



Poznań, 13 lipca 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.365.2023.1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 3 i 4 w uchwałach Rady Miasta Poznania z dnia 6 czerwca 2023 r.:

1. nr LXXXIV/1584/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy placu gen. Andersa 1 na wniosek Casino Sp. z o.o.,
 2. nr LXXXIV/1585/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy placu gen. Andersa 1 na wniosek Medella S.A.,
 3. nr LXXXIV/1586/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy placu gen. Andersa 1 na wniosek spółki Zjednoczone Przedsiębiorstwo Rozrywkowe S.A.,
 4. nr LXXXIV/1587/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy placu gen. Andersa 1 na wniosek Bookmacher Sp. z o.o.,
 5. nr LXXXIV/1588/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy ulicy Wyspiańskiego 26a na wniosek Casino Sp. z o.o.,
 6. nr LXXXIV/1589/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy ulicy Wyspiańskiego 26a na wniosek Medella S.A.,
 7. nr LXXXIV/1590/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy ulicy Wyspiańskiego 26a na wniosek spółki Zjednoczone Przedsiębiorstwo Rozrywkowe S.A.,
 8. nr LXXXIV/1591/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy ulicy Wyspiańskiego 26a na wniosek Bookmacher Sp. z o.o.
- ze względu na istotne naruszenie prawa.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Uzasadnienie

W dniu 6 czerwca 2023 r. Rada Miasta Poznania podjęła następujące uchwały:

1. nr LXXXIV/1584/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy placu gen. Andersa 1 na wniosek Casino Sp. z o.o.,
 2. nr LXXXIV/1585/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy placu gen. Andersa 1 na wniosek Medella S.A.,
 3. nr LXXXIV/1586/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy placu gen. Andersa 1 na wniosek spółki Zjednoczone Przedsiębiorstwo Rozrywkowe S.A.,
 4. nr LXXXIV/1587/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy placu gen. Andersa 1 na wniosek Bookmacher Sp. z o.o.,
 5. nr LXXXIV/1588/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy ulicy Wyspiańskiego 26a na wniosek Casino Sp. z o.o.,
 6. nr LXXXIV/1589/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy ulicy Wyspiańskiego 26a na wniosek Medella S.A.,
 7. nr LXXXIV/1590/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy ulicy Wyspiańskiego 26a na wniosek spółki Zjednoczone Przedsiębiorstwo Rozrywkowe S.A.,
 8. nr LXXXIV/1591/VIII/2023 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry w Poznaniu przy ulicy Wyspiańskiego 26a na wniosek Bookmacher Sp. z o.o.,
- zwane dalej „uchwałami”.

Uchwały zostały podjęte na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późniejszymi zmianami) oraz art. 35 pkt 15 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 227)”.

Uchwały doręczono organowi nadzoru 13 czerwca 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowych uchwał, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 227), zwanej dalej „u.g.h.”, koncesji na prowadzenie kasyna gry udziela minister właściwy do spraw finansów publicznych. Jak stanowi art. 15 ust. 1 u.g.h. „Kasyna gry mogą być lokalizowane w miejscowościach liczących do 250 tys. mieszkańców - 1 kasyno. Na każde kolejne rozpoczęte 250 tys. mieszkańców liczbę dozwolonych kasyn gry zwiększa się o 1. Łączna liczba kasyn gry w województwie nie może być jednak wyższa niż 1 kasyno na każde pełne 650 tys. mieszkańców województwa”.

W procedurze dotyczącej udzielenia koncesji na prowadzenie kasyna gry nie bez znaczenia pozostaje udział organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z treścią art. 35 pkt 15 u.g.h., wniosek o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry powinien zawierać pozytywną opinię rady gminy o lokalizacji kasyna gry.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że „Ustawodawca nie określił przesłanek, jakimi ma się kierować rada gminy przy wyrażaniu opinii na temat lokalizacji ośrodka gier. Z treści ustawy wynika tylko obowiązek przedstawienia przez radę gminy opinii w sprawie lokalizacji ośrodka gier (...). Przedmiotem tej opinii jest lokalizacja ośrodka gier i jedynie w tym zakresie rada powinna zająć stanowisko. Innymi słowy, opinia ma dotyczyć miejsca, w którym ma funkcjonować ośrodek gier” - J. Korczak, A. Ostapski, Opinia rady gminy w sprawie lokalizacji ośrodka gier. Samorząd Terytorialny z 2010 r., nr 3, str. 66.

Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że „opinia rady gminy (...) powinna dotyczyć lokalizacji ośrodka gier. Ustawodawca nie sprecyzował przy tym przesłanek oceny tej lokalizacji pozostawiając to swobodnemu uznaniu organu uprawnionemu do wydania opinii. Ta swoboda uznania odnosić się może jednak jedynie do oceny proponowanego przez wnioskodawcę miejsca usytuowania ośrodka gier, a nie do innych przesłanek niezwiązanych z lokalizacją” - wyrok NSA z 19 października 2005 r., II GSK 249/05, CBOSA (por. wyrok WSA w Warszawie z 8 stycznia 2013 r., VI SA/Wa 1495/12, CBOSA).

Warto też zwrócić uwagę na wyrok NSA z 14 czerwca 2013 r., II GSK 2242/11, CBOSA, w uzasadnieniu którego Sąd ten wyjaśnił, że "W doktrynie zwraca się uwagę, że wyrażając określoną w art. 35 pkt 15 u.g.h. opinię, rada gminy w pierwszym rzędzie powinna się kierować oceną lokalizacji z punktu widzenia ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego obszaru, ponieważ akt ten może np. zawierać regulacje niedopuszczające prowadzenie tego rodzaju działalności na danym terenie. Choć [...] w razie braku takiego planu istotne znaczenie dla wyrażenia opinii może mieć rzeczywiste zagospodarowanie terenów sąsiednich, np. usytuowanie w najbliższej okolicy szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, placówek opiekuńczych, cmentarzy czy ośrodków kultu religijnego (...). Nie ulega wątpliwości, że obiektywnie zachodzące zmiany co do usytuowania podobnych obiektów względem miejsca, w którym miałyby być prowadzone kasyno gry (np. wybudowanie nowej szkoły, przedszkola, czy kościoła), muszą być brane pod uwagę przez radę gminy przy wydawaniu opinii lokalizacyjnej i mogą rzutować na treść tej opinii”.

Pojęcie lokalizacji nie jest zatem pojęciem ustawowym i podlega swobodnej interpretacji organu gminy, jednak odnosi się ono jedynie do usytuowania kasyna gry, a nie innych elementów niezbędnych do wydania koncesji. Rada gminy jest zatem ograniczona do badania tylko i wyłącznie kwestii związanych z ewentualnym umiejscowieniem kasyna i na tej podstawie wydaje swoją opinię – P. Soroka, Koncesja na prowadzenie kasyna gry jako ograniczenie wolności gospodarczej. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu z 2014 r., nr 372, str. 337.

Kierując się oceną lokalizacji kasyn gry w Poznaniu wskazanych w ocenianych uchwałach, Rada Miasta Poznania wyraziła pozytywne opinie o lokalizacjach tychże kasyn.

Jednocześnie w § 1 ust. 3 ocenianych uchwał rada postanowiła, że uchwały te będą obowiązywać przez okres dwóch lat od daty ich podjęcia, a mocą przepisów § 1 ust. 4 uchwał - rada zastrzegła sobie prawo zmiany wyrażonych tymi uchwałami opinii w przypadku powtarzającego się zakłócania porządku publicznego w miejscach prowadzenia kasyn gry.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W ocenie organu nadzoru przepisy § 1 ust. 3 i 4 ocenianych uchwał zostały podjęte nie tylko bez podstawy prawnej, ale również należy je uznać za bezprzedmiotowe.

Jak już wyżej wskazano, do wniosku o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry należy dołączyć m.in. opinię rady gminy o lokalizacji tego kasyna, co stanowi jeden z wymogów formalnych, jakie powinien taki wniosek spełniać. Wnioskodawca jest obowiązany wystąpić o nią przed złożeniem do kompetentnego organu wniosku o wydanie wspomnianej koncesji. W świetle powyższego istotnym jest podkreślenie, że „nie istnieje podstawa materialnoprawna dla podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie lokalizacji ośrodka gier. Uchwały te są aktualnie podejmowane na podstawie przepisów, których bezpośrednim adresatem jest podmiot zainteresowany uzyskaniem koncesji na prowadzenie kasyna gry albo jej zmianą” - J. Korczak, A. Ostapski, Opinia rady gminy w sprawie lokalizacji ośrodka gier. Samorząd Terytorialny z 2010 r., nr 3, str. 64; wyrok NSA z 20 maja 2021 r., II GSK 929/18.

Oznacza to, że rada gminy nie może zainicjować podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry lub jej zmiany. Uchwała taka podejmowana jest zawsze na skutek wniosku podmiotu zainteresowanego uzyskaniem koncesji na prowadzenie kasyna gry lub jej zmiany.

O bezprzedmiotowości kwestionowanych przepisów uchwał świadczy również fakt, że uchwała rady w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji kasyna gry jest aktem sformułowanym w sposób „konkretny tak pod względem podmiotowym jak i przedmiotowym - ma indywidualnego adresata oraz odnosi się do konkretnej sytuacji. Ma dotyczyć miejsca, w którym ma funkcjonować ośrodek gier. Uchwała rady gminy w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji ośrodka gier ulega jednokrotnemu wykonaniu, podlega «skonsumowaniu» po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w uchwale” – wyrok WSA w Warszawie z 8 stycznia 2013 r., VI SA/Wa 1495/12, CBOSA.

Należy też zauważyć, że skoro przepisy u.g.h. wyraźnie wskazują co powinien zawierać wniosek o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry (art. 35 u.g.h.) - po stronie wnioskodawcy stoi złożenie kompletnego wniosku. Spełnienie owych wymogów związane jest z konkretnym postępowaniem, wszczętym w związku z wnioskiem konkretnego podmiotu, na konkretne kasyno gry, mieszczące się w konkretnej lokalizacji. Zatem trzeba wyraźnie zaakcentować, że za każdym razem - po udzieleniu koncesji - postępowanie o jej udzielenie jest postępowaniem zakończonym. W konsekwencji powyższego - w sytuacji, gdy postępowanie nie jest prowadzone, brak jest podstaw prawnych dla rady do wyrażania opinii o lokalizacji kasyna gry, a także do zmiany uprzednio wydanej w tej materii opinii. Brak jest również podstaw prawnych do zakreślania przez radę terminu, w jakim uchwała w przedmiocie wyrażenia przedmiotowej opinii będzie pozostawała w obrocie prawnym. Z uwagi na jednorazowy charakter omawianych uchwał brak jest bowiem jakichkolwiek przesłanek by w treści tychże uchwał zamieszczać przepisy o okresie ich obowiązywania.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117