



Minister Finansów

Warszawa, 29 lutego 2024 roku

Sprawa: Interpelacja nr 1491
Znak sprawy: DAG10.054.1.2024
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 1491 z 21 lutego 2024 r., Pana Wojciecha Króla, Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, w sprawie koncesji kasynowych, uprzejmie proszę o przyjęcie przedstawionych niżej wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

Na wstępie wskazać należy, że sposób udzielania koncesji na prowadzenie kasyna gry w drodze przetargu, został uregulowany w dwóch aktach prawnych tj.:

- ustawie z 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz.U. 2023 r. poz. 227) (dalej „ustawa”);
- rozporządzeniu Ministra Finansów z 27 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia przetargu dla podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry lub zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne (Dz.U. z 2013 r. poz. 1156) (dalej „rozporządzenie”).

Przepisy ustawy, jak i rozporządzenia określają łącznie wymaganą treść składanych w przetargu ofert oraz wskazują sposób (punktację) ich oceny. Ponadto przepisy rozporządzenia w sposób jasny określają rolę komisji przetargowej w całym postępowaniu administracyjnym mającym na celu udzielenie przedmiotowej koncesji, którego pierwszym etapem jest postępowanie przetargowe. Powołana przez Ministra Finansów komisja przetargowa dokonuje punktacji ofert w ramach kryteriów ofert przetargowych wynikających z załącznika do rozporządzenia, a następnie dokonuje ich uszeregowania. Komisja odrzuca również oferty niespełniające warunków przetargu określonych zarówno w przepisach prawa jak i zawiadomieniu o przetargu. Istotnym jest przy tym, że ustalenia dokonane przez komisję przetargową nie mają charakteru ostatecznego i nie są dla Ministra Finansów wiążące. Mają one dla organu jedynie

charakter pomocniczy w dalszym postępowaniu administracyjnym mającym na celu udzielenie koncesji na kasyno gry.

W związku z powyższym trudno jest mówić o „ugruntowanej linii orzeczniczej” komisji przetargowych, które każdorazowo procedują w zmieniających się składach osobowych. Prowadzona na bieżąco analiza prac komisji przetargowych pozwala stwierdzić, iż poszczególne komisje przetargowe starają się ujednoclić swoje stanowiska w zakresie przyznawania punktów za poszczególne kryteria przetargowe. Niemniej jeszcze raz należy podkreślić, że to nie stanowisko przedstawione przez komisję przetargową decyduje o przyznaniu koncesji danemu uczestnikowi przetargu a szczegółowe ustalenia dokonane przez Ministra Finansów w toku postępowania administracyjnego prowadzonego po zakończeniu prac komisji (wyroki WSA z 4 lutego 2013 r. sygn. akt. VI SA/Wa 1975/12 i z 12 czerwca 2019 r. sygn. akt. V SA/Wa 1771/18).

Naturalnym jest, że podczas prowadzenia postępowań administracyjnych prowadzonych z udziałem wielu stron zainteresowanych uzyskaniem jednej koncesji, wpływają do organu liczne pisma procesowe zawierające uwagi do konkurencyjnych ofert. Wszystkie te pisma poddawane są wnikliwej analizie jako element materiału dowodowego służącego wydaniu decyzji administracyjnej zgodnej ze stanem prawnym i faktycznym mającym miejsce w konkretnej sprawie. Wskazać w tym miejscu należy, że zgodnie z porządkiem prawnym obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku decyzji administracyjnych, ich zgodność ze stanem prawnym danej sprawy, podlega weryfikacji przez niezależne sądy administracyjne. W odniesieniu do przetargów przeprowadzonych w latach 2015-2023, wielokrotnie decyzje Ministra Finansów wydane w zakresie przyznania koncesji, były poddawane ww. kontroli i w żadnym z przypadków Sąd nie kwestionował działania organu w zakresie zasadności przyznania koncesji konkretnym podmiotom.

Odpowiadając na szczegółowe pytania zawarte w interpelacji, uprzejmie wyjaśniam, że w przypadku przetargów przeprowadzonych w latach 2015-2023, Minister Finansów trzykrotnie zmienił w decyzji administracyjnej uszeregowanie ofert dokonane wcześniej przez komisję przetargową. Raz beneficjentem tych zmian były ZPR S.A. a dwa razy podmioty spoza grupy ZPR S.A. Powodem zmian było ustalenie, że komisja nie przyznała poszczególnym ofertom należnych punktów z tytułu obowiązujących kryteriów przetargowych oraz nie stwierdziła zaistniałych braków formalnych w ofertach, co wymagało uwzględnienia w prowadzonym przez organ postępowaniu administracyjnym. Z powyższego wynika, że w przypadku zmiany uszeregowania ofert dokonywanych w decyzjach administracyjnych w stosunku do wcześniejszych ustaleń komisji, trudno jest mówić o podejmowaniu przez organ decyzji sprzyjających konkretnej grupie podmiotów.

Należy również dodać, że przedstawiona wyżej informacja nie obejmuje postępowań, w których oferenci sami wycofali swoje oferty, co w sposób naturalny zmieniło kolejność ofert objętych udzieleniem koncesji.

Odnosząc się do podnoszonej w interpelacji kwestii wydawanych przez Departament Prawny Ministerstwa Finansów opinii prawnych, w sprawach dotyczących przedmiotowych postępowań przetargowych, wskazać należy, że mają one charakter dokumentów wewnętrznych będących roboczym materiałem pomocniczym służącym wymianie poglądów, nieodzwierciedlającym ostatecznego stanowiska w sprawie i z tego względu nie są one udostępniane uczestnikom przetargu.

Opinia prawna wydawana przez Departament Prawny na wniosek departamentu merytorycznego zajmującego się zagadnieniami hazardowymi, ma na celu wyjaśnienie zagadnień prawnych. Dotyczy ona zazwyczaj przedstawionego w zapytaniu konkretnego stanu faktycznego i jest pomocniczym materiałem analitycznym w sprawie.

Przedmiotowe opinie stanowią jeden z elementów mechanizmu wypracowywania przez organ stanowiska, w zakresie rozstrzygnięcia danego postępowania administracyjnego, mającego doprowadzić w finale do wydania decyzji w przedmiocie przyznania koncesji na prowadzenie kasyna gry, bądź odmowy jej udzielenia.

Należy przy tym wskazać, że co do zasady Departament Prawny nie jest proszony o wydawanie kilku opinii w tej samej kwestii, w związku z tym trudno jest stwierdzić aby następowały jakieś zmiany w zakresie „linii orzeczniczej” tego departamentu.

Odnosząc się do części interpelacji dotyczącej byłego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Pana Piotra Patkowskiego zauważyć należy, że nie nadzorował on prac departamentu merytorycznego zajmującego się zagadnieniami hazardowymi w Ministerstwie Finansów, w tym prowadzeniem postępowań koncesyjnych, o których mowa w zapytaniu. Zgodnie z podziałem kompetencji w Ministerstwie Finansów Pan Piotr Patkowski podpisywał jedynie decyzje administracyjne wydawane w ramach postępowań odwoławczych dotyczących decyzji udzielających koncesji na kasyna gry. W ramach realizacji ww. obowiązków Pan Piotr Patkowski nie podpisywał decyzji pozytywnie rozpatrujących odwołanie podmiotu z grupy ZPR S.A.

Jednocześnie zauważyć należy, że Ministerstwo Finansów nie jest właściwym organem w zakresie badania i oceny relacji istniejących pomiędzy byłym podsekretarzem stanu, a podmiotem zewnętrznym prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie gier hazardowych.

Odnosnie pytania dotyczącego liczby koncesji udzielonych podmiotom z grupy ZPR S.A. wskazać należy, że w wyniku postępowań przetargowych przeprowadzonych w latach 2015-2023 podmioty z ww. grupy uzyskały 43 koncesje z ogólnej liczby 56 udzielonych w tym okresie koncesji (76%).

W interpelacji poruszona została również kwestia wydania decyzji obejmującej udzielenie koncesji na prowadzenie kasyn gry w województwie śląskim. Odnosząc się do powyższej kwestii informuję, że co do zasady organy administracji publicznej zobowiązane są do załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, w terminach określonych w obowiązujących przepisach prawa. Jeśli natomiast sprawa wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego to organ ma możliwość przedłużenia postępowania, jeżeli zachodzi taka konieczność. W toku postępowania organ ma obowiązek zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy mogący przyczynić się do wyjaśnienia sprawy. W przedmiotowej sprawie, po zakończeniu przetargu, poszczególni oferenci zgłosili liczne wnioski i zastrzeżenia, których wnikliwa analiza wymagała dłuższego czasu.

W zakresie udziału w przedmiotowym postępowaniu byłego sekretarza stanu Pana Sebastiana Skuzy zauważyć należy, że nie nadzorował on pionu hazardowego w Ministerstwie Finansów przez cały czas prowadzenia tego postępowania, a jedynie na jego końcowym etapie.

Dalej, wskazać również należy, że powołany w interpelacji fakt złożenia przez ZPR S.A. dodatkowego pisma w prowadzonym przez organ postępowaniu administracyjnym dotyczącym udzielenia koncesji na prowadzenie kasyna gry

w województwie śląskim, nie miał znaczenia dla wydanego rozstrzygnięcia, bowiem finalnie ZPR S.A. nie były beneficjentem wydanej decyzji oraz decyzja ta nie obejmowała udzielenia koncesji na prowadzenie kasyna gry w Częstochowie.

Odpowiadając na pytanie dotyczące udzielenia koncesji na prowadzenie kasyna gry w Bielawie uprzejmie wyjaśniam, że kwestie związane z udzielaniem koncesji na prowadzenie kasyna gry zostały szczegółowo uregulowane w przepisach ustawy i nie określają one minimalnej powierzchni, na której kasyno gry ma być prowadzone.

Wskazać natomiast należy, że spółki prowadzące działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości i gier na automatach w kasynie gry zobowiązane są do jej prowadzenia zgodnie z wymogami określonymi w ustawie i jej przepisach wykonawczych, udzieloną koncesją, a także regulaminem gier zatwierdzonym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Weryfikacja, czy podmiot który uzyskał koncesję na prowadzenie kasyna gry prowadzi działalność zgodnie z prawem możliwa będzie podczas oceny tej działalności w toku prowadzonych czynności kontrolnych. Powyższe dotyczy również, przedmiotowego kasyna gry w Bielawie.

W zakresie pytania, czy Ministerstwo planuje opracować plan zmian dla rynku gier hazardowych, wyjaśniam, że regulacja prawna rynku gier hazardowych podlega bieżącej ocenie pod kątem skuteczności, efektywności, jak również aktualności funkcjonujących rozwiązań.

Prawo obowiązujące w dziedzinie hazardu, co do zasady wypełnia swe cele (w szczególności w zakresie zwiększenia ochrony społeczeństwa i praworządności przed negatywnymi skutkami hazardu), obecnie nie są więc prowadzone prace nad zmianami systemowymi w tym obszarze.

Odpowiadając na pytanie, czy Ministerstwo Finansów rozważa zmiany regulacyjne na rynku i wzorem kilku krajów europejskich wprowadzenie monopolu na kasyna stacjonarne, z jednoczesnym wprowadzeniem koncesji na rynku kasyna online dla istniejących już podmiotów bukmacherskich informuję, że obszar gier hazardowych nie jest objęty procesem harmonizacji z prawem Unii Europejskiej, tak więc państwa członkowskie przyjmują różne rozwiązania mające na celu ograniczenie dostępu do usług hazardowych.

W Polsce obowiązuje system koncesyjny oparty na instytucji przetargu w sytuacji, gdy o koncesję, której wydanie podlega ograniczeniom ilościowym ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający warunki określone w ustawie.

Zasady przyznawania koncesji skonkretyzowane zostały w ustawie oraz wydanych na jej podstawie regulacjach wykonawczych określających szczegółowe warunki przeprowadzania przetargów. Zgodnie z delegacją zawartą w art. 33 ust. 5 ustawy zasady te zostały określone z uwzględnieniem tego, aby sposób ogłoszenia przetargu zapewniał właściwe poinformowanie podmiotów zainteresowanych przetargiem, warunki uczestnictwa w przetargu nie eliminowały podmiotów spełniających wymagania warunkujące uzyskanie koncesji, jak również oceny ofert miały charakter obiektywny, przejrzysty i niedyskryminujący żadnego uczestnika przetargu.

Ponadto, jak już wskazano w pierwszej części odpowiedzi, sama decyzja ministra właściwego do spraw finansów publicznych w przedmiocie udzielenia bądź odmowy udzielenia koncesji podlega kontroli sądowej, co stanowi dodatkową gwarancję przejrzystości procesu koncesyjnego.

Uprzejmie informuję również, że aktualnie nie jest także rozważana wskazywana przez Pana Posła zmiana systemowa, polegająca na wprowadzeniu monopolu na kasyna stacjonarne z jednoczesnym wprowadzeniem koncesji na rynku kasyn online dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych.

Odpowiadając na kolejną kwestię poruszoną w interpelacji, uprzejmie informuję, że obecnie nie jest również rozważane wprowadzenie zmian prawnych mających na celu ograniczenie dostępu do uzyskiwania koncesji na kasyna gry dla podmiotów prowadzących działalność medialną.

Odpowiadając na pytania, czy Ministerstwo Finansów zamierza przeanalizować tryb legislacyjny powstania dotychczasowych projektów rozporządzenia oraz zidentyfikować jego skutki i reperkusje oraz czy Ministerstwo Finansów planuje kolejne podejście do zmiany tego rozporządzenia informuję, że opracowanie projektu zmiany rozporządzenia było, przede wszystkim, związane z koniecznością uwzględnienia wniosków pokontrolnych zawartych w raporcie Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2019 r. dotyczącym nadzoru nad rynkiem hazardowym.

Proces legislacyjny w tym przedmiocie był prowadzony zgodnie z zasadami odnoszącymi się do procedowania zmian rozporządzeń wydawanych przez Ministra Finansów. W toku tych prac zgłoszone zostały uwagi nie tylko do zaproponowanych zmian w obowiązujących przepisach wykonawczych, ale także do materii ustawowej z zakresu regulacji rynku kasyn gry. Tym samym, celowy okazał się przegląd i kompleksowa analiza otrzymanych stanowisk w szerszym, systemowym kontekście. W tym kontekście istotne znaczenie ma również analiza funkcjonowania dotychczasowych kryteriów oceny ofert i systemów punktacji w ramach postępowań przetargowych. Po zakończeniu analiz w Ministerstwie Finansów planowane jest ponowne podjęcie prac na zmianą rozporządzenia. Decyzją poprzedniego kierownictwa Ministerstwa Finansów z lipca 2023 r. wstrzymany został wcześniejszy proces legislacyjny, a projekt rozporządzenia wykreślono z wykazu prac legislacyjnych Ministra Finansów.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu