reprezentujących podmiot przy ubieganiu się o zezwolenie. Z kolei w art. 33a wprowadza się nowe uprawnienie organu do żądania od tych osób zaświadczenia o niekaralności w trakcie wykonywania działalności objętej zezwoleniem. Jedynym argumentem podanym w uzasadnieniu jest brzmienie art. 33 ust. 1 określającego wymóg niekaralności tych osób jako warunek wykonywania działalności gospodarczej.

11. W art. 36 proponuje się kontrowersyjne rozwiązanie ograniczające możliwość przedłużenia terminu zezwolenia tylko jeden raz na okres 6 lat uzasadniając tę propozycję dotychczasową interpretacją i praktyką stosowania tego przepisu. Podkreślić można tylko, iż z aktualnego brzmienia art. 36 ust. 3 w żaden sposób nie da się wyinterpretować takiej praktyki i tego ograniczenia. Proponowane rozwiązanie jest niekorzystne dla przedsiębiorców i krytykowane przez nich jako restrykcyjnie ograniczające swobodę działalności gospodarczej.

z czym należy się zgodzić. Rozwiązanie to będzie skutkowało też daleko idącą niepewnością w prowadzeniu działalności gospodarczej co do możliwości uzyskania zezwolenia już raz przedłużonego. Jeśli uznać nawet dopuszczalność złożenia przez przedsiębiorcę wniosku o nowe zezwolenie skutkiem przyjęcia takiego rozwiązania jest przeprowadzenie przez organ nowego postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia, co z kolei skutkuje nowymi obowiązkami administracyjnymi zarówno dla przedsiębiorcy jak i organu.

12. Dodanie nowego rozdziału 3a określającego wysokość i sposób wnoszenia opłat za udzielenie zezwolenia, opłatę egzaminacyjną oraz opłatę za wydanie świadectwa zawodowego należy uznać co do zasady za rozwiązanie korzystne dla przedsiębiorcy. Wprowadzenie do ustawy zasad ustalania wysokości opłat i sposobu ich wnoszenia jest rozwiązaniem zapewniającym przejrzystość i trwałość regulacji. Należałoby jednak jednoznacznie określić czy zmiana zezwolenia podlega opłacie. Wprawdzie z treści przepisów zawartych w rozdziale 3a można wnosić, że zmiana zezwolenia na wniosek przedsiębiorcy nie podlega opłacie jednak, aby uniknąć konieczności dokonywania interpretacji przepisów w tym zakresie należałoby w tym rozdziale wprowadzić normę stanowiącą wyraźnie, że zmiana zezwolenia nie podlega opłacie.

13. Wskutek rozszerzenia zakresu dopłat nastąpi prawdopodobny upadek niektórych firm działających na rynku hazardu. Wprowadzenie dopłat uderzy zarówno w automaty jak i w kasyna gry i bukmacherstwo, które to sektory są względnie „odporne” na wpływy grup przestępczych. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że „poszerzenie katalogu gier objętych dopłatami może wpłynąć na preferencje graczy”, co oznacza że gracze w bukmacherstwie i kasynach odpłyną do nielegalnych gier w Internecie, gdyż nie opłacać się będzie grać w legalnych kasynach i salonach.

14. Brak szczegółowego uzasadnienia konieczności podniesienia z 2 do 5% stawki podatku od gier z tytułu prowadzenia działalności w zakresie zakładów wzajemnych na sportowe współzawodnictwo zwierząt (art.45 ust.2).

15. Brak szczegółowego uzasadnienia dla wprowadzenia kolejnego obowiązku informacyjnego przedsiębiorcy w art. 52c ust.1 polegającego na przekazywaniu na żądanie ministra finansów lub właściwych dyrektorów izb celnych, którzy udzielili zezwolenia, informacji i zestawień dotyczących sytuacji ekonomiczno-finansowych prowadzonej działalności gospodarczej. Informacje takie, w sytuacjach koniecznych, organ może pozyskiwać w toku kontroli ewentualnie z publikowanych przez podmioty sprawozdań finansowych.

16. Zwraca się uwagę na szeroki zakres proponowanych przepisów karnych w art. 4 projektu ustawy dokonującym zmian w przepisach Kodeksu karnego skarbowego. Wprowadzanie tych zmian wymaga bardziej szczegółowego uzasadnienia niż zawartego w uzasadnieniu do projektu ustawy tym bardziej, że dotyczą penalizacji istniejących już w ustawie przepisów (zakaz reklamy, dopłaty). Nie można zgodzić się z tezą, że naturalną konsekwencją zmian wprowadzanych w ustawie musi być penalizacja. Pamiętać należy, że obszar przedmiotowej działalności reglamentowany jest zezwoleniami a jedną z przyczyn cofnięcia zezwolenia, zgodnie z propozycją nowego brzmienia ust. 2 w art. 52 jest stwierdzenie, że podmiot, któremu udzielono zezwolenia narusza ustawę, warunki zezwolenia lub uchyla przepisom regulaminu. Wydaje się, że cofnięcie zezwolenia jest wystarczającą dolegliwością dla przedsiębiorcy. Przy tej okazji wskazać można, że w przepisach tej ustawy nie zamieszczono, wzorem wielu ustaw regulujących działalność gospodarczą reglamentowaną zezwoleniami,

przepisu wprowadzającego zakaz wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, któremu cofnięto zezwolenie, przez okres 3 lat.

17. Należałoby ponadto zwrócić uwagę na podnoszony często zarzut nieprecyzyjności w sformułowaniu przesłanek odmowy udzielenia zezwolenia (art.27b), którym stawiany jest zarzut nadmiernej uznaniowości urzędniczej a tym samym zarzut, że są to przepisy korupcjogenne. Wykorzystane jako przesłanki zwroty niedookreślone np. uzasadnione zastrzeżenia z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, czy też pojęcie nienagannej opinii członków władz spółek są i będą nadal przyczyną sporów pomiędzy administracją publiczną a podmiotami ubiegającymi się o zezwolenia na prowadzenie gier hazardowych.

18. Z uzasadnienia wynika, że skutkiem wprowadzenia zmian w ustawie wpływy podatkowe mogą obniżyć się średnio o 421 mln. zł rocznie. W uzasadnieniu nie ma jednak szczegółowych analiz na podstawie których wyciągnięto takie wnioski. Czy wzięto pod uwagę m.in to, że automaty do gier trzeba przerobić, aby odpowiadały nowym przepisom. Ustawodawca daje jednak zbyt krótki czas (dodatkowe 3 miesiące) dla dostosowania się do tych norm. Powstaje pytanie, jak przerobić 35 000 automatów o niskich wygranych + 10000 wysokich wygranych (tych ustawionych w salonach i kasynach), zmienić w nich oprogramowanie w tak krótkim czasie? W opinii branży 40-60 % automatów nie da się przerobić, czyli pójdą na złom (albo – co bardziej prawdopodobne - do szarej strefy). W konsekwencji dzisiaj od każdego z tych automatów wpływa podatek 180 euro, a po wejściu w życie ustawy może się okazać, że tylko część z nich będzie funkcjonować.

19. Ponadto informuję ponownie, iż w mojej ocenie projekt ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych spełnia przesłanki przepisu technicznego określonego w § 2 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych i w związku z tym powinien być notyfikowany Komisji Europejskiej. Ostateczna decyzja o notyfikacji aktu do Komisji Europejskiej należy do projektodawcy. Niedopełnienie obowiązku notyfikacji skutkuje niestosowaniem przepisu technicznego i pozbawieniem go mocy wiążącej wobec osób fizycznych i prawnych w postępowaniu przed sądem krajowym. W załączeniu przesyłam wcześniejszą korespondencję w tej sprawie (pisma Ministra Gospodarki z dnia 11 maja 2007 roku, znak DRE-III-022-18-BHK/07 oraz z dnia 3 sierpnia 2007 roku, znak: DRE-III-022-18(2)-BHK/07).

Alina
Wojcik
Kierownik

