

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji

Bartłomiej Mikołaj Gawrecki

ROZPRAWA DOKTORSKA

**Pomoc państwa na rzecz podmiotów rynku sportowego –
(nie)przejrzystość relacji pomiędzy państwem a beneficjentami**

Praca doktorska napisana
pod kierunkiem naukowym
Prof. UAM dr hab. Katarzyny Kokocińskiej
w Zakładzie Publicznego Prawa Gospodarczego

Poznań 2024

Autor pracy pragnie podziękować Promotorce, Pani Prof. UAM dr hab. Katarzynie Kokocińskiej za wszelkie uwagi merytoryczne, wskazówki udzielone podczas tworzenia niniejszej rozprawy oraz za wykazywaną cierpliwość i wyrozumiałość.

*Żonie
oraz równie ważnym Najbliższym*

Spis treści

Wykaz aktów prawnych	9
Wykaz skrótów	15
Wykaz tabel oraz wykresów	19
Wstęp.....	21
1. Uzasadnienie wyboru tematu i tytułu pracy	21
2. Problem badawczy, hipotezy oraz metody badawcze	30
Rozdział I. Podstawowe pojęcia i instytucje prawne z zakresu prawa pomocy państwa	37
1. Uwagi wprowadzające.....	37
2. Podstawowe pojęcia	39
2.1. Pojęcia państwa i źródeł (zasobów) państwowych w kontekście pomocy państwa	39
2.2. Pojęcia pomocy państwa i pomocy publicznej	43
2.3. Pojęcie podmiotu rynku sportowego	49
2.4. Pojęcie (nie)przejrzystości pomocy państwa	52
2.5. Pojęcie relacji pomiędzy państwem a beneficjentami	55
3. Cechy identyfikujące pomoc państwa	58
3.1. Pomoc przyznawana przez państwo lub z zasobów państwowych	59
3.2. Selektywność pomocy państwa.....	61
3.3. Korzyść ekonomiczna dla przedsiębiorcy występująca w wyniku udzielenia pomocy państwa.....	64
3.4. Wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz zakłócenie lub groźba zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym	69
4. Nadzorowanie oraz monitorowanie pomocy państwa.....	73
4.1. Nadzorowanie pomocy państwa.....	74
4.2. Instytucje oraz podmioty odpowiedzialne za nadzór nad udzielaniem pomocy państwa.....	76
4.2.1. Instytucje odpowiedzialne za nadzór w Unii Europejskiej	76
4.2.1.1. Kompetencje nadzorcze Komisji Europejskiej	76
4.2.1.2. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako instytucja kontrolująca legalność aktów Komisji Europejskiej.....	79
4.2.2. Rola sądów krajowych w nadzorowaniu pomocy państwa	81
4.2.3. Czynności nadzorcze organów władzy publicznej w odniesieniu do pomocy państwa	83
4.3. Monitorowanie pomocy państwa	85
4.3.1. Kompetencje Komisji Europejskiej w zakresie monitorowania pomocy państwa	86
4.3.2. Organy i instytucje odpowiedzialne za monitorowanie pomocy państwa w świetle przepisów prawa polskiego	87
4.3.3. Organy i instytucje odpowiedzialne za monitorowanie pomocy państwa w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej	89

4.3.3.1. Organy i instytucje odpowiedzialne za monitorowanie pomocy państwa w świetle przepisów prawa hiszpańskiego	90
4.3.3.2. Organy i instytucje odpowiedzialne za monitorowanie pomocy państwa w świetle przepisów prawa węgierskiego	91
4.3.3.3. Organy i instytucje odpowiedzialne za monitorowanie pomocy państwa w świetle przepisów prawa niderlandzkiego	92
5. Podsumowanie.....	93
Rozdział II. Rynek sportowy jako rynek właściwy w świetle unijnego i krajowego porządku prawnego	95
1. Uwagi wprowadzające.....	95
2. Rynek sportowy - charakterystyka.....	97
2.1. Rynek sportowy w ogólności.....	97
2.1. Unijny rynek sportowy jako część rynku wewnętrznego w analizie występowania pomocy państwa w rozumieniu art. 107 TFUE	101
2.1.1. Rola sportu w traktatach unijnych i w unijnym prawie wtórnym	104
2.1.2. Krajowy (lokalny) rynek sportowy – pojęcie	108
3. Formy organizacyjnoprawne podmiotów rynku sportowego.....	110
3.1. Podmioty indywidualne - zawodnicy.....	111
3.2. Podmioty zbiorowe	116
3.2.1. Kluby sportowe	116
3.2.1.1. Klub sportowy w formie stowarzyszenia, uczniowski klub sportowy.....	118
3.2.1.2. Klub sportowy w formie spółki kapitałowej.....	121
3.2.1.3. Fundacja, spółdzielnia.....	123
3.2.2. Wybrane pozostałe formy podmiotów zbiorowych.....	126
3.3. Formy organizacyjnoprawne podmiotów rynku sportowego w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej	129
3.3.1. Hiszpania.....	129
3.3.2. Węgry	133
3.3.3. Niderlandy	136
3.4. Podmioty rynku sportowego – przedsiębiorcy.....	140
3.5. Podmioty rynku sportowego non-profit	144
4. Usługi świadczone przez podmioty rynku sportowego	145
5. Podsumowanie.....	148
Rozdział III. Środki oraz formy prawne działania stosowane przez administrację publiczną udzielającą wsparcia na rzecz podmiotów rynku sportowego	151
1. Uwagi wprowadzające.....	151
1.1. Charakterystyka prawa gospodarczego i jego zastosowanie na rynku sportowym	152
1.2. Administracja publiczna na rynku sportowym – zaangażowanie władzy publicznej w obszarze gospodarki	158

2.	Klasyfikacja środków oraz form prawnych działań administracji gospodarczej stosowanych przy udzielaniu pomocy państwa w sporcie	163
2.1.	Środki prawne stosowane przez administrację gospodarczą wykorzystywane przy udzielaniu pomocy państwa.....	163
2.1.1.	Pojęcie środków (instrumentów) działania administracji gospodarczej	164
2.1.2.	Klasyfikacja środków (instrumentów) działania administracji gospodarczej	166
2.1.2.1.	Środki ogólne	167
2.1.2.2.	Środki indywidualne	168
2.1.2.3.	Środki oddziaływania ekonomicznego	170
2.2.	Prawne formy działania administracji gospodarczej wykorzystywane przy udzielaniu pomocy państwa.....	173
2.2.1.	Specyfika otwartego katalogu prawnych form działania administracji publicznej ..	174
2.2.2.	Pojęcie i klasyfikacja prawnych form działania administracji gospodarczej	177
2.2.2.1.	Akty generalne	180
2.2.2.2.	Akty indywidualne oraz czynności faktyczne	182
2.2.2.3.	Formy prywatnoprawne	184
2.2.2.4.	Umowa publicznoprawna (umowa administracyjna)	188
2.2.2.5.	Prawne formy działania administracji Unii Europejskiej.....	191
2.3.	Środki oraz formy prawne stosowane przez administrację gospodarczą w celu udzielania wsparcia na polskim rynku sportowym.....	192
2.3.1.	Uwagi wstępne dotyczące środków oraz form prawnych stosowanych przez administrację gospodarczą w celu udzielania wsparcia na polskim rynku sportowym.....	192
2.3.2.	Bezpośrednie płatności z budżetu – dotacje bezpośrednie (celowe, podmiotowe) na podstawie właściwych ustaw	196
2.3.2.1.	Wsparcie finansowe na podstawie ustawy o sporcie	198
2.3.2.2.	Wsparcie finansowe na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.....	202
2.3.2.3.	Wsparcie udzielane na podstawie programów ogólnokrajowych i regionalnych	207
2.3.3.	Wniesienie kapitału, konwersja wierzytelności na kapitał, objęcie udziałów lub akcji	210
2.3.4.	Inwestycje ze środków publicznych – pomoc na infrastrukturę	215
2.3.5.	Udostępnianie infrastruktury stadionowej lub treningowej – oddanie mienia do korzystania (najem, dzierżawa)	218
2.3.6.	Umowy sponsorskie (sponsoring)	221
2.3.7.	Ulgi podatkowe i zwolnienia podatkowe	225
2.3.8.	Stypendia, nagrody i wyróżnienia	229
2.3.9.	Inne środki prawne	232
3.	Podsumowanie.....	235

Rozdział IV. Procedura udzielania pomocy państwa na rzecz podmiotów rynku sportowego	238
1. Uwagi wprowadzające.....	238
2. Akty prawne wyznaczające ramy dla stosowania prawa pomocy państwa	241
3. Postępowanie w sprawie notyfikowanej pomocy państwa dla podmiotów będących przedsiębiorstwami w odniesieniu do wsparcia podmiotów rynku sportowego.....	245
3.1. Tryb i zasady proceduralne w polskim porządku prawnym	246
3.2. Tryb i zasady proceduralne w hiszpańskim porządku prawnym	249
3.3. Tryb i zasady proceduralne w węgierskim porządku prawnym.....	252
3.4. Tryb i zasady proceduralne w niderlandzkim porządku prawnym.....	254
3.5. Procedura postępowania przed Komisją Europejską w sprawach dotyczących notyfikacji pomocy państwa.....	257
3.6. Procedury nadzwyczajne	261
4. Procedura odwoławcza od decyzji Komisji	263
5. Windykacja pomocy państwa udzielonej niezgodnie z procedurą bądź pomocy bezprawnej ..	264
6. Pomoc państwa wyłączona spod ogólnego zakazu wyrażonego w art. 107 ust. 1 TFUE	266
6.1. Pomoc państwa zgodna z rynkiem wewnętrznym oraz uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym (art. 107 ust. 2 i 3 TFUE).....	267
6.2. Pomoc <i>de minimis</i>	270
6.3. Rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych w odniesieniu do wspierania działalności sportowej	272
7. Podsumowanie.....	276
Rozdział V. Pomoc państwa w sporcie – studium przypadku. Ocena przejrzystości i dopuszczalności wsparcia oraz analiza przyczyn i skutków udzielania	278
1. Uwagi wprowadzające.....	278
2. Wzorzec procedury postępowania w sprawach pomocy państwa w sporcie w kontekście przejrzystości udzielanej pomocy	278
2.1. Określenie środka pomocowego	279
2.2. Pierwszy etap badania – ocena występowania pomocy państwa	280
2.3. Drugi etap badania – ustalenie istnienia przesłanek uznania pomocy za dopuszczalną na podstawie przepisów TFUE lub prawa wtórnego	285
3. Badanie przez Komisję oraz polskie władze publiczne pomocy państwa udzielanej na rynku sportowym	289
3.1. Wspólne oświadczenie Komisji Europejskiej i UEFA dotyczące dopuszczalności udzielania pomocy państwa w futbolu (<i>joint statement</i>).....	289
3.2. Zapytanie Komisji Europejskiej dotyczące polityki pomocy państwa wobec podmiotów rynku sportowego w sektorze futbolu adresowane do państw członkowskich Unii Europejskiej w 2012 roku.....	291
3.3. Stosunek polskich władz publicznych wobec wspierania sportu profesjonalnego na przykładzie interpelacji poselskich.....	296
4. Przykłady udzielanego wsparcia na rzecz podmiotów rynku sportowego w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej – studium przypadku wraz z oceną	298

4.1.	Polska.....	298
4.1.1.	Wsparcie udzielane przez organy władzy publicznej	299
4.1.1.1.	Bezpośrednie płatności z budżetu	300
4.1.1.1.1.	Umowy o wykonanie zadania publicznego oraz umowy zawierane na podstawie k.c. i p.z.p. – Jagiellonia Białystok S.A.....	300
4.1.1.1.2.	Dotacje na podstawie ustawy o sporcie – Stal Gorzów Wielkopolski S.A. ..	303
4.1.1.1.3.	Konkursy na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – Pogoń Szczecin S.A.	307
4.1.1.2.	Udostępnienie infrastruktury	310
4.1.1.2.1.	Lech Poznań S.A. – umowa dzierżawy	310
4.1.1.2.2.	Pogoń Szczecin S.A. – umowa dzierżawy	314
4.1.1.2.3.	Poznańskie Stowarzyszenie Żużla – umowa najmu	317
4.1.1.3.	Objęcie udziałów lub akcji	319
4.1.1.3.1.	Objęcie udziałów lub akcji – Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A., Korona Kielce S.A., Górnik Zabrze S.A.	319
4.1.1.3.2.	Konwersja długu na akcje – WKS Śląsk Wrocław S.A.....	322
4.1.1.4.	Pożyczki	323
4.1.1.4.1.	Śląsk Wrocław S.A.	323
4.1.1.4.2.	Wisła Płock S.A.	326
4.1.1.5.	Stypendia – Miasto Radom (Radomiak S.A.).....	328
4.1.1.6.	Promocja poprzez sport – umowy sponsorskie	330
4.1.1.6.1.	Włókniarz Częstochowa S.A. oraz Stowarzyszenie Częstochowski Klub Motocyklowy „Włókniarz”	330
4.1.1.6.2.	Raków Częstochowa S.A. – promocja miasta oraz szkolenie młodzieży	332
4.1.1.6.3.	Lechia Gdańsk S.A.....	335
4.1.1.6.4.	Legia Warszawa S.A.	336
4.1.2.	Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zwolnień podatkowych z dnia 9 stycznia 2015 roku	338
4.1.3.	Przywileje podatkowe na przykładzie właściwych uchwał samorządowych oraz decyzji właściwych organów wykonawczych (pomoc de minimis)	341
4.1.4.	Wsparcie udzielane przez spółki z udziałem Skarbu Państwa.....	343
4.1.5.	Wsparcie udzielane na podstawie programów ogólnokrajowych – Program Wsparcia Mistrzów z 2022 roku.....	349
4.1.6.	Zestawienie pozostałego wsparcia udzielonego na rzecz wybranych polskich piłkarskich klubów sportowych.....	352
4.2.	Hiszpania	354
4.2.1.	Portal de la Transparencia oraz Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas	355
4.2.2.	Zestawienie pomocy państwa otrzymanej przez hiszpańskie kluby sportowe Primera División w latach 2020-2024	356

4.2.3.	Umowy reklamowe (convenios de patrocinio publicitario)	357
4.2.3.1.	Tenerife S.A.D.	358
4.2.3.2.	Club Deportivo Union Deportiva Las Palmas S.A.D.	359
4.2.4.	Orzecznictwo Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w hiszpańskiej sprawie pomocy państwa SA.29769 wdrożonej przez Hiszpanię na rzecz niektórych klubów sportowych	360
4.3.	Węgry.....	366
4.3.1.	Schemat podatkowy (ulgi podatkowe na inwestycje w infrastrukturę) – decyzje Komisji: SA.31722 oraz SA.46615.....	367
4.3.2.	Wsparcie z budżetu jednostek samorządu terytorialnego	375
4.4.	Niderlandy	377
4.4.1.	Zastrzeżenia Komisji Europejskiej do systemu pomocy państwa w sporcie skierowane do rządu Niderlandów w 2002 roku	378
4.4.2.	Raport KPMG oraz Krajowe Ramy Odniesienia „Nationaal Referentiekader Steun aan Betaald Voetbal”.....	379
4.4.3.	Wsparcie z budżetu jednostek samorządu terytorialnego	383
4.4.4.	Orzecznictwo Komisji Europejskiej oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach niderlandzkich	384
4.4.4.1.	Sprawa pomocy państwa SA.40168 wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej Willem II w Tilburgu	384
4.4.4.2.	Sprawa środka SA.41613 wdrożonego przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej PSV w Eindhoven.....	389
4.4.4.3.	Sprawa pomocy państwa SA.41614 wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej FC Den Bosch w 's-Hertogenbosch	393
5.	Wsparcie udzielane przez organy władzy publicznej – ocena zaprezentowanych przypadków w kontekście przejrzystości oraz dopuszczalności wsparcia	399
6.	Badanie oceny społeczeństwa w zakresie przejrzystości wsparcia udzielanego przez organy władzy publicznej.....	439
6.1.	Badanie ankietowe i jego metodologia	440
6.2.	Pytania i wyniki badania ankietowego.....	442
6.3.	Wnioski z badania ankietowego.....	458
7.	Podsumowanie.....	460
	Wnioski końcowe	464
	Wykaz literatury	486
	Wykaz orzecznictwa	498
	Inne źródła przywołane w pracy	506
	Załączniki.....	512

Wykaz aktów prawnych

Źródła prawa polskiego:

Ustawy:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946.
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2024 r., poz. 572.
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, 1615, 1890, 1933.
4. Ustawa z dnia 16 września 1982 roku Prawo spółdzielcze, Dz. U. z 2021 r. poz. 648 ze zm.
5. Ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. z 2023 roku poz. 2151.
6. Ustawa z dnia 3 lipca 1984 roku o kulturze fizycznej, Dz.U. z 1984 r., Nr 34, poz. 181.
7. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach, Dz.U. z 2023 r. poz. 166 ze zm.
8. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2020 r. poz. 2261 ze zm.
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688.
10. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 70, 1313, 2291.
11. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2023 r., poz. 1059 ze zm.
12. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz. U. z 2023 r., poz. 185, 326, 412, 825, 1059, 1130, 1414, 1705, 1723, 1787, 1843 ze zm.
13. Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1325.
14. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji, Dz. U. z 2022 r. poz. 1722.
15. Ustawa z dnia 9 listopada 1995 roku o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, Dz. U. z 2023 r. poz. 700.
16. Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 roku o kulturze fizycznej, Dz.U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 ze zm.
17. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 2021 r. poz. 679.
18. Ustawa z dnia 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, Dz. U. z 2023 r., poz. 926, 1114.
19. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz. U. z 2023 r. poz. 685 ze zm.
20. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2023 r. poz. 344, 1113, 1463, 1506, 1688, 1762, 1906, 2029.
21. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2023 r., poz. 2383.
22. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2023 r., poz. 572.
23. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz. U. z 2023 r. poz. 572, 1688.

24. Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2022 r. poz. 902.
25. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2023 r. poz. 571.
26. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2022 r., poz. 2267 ze zm.
27. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U. z 2022 r., poz. 807 z późn. zm.
28. Ustawa z dnia 22 września 2006 roku o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców, Dz. U. z 2021 r., poz. 2205.
29. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2022 r., poz. 2581, 2640 z późn. zm.
30. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2023 r. poz. 1637.
31. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U. z 2023 r., poz. 1270, 1273, 1407, 1429, 1641, 1693, 1872.
32. Ustawa z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych, Dz. U. z 2023 r. poz. 227.
33. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie, Dz. U. z 2022 r. poz. 1599, 2185 z późn. zm.
34. Ustawa z dnia 15 maja 2015 roku - Prawo restrukturyzacyjne, Dz. U. z 2022 r. poz. 2309, z 2023 r. poz. 1723, 1860 z późn. zm.
35. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku o zmianie ustawy o sporcie oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, Dz.U. z 2017 r., poz. 1600 z późn. zm.
36. Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2024 r. poz. 236.
37. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 2020 z późn. zm.
38. Ustawa z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, 1720.
39. Ustawa z dnia 27 lipca 2020 roku o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, Dz. U. z 2020 r., poz. 1298.
40. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 roku o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027, Dz. U. z 2022 r., poz. 1079.
41. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 roku o zmianie ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej oraz ustawy o grach hazardowych, Dz. U. z 2022 r., poz. 1751.

Rozporządzenia:

1. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach z dnia 11 sierpnia 2004 roku, Dz. U. z 2018 r., poz. 461.
2. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie informacji przekazywanych w celu wydania opinii o planowanej pomocy publicznej z dnia 26 października 2004 roku, Dz.U. z 2018 r. poz. 2047.
3. Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 kwietnia 2009 roku w sprawie dofinansowania z budżetu państwa zadań związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, Dz. U. z 2009 r., Nr 56, poz. 463.

4. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* z dnia 29 marca 2010 roku, Dz. U. z 2010 r., Nr 53, poz. 311.
5. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie z dnia 29 marca 2010 roku, Dz. U. z 2010 r., Nr 53, poz. 312.
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lutego 2011 roku w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych rodzajów dochodów (przychodów) podatników podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych, Dz. U. z 2011 r., Nr 52, poz. 267.
7. Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 października 2011 roku w sprawie ewidencji klubów sportowych, Dz. U. 2011, Nr 243, poz. 1449.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 roku w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomoc na infrastrukturę lokalną, pomoc na rzecz regionalnych portów lotniczych oraz pomoc na rzecz portów, Dz. U. z 2022 r., poz. 1387.
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia z dnia 20 października 2015 roku w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020, Dz. U. z 2018 r., poz. 1593.
10. Rozporządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 24 sierpnia 2023 roku w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną w ramach regionalnych programów na lata 2021–2027, Dz. U. z 2023 r., poz. 1818.
11. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki, Dz. U. z 2023 r., poz. 2722.

Akty prawa miejscowego:

1. Uchwała nr LII/989/06 Rady Miasta Szczecin z dnia 14 marca 2006 roku w sprawie przyjęcia polityki kultury fizycznej (S) oraz zmiany uchwały w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Szczecina.
2. Uchwała nr XXXV/394/2012 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 25 września 2012 roku w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu w Gorzowie Wielkopolskim.
3. Uchwała nr LXXIII/1974/2018 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 sierpnia 2018 roku w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy operacyjnej na infrastrukturę sportową, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2018 roku, poz. 8818.
4. Uchwała nr XLVI/1406/2021 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 marca 2021 roku w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy operacyjnej na infrastrukturę sportową, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2021 roku, poz. 2588.
5. Uchwała nr XXXIX/371/2020 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 29 czerwca 2020 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania

oraz ustalenia wysokości stypendiów sportowych, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2020 roku, poz. 7261.

6. Uchwała nr LXVII/617/2021 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 29 listopada 2021 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIX/371/2020 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 29 czerwca 2020 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz ustalenia wysokości stypendiów sportowych, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2021 roku, poz. 11070.
7. Uchwała nr CII/2791/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 grudnia 2022 roku w sprawie określenia warunków i trybu udzielania i rozliczania dotacji służących sprzyjaniu rozwojowi sportu w Krakowie oraz kontroli ich wykorzystania, Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2022 roku, poz. 9139.
8. Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr LXXI/1831/23 z dnia 13 lipca 2023 roku w sprawie budżetu Miasta na 2023 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2023 roku, poz. 4578.

Źródła prawa unijnego:

Traktaty:

1. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana 1992) Dz.U. C 224 z 31.8.1992, str. 6-79.
2. Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre akty z nimi związane z dnia 2 października 1997 roku, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, 97/C 340/01.
3. Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.U. C 202 z 7.6.2016 s. 13–46).
4. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 47–360).

Rozporządzenia:

1. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 roku w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz. Urz. UE L 148 z 11.6.2009, s. 1. z późn. zm.
2. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 roku w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 140 z 30.4.2004, s. 1 z późn. zm.
3. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25.
4. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r. z późn. zm.
5. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 roku uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r. z późn. zm.
6. Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, Dz. Urz. UE L 248 z 24.9.2015, p. 1–8.

7. Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 248 z 24.9.2015, p. 9–29.
8. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, Dz. Urz. UE z 15.12.2023 r., 2023/2831, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2831/oj>.
9. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2832 z dnia 13 grudnia 2023 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, Dz. Urz. UE z 15.12.2023 r., 2023/2832, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2832/oj>.

Dyrektywy:

1. Dyrektywa Komisji 80/723/EWG z dnia 25 czerwca 1980 roku w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, Dziennik Urzędowy L 195, 29/07/1980 P. 0035 – 0037.
2. Dyrektywa 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 roku w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE L 318/17 z 17.11.2006 r.

Pozostałe:

1. Protokół nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Dz.U.U.E.C.2016.202.210.

Źródła prawa hiszpańskiego:

1. Real Decreto 1755/1987, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de comunicación a la Comisión de las Comunidades Europeas de los proyectos de las Administraciones o Entes públicos que se propongan establecer, conceder o modificar ayudas internas, «BOE» núm. 19, de 22 de enero de 1988, páginas 2274 a 2275.
2. Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, «BOE» núm. 249, de 17/10/1990.
3. Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas, «BOE» núm. 312, de 30/12/1991.
4. Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, «BOE» núm. 159, de 04/07/2007.
5. Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia, «BOE» núm. 50, de 27/02/2008.
6. Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, «BOE» núm. 134, de 5 de junio de 2013.
7. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, «BOE» núm. 295, de 10/12/2013.
8. Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas, DOGV núm. 8153 de 20.10.2017, Número identificador: 2017/9301.
9. Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, «BOE» núm. 314, de 31 de diciembre de 2022, páginas 193306 a 193397.

Źródła prawa węgierskiego:

1. 1990. évi LXXXVI törvény elfogadásával.
2. 1996. évi LVII törvény a tisztességtelen és versenykorlátozó piaci magatartás tilalmáról szóló.
3. 2004. évi I. törvény a sportról.
4. 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.
5. 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyomról.
6. Korm. Rendelet 37/2011 az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről.
7. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

Źródła prawa niderlandzkiego:

1. Algemene wet bestuursrecht, 4 juni 1992.
2. Burgerlijk Wetboek, per 1 januari 1992.
3. Mededingingswet, 3 oktober 1997.
4. Instellingswet Autoriteit Consument en Markt, 28 februari 2013.
5. Wet bestuur en toezicht rechtspersonen, per 1 juli 2021.

Źródła prawa niemieckiego:

1. Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25.6.1976, BGBl I 1976, 1253.

Wykaz skrótów

Akty prawne

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 roku

TFUE – Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej

TUE – Traktat o Unii Europejskiej

TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego

o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa

p.o.s. – ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach

p.p. – ustawa z dnia marca 2018 roku – Prawo przedsiębiorców

p.r. – ustawa z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne

p.s. – ustawa z dnia 16 września 1982 roku Prawo spółdzielcze

p.z.p. – ustawa z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych

u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej

u.d.j.s.t. – ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

u.d.p.p. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych

u.f. – ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach

u.g.k. – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej

u.k.f. – ustawa z dnia 18 stycznia 1996 roku o kulturze fizycznej

u.o.k.f. 1984 – ustawa z dnia 3 lipca 1984 roku o kulturze fizycznej

u.o.p.p. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

u.o.k. – ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym

u.o.k.k. – ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów

u.p.d.o.f. – ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych

u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych

u.p.d.p.p. – ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej

u.p.g.s.p. – ustawa z dnia 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne

u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych

u.p.p.p. – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym

u.p.s.f. – ustawa z dnia 22 września 2006 roku o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców

u.s. – ustawa z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie

dyrektywa 80/723 – dyrektywa Komisji 80/723/EWG z dnia 25 czerwca 1980 roku w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi

dyrektywa 2006/111/WE – dyrektywa 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 roku w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi

a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw

rozporządzenie 1/2003 – rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 roku w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu

rozporządzenie 651/2014 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 roku uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu

rozporządzenie 794/2004 – rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 roku w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

rozporządzenie 1083/2006 – rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999

rozporządzenie 2015/1588 – rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa

rozporządzenie 2015/1589 – rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

rozporządzenie 2023/2831 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*

rozporządzenie 2023/2832 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2832 z dnia 13 grudnia 2023 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

2004. évi a sportról – 2004. évi I. törvény a sportról

2013. évi a Polgári Törvénykönyvről – 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

AWB – Algemene wet bestuursrecht, 4 juni 1992

Korm. rendelet 37/2011 – Korm. rendelet 37/2011 az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről

Ley 10/1990 – Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte

Ley 15/2007 – Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia

Ley 3/2013 – Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Ley 19/2013 – Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Ley 39/2022 – Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte

NBW – Burgerlijk Wetboek, per 1 januari 1992

Real Decreto 1755/1987 – Real Decreto 1755/1987, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de comunicación a la Comisión de las Comunidades Europeas de los proyectos de las Administraciones o Entes públicos que se propongan establecer, conceder o modificar ayudas internas

Real Decreto 261/2008 – Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia

Wytyczne, zalecenia i obwieszczenia

Dobre praktyki – Dobre praktyki w zakresie prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, opublikowane w dniu 15 czerwca 2016 roku

Dokument towarzyszący Białej księdze na temat sportu – Dokument roboczy służb Komisji Unia Europejska i sport: tło i kontekst – dokument towarzyszący Białej księdze na temat sportu

Obwieszczenie Komisji – Obwieszczenie Komisji z 9 grudnia 1997 roku w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji

Wytyczne na ratowanie i restrukturyzację – Wytyczne Komisji dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji

Zarządzenie nr 5 – Zarządzenie nr 5 Ministra Skarbu Państwa z dnia 13 lutego 2009 roku w sprawie zasad prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa

Organy, organizacje i instytucje

ACM – Autoriteit Consument en Markt

CNMC – Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza

FIFA – Fédération Internationale de Football Association

FRKF – Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej

GVH – Gazdasági Versenyhivatal

KE, Komisja – Komisja Europejska

KNVB – Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond

KRS – Krajowy Rejestr Sądowy

MKOL – Międzynarodowy Komitet Olimpijski

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

POT – Polska Organizacja Turystyczna

PZHL – Polski Związek Hokeja na Lodzie

PZPN – Polski Związek Piłki Nożnej

SN – Sąd Najwyższy

STSM – Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

TVI – Támogatásokat Vizsgáló Iroda

UAM – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

UE, Unia – Unia Europejska (Unii Europejskiej)

UEFA – Union des Associations Européennes de Football

UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

WE – Wspólnota Europejska

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Publikatory i czasopisma

BOE – Boletín Oficial del Estado

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

ECLI – European Case Law Identifier (Europejska sygnatura orzecznictwa)

LEX – System Informacji Prawnej LEX

SRPP – System Rejestracji Pomocy Publicznej

SUDOP – System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej

Zb. Orz. – Zbiór Orzeczeń TSUE

Inne skróty:

ang. – angielski
art. – artykuł
BV – Besloten Vennootschap
cz. – część
FFP – Finansowe Fair Play
ibidem – tamże, w tym samym miejscu
kft. – korlátolt felelősségű társaság
lit. – litera
m.in. – między innymi
n. – następny (-a, -e)
nb. – numer boczny (numery boczne)
np. – na przykład
nr – numer
NV – Naamloze Vennootschap
op. cit. – *opus citatum* (z cytowanego dzieła)
pkt. – punkt
PKB – produkt krajowy brutto
por. – porównaj
poz. – pozycja
przyp. – przypis
r. – rok (roku)
red. – redakcja
rt. – részvénytársaság
S.A. – spółka akcyjna
S.A.D. – Sociedad Anónima Deportiva
sp. z o.o. – spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
str. – strona (strony)
sygn. – sygnatura
t. – tom
tj. – to jest
tlum. – tłumaczenie
t.j. – tekst jednolity
ust. – ustęp
ws. – w sprawie (w sprawach)
wyd. – wydanie
z. – zeszyt
zd. – zdanie
ze zm. – ze zmianami
zob. – zobacz
zrt. – zártkörűen működő részvénytársaság

Wykaz tabel oraz wykresów

Tabela nr 1 – struktura segmentacji rynku sportu (opracowanie źródłowe)

Tabela nr 2 – zestawienie kwot otrzymanych przez Jagiellonia Białystok S.A. od Miasta Białystok w latach 2016-2024

Tabela nr 3 – zestawienie kwot otrzymanych przez Stal Gorzów Wielkopolski S.A. od Miasta Gorzów Wielkopolski w latach 2016-2022

Tabela nr 4 – zestawienie kwot otrzymanych przez Pogoń Szczecin S.A. od Miasta Szczecin w latach 2016-2024

Tabela nr 5 – składniki wynagrodzenia należnego Miastu Poznań od PSŻ w latach 2016-2022 w ramach najmu stadionu żużlowego

Tabela nr 6 – podwyższenia kapitału zakładowego Korona S.A. w latach 2016-2024 (objęcie akcji przez Miasto Kielce)

Tabela nr 7 – podwyższenia kapitału zakładowego Górnik Zabrze S.A. w latach 2016-2023

Tabela nr 8 – podwyższenia kapitału zakładowego Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A. w latach 2016-2024

Tabela nr 9 – umowy pożyczki zawarte pomiędzy Miastem Płockiem a Wisła Płock S.A. w latach 2017-2022

Tabela nr 10 – kwoty stypendiów sportowych otrzymanych przez zawodników Radomiak S.A. od Miasta Radomia w latach 2022-2024

Tabela nr 11 – zestawienie kwot otrzymanych przez Włókniarz Częstochowa S.A. od Miasta Częstochowa w latach 2016-2024

Tabela nr 12 – zestawienie kwot otrzymanych przez Raków Częstochowa S.A. od Miasta Częstochowa na podstawie umów promocyjnych zawartych w latach 2016-2024

Tabela nr 13 – zestawienie kwot otrzymanych przez Raków Częstochowa S.A. od Miasta Częstochowa na podstawie umów o wsparcie realizacji zadania publicznego dotyczącego szkolenia dzieci i młodzieży zawartych w latach 2016-2022

Tabela nr 14 – zestawienie kwot otrzymanych przez Legia Warszawa S.A. od Miasta Stołecznego Warszawy w latach 2016-2024

Tabela nr 15 – zestawienie spółek z udziałem Skarbu Państwa wspierających kluby sportowe w Ekstraklasie w piłce nożnej mężczyzn na rok 2024

Tabela nr 16 – zestawienie spółek z udziałem Skarbu Państwa wspierających kluby sportowe w Ekstralidze żużlowej na rok 2024

Tabela nr 17 – zestawienie przypadków wsparcia wybranych klubów polskiej Ekstraklasy w piłce nożnej w latach 2016-2024 (źródło: materiały własne zgromadzone do rozprawy doktorskiej)

Tabela nr 18 – środki pomocowe (w ramach pomocy indywidualnej poza zatwierdzonymi programami pomocowymi oraz poza pomocą de minimis) otrzymane przez kluby hiszpańskiej Primera Division w latach 2020-2024

Tabela nr 19 – kwoty otrzymane przez Fehérvár FC od miasta Székesfehérvár w latach 2018-2024

Tabela nr 20 – wybrane odpowiedzi respondentów w badaniu ankietowym

Wykres nr 1 – poparcie dla finansowania sportu wśród wszystkich uczestników badania ankietowego

Wykres nr 2 – odbiór instytucji wspierających sport wśród uczestników badania ankietowego

Wykres nr 3 – emocjonalne zaangażowanie respondentów badania ankietowego we wspieranie sportu

Wykres nr 4 – poparcie dla finansowania sportu z podziałem na uczestników badania interesujących się sportem i nie interesujących się sportem

Wykres nr 5 – odbiór instytucji państwowych finansujących sport z podziałem na uczestników badania interesujących się sportem i nie interesujących się sportem

Wykres nr 6 – poparcie dla finansowania sportu z podziałem na uczestników badania kibicujących wybranemu klubowi sportowemu i nie kibicujących wybranemu klubowi sportowemu

Wykres nr 7 – odbiór instytucji państwowych finansujących sport z podziałem na uczestników badania kibicujących wybranemu klubowi sportowemu i nie kibicujących wybranemu klubowi sportowemu

Wstęp

1. Uzasadnienie wyboru tematu i tytułu pracy

Polityka konkurencji prowadzona zgodnie z normami traktatowymi oraz pozatraktatowymi przez Unię Europejską oraz – w ramach przysługujących im kompetencji – przez państwa członkowskie jest kluczowym instrumentem tworzenia odpowiednio funkcjonującego unijnego rynku wewnętrznego oraz promowania dobrobytu gospodarczego. Konkurencja na równych warunkach umożliwia sprawiedliwą rywalizację między przedsiębiorstwami we wszystkich państwach członkowskich, a jednocześnie zachęca je do oferowania odbiorcom jak najlepszych towarów i usług. Z tego powodu pomoc państwa nie pozostaje obojętna dla konkurencji na rynku. Prowadząc do uprzywilejowania niektórych przedsiębiorstw zwykle pogarsza równocześnie pozycję konkurencyjną innych uczestników gry rynkowej. Dlatego też do najważniejszych zadań instytucji Unii należy ochrona konkurencji na rynku wspólnotowym¹. Pomoc państwa przeciwdziała bowiem efektywnej alokacji zasobów, przez co wywiera wpływ na rynek wspólnotowy. Nadto, pomoc ta w wielu przypadkach (co wydać się może nawet paradoksalne) prowadzi w końcowym efekcie do obniżenia dobrobytu, a także do osłabienia bodźców dla firm skutkujących poprawą ich efektywności. W konsekwencji, przedsiębiorstwa nieefektywne, które w warunkach normalnej konkurencji nie mogłyby przetrwać na rynku, dzięki uzyskanemu od władz publicznych wsparciu mogą prowadzić dalszą działalność. Pomoc państwa skutkuje również często tym, że problemy w jednym państwie członkowskim, którym ma ona zaradzić, w efekcie udzielonej pomocy nie są całkowicie niwelowane, ale przenoszą się na rynki innych państw. W ten sposób zakres negatywnych skutków, jakie ona wywołuje, znacznie przekracza granice danego regionu lub państwa, w którym została przyznana. Dlatego też istnieje potrzeba skutecznych mechanizmów kontroli nad udzielaniem przez państwa członkowskie pomocy na rzecz przedsiębiorstw².

Jednym z rynków, na których udzielana jest pomoc państwa, jest rynek sportowy. Sport stanowi przedmiot powszechnego zainteresowania społeczeństwa i w związku z tym – jako obszar rywalizacji dla różnych grup interesów – jest on również przedmiotem zainteresowania

¹ S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem. Słowo wstępne*, pkt 1-3, Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2002.

² *Ibidem*.

organów władzy publicznej. Na zaangażowanie władzy publicznej w działalność sportową wpływa między innymi fakt, że wartość rynku sportowego w ostatnich latach znacząco wzrasta (wartość dodana wygenerowana przez polską branżę sportową w 2018 roku wyniosła 9,63 miliarda złotych, zaś globalną wartość rynku sportu szacuje się na 488,5 miliardów dolarów amerykańskich³). Wartość polskiego rynku sponsoringu sportowego w 2022 roku wyniosła 1,22 miliarda złotych⁴. Związek działalności sportowej z finansowaniem również ze środków publicznych jest nierozzerwalny i znaczący⁵, a sport traktowany jest jako działalność o charakterze gospodarczym. Pomimo faktu, że rynek sportowy jest w dużej mierze sprywatyzowany (m.in. poprzez prowadzenie działalności sportowej w formach organizacyjnoprawnych charakterystycznych dla prawa prywatnego oraz znaczny udział kapitału prywatnego), to wciąż głównym inwestorem rynku sportowego pozostają podmioty władzy publicznej.

Sport w Unii Europejskiej odgrywa istotną rolę. Zgodnie z art. 165 ust. 1 zd. 2 TFUE Unia Europejska przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, uwzględniając jego szczególny charakter, jego struktury organizacyjne oparte na zasadzie dobrowolności oraz uwzględniając jego funkcję społeczną i edukacyjną. Zgodnie zaś z art. 165 ust. 2 tiret siódme działanie Unii zmierza do rozwoju europejskiego wymiaru sportu, przez popieranie uczciwości i dostępności we współzawodnictwie sportowym oraz współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za sport, jak również przez ochronę integralności fizycznej i psychicznej sportowców, w szczególności tych najmłodszych. Art. 165 TFUE zapewnia niezbędną podstawę prawną i finansową dla dalszego rozwoju polityki sportowej przez Unii Europejskiej⁶. Przepis ten wpłynął na postrzeganie aktywności organów władzy publicznej w obszarze wspierania podmiotów rynku sportowego oraz przyczynił się do wzrostu zainteresowania organów posiadających kompetencje nadzorcze w tym zakresie⁷.

Działania organów władzy publicznej w obszarze rynku sportowego ugruntowane są zarówno normatywnie, jak i poprzez orzecznictwo TSUE. Sprawy *Bosman*⁸, *Meca-Medina*

³ Polski rynek sportu: Wyzwania – wpływ społeczno-gospodarczy – trendy, Polski Instytut Ekonomiczny, sierpień 2019).

⁴ Raport „Rynek sponsoringu sportowego w Polsce 2022”, Sponsoring Insight Research&Consulting.

⁵ Polski Sport 2016. Rozwój, finansowanie, wyzwania, Fundacja Promocji i Rozwoju Sportu.

⁶ S. van den Bogaert, A. Vermeersch, *Sport and the European Union: A Tale or Uneasy Bedfellows?* [w:] European Law Review, nr 31(6), 2006, str. 821-840.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 1995 roku, Union royale belge des sociétés de football association ASBL przeciwko Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA przeciwko Jean-Marc Bosman i innym oraz Union des associations européennes de football (UEFA) przeciwko Jean-Marc Bosman, C-415/93.

*i Majcen*⁹, oraz art. 165 TFUE stanowią ramy dla sportu na mocy prawa Unii Europejskiej oraz wyznaczają kierunki interpretacji w odniesieniu do wspierania rozwoju sportu przez Unię Europejską. Instytucje Unii Europejskiej uwzględniają wnioski wypracowane na gruncie wyżej wskazanych spraw podczas oceny praktyk stosowanych przez organy władzy publicznej na rynku sportu i wykładni przepisów sportowych kwestionowanych jako ograniczenia swobodnego przepływu, praktyki antykonkurencyjne lub nadużycie pozycji dominującej¹⁰. Pomoc państwa przyznawana sektorowi sportu nie była jednak do tej pory przedmiotem nadzwyczajnego zainteresowania instytucji unijnych, w szczególności Komisji Europejskiej. Dopiero od początku XXI wieku odnotowano wzrost liczby spraw dotyczących pomocy państwa w dziedzinie sportu. Rok 2011 był punktem zwrotnym¹¹. Od tego czasu do 2017 roku Komisja Europejska podjęła decyzję w ponad 20 sprawach tego typu¹².

Podstawowe regulacje dotyczące pomocy państwa (oraz ustanawiające ogólne reguły konkurencji w ramach wspólnego rynku Unii Europejskiej) zawarte są w Tytule VII Rozdziale I Sekcji I TFUE. Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi. Na gruncie orzecznictwa TSUE "*pomoc państwa*" uznawana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym spełnia kumulatywnie następujące przesłanki (warunki): pomoc musi mieścić się w ramach interwencji państwa lub być udzielana przy użyciu zasobów państwowych¹³, musi stanowić korzyść

⁹ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 18 lipca 2006 roku, David Meca-Medina i Igor Majcen przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Sprawa C-519/04 P.

¹⁰ A. Vermeersch, *Specificity of sport* [w:] Research handbook on EU Sports Law and Policy, red. Jack Anderson, Richard Parrish, Borja Garcia, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2018, str. 307-325.

¹¹ B. van Rompuy, O. van Maren, *EU Control of State Aid to Professional Sport: Why Now?* [w:] The Legacy of Bosman. Revisiting the Relationship Between EU Law and Sport, red. Antoine Duval, Ben van Rompuy, Springer 2016, str. 153–185.

¹² B. Garcia, A. Vermeersch, S. Weatherill, *A New Horizon in European Sports Law: The Application of the EU State Aid Rules meets the Specific Nature Of Sport* [w:] European Competition Journal, nr 13(1), 2017, str. 28-61.

¹³ Pojęcie państwa w prawie wspólnotowym rozumiane jest szeroko. Chodzi tu bowiem o organy administracji centralnej, jak i organy regionalne oraz lokalne, i to niezależnie od stopnia ich samodzielności, a nawet autonomii (zob. wyrok Trybunału z dnia 13 kwietnia 1994 roku, sygn. C-324/90, Republika Federalna Niemiec i Pleuger Worthington GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zbiór Orzeczeń 1994 I-01173.).

ekonomiczną dla przedsiębiorcy¹⁴, musi mieć charakter selektywny¹⁵ oraz wpływać na wymianę między państwami członkowskimi oraz zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji. Państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie i stosować przepisów ustanawiających środki pomocowe do czasu formalnego rozstrzygnięcia tej kwestii przez Komisję Europejską (tzw. klauzula *standstill*).

W nawiązaniu do pojęcia pomocy państwa wymienionego w art. 107 ust. 1 TFUE należy ustalić formy i środki, za pomocą których pomoc państwa może być udzielana, w szczególności na rynku sportowym. Podstawowym środkiem pomocowym jest dotacja udzielana w formie umowy dotacyjnej, jednak nie jest to jedyny sposób, w jaki można rozumieć pojęcie pomocy państwa. Jej udzielanie obejmuje także, między innymi, przywileje podatkowe oraz inwestycje ze środków publicznych dokonywane w sytuacji, w której inwestor prywatny odmówiłby wsparcia¹⁶. Nieistotne jest w tym przypadku, czy pomoc jest przyznawana bezpośrednio przez państwo lub organy publiczne lub prywatne utworzone lub wskazane przez państwo w celu zarządzania pomocą¹⁷. Jednakże, aby pomoc ze środków publicznych można było uznać za pomoc państwa, musi ona sprzyjać pewnym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów („selektywność”), w przeciwieństwie do środków ogólnych, do których art. 107 ust. 1 TFUE nie ma zastosowania¹⁸. Dodatkowym kryterium jest zakłócenie lub ryzyko zakłócenia konkurencji oraz wpływ pomocy na handel pomiędzy państwami członkowskimi¹⁹. Jeśli pomoc

¹⁴ Co ważne, korzyści, które uzyskuje przedsiębiorstwo od państwa, mogą przybierać różną postać – dlatego też pojęcie „pomoc” w przepisach prawa wspólnotowego dotyczących pomocy państwa należy interpretować możliwie szeroko, a każdy przypadek należy interpretować możliwie dogłębnie. Na ten temat szerzej zob.: S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2002.

¹⁵ Zakaz zawarty w art. 107 TFUE odnosi się do pomocy państwa, która prowadzi do uprzywilejowania niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji. Oznacza to, że pomoc, aby można było do niej zastosować art. 87 ust. 1 TWE (obecnie art. 107 ust. 1 TFUE), musi się charakteryzować określonym stopniem selektywności, a więc naruszać równowagę pomiędzy beneficjentem pomocy a jego konkurentami na rynku (zob. European Commission, XXXth Report on Competition Policy (2000), Luxembourg 2001, pkt 320).

¹⁶ Zob. opinia rzecznika generalnego Jacobsa w sprawach połączonych C-278/92, C-279/92 oraz C-280/92, Hiszpania v. Komisja, pkt 28: „Pomoc państwa jest przyznawana wówczas, gdy państwo członkowskie udostępnia przedsiębiorstwu fundusze, które w normalnym toku zdarzeń nie zostałyby dostarczone przez inwestora z sektora prywatnego, stosującego normalne handlowe kryteria oraz nie biorącego pod uwagę innych czynników natury społecznej, politycznej lub filantropijnej”.

¹⁷ Wyrok Sądu z dnia 30 stycznia 1985, Commission of the European Communities v French Republic, 290/83, ECLI:EU:C:1985:37, pkt 14; Wyrok Trybunału z dnia 16 maja 2002 roku, sygn. C-482/99, Republika Francuska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zbiór Orzeczeń 2002 I-04397, pkt 36–42.

¹⁸ Jasną analizę takiego rozróżnienia można znaleźć w opinii rzecznika generalnego Darmona w sprawach połączonych C-72 oraz C-73/91, Sloman Neptun, [1993] Zb. Orz. I-887.

¹⁹ Zob. m.in. wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 15 czerwca 2006 roku, sprawy połączone C-393/04 i C-41/05, Air Liquide Industries Belgium SA przeciwko Ville de Seraing (C-393/04) oraz Province de Liège (C-41/05), Zb.Orz. I-5293, pkt 33 do 36; wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 10 stycznia 2006 roku, sygn. C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze przeciwko Cassa di Risparmio di Firenze SpA i inni, ECLI:EU:C:2006:8, pkt 139 do 141.

państwa wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w porównaniu do innych przedsiębiorstw konkurujących w handlu w UE, zakłada się, iż chociażby potencjalnie handel ten został przez tę pomoc naruszony²⁰.

Jak wskazuje Prezes UOKiK, z orzecznictwa sądów Unii Europejskiej oraz praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej wynika, iż pojęcie działalności gospodarczej ma charakter funkcjonalny²¹, a zatem nawet jeśli w przeważającej części działalność podmiotu wspieranego przez organy władzy publicznej polega na podejmowaniu przedsięwzięć innych niż gospodarcze i wobec tego nie jest on, jako całość, przedsiębiorstwem, taki podmiot może mimo to kwalifikować się jako przedsiębiorstwo ze względu na niektóre funkcje, jeśli mają one charakter gospodarczy²². Sprawy z tej kategorii powinny podlegać jednak każdorazowo pogłębionej ocenie. Dla przykładu należy przytoczyć decyzję Komisji²³ w sprawie dotacji dla zawodowych klubów sportowych. Komisja stwierdziła, że subsydia przyznawane przez władze publiczne w celu zapewnienia edukacji szkolnej młodym ludziom, w połączeniu z treningiem sportowym prowadzonym dla młodzieży przez zawodowe kluby piłkarskie, nie stanowią niedozwolonej pomocy państwa. Przedmiotem zainteresowania właściwych organów unijnych jest również pomoc na infrastrukturę sportową (w drodze finansowania budowy, remontów i eksploatacji), taką jak stadiony²⁴, hale wielofunkcyjne²⁵, obiekty sportowe-wellness²⁶, mariny²⁷, hale wspinaczkowe²⁸. Orzecznictwo dotyczące infrastruktury sportowej stanowi znaczącą część wypracowanego dorobku doktrynalno-orzeczniczego.

²⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1980:209.

²¹ Pismo Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 1 sierpnia 2017 roku, znak DMP-0249-1442/17/MG.

²² Zob. pkt 53 decyzji Komisji z dnia 19 listopada 2009 roku nr N 470/2008, Pomoc na działania rewitalizacyjne w obszarach zdegradowanych w Polsce.

²³ Decyzja Komisji Europejskiej N118/2000 „*Subventions publiques aux clubs sportifs professionnels, France*” (Dz. Urz. UE C 333 z 28.11.2001 r.).

²⁴ Zob. decyzja Komisji Europejskiej z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie SA.35501 – Francja – Financement de la construction et de la rénovation des stades pour l'EURO 2016.

²⁵ Zob. decyzje Komisji Europejskiej z dnia 21 października 2013 roku w sprawie C4/2008 – Niderlandy – Investment of the municipality of Rotterdam in Ahoy complex, OJ L 248, 22.09.2009, pkt. 28; decyzja z dnia 15 maja 2013 roku w sprawie SA.33728 – Dania – Financing of a new multiarena in Copenhagen, OJ L 152, 22.05.2014, pkt. 32; decyzja z dnia 2 maja 2013 roku w sprawie SA.33618 – Szwecja – Uppsala arena, OJ L 243, 12.09.2013, pkt. 19.

²⁶ Zob. decyzja Komisji Europejskiej z dnia 23 lipca 2014 roku w sprawie SA.33045 – Niemcy – Alleged unlawful aid in favour of Kristall Bäder AG, OJ C 393, 7.11.2014, pkt. 2.

²⁷ Zob. decyzja Komisji Europejskiej z dnia 29 października 2003 roku w sprawie C 10/2003 – Niderlandy – On measures in favour of non-profit harbours for recreational crafts, OJ L 34, 6.02.2004, pkt. 63.

²⁸ Zob. decyzja Komisji Europejskiej z dnia 5 grudnia 2012 roku w sprawie SA.33952 – Niemcy – Climbing centres of Deutscher Alpenverein, OJ C 21, 24.01.2013, pkt. 1.

Jednym z warunków zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym jest jej konieczność. Wsparcie przyznawane ze środków publicznych musi być niezbędne do realizacji danego projektu. Pomoc, która nie wywołuje efektu zachęty (*incentive effect*), jest – co do zasady – niezgodna z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej. Wymóg spełnienia efektu zachęty jest wyrazem dążenia do tego, by w Unii Europejskiej udzielana była tylko tzw. „dobra pomoc”, a więc taka, która jest niezbędna dla beneficjenta do realizacji projektu, który przyczynia się do realizacji pożądanego celu. Pomoc powinna więc umożliwiać podjęcie działań, które bez jej udzielenia nie zostałyby podjęte. Innymi słowy, gdyby beneficjent zaangażował się w projekt nawet bez pomocy, nie spełnia ona efektu zachęty. W przeciwnym wypadku pomoc przynosi tylko poprawę sytuacji finansowej przedsiębiorstwa i nie może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym²⁹.

Ocena co do sposobu rozumienia efektu zachęty była przedmiotem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. TSUE w wyroku *Eesti Pagar*³⁰ wskazał, że z motywu 28 rozporządzenia 800/2008 (obecnie rozporządzenie 651/2014) wynika, iż Komisja przewidziała kryterium złożenia takiego wniosku przed rozpoczęciem prac nad danym projektem, aby mieć pewność, że pomoc jest niezbędna i stanowi zachętę do rozwoju nowych rodzajów działalności lub nowych projektów, i aby tym samym wykluczyć z zakresu zastosowania tego rozporządzenia pomoc na rzecz działalności, którą beneficjent podjąłby już w normalnych warunkach rynkowych. Kryterium złożenia wniosku o przyznanie pomocy przed rozpoczęciem realizacji projektu inwestycyjnego stanowi więc proste, trafne i odpowiednie kryterium pozwalające Komisji domniemywać, że planowana pomoc ma efekt zachęty.

Ocena, czy dane środki podjęte przez organy władzy publicznej czy podmioty działające w ich imieniu mogą być zakwalifikowane jako pomoc państwa, były przedmiotem orzecznictwa sądów wspólnotowych oraz licznych decyzji Komisji Europejskiej. Istotne jest również to, że Komisja Europejska wydała szczegółowe wytyczne dotyczące niektórych złożonych kwestii, takich jak zastosowanie testu prywatnego inwestora³¹ i testu prywatnego wierzyciela³², okoliczności, w których gwarancje państwowe muszą być uznane za pomoc

²⁹ Zob. przykładowo Wytyczne w zakresie stosowania pomocy publicznej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020.

³⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 5 marca 2019 roku, sygn. C-349/17, *Eesti Pagar AS przeciwko Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus i Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium*, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 63.

³¹ Zob. wyrok Sądu z dnia 21 marca 1990 roku, sygn. C-142/87, *Belgia przeciwko Komisji (Tubemeuse)* [1990] Rec. 1990 I-959; wyrok Trybunału z dnia 21 marca 1991 roku, *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, sygn. C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, pkt 19 i 20.

³² Wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 29 kwietnia 1999 roku, sygn. C-342/96, *Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1999:210, pkt 34.

państwa, traktowanie sprzedaży gruntów publicznych³³, pomoc nieprzekraczająca progu de minimis, bezpośrednie opodatkowanie działalności gospodarczej, inwestycje kapitału podwyższonego ryzyka oraz pomoc państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną. Orzecznictwo, wytyczne Komisji oraz jej praktyka decyzyjna mogą stanowić wartościowe wsparcie w kwestiach oceny pomocy państwa dla celów naukowych rozprawy.

Istotną rolę w procedurze nadzorowania udzielania pomocy publicznej przez państwa mają również sądy krajowe poszczególnych Państw Członkowskich. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie stwierdził, że, tak jak Komisja, sądy krajowe są uprawnione do interpretowania pojęcia pomocy państwa³⁴. W przypadku wątpliwości dotyczących zidentyfikowania pomocy państwa sądy krajowe mogą zwrócić się do Komisji Europejskiej o wydanie opinii. Sądy krajowe mogą otrzymać wniosek o podjęcie interwencji w sprawach, w których organy władzy publicznej przyznały pomoc, nie przestrzegając norm dotyczących udzielania pomocy publicznej. Taka sytuacja może zaistnieć w momencie, gdy pomoc nie została zgłoszona lub gdy władze wprowadziły ją w życie przed zatwierdzeniem jej przez Komisję. Rolą sądów krajowych w takich sprawach jest ochrona praw osób, które odczuwają skutki niezgodnego z prawem wprowadzenia pomocy w życie³⁵.

Jak wskazano powyżej, dopiero w ostatnich dwóch dekadach zaobserwowano zwiększenie aktywności Komisji Europejskiej w przedmiocie nadzorowania pomocy publicznej udzielanej na rzecz podmiotów rynku sportowego. Niewątpliwie jest, że Komisja Europejska posiada szerokie uprawnienia kontrolne i nadzorcze związane z nadzorowaniem pomocy publicznej udzielanej przez Państwa Członkowskie. Komisja może z własnej inicjatywy zbadać informacje dotyczące domniemanej pomocy niezgodnej z prawem, bez względu na ich źródło. Komisja bada wszelkie skargi złożone przez zainteresowane strony i zapewnia, aby zainteresowane państwo członkowskie było w pełnym zakresie i regularnie informowane o postępach i wynikach tego badania. Komisja ma również uprawnienia związane z uzyskiwaniem informacji – w razie konieczności występuje do zainteresowanego państwa członkowskiego z wnioskiem o udzielenie informacji. Jeśli państwo odmawia udzielenia

³³ Komunikat Komisji w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne (Dz.U. C 209 z 10.7.1997, str. 3).

³⁴ Wyrok Sądu z dnia 22 marca 1977 roku, sygn. C-78/76 Steinike & Weinlig przeciwko Republice Federalnej Niemiec, ECLI:EU:C:1977:52, pkt 14; Wyrok Sądu z dnia 11 lipca 1996 roku, sygn. C-39/94, SFEI i in., ECLI:EU:C:1996:285, pkt 49; wyrok Sądu z dnia 21 listopada 1991 roku w sprawie C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, ECLI:EU:C:1991:440, pkt 10.

³⁵ Zob. Wyrok Trybunału z dnia 5 października 2006 roku, sygn. C-368/04, Transalpine Ölleitung, EU:C:2006:644.

informacji, Komisja może wymagać dostarczenia informacji („nakaz udzielenia informacji”). Możliwe jest również wszczęcie procedury inwestygacji przez Komisję Europejską na podstawie nieformalnego zawiadomienia.

Komisja Europejska w ramach swojej działalności prezentuje spójny pogląd w przedmiocie udzielania pomocy publicznej na rzecz podmiotów rynku sportowego, w szczególności klubów piłkarskich. Dla przykładu należy wskazać na treść komunikatu prasowego Komisji Europejskiej z 4 lipca 2016 roku w związku z wydaniem decyzji stwierdzającej, że udzielona pomoc jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym (SA.29769, SA.33754 i SA.36387), w którym europejska komisarz do spraw konkurencji Margrethe Vestager wskazała, że: *„Using tax payers' money to finance professional football clubs can create unfair competition. Professional football is a commercial activity with significant money involved and public money must comply with fair competition rules. The subsidies we investigated in these cases did not³⁶”*.

Biorąc pod uwagę przywołaną wyżej wypowiedź komisarz Vestager, jak również stanowiska przedstawicieli doktryny, zauważalna jest konieczność istnienia przejrzystości w relacjach pomiędzy organami władzy publicznej a beneficjentami udzielonego wsparcia. Dlatego też głównym celem przygotowania rozprawy jest ustalenie, czy pomoc państwa udzielana na rzecz podmiotów rynku sportowego może być uznana za przejrzystą w rozumieniu właściwych aktów prawa unijnego i czy relacje pomiędzy państwem a beneficjentami mogą zostać uznane za spełniające wymogi przejrzystości. W celu dokonania stosownych ustaleń przeprowadzona zostanie ocena obowiązujących przepisów i praktykowanych rozwiązań w przedmiocie udzielania i nadzorowania pomocy państwa przyznawanej na rzecz podmiotów rynku sportowego.

W dyscyplinie nauki prawne istnieje wiele pozycji traktujących o kluczowych zagadnieniach z zakresu prawa publicznego obejmujących prawo pomocy państwa *per se*. Jest to bowiem bardzo szeroka dziedzina, poddawana licznym analizom. Dostępne są w tym zakresie zarówno publikacje polskie, jak i zagraniczne obejmujące monografie, komentarze do aktów prawnych czy opracowania artykułowe. Bogate jest również orzecznictwo dotyczące udzielania pomocy państwa oraz nadzoru nad jej udzielaniem. Jednak w zakresie przejrzystości,

³⁶ W tłumaczeniu: „Wykorzystywanie pieniędzy podatników do finansowania profesjonalnych klubów piłkarskich może prowadzić do nieuczciwej konkurencji. Profesjonalna piłka nożna jest działalnością komercyjną, w którą zaangażowane są znaczne środki finansowe, a pieniądze publiczne muszą być wydatkowane zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji. Badane przez nas dotacje w tych przypadkach nie spełniały tego wymogu”.

dopuszczalności i legalności udzielania pomocy państwa podmiotom rynku sportowego dostępna jest relatywnie niewielka liczba publikacji, przy czym w przypadku monografii żadna z nich nie prezentuje poruszanego w tym projekcie naukowym problemu w sposób kompleksowy. W szczególności brak jest komparatystycznoprawnego opracowania na przykładzie regulacji obowiązujących w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz prezentacji doświadczeń wynikających ze stosowania prawa przez Komisję Europejską oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W polskiej doktrynie dotychczas nie przedstawiono kompleksowego omówienia przykładów wsparcia klubów sportowych oraz zawodników (zbiorczo wspomnianych wcześniej „podmiotów rynku sportowego”) z różnych dyscyplin. Pojedyncze opracowania mają charakter ogólny, nie podejmują próby całościowej analizy udzielanego wsparcia na rzecz podmiotów rynku sportowego, bądź przywołują jedynie wybrane przykłady bez pogłębionego badania procedury wsparcia. W szczególności brakuje analizy, która uwzględni przyjęte praktyki organów władzy publicznej w zakresie udzielania wsparcia na rzecz podmiotów rynku sportowego, mając w szczególności na uwadze potencjalne naruszenia proceduralne czy niejasne kryteria, które decydują ostatecznie o wyborze beneficjentów wsparcia. Dlatego też w tytule rozprawy wskazuje się na (nie)przejrzystość relacji pomiędzy państwem a beneficjentami. Istotne jest zatem ustalenie pojęcia przejrzystości oraz wyznaczenie kryteriów, które się na nią składają.

Na rynku polskim nie jest dostępne komparatystyczne opracowanie przykładów polskich podmiotów rynku sportowego w oparciu o doświadczenia zagraniczne, istnieje też luka w opracowaniu tematu wsparcia finansowego sportu. Wydaje się zatem, że przedstawienie instytucji prawnych dotyczących udzielania wsparcia na sport przez organy władzy publicznej w świetle przepisów o pomocy publicznej w formie rozprawy doktorskiej może być pierwszą próbą kompleksowej oceny takiego wsparcia oraz jego zgodności z unijnym rynkiem wewnętrznym. Wśród opracowań traktujących o finansowym wsparciu sportu przeważają opracowania autorstwa przedstawicieli nauk ekonomicznych, natomiast niewiele jest opracowań stworzonych przez przedstawicieli nauk prawnych. Rozprawa doktorska może zatem stanowić interesujące uzupełnienie dogmatyki prawa w tym zakresie.

Warto również zauważyć, że niniejsza rozprawa może stanowić wartość nie tylko na płaszczyźnie teoretyczno-prawnej, ale również praktycznej. Wynika to z faktu, że przeprowadzone badania mogą stanowić początek merytorycznej dyskusji dotyczącej wyznaczenia granic wsparcia sportu przez organy władzy publicznej, w tym poprzez podjęcie

stosownej aktywności przez Komisję Europejską lub właściwe państwa członkowskie Unii Europejskiej w drodze wydania stosownych wytycznych dotyczących pomocy państwa w sporcie. Liczne doniesienia medialne oraz aktywność polityków stanowi jasny i niepodważalny dowód na to, że udzielanie wsparcia jest zjawiskiem masowym, które budzi niejednokrotnie duże emocje w społeczeństwie. Uwzględniając przy tym rosnące zainteresowanie sportem w społeczeństwie, wynikające między innymi z promowania zdrowego trybu życia oraz atrakcyjnego przedstawiania wydarzeń sportowych w mediach, co stanowi konsekwencję rozwoju technologiczno-cyfrowego, rozprawa doktorska dotycząca analizy zgodności wsparcia finansowego sportu przez organy władzy publicznej może stanowić przyczynek do społecznej dyskusji na ten temat. Rozprawa może stanowić również kompendium wiedzy dla wszystkich podmiotów zainteresowanych zarówno udzieleniem wsparcia (organy władzy publicznej), jak i jego otrzymaniem (podmioty rynku sportowego).

Celem pobocznym (jednak również istotnym) podjęcia tematu jest również popularyzacja dyscypliny prawa sportowego, stanowiącego w opinii autora odpowiedni przykład „prawa pogranicza”, co może doprowadzić do wzbogacenia dorobku klasycznych – w powszechnym rozumieniu – dyscyplin prawa, takich jak publiczne prawo gospodarcze, prawo finansowe czy prawo Unii Europejskiej.

2. Problem badawczy, hipotezy oraz metody badawcze

Podstawowym problemem badawczym w rozprawie doktorskiej będzie próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy relacje pomiędzy organami władzy publicznej a beneficjentami pomocy państwa na rynku sportowym spełniają kryteria uznania ich za relacje przejrzyste. W tym celu podjęta zostanie próba ustalenia stosowanych na przedmiotowym rynku środków oraz form prawnych działalności administracji publicznej, jak również przeprowadzona zostanie analiza procedur wykorzystywanych przy udzielaniu wsparcia.

Znalezienie odpowiedzi na wyżej wskazane pytanie wymaga przeprowadzenia rozważań zmierzających do ustalenia, czy udzielane przez organy władzy publicznej wsparcie na rzecz podmiotów rynku sportowego stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym, jak szeroki jest zakres i skala naruszeń przepisów przy notyfikacji tej pomocy i czy pomoc ta powinna podlegać zwrotowi jako uznana za niedopuszczalną. W celu ustalenia odpowiedzi na wyżej wskazane pytania analizie zostanie poddane kilkanaście przykładów

pomocy państwa z Polski, Hiszpanii, Niderlandów i Węgier, z uwzględnieniem sytuacji prawnej i finansowej beneficjentów pomocy. Ocena przejrzystości zostanie dokonana poprzez ustalenie stosowanych praktyk organów władzy publicznej w zakresie udzielania wsparcia na rzecz podmiotów rynku sportowego.

Przedmiotem głównej analizy będzie polski porządek prawny, z uwagi na wielość przykładów wsparcia zgromadzonych przez autora dysertacji w toku przeprowadzonych badań oraz z uwagi na intensywność debaty publicznej nad problemem wsparcia podmiotów rynku sportowego-przedsiębiorstw przez organy władzy publicznej. Uzupełniająco zdecydowano się na analizę przykładów pomocy państwa na rzecz podmiotów rynku sportowego w trzech innych porządkach prawnych: Hiszpanii, Węgrzech oraz Niderlandów. Uzasadnieniem wyboru przykładów z tych trzech krajów było najbogatsze w czasie prowadzenia badań orzecznictwo Komisji oraz TSUE, dotyczące działających w nich podmiotów rynku sportowego. Dodatkowo za wyborem hiszpańskiego porządku prawnego przemawiały wyjątkowo zaawansowane regulacje dotyczące przejrzystości relacji pomiędzy organami władzy publicznej a beneficjentami, które ostatecznie zostały wdrożone w 2020 roku oraz bogate orzecznictwo Komisji oraz TSUE, za wyborem węgierskiego porządku prawnego przemawiał największy program pomocowy dotyczący wsparcia sportu w Unii Europejskiej zaakceptowany przez Komisję w 2011 roku, jak również doniesienia medialne oraz ze strony organizacji pozarządowych dotyczące braku przejrzystości udzielania pomocy państwa na rzecz podmiotów rynku sportowego, natomiast wybór Niderlandów podyktowany był bardzo zaawansowaną historią zastrzeżeń Komisji do systemu pomocy państwa na rzecz niderlandzkich klubów sportowych już na początku XXI wieku oraz – podobnie jak w przypadku Hiszpanii – bogatym orzecznictwem Komisji.

Szczegółowym badaniom zostanie poddana dopuszczalność pomocy, z uwzględnieniem podstaw normatywnych jej udzielania. Przy prowadzeniu badań istotna będzie szczegółowa analiza krajowych porządków prawnych, które objęte zostaną przedmiotem badań, a obejmujących swą regulacją udzielanie wsparcia podmiotom rynku sportowego. Podejmując próbę ustalenia granic dopuszczalnej pomocy publicznej w analizowanym obszarze niezbędne będzie jednocześnie przeprowadzenie systematyki form i środków udzielanego wsparcia. Istotne będzie ustalenie sytuacji prawnej i finansowej beneficjentów pomocy w celu ustalenia, czy mogły one skorzystać z wyjątków od ogólnego zakazu udzielania pomocy państwa przewidzianych w art. 107 ust. 3 TFUE, jak również we właściwych wytycznych,

w szczególności wytycznych Komisji dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji³⁷.

Problemem badawczym w pracy doktorskiej będzie również określenie katalogu beneficjentów pomocy publicznej, określanymi przez autora na tym etapie badań „podmiotami rynku sportowego” – jak do tej pory niezdefiniowanymi. Próbę zbudowania podobnej definicji podjął A. Sznajder, który wskazał, że przez „podmioty sportu” należy rozumieć kluby, organizacje, związki sportowe, organizatorów imprez, podmioty prowadzące ligi, a także samych sportowców³⁸. Każdy z tych podmiotów jest potencjalnym beneficjentem wsparcia udzielanego przez organy władzy publicznej. Prowadzone badania będą miały jednak na celu ustalenie cech pozwalających na zaliczenie określonych podmiotów do tej kategorii, co pozwoli z jednej strony na zawężenie pola badań, a z drugiej na wskazanie faktycznego kręgu podmiotów, które mogą zostać zakwalifikowane do beneficjentów pomocy. Jest to szczególnie istotne z uwagi na fakt, że ich krąg jest bardzo szeroki, zaś kryteria decydujące o udzieleniu wsparcia są niejednokrotnie nieostre, przez co udzielana pomoc może być uznana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

Kolejnym celem rozprawy doktorskiej będzie również ustalenie charakteru prawnego i przyporządkowanie form i środków wsparcia stosowanych przez organy władzy publicznej na rzecz określonych (wyodrębnionej przy pomocy katalogu właściwych cech) podmiotów rynku sportowego, a także ustalenie, czy określonym instrumentom ze względu na ich charakter prawny (publiczny lub prywatny) przyporządkowano określoną procedurę ich stosowania wobec określonej kategorii podmiotów. Formy oraz środki prawne stosowane przy udzielaniu wsparcia posiadają nietypowy charakter – łączą w sobie bowiem elementy charakterystyczne dla prawa prywatnego (równorzędność stron) oraz prawa publicznego (władztwo), są to zatem hybrydowe formy prawne działania.

W piśmiennictwie wskazuje się, że trudne jest dojście do jednoznacznych konkluzji co do tego, gdzie przebiegają granice pomiędzy poszczególnymi dziedzinami prawa lub dyscyplinami prawniczymi – naukowcy poszukują od lat kryteriów ich wyodrębnienia w ramach porządku prawnego³⁹. Powyższy problem spowodowany jest coraz większą aktywnością organów administracji publicznej oraz nowymi formami jej działalności

³⁷ Dz. Urz. UE C 249 z 31.7.2014, dalej jako: Wytyczne na ratowanie i restrukturyzację.

³⁸ A. Sznajder, *Marketing sportu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015, str. 26-27.

³⁹ Zob. np. W. Jakimowicz, *Część pierwsza. Zagadnienia ogólne* [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. Jan Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2019 oraz P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

wynikającymi z przepisów prawa⁴⁰. Rozprawa doktorska ma stanowić kolejny głos w dyskusji nad zjawiskami określanymi jako poszerzanie stosowania prawa cywilnego w sferze administracji publicznej lub wręcz określaniem zachodzących zjawisk jako wypieranie prawa administracyjnego prawem cywilnym. Jest to również widoczne w aktywności organów administracji publicznej przy udzielaniu wsparcia na rzecz podmiotów rynku sportowego⁴¹.

Wyjściowa hipoteza zawarta w rozprawie doktorskiej stanowi, że pomoc państwa na rynku sportowym nie spełnia wymogów przejrzystości – zarówno rozumianych na gruncie semantycznym, jak i pod kątem stosowania norm prawnych regulujących pojęcie „przejrzystość”. Słownikowa definicja tego słowa oznacza cechę czegoś, co jest rozumiane przez odbiorców jako związane z uczciwością i nieukrywaniem informacji, jak również łatwe do odgadnięcia, zrozumienia⁴². Europejski Bank Centralny przedstawia „przejrzystość” jako „udostępnianie rynkom i opinii publicznej wszelkich istotnych informacji na temat swej strategii, ocen i decyzji w sprawie prowadzonej polityki, a także na temat swych procedur, w sposób otwarty, jasny i w odpowiednim terminie”⁴³. Definicje „przejrzystości” znajdują się również we właściwych aktach prawnych, które zostaną szczegółowo omówione w pracy – każdorazowa analiza tego, czy pomoc może być uznana za „przejrzystą” zależna jest bowiem od definicji ustanowionej we właściwym akcie prawnym.

Druga główna hipoteza pracy, zdeterminowana przez pierwszą główną hipotezę pracy stanowi, że w przypadku udzielania pomocy publicznej na rzecz podmiotów rynku sportowego będących przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność gospodarczą (ang. *undertakings*), działających na obszarze państw członkowskich Unii Europejskiej w ramach wspólnego rynku, pomoc ta nie wchodzi w zakres zastosowania wyjątków dotyczących udzielania dozwolonej

⁴⁰ Zob. B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji* [w:] *Umowy w administracji*, red. Ludmiła Dzięwiecka-Bokun, Jan Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2008, str. 13-15 i zawarte tam rozważania w przedmiocie problematyki dwustronnych form działania administracji, w szczególności porozumienia administracyjnego i jego publicznoprawnego charakteru oraz uwag na temat klasycznych umów cywilnoprawnych takich jak pożyczka, najem czy dzierżawa i ich roli we funkcjonowaniu współczesnej administracji publicznej.

⁴¹ Szczególnie widoczne jest to na przykładzie umów powierzenia realizacji zadania publicznego na rzecz podmiotu rynku sportowego, gdzie pomimo faktu, iż mamy do czynienia z klasycznym instrumentem prawa cywilnego, jakim jest umowa, to jej treść oraz krąg podmiotów, z którymi można ją zawrzeć, jest mocno ograniczona przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Podobnie jest w przypadku umów zawieranych przez organy władzy publicznej z klubami sportowymi dotyczącymi realizowania określonych świadczeń promocyjnych. Przy ich zawieraniu argumentuje się, że często to kluby sportowe właśnie są najlepszym podmiotem gospodarczym mogącym zapewnić reklamę podczas wydarzeń sportowych, które cieszą się znaczącym zainteresowaniem audiencji. Pozwala to na obejście rygorystycznych wymogów zawartych w przepisach o zamówieniach publicznych.

⁴² Słownik języka polskiego, red. naukowa M. Szymczak, Tom II (L-P), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

⁴³ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/our-values/transparency/html/index.pl.html>

pomocy lub reguły dotyczące jej udzielania nie są przestrzegane zarówno przez beneficjentów, jak i podmioty udzielające pomocy.

Powyższe oznacza, że pomoc publiczna może być udzielana na rzecz podmiotów rynku sportowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami, co *de facto* skutkuje naruszeniem przepisów prawa materialnego na poziomie unijnym bądź krajowym, lub też przepisów prawa proceduralnego, które mogą doprowadzić do uznania jej za niedozwoloną pomoc publiczną w rozumieniu TFUE. Podjęte badania pozwolić mają na określenie zakresu, form i środków metod wsparcia podmiotów rynku sportowego, a także sytuacji i warunków, w jakich to wsparcie jest udzielane. Następnie dokonana zostanie ocena udzielanego wsparcia.

Weryfikacji zostaną poddane również następujące hipotezy pomocnicze:

- Hipoteza 1. Przepisy prawa dopuszczają udzielanie wsparcia ze środków publicznych na rzecz podmiotów rynku sportowego będących przedsiębiorstwami, jednak wsparcie podlega szerokim ograniczeniom wynikającym z norm prawa pierwotnego oraz prawa wtórnego.
- Hipoteza 2: Pomoc udzielona lokalnym podmiotom rynku sportowego niedziałającym w celu osiągnięcia zysku w rozumieniu prawa unijnego (ang. *non-undertakings*) oraz działających wyłącznie lokalnie na cele wskazane we właściwych regulacjach prawnych zazwyczaj nie stanowi niedozwolonej pomocy państwa.
- Hipoteza 3: Nie tylko wsparcie polegające na transferze środków pieniężnych w formie dotacji stanowi potencjalnie niedozwoloną pomoc państwa, wsparcie może zostać dokonane również przy zastosowaniu innych środków, przykładowo takich jak zrzeczenie się dochodów z należności publicznoprawnych bądź pożytków z infrastruktury publicznej.
- Hipoteza 4: System monitorowania pomocy państwa opiera się na założeniu, że beneficjenci pomocy oraz organy władzy publicznej udzielające pomocy umieją zidentyfikować występowanie pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oraz że udzielana pomoc państwa jest zawsze notyfikowana Komisji bądź zgłaszana właściwemu krajowemu organowi konkurencji, co utrudnia (a wręcz uniemożliwia) realne monitorowanie skali pomocy państwa, w szczególności pomocy indywidualnej udzielanej poza zaakceptowanymi przez Komisję programami pomocowymi.
- Hipoteza 5: System nadzoru nad pomocą państwa na rynku sportowym jest nieefektywny, z uwagi na ograniczone możliwości Komisji jako organu uprawnionego

do oceny pomocy państwa we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz niewystarczające możliwości działania właściwych sądów krajowych i organów administracji publicznej.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatycznoprawna (interpretacja norm prawa obowiązującego) poprzez krytyczną analizę oraz analizę lingwistyczną, a także przy użyciu zasad logiki formalnej aktów prawnych zarówno prawa krajowego, jak i prawa wspólnotowego oraz prawa obcego pod kątem analizy obecnych regulacji oraz reminiscencji prawa wspólnotowego na finansowanie sportu w polskim porządku prawnym; orzecznictwa sądowego pod kątem weryfikacji zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego. Przedmiotem analizy będą również poglądy doktryny pod kątem wskazań doktryny prawa finansowego oraz rodzącej się doktryny prawa sportowego w zakresie luk prawnych dotyczących finansowego wsparcia sportu. Uzupełniająco, w celu poznania działania prawa w praktyce jego stosowania, zastosowano również metodę empiryczną.

Dodatkowo, zastosowano również metodę historycznoprawną poprzez analizę funkcjonowania elementów prawa dotyczących ewolucji metod udzielania pomocy publicznej w systemie prawa, w tym w szczególności wsparcia przez organy władzy publicznej udzielanego podmiotom rynku sportowego na przestrzeni lat. Wykorzystano także metodę komparatystycznoprawną poprzez krytyczną analizę oraz analizę lingwistyczną, a także przy użyciu zasad logiki formalnej aktów prawnych prawa obcego pod kątem porównania przepisów dotyczących finansowego wspierania sportu w różnych systemach prawnych oraz zagranicznej literatury dotyczącej pomocy publicznej i finansowania sportu w innych państwach. Ostatnią zastosowaną metodą była ekonomiczna analiza prawa poprzez wykonywanie badań statystycznych dotycząca częstotliwości i wysokości wsparcia dokonywanego przez organy władzy publicznej, poprzez analizę informacji uzyskanych od właściwych ministerstw, jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw z kapitałem publicznym oraz klubów sportowych w drodze wniosku o udostępnienie informacji publicznej w celu przeanalizowania, czy i w jaki sposób (między innymi dotacje, ulgi i zwolnienia podatkowe) właściwe podmioty wspierają branżę sportową. Istotne z punktu widzenia rozprawy były również decyzje Komisji Europejskiej, wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyroki polskich sądów krajowych oraz materiały pozyskane w drodze wniosków o udostępnienie informacji publicznej – w Polsce, Hiszpanii, Niderlandach oraz na Węgrzech.

Zaznaczyć przy tym należy, że dostęp do materiału badawczego był utrudniony z uwagi na brak jednolitego, przejrzystego systemu informacyjnego dotyczącego pomocy państwa we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz ze względu na powoływanie się przez organy władzy publicznej na istnienie tajemnic prawnie chronionych, w szczególności przy wsparciu udzielanym przez spółki z udziałem Skarbu Państwa.

W rozprawie świadomie odstąpiono od analizy pomocy państwa przyznawanej na podstawie programów pomocowych, których zadaniem było zrekompensowanie przedsiębiorstwom (w tym podmiotom rynku sportowego) negatywnych skutków pandemii COVID-19. Przyczyną jest nadzwyczajność tej sytuacji, jej bezprecedensowy charakter oraz rozmiar programów pomocowych, który z dużym prawdopodobieństwem nie powtórzy się przez następne dziesiątki lat. Istotne dla autora dysertacji było natomiast zaprezentowanie sytuacji pomocy państwa na rynku sportowym udzielanej w zwykłych warunkach gospodarczych, gdzie tym istotniejsze jest ściśle przestrzeganie reguł pomocy państwa, jak również skoncentrowanie się na przypadkach, które potencjalnie naruszają reguły pomocy państwa.

Rozprawa zawiera stan prawny i faktyczny aktualny na dzień 31 lipca 2024 roku.

Rozdział I. Podstawowe pojęcia i instytucje prawne z zakresu prawa pomocy państwa

1. Uwagi wprowadzające

Pomoc publiczna (w aktach prawa Unii Europejskiej określona jako pomoc państwa) jest ściśle związana z pojęciem państwa jako uczestnika obrotu gospodarczego na rynku. Pojęcie przedsiębiorstwa w prawie unijnym rozumiane jest w sposób funkcjonalny, także w znaczeniu przedmiotowym⁴⁴, co oznacza, że nie jest ono wyznaczane przez formę prawną przyjętą do prowadzenia działalności gospodarczej ani też przez sposób finansowania tej działalności⁴⁵. Państwo jednak nie tylko jest czynnym uczestnikiem obrotu gospodarczego – precyzyjna odpowiedź na pytanie dotyczące roli i aktywności państwa w gospodarce jest warunkowana treścią norm prawnych, dopuszczających lub wykluczających określoną aktywność podmiotów reprezentujących państwo. W niektórych przypadkach państwo musi substytuować mechanizm wolnorynkowy i wpływać na uczestników obrotu gospodarczego – w interesie publicznym jest bowiem wpływanie na efektywność gospodarowania przedsiębiorców. Najprościej rzecz ujmując, pomoc publiczna to w praktyce wsparcie udzielane przedsiębiorstwom przez organy władzy publicznej za pomocą różnych form i środków, które może wpływać na wolnorynkowe mechanizmy Unii Europejskiej. Pomoc publiczna jest jedną z form interwencji państwa w mechanizmy wolnego rynku, stąd też bez wątpienia wpływa ona na gospodarkę⁴⁶. Pojęcie pomocy publicznej zdefiniowano w art. 107 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.

⁴⁴ O pojęciu przedsiębiorcy w prawie i orzecznictwie unijnym szerzej zob. M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2012, str. 114-118.

⁴⁵ T. Długosz, *Państwo jako podmiot gospodarczy w prawie Unii Europejskiej – rozważania w kontekście spółki Skarbu Państwa* [w:] *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*. Tom II, red. M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka, Warszawa 2020.

⁴⁶ A. Wójtowicz-Dawid, *Pomoc publiczna udzielana przez gminy*, Warszawa 2020, str. 12-15.

Od czasu wejścia w życie traktatów założycielskich Unii Europejskiej celem polityki pomocy państwa jest ochrona jednolitego rynku unijnego poprzez zapewnienie możliwie niezakłóconej konkurencji na nim. Jeśli środki pomocy państwa ukierunkowane są na realizację właściwych przedsięwzięć, to mogą być one bardzo cennymi narzędziami dla państw członkowskich w realizacji uzasadnionych celów leżących w ich wspólnym interesie. Z drugiej strony nieograniczona pomoc państwa może uniemożliwić zasadom wolnego rynku nagradzanie najbardziej innowacyjnych i konkurencyjnych przedsiębiorstw oraz być wykorzystywana do stwarzania podziałów w obrębie jednolitego rynku lub budowania siły rynkowej w rękach nielicznych uczestników poszczególnych segmentów rynkowych. Z tego powodu nadzór nad pomocą państwa jest niezbędny do zachowania równych szans między uczestnikami wspólnego rynku, a Komisji Europejskiej powierzono zadanie zapewnienia, aby pomoc państwa planowana lub udzielana przez państwa członkowskie nie zakłócała nadmiernie konkurencji na rynku unijnym. Zdaniem R. Blicharza na funkcjonowanie europejskiego rynku może oddziaływać pomoc publiczna, która polega na działaniach państwa, w wyniku których określeni indywidualni przedsiębiorcy albo określone sektory gospodarki, branże przedsiębiorców lub określone regiony uzyskują pomoc, bez której mieliby trudności w utrzymaniu się na rynku, albo pomoc ta w sposób istotny przyczyniłaby się do przyspieszenia ich rozwoju. Takie zachowania państwa, choć uzasadnione z punktu widzenia interesu zainteresowanych pomocą beneficjentów, mogą wywołać negatywne skutki w zakresie konkurencji, ponieważ konkurenci podmiotów otrzymujących pomoc stawiani są w gorszej sytuacji⁴⁷.

Niniejszy rozdział zawiera rozważania o charakterze ogólnym, dotyczące wyjaśnienia pojęć składających się na tytuł rozprawy doktorskiej, przedstawienie cech identyfikujących pomoc państwa oraz zaprezentowanie systemu nadzoru nad udzielaniem pomocy państwa i jej monitorowania w polskim porządku prawnym oraz w wybranych porządkach prawnych państw Unii Europejskiej – Hiszpanii, Węgier oraz Niderlandach.

⁴⁷ R. Blicharz, *Pomoc publiczna* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*, red. Jan Grabowski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice 2008, str. 179.

2. Podstawowe pojęcia

2.1. Pojęcia państwa i źródeł (zasobów) państwowych w kontekście pomocy państwa

Rozpoczynając rozważania przy objaśnianiu podstawowych pojęć, należy rozpocząć od zdefiniowania terminu „państwo”. L. Dubel wskazuje, że państwo jako podmiot władzy jest trudno definiowalne, co w jego opinii się to głównie z różnymi postawami światopoglądowymi badaczy państwa i stąd wyniki definicji przedstawiają się różnie⁴⁸. W. Uruszczak definiuje państwo jako suwerenną organizację polityczną społeczeństwa zamieszkałego na określonym terytorium, w skład którego wchodzi trzy elementy: społeczeństwo, terytorium oraz zinstytucjonalizowana władza polityczna⁴⁹. J. Krukowski wskazuje natomiast, że państwo jest to historycznie ugruntowana organizacja współczesnych społeczeństw, odznaczająca się wysokim stopniem zorganizowania, zaś punktem wyjścia w jego kształtowaniu jest człowiek jako istota społeczna, która dążąc do zaspokajania potrzeb materialnych i duchowych łączy się z innymi ludźmi, tworząc grupy społeczne zarówno niesformalizowane (rodzina, plemię, naród), jak i sformalizowane (partie polityczne, państwa, organizacje międzynarodowe)⁵⁰.

Sformułowanie jednoznacznej definicji „państwo” nastrocza pewne trudności. Wskazuje się, że państwem nazywamy „typ wspólnoty politycznej obejmujący zespół norm politycznych oraz zbiorowość społeczną zajmującą określony obszar terytorialny i podporządkowaną jednemu ośrodkowi suwerennej władzy politycznej”⁵¹. Natomiast jedną z najczęściej przyjmowanych definicji – z uwagi na jej prostotę i praktyczność – jest ta sformułowana przez G. Jellinka, która definiuje państwo jako „trwały związek ludzi stale zamieszkujących na określonym terytorium, podlegających władzy zwierzchniej”⁵². W doktrynie prawa przyjmuje się również definicję przytoczoną w sprawie *Deutsche Continental Gas Gesellschaft przeciwko Polsce* w 1929 roku: „Państwo może istnieć tylko wtedy, gdy posiada pewne terytorium, społeczność ludzką żyjącą na tym terytorium, rząd

⁴⁸ L. Dubel, *O pojęciu i istocie państwa* [w:] *Nauka o państwie i polityce*, Lech Dubel, Jarosław Kostrubiec, Grzegorz Ławnikowicz, Zbigniew Markwart, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022, str. 56.

⁴⁹ W. Uruszczak, *Historia państwa i prawa polskiego (966-1795)*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 4, Warszawa 2021, str. 29.

⁵⁰ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004, str. 14.

⁵¹ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 1996, str. 261-264.

⁵² Zob. M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii*, Tom 1. Teoria polityki, Zakamycze 1999, str. 218.

wykonyjący władzę nad tą społecznością i terytorium. Te wymogi są uznawane za niezbędne i niemożliwe jest wyobrażenie sobie państwa bez któregośkolwiek z nich”⁵³.

Objasniając pojęcie „państwo” należy zadać sobie pytanie o jego rolę – mianowicie które obowiązki powinny należeć do państwa, a którymi może swobodnie zajmować się jednostka; pytanie to jest stawiane we współczesnym sporze politycznym we wszystkich krajach demokratycznych⁵⁴. K. Sidorkiewicz wskazuje, że spór co do roli państwa w kontekście równowagi między państwem a społeczeństwem obywatelskim przedstawił amerykański politolog A. Heywood. Opisał on bowiem kilka form państwa: państwo minimalne, państwo rozwojowe, państwo socjaldemokratyczne, państwo skolektywizowane i państwo totalitarne⁵⁵.

Na potrzeby niniejszej rozprawy brak jest konieczności szerszego przedstawienia każdej z wyżej wymienionych form, jednak dla wszystkich z nich charakterystyczne jest istnienie i wykonywanie władzy państwowej (publicznej) – w szerszym lub węższym zakresie. J. Symonides wskazuje przy tym, że analiza kryteriów państwowości prowadzi do wniosku, że najważniejszą rolę w nim odgrywa wymóg posiadania efektywnego, ustabilizowanego rządu, a władza musi być wykonywana w stosunku do ludzi zamieszkujących dane terytorium⁵⁶.

W doktrynie prawa gospodarczego, gdy opisywane jest pojęcie państwa, to najczęściej podkreślana jest jego władcza rola, która obejmuje możliwość wywierania wpływu na adresatów norm za pomocą przymusu państwowego oraz dystrybucję zasobów publicznych. L. Kieres wskazuje, że gdy mówimy o pojęciach „władza publiczna” oraz „organ władzy publicznej” rozumiemy przez to system powołanych przez prawo organów reprezentujących Państwo i związki samorządowe. Z kolei przez władztwo publiczne rozumie się atrybut organu władzy publicznej, który polega na możliwości jednostronnego określenia praw i obowiązków drugiego podmiotu jako uczestnika stosunku publicznoprawnego. Gdy treścią stosunku prawnego jest obowiązek tego podmiotu – uznajemy, że władztwo publiczne polega nadto na możliwości stosowania przez organ władzy publicznej własnych środków przymusu do wyegzekwowania tego obowiązku⁵⁷.

⁵³ Sprawa Deutsche Continental Gas Gesellschaft przeciwko państwu polskiemu, 1929, [1929] 5 ILR 11.

⁵⁴ K. Sidorkiewicz, Współczesne ujęcie funkcji państwa, *Studia Elbląskie* XI/2010, str. 215-216.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ J. Symonides, *Państwo jako podmiot prawa międzynarodowego – elementy składowe i istota państwa* [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, str. 120-121.

⁵⁷ L. Kieres, *Podstawowe zasady administracyjnego prawa gospodarczego. 1. Zagadnienia wprowadzające* [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, Andrzej Borkowski, Adam Chełmoński, Maciej Guziński, Karol Kiczka, Leon Kieres, Tadeusz Kocowski, Marek Szydło, Kolonia Limited, wyd. 3, Wrocław 2009, str. 11-12.

W naukach społecznych władzę definiowano do tej pory na wiele sposobów. Wydaje się jednak, że najtrafniej przedstawili ją J. Magee i A. Galinsky, którzy wskazali, że władza to „asymetryczna kontrola nad cenionymi zasobami w relacjach społecznych”. B. Wojciszke wskazuje, że ta zwięzła definicja jest wystarczająco bogata w treść i zawiera wszystkie jej istotne aspekty – takie jak założenia, że istotą władzy jest kontrola zasobów, władza jest z natury asymetryczna oraz że istnieje ona tylko w relacjach społecznych⁵⁸. Jeśli zatem posiadanie władzy wpisuje się w realizację wszystkich wyżej wskazanych aspektów, to można dojść do wniosku, że aby była ona sprawowana skutecznie, to w obrębie terytorium państwowego może funkcjonować tylko jedna władza. Do takich wniosków doszedł STSM w sprawie statku „Lotus” z 1927 roku⁵⁹.

Wyżej wspomniano, że władza państwowa obejmuje zwierzchnictwo i dystrybuowanie zasobami. Często są to zasoby materialne, ale również i takie dobra, jak uznanie i aprobaty społeczna, kontrola i możliwość podejmowania decyzji⁶⁰. W dalszej części niniejszej rozprawy autor będzie się skupiać głównie na zasobach materialnych, kontroli i możliwości podejmowania decyzji. Władztwem publicznym nie dysponują jednak wyłącznie klasycznie rozumiane organy władzy publicznej – są to również m.in. spółki Skarbu Państwa, które sprawują władztwo korporacyjne, które stanowi w istocie pewien rodzaj władzy publicznej⁶¹. Na to wskazuje również brzmienie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 września 2006 roku o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców⁶², zgodnie z którym organ publiczny to organ administracji rządowej, inny organ państwowy, organ jednostki samorządu terytorialnego lub związku tych jednostek, a także inny podmiot, który z mocy prawa lub na podstawie czynności prawnej realizuje zadania z zakresu administracji publicznej.

Pojęcie „źródła państwowe” jest immanentnie związane z zasobami. To państwo bowiem, sprawując władzę, dokonuje ich redystrybucji i podejmuje pozostałe związane z nimi decyzje. Zgodnie z definicją słownikową „państwowy” oznacza „odnoszący się do państwa – organizacji politycznej”, zaś „należący do państwa” oznacza „przez państwo wyznaczany,

⁵⁸ B. Wojciszke, *Psychologia władzy*, Nauka, numer 2, Biuro Upowszechniania i Promocji Nauki PAN, 2011, str. 51-52.

⁵⁹ The “Lotus” Case, Permanent Court of International Justice (PCIJ) 1927, Ser. A, nr 10.

⁶⁰ B. Wojciszke, *op. cit.*, str. 51.

⁶¹ Na temat katalogu organów publicznych wykonujących władztwo publiczne zob. P. Nowak, *Władza publiczna podmiotów prywatnych*, Kraków 2022, str. 261-262.

⁶² Dz. U. z 2021 r., poz. 2205, dalej jako: u.p.s.f.

ustalany, udzielany, zarządzany, kierowany, itp.”⁶³. Wykorzystanie zasobów państwowych jest związane z oddziaływaniem państwa na gospodarkę. Oddziaływanie na gospodarkę przez państwo na przełomie XX i XXI w. w głównej mierze przybiera postać różnego rodzaju subwencji i dotacji⁶⁴.

Z uwagi na fakt, że niniejsza praca dotyczy zasad związanych z ochroną konkurencji w Unii Europejskiej, kluczowe jest przybliżenie pojęcia „źródeł państwowych” w kontekście europejskiego prawa konkurencji. P. Podsiadło wskazuje, że na jego gruncie zasoby państwa są pojęciem, które ujmowane jest w znaczeniu ekonomicznym. Znaczenie ekonomiczne odwołuje się do transferu zasobów, który ma miejsce w efekcie interwencji instytucji publicznej. Co ważne, w tym rozumieniu zasoby te mogą, ale nie muszą pochodzić z budżetu publicznego lub kontrolowanego przez państwo – istotna jest ingerencja instytucji publicznej, dokonująca redystrybucji zasobów⁶⁵. Ma to związek z tym, że przesłanką wystąpienia pomocy państwa jest wpływ władzy publicznej na dokonanie transferu zasobów – przypisywalność transferu władztwa publicznego.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej można dostrzec dwa sposoby ekonomicznego ujęcia źródeł (zasobów) państwa. Pierwszym z nich (ujęcie szersze) jest uznanie, że pomoc udzielana z zasobów państwa to wszelka korzyść przyznawana w drodze ingerencji państwa, w tym w drodze regulacji, spełniająca ten warunek bez względu na transfer zasobów państwowych; innymi słowy, zakaz jej udzielania obejmuje wszelką pomoc przyznawaną przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych i nie ma potrzeby dokonywania jakiegokolwiek rozróżnienia w zależności od tego, czy pomoc jest przyznawana bezpośrednio przez państwo, czy przez instytucje publiczne lub prywatne ustanowione lub wyznaczone przez nie w celu administrować pomocą⁶⁶. Natomiast w drugim z nich (ujęcie węższe) zasoby państwa są zasobami, które przynależą bezpośrednio do budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jak również do budżetu jakiegokolwiek przedsiębiorstwa publicznego bądź instytucji prywatnej utworzonej albo kontrolowanej przez państwo⁶⁷.

⁶³ Słownik języka polskiego, red. Witold Doroszewski, wyd. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1958-1969.

⁶⁴ W. Frotscher, U. Kramer, *Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht*, C.H. Beck, wyd. 8, 2024, str. 228 i n.

⁶⁵ P. Podsiadło, Finansowanie pomocy publicznej na ochronę środowiska w Unii Europejskiej – zagadnienia interpretacyjne [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 437, 2016, str. 351-352.

⁶⁶ Zob. wyrok Sądu z dnia 30 stycznia 1985 roku, 290/83, pkt. 14-18.

⁶⁷ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 marca 2001 roku, C-379/98.

W związku z powyższym, na potrzeby badań, uwzględniając pojęcia „państwo” i „zasoby państwowe” autor przyjął, że redystrybucja zasobów państwowych (najczęściej finansowych, jednak nie tylko) następuje na właściwe cele beneficjentów tego wsparcia przewidziane przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Takie działanie może jednak być potencjalnie kwalifikowane jako niedozwolona pomoc państwa, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego rozdziału, podobnie jak o zasobach państwowych przy uwagach dotyczących art. 107 ust. 1 TFUE – ze szczególnym uwzględnieniem dorobku orzeczniczego.

2.2. Pojęcia pomocy państwa i pomocy publicznej

Definiując pojęcie „pomoc państwa” warto odwołać się do treści Zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE⁶⁸. Zaznaczyć przy tym należy, że to zawiadomienie dotyczy wyłącznie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, które zarówno Komisja, jak i organy krajowe (w tym sądy krajowe) stosują w połączeniu z obowiązkiem zgłoszenia i stosowania klauzuli zawieszającej określonej w art. 108 ust. 3 TFUE. Nie dotyczy ono natomiast zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 107 ust. 2 i 3 oraz art. 106 ust. 2 TFUE, której ocena zgodności z TFUE leży w gestii Komisji. W samym zawiadomieniu wyjaśnia się natomiast, w jaki sposób Komisja rozumie art. 107 ust. 1 Traktatu zgodnie z interpretacją Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Choć Zawiadomienie nie stanowi źródła prawa, to pojęcie pomocy państwa objaśnione w nim ułatwia zdefiniowanie tego pojęcia.

W Zawiadomieniu wskazuje się, że zasady pomocy państwa mają zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy beneficjentem środka jest „przedsiębiorstwo”. TSUE definiuje przedsiębiorstwa jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą, bez względu na ich status prawny i sposób ich finansowania⁶⁹. W związku z tym kwalifikacja podmiotu jako „przedsiębiorstwo” na poziomie prawa krajowego, nie jest w ocenie Komisji decydująca – na przykład podmiot zaklasyfikowany zgodnie z prawem krajowym jako stowarzyszenie lub klub sportowy może zostać uznany za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Ta sama zasada ma zastosowanie do podmiotu, który formalnie jest częścią administracji

⁶⁸ Informacje instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, 2016/C 262/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=PL) (dostęp: 01.05.2024 r.)

⁶⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2000 r. w sprawach połączonych od C-180/98 do C-184/98 Pavlov i in., ECLI:EU: C:2000:428, pkt 74; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze SpA i in., ECLI:EU:C:2006:8, pkt 107.

publicznej. Jedynym istotnym kryterium jest fakt, czy podmiot ten prowadzi działalność gospodarczą. Komisja wskazuje dodatkowo, że o stosowaniu zasad pomocy państwa nie decyduje to, czy dany podmiot utworzono po to, aby przynosił zyski oraz że klasyfikacja podmiotu jako przedsiębiorstwa zawsze odnosi się do konkretnej działalności. Podmiot prowadzący jednocześnie działalność gospodarczą i działalność o charakterze niegospodarczym powinien być traktowany jako przedsiębiorstwo jedynie w odniesieniu do działalności gospodarczej⁷⁰. Według Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej działalnością gospodarczą jest wszelka działalność polegająca na oferowaniu na rynku towarów i usług⁷¹.

T. Kocowski, charakteryzując działalność gospodarczą, wskazuje, że należy ona do jednej z najważniejszych form aktywności ludzkiej, choć współcześnie jej prowadzenie lub nie, jest w istocie jedynie wynikiem dokonywanego przez jednostkę aktu swobodnego wyboru. Kojarzona jest ona z procesem powstawania dóbr oraz świadczenia usług zaspokajających potrzeby społeczne. Potrzeby te zaspokajane są poprzez ich wytwarzanie, ale także dystrybucję (chodzi tu o podział, repartycje dóbr i usług pomiędzy członków społeczeństwa) oraz konsumpcję. Konsumpcja stanowi niejako cel i zakończenie procesu działalności gospodarczej. Autor ten wskazuje, że pojęcie działalności gospodarczej niewątpliwie stanowi kategorię ekonomiczną, co oznacza, że jego zakres z powodzeniem można ustalać i analizować na gruncie nauk ekonomicznych, niezbędne jest jednocześnie ustalenie pojęcia działalności gospodarczej na gruncie prawnym⁷². W polskim prawodawstwie kluczową definicją działalności gospodarczej jest ta zawarta w art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców⁷³, zgodnie z którym działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Tym samym działalność gospodarcza wykazuje się czterema normatywnymi cechami, takimi jak: zorganizowanie, zarobkowość, wykonywanie we własnym imieniu oraz ciągłość⁷⁴.

⁷⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 2010 roku w sprawie C-480/09 P *AcquaElectrabel Produzione SpA przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2010:787, pkt 47–55.

⁷¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 1987 roku w sprawie 118/85 *Komisja przeciwko Włochom*, ECLI:EU:C:1987:283, pkt 7; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 1998 roku w sprawie C-35/96 *Komisja przeciwko Włochom*, ECLI:EU:C:1998:303, pkt 36.

⁷² T. Kocowski, § 6. *Działalność gospodarcza* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*. Tom 8A System Prawa Administracyjnego, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2013, str. 124-126.

⁷³ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, dalej jako: p.p.

⁷⁴ A. Powalowski, *Rozdział III. Działalność gospodarcza i jej cechy* [w:] *Nowe prawo przedsiębiorców*, Anna Dobaczewska, Andrzej Powalowski, Hanna Wolska, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2018, str. 27.

C. Kosikowski i M. Etel wskazują, że termin „działalność gospodarcza” oraz jego normatywne rozumienie ma podstawowe znaczenie dla regulacji prawnej stosunku państwa dla procesów gospodarczych. Krytykują przy tym polską definicję tego pojęcia, obejmującego zarobkowość, zorganizowanie oraz ciągłość, wskazując na problemy interpretacyjne związane z każdym z tych pojęć oraz fakt, że zupełnie nie uwzględnia ono dorobku prawa europejskiego. Autorzy wskazują bowiem, że w prawie unijnym zwrot „działalność gospodarcza” pojawia się tylko raz, w art. 75 TFUE, gdzie nie został zdefiniowany. Przepisy traktatowe oraz przepisy prawa wtórnego posługują się innymi terminami, odróżniając wśród nich „przedsiębiorczość” oraz „świadczenie usług”. Autorzy w pewnym uproszczeniu przyjmują, że to, co w Polsce stanowi działalność gospodarczą, dla Unii Europejskiej stanowi formy aktywności nazwane odrębnie przedsiębiorczością i świadczeniem usług. Przedsiębiorczość cechuje komercyjny (odpłatny) charakter działalności oraz jej samodzielność (np. w zakresie organizacji) stałość (powtarzalność) i transgraniczność (określenia sytuacji prawnej przedsiębiorcy w zakresie wykonywania działalności na terytorium Unii Europejskiej). Usługi natomiast polegają na świadczeniach wykonywanych poza obszarem objętym swobodą przepływu towaru, kapitału i osób. Są one wykonywane odpłatnie i transgranicznie, nie muszą jednocześnie być wykonywane w sposób ciągły, bo mają charakter czasowy (przejściowy). W związku z tym autorzy proponują, że mając na uwadze fakt, że Konstytucja RP używa zwrotu „wolność działalności gospodarczej”, a co za tym idzie występującą konieczność jego zachowania w ustawach regulujących prowadzenie działalności gospodarczej, zawrzeć nową definicję tego pojęcia. Najpierw należy uznać, że działalność gospodarcza oznacza przedsiębiorczość lub usługi, zaś następnie je zdefiniować. Przedsiębiorczość mogłaby być charakteryzowana jako działalność odpłatna, samodzielnie zorganizowana i wykonywana w sposób profesjonalny i stały na terytorium Unii Europejskiej w zakresie określonym krajowymi i europejskimi klasyfikacjami statystycznymi w odniesieniu do wytwarzania i przetwarzania towarów, poszukiwania i rozpoznawania oraz wydobywania kopalin ze złóż naturalnych, a także leśnictwa oraz rybołówstwa morskiego. Usługi natomiast powinny być definiowane jako działalność w zakresie usług materialnych i niematerialnych, wykonywaną odpłatnie i czasowo (przejściowo) oraz na zasadzie transgraniczności. Poza ramami usług należałoby pozostawić czynności zaliczane do przedsiębiorczości⁷⁵. Postulaty C. Kosikowskiego oraz M. Etela nie znalazły jednak odzwierciedlenia w procesie ustawodawczym.

⁷⁵ C. Kosikowski, M. Etel, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2014, str. 29-36.

Często zamiennie dla sformułowania „pomoc państwa” używa się pojęcia „pomoc publiczna” – wskazując jednocześnie, że ani w unijnym prawie pierwotnym, ani w unijnym prawie wtórnym brak jest jego jednoznacznej definicji. D. Kijowski wskazuje, że prawo wspierania ze środków publicznych (sfera udzielania różnym osobom pomocy finansowej przez państwo) od czasu tzw. wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku jest aktywnie rozwijającą się dziedziną prawa. Władza publiczna bowiem dostrzegła wówczas i dziś zauważa celowość, a nawet konieczność wspierania obywateli, ich zrzeszeń oraz przedsiębiorców ze środków publicznych i ustanawia różne regulacje prawne określające zasady, warunki i zakres takiego wsparcia. Powstające w tym celu normy prawne możemy określić mianem „prawa wspierania ze środków publicznych” (w zakresie wsparcia udzielanego przedsiębiorcom zwanym „prawem pomocy publicznej”)⁷⁶. Termin „pomoc publiczna” jest terminem przyjętym w polskim porządku prawnym, jednak w ramach regulacji unijnej pojęcie to należy przede wszystkim określać mianem „pomocy państwa”. Art. 107 ust. 1 TFUE nie zawiera *expressis verbis* definicji pomocy państwa. D. Schina wskazuje, że ma to służyć wykluczeniu sytuacji, w której zbyt sztywna definicja traktatowa jest w różny sposób obchodzona przez państwa członkowskie. Co więcej, zabieg ten miał na celu umożliwienie Komisji i Trybunałowi dokonywania własnej interpretacji tego pojęcia w możliwie szeroki i elastyczny sposób⁷⁷. Pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE ujęta jest w sposób bardzo szeroki. Wskazuje na to już samo użycie w treści wspomnianego przepisu wyrażenia „wszelka pomoc” (ang. *any aid*) oraz „pomoc bez względu na formę” (ang. *in any form*). Pomoc taka przyjąć może postać pomocy udzielanej w sposób zarówno bezpośredni, jak i pośredni, zaś samo przyznanie pomocy odnosi skutek w postaci obciążenia budżetu państwowego, samorządowego lub podmiotów mogących korzystać ze środków publicznych w jakikolwiek sposób. Uznanie danego rodzaju środka za pomoc państwa nie zależy ani od nazwy wsparcia nadanej przez państwo członkowskie, ani od subiektywnej oceny Komisji. Ma ono charakter prawny i powinno być interpretowane w oparciu o elementy obiektywne⁷⁸.

Z wyżej wskazanych powodów w dalszej części dysertacji autor będzie używał głównie pojęcia „pomoc państwa” jako pojęcia wiodącego, występującego wprost w przepisach TFUE,

⁷⁶ D. Kijowski, *Rozdział V. Uprawnienia administracyjne* [w:] System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne. Tom 7, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2017, str. 340.

⁷⁷ D. Schina, *State aids under the EEC treaty, articles 92 to 94*, Oxford: ESC Publishing, 1987, str. 13.

⁷⁸ R. Blicharz, K. Horubski, M. Pawełczyk, *Rozdział XI. Prawo konkurencji w systemie publicznego prawa gospodarczego* [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom 8B, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2018, str. 822.

w przeciwieństwie do pojęcia „pomoc publiczna”, które jednakże będzie używane w przypadku cytowania właściwych źródeł.

K. Pamuła-Wróbel oraz B. Grzegorzewska zaznaczają, że pomoc państwa to pojęcie obiektywne zdefiniowane bezpośrednio w art. 107 ust. 1 TFUE jako wszelkie środki wynikające z interwencji państwa lub użycia zasobów państwowych, które mogą zakłócać wymianę handlową między państwami członkowskimi i które sprzyjają beneficjentowi i zakłócają konkurencję lub grożą jej zakłóceniem⁷⁹. Warto jednak zaznaczyć, że prawo pierwotne zezwala instytucjom unijnym na akceptację ewentualnych zakłóceń konkurencji, wynikających ze stosowania pomocy państwa, jeśli pomagają one osiągnąć inne cele Unii Europejskiej, w szczególności ekonomiczne, społeczne i polityczne.

Bezpośrednio z przepisu art. 107 ust. 1 TFUE doktryna wywodzi następujące czynniki warunkujące kwalifikację interwencji jako pomocy publicznej w rozumieniu prawa unijnego (tzw. przesłanki pomocy publicznej): pomoc udzielana przedsiębiorstwom, pomoc udzielana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych, pomoc przynosząca korzyść – „sprzyjająca”, pomoc selektywna – „sprzyjanie niektórym”, pomoc zakłócająca lub grożąca zakłóceniem konkurencji, pomoc wpływająca na wymianę handlową. Przesłanki te odpowiadają na następujące pytania: kto udziela, komu udziela, co udziela, w jaki sposób i jaki wywołuje to efekt⁸⁰. Pojęcie to jest zatem bardzo szerokie i wymaga każdorazowej, szczegółowej oceny obejmującej zakres podmiotowy i przedmiotowy.

UOKiK wskazuje, że pomoc państwa może być udzielana w szczególności za pomocą takich środków prawnych, jak dotacje i inne bezzwrotne świadczenia, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (bezpośrednio dla przedsiębiorców), refundacje oraz rekompensaty, zwolnienia z podatku, odliczenia od podatku, obniżki lub zmniejszenia, powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, zaniechanie poboru podatku, obniżenie wysokości opłaty, zwolnienie z opłaty lub zaniechanie poboru opłaty; umorzenie w całości lub części zaległości podatkowej wraz z odsetkami lub umorzenie w całości lub części odsetek od zaległości podatkowej, oddanie do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych dla przedsiębiorcy od oferowanych na rynku, zbycie mienia

⁷⁹ B. Grzegorzewska, K. Pamuła-Wróbel, *Podstawowe pojęcia i system źródeł prawa pomocy publicznej* [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia. Perspektywa podmiotu udzielającego pomocy i jej beneficjenta w Polsce*, red. Adam A. Ambroziak, Katarzyna Pamuła-Wróbel, Robert Zenc, wyd. 1 Wolters-Kluwer, Warszawa 2020, str. 25-26.

⁸⁰ B. Grzegorzewska, K. Pamuła-Wróbel, *Podstawowe pojęcia... op. cit.*, str. 25-26.

będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku (np. w drodze prywatyzacji), wniesienie kapitału lub konwersja wierzytelności na kapitał, preferencyjne kredyty, pożyczki (w tym warunkowo umorzone), poręczenia i gwarancje⁸¹.

Natomiast Komisja Europejska w Zawiadomieniu Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wskazała następujące przykłady form przekazania zasobów państwowych, które stanowią korzyści: dotacje bezpośrednie, kredyty i pożyczki, gwarancje, objęcie udziałów w kapitale przedsiębiorstwa, świadczenia w naturze, sprzedaż przez władze publiczne przedsiębiorstwom towarów lub usług poniżej ceny rynkowej, świadczenie usług na rzecz władz państwowych po cenach wyższych niż ceny rynkowe⁸².

Drugą kategorią środków dotyczących przekazania zasobów państwowych jest rezygnacja z poboru przez władze świadczeń publicznoprawnych lub przyznanie ulg lub zwolnień. Jako przykłady można wskazać zwolnienia lub ulgi w zakresie zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne czy zwolnienie z obowiązku zapłaty kar pieniężnych lub grzywien⁸³.

W orzecznictwie wskazuje się, że mając na uwadze cel art. 107 ust. 1 TFUE, jakim jest zapewnienie niezakłóconej konkurencji, w tym między przedsiębiorstwami publicznymi a prywatnymi, pojęcie „pomocy” w rozumieniu tego postanowienia nie może obejmować środka przyznanego przedsiębiorstwu przy użyciu zasobów państwowych, w sytuacji gdy przedsiębiorstwo to mogłoby uzyskać taką samą korzyść w okolicznościach, które odpowiadają normalnym warunkom rynkowym⁸⁴. Oceny warunków, w których tego rodzaju korzyść została przyznana, dokonuje się więc, co do zasady, z zastosowaniem zasady „prywatnego podmiotu gospodarczego”⁸⁵.

Sposób kwalifikacji pomocy państwa w świetle przepisów prawa unijnego (w szczególności art. 107 ust. 1 TFUE) zostanie omówiony w dalszej części niniejszego rozdziału.

⁸¹ Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2020 roku, UOKiK, Warszawa, grudzień 2021 roku, str. 9-10.

⁸² Pkt 51 Zawiadomienia.

⁸³ A. Maziarz, *Rozdział IX. Antykonkurencyjne działania i środki państwowe* [w:] Reguły konkurencji Unii Europejskiej, Warszawa 2019.

⁸⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 11 listopada 2021 roku, C-933/19 P, Autostrada Wielkopolska S.A. przeciwko Komisji.

⁸⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 10 grudnia 2020 roku, C-160/19 P, Comune di Milano przeciwko Komisji.

2.3. Pojęcie podmiotu rynku sportowego

Aby móc nakreślić krąg beneficjentów pomocy państwa w obszarze zakreślonym na potrzeby niniejszej dysertacji, konieczne jest scharakteryzowanie podmiotów, które tę pomoc otrzymują. W celu ich odpowiedniego scharakteryzowania, autor będzie używał pojęcia zawartego w tytule pracy „podmiot rynku sportowego”, co determinuje potrzebę udzielenia w pierwszej kolejności odpowiedzi na pytanie, czym jest „rynek sportowy”.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Komisję Europejską w Białej księdze na temat sportu, aktywność sportowa podlega prawu unijnemu, zaś prawo konkurencji oraz przepisy dotyczące rynku wewnętrznego mają zastosowanie do sportu, o ile jest on rodzajem działalności gospodarczej⁸⁶. Szczegóły dotyczące zdefiniowania rynku sportowego Komisja umieściła w Dokumencie roboczym⁸⁷, stanowiącym załącznik do Białej księgi na temat sportu. W Aneksie I do Dokumentu towarzyszącego Białej księdze na temat sportu Komisja w punkcie 3.4. (*Anti-trust*) wskazała, że w orzecznictwie sądów wspólnotowych i praktyce decyzyjnej Komisji ustalono, że działalność gospodarcza w kontekście sportu wchodzi w zakres prawa UE, w tym w zakresie wspólnotowych reguł konkurencji i swobód rynku wewnętrznego. Działalność gospodarcza jest definiowana jako „oferowanie towarów lub usług na rynku”.

Aby zrozumieć, czym jest rynek sportowy, Komisja odsyła do art. 101 i 102 TFUE⁸⁸. Wskazuje, że krajowe i międzynarodowe stowarzyszenia sportowe to zwykle organy, które przyjmują sportowe regulacje prawne, których kluby sportowe i sportowcy muszą przestrzegać. Jeśli ich celem lub skutkiem jest ograniczenie lub zakłócenie konkurencji w ramach wspólnego rynku i wpływają na wymianę handlową między państwami członkowskimi – co jest zabronione w ramach 101 TFUE – to są one zakazane. Art. 102 TFUE zakazuje natomiast nadużywania przez jedno lub więcej przedsiębiorstw pozycji dominującej na wspólnym rynku lub na znacznej jego części w zakresie, w jakim może to wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Do celów zastosowania tego przepisu należy określić

⁸⁶ Komisja Europejska, *Biała księga na temat sportu*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2007) 391, Bruksela 2007.

⁸⁷ Dokument roboczy służb Komisji *Unia Europejska i sport: tło i kontekst – dokument towarzyszący Białej księdze na temat sportu*, COM(2007) 391, Bruksela 2007, dalej jako: Dokument towarzyszący Białej księdze na temat sportu.

⁸⁸ W oryginale Dokumentu jako art. 81 i 82 TWE.

właściwy rynek. Komisja wskazuje, że związki sportowe mają zazwyczaj praktyczne monopole w danym sporcie i w związku z tym można je zwykle uznać za dominujące na rynku organizacji imprez sportowych zgodnie z art. 102 TFUE. Nawet jeśli związek sportowy nie działa na danym rynku, można uznać, że zajmuje on pozycję dominującą, jeżeli działa na tym rynku za pośrednictwem swoich członków (np. klubów lub drużyn sportowych)⁸⁹. W związku z tym „właściwym rynkiem” będzie rynek imprez sportowych, w ramach którego uczestniczą zrzeszeni sportowcy lub kluby lub zespoły sportowe – czy to na poziomie krajowym, czy też na poziomie międzynarodowym.

W Dokumencie towarzyszącym Białej księdze na temat sportu Komisja odnosi się również do konieczności kontroli udzielania pomocy państwa na rynku sportowym. Jej celem jest zapewnienie, aby interwencje rządowe nie zakłócały konkurencji i handlu wewnątrzspółnotowego. Komisja wskazuje, że o ile wsparcie jest udzielane na sport amatorski lub podmiotom o zasięgu jedynie lokalnym, to ryzyko zakłóceń jest niewielkie, natomiast pomoc państwa dla klubów zawodowych lub sportowców zawodowych może stwarzać problemy w zakresie zgodności z unijnymi zasadami pomocy państwa, ponieważ kluby zawodowe prowadzą działalność gospodarczą i w związku z tym są uznawane za przedsiębiorstwa w rozumieniu unijnych reguł konkurencji. Komisja odstąpiła od przyjęcia szczegółowych wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz sportu, jednak wskazała, że nie jest możliwe ogólne zwolnienie sportu z zasad pomocy państwa, gdyż byłoby to wprost sprzeczne z TWE (TFUE)⁹⁰.

Jako przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą Komisja Europejska określa przede wszystkim zawodowe (profesjonalne) kluby sportowe, traktując je jako przedsiębiorstwa angażujące się w działalność gospodarczą. R. Zenc wskazuje, że w orzeczeniach dotyczących zwłaszcza klubów piłkarskich⁹¹ Komisja podkreślała wielokrotnie, że prowadzą one działalność gospodarczą na wielu różnych rynkach jednocześnie, i to innych aniżeli ten związany z uczestnictwem w rozgrywkach piłki nożnej, np.: na rynku transferu (sprzedaży i kupna) piłkarzy zawodowych, reklamy (np. udostępnianie powierzchni reklamowych), sponsoringu (zawieranie umów sponsorskich), sprzedaży biletów na krajowe i międzynarodowe imprezy sportowe, marketingowym (ang. *merchandising*), sprzedaży praw medialnych (transmisji/relacji w mediach), redystrybucji dochodów

⁸⁹ Dokument towarzyszący Białej księdze..., *op. cit.*

⁹⁰ Dokument towarzyszący Białej księdze..., *op. cit.*

⁹¹ Poniższy katalog można odnieść zasadniczo do każdego sportu zespołowego, czy nawet indywidualnego.

w federacjach sportowych, dystrybucji gadżetów (sprzedaży artykułów promocyjnych)⁹². Z racji tego, że wiele z tych aktywności jest *de facto* podejmowanych poza granicami kraju macierzystego, to można uznać, że w ich przypadku występuje element transgraniczny.

„Podmiot rynku sportowego” to zatem podmiot, który na tym rynku funkcjonuje co najmniej w ramach organizowanego współzawodnictwa sportowego – niezależnie od tego, czy jest on osobą fizyczną, klubem sportowym czy jeszcze inną jednostką organizacyjną. Istotne w kontekście badań jest to, czy będąc przedsiębiorstwem otrzymuje on pomoc pochodzącą od państwa lub udzieloną z zasobów państwowych w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Zdefiniowanie sportowca prowadzącego działalność gospodarczą nie stanowi problemu. Jest to osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą w zakresie sportu⁹³. W przypadku klubów sportowych na przykładzie Polski status prawny i formy organizacyjnoprawne klubów sportowych określone zostały w przepisach rozdziału 2 „Kluby sportowe i związki sportowe” ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie⁹⁴. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.s. klub sportowy prowadzi działalność sportową jako osoba prawna. Zgodnie z uzasadnieniem projektu u.s. kluby mogą działać jako spółki kapitałowe czy stowarzyszenie, co pociąga za sobą obowiązek wpisu do odpowiedniego rejestru. Podejmując próbę zdefiniowania pojęcia „klub sportowy” w oparciu o powyższe przepisy, przyjęć należy, że: „Klub sportowy to osoba prawna prowadząca działalność sportową, zarejestrowana na terenie Polski”. Zgodnie z przepisami uzyskanie osobowości prawnej stanowi warunek sine qua non powstania klubu sportowego.

Warto jednak podkreślić raz jeszcze, że na gruncie oceny zgodności wsparcia z przepisami TFUE nie ma znaczenia forma prawna prowadzenia działalności gospodarczej, istotny jest jedynie fakt jej prowadzenia.

Pojęcie „podmiotu rynku sportowego” oraz dokładne doprecyzowanie „rynku sportowego” (jako właściwego dla odpowiedniego zastosowania przy ocenie pomocy państwa

⁹² R. Zenc, *Pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną* [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia...* *op. cit.*, str. 279.

⁹³ Jako przykład można podać polskiego żużlowca Bartosza Zmarzlika, który prowadzi (na dzień 09.01.2023 r.) działalność gospodarczą pod firmą PRZEDSIĘBIORSTWO WIELOBRANŻOWE BARTOSZ ZMARZLIK (NIP: 5971685345), którego przeważającą działalnością gospodarczą według CEIDG jest pozostała działalność związana ze sportem (93.19.Z). Bartosz Zmarzlik jest żużlowcem, który bierze udział w wielu krajowych i międzynarodowych rozgrywkach we współzawodnictwie w sporcie żużlowym.

⁹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1599, 2185, dalej jako u.s.

na rynku sportowym art. 107 i 108 TFUE) zostanie szerzej zaprezentowane w rozdziale II niniejszej dysertacji.

2.4. Pojęcie (nie)przejrzystości pomocy państwa

Zgodnie ze słownikową definicją „przejrzysty” oznacza „łatwy do odgadnięcia, odczytania, zrozumienia; jasny, zrozumiały, jednoznaczny⁹⁵”. Dodanie partykuły „nie” i utworzenie słowa „nieprzejrzysty” oznacza zatem „trudny do odgadnięcia, odczytania, zrozumienia; niejasny, niezrozumiały, niejednoznaczny”. Odnosząc to pojęcie do udzielania pomocy państwa można zatem powiedzieć, że aby pomoc mogła być uznana za „przejrzystą” to oznacza, że zasady udzielania, nadzorowania i monitorowania tej pomocy są jasne i zrozumiałe, a beneficjenci i podmioty udzielające pomocy postępują zgodnie z ustanowionymi regułami.

Na pojęcie przejrzystości w pomocy państwa zwróciła uwagę Komisja Europejska. Wskazała ona, że nacisk na przejrzystość w relacjach pomiędzy państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami-beneficjentami ma coraz większe znaczenie, biorąc pod uwagę środowisko, w którym działa Komisja, zarówno w samej Unii, jak i w szerszym kontekście międzynarodowym. We wszystkich przeglądach środków pomocowych Komisja Europejska zalecała kładzenie nacisku na kwestie związane z przejrzystością, m.in. na przykładzie przedsiębiorstw sektora węglowego przez zobowiązanie państw członkowskich do wpisywania pomocy do swoich budżetów krajowych, regionalnych lub lokalnych czy też wykazywania pomocy łącznie z ich rachunkami zysków i strat jako odrębną pozycję przychodów. Podkreślała też, że wzmocniona polityka kontroli wymaga dalszego zwiększania przejrzystości, w tym poprzez znormalizowanie i systematyzację systemu sprawozdawczości⁹⁶.

Komisja Europejska w dyrektywie 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 roku w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw⁹⁷ w motywach 5 i 7 wskazała, że TFUE wymaga od Komisji zagwarantowania, aby państwa członkowskie nie przyznawały przedsiębiorstwom publicznym

⁹⁵ Słownik języka polskiego, red. naukowa M. Szymczak, Tom II (L-P), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

⁹⁶ European Commission: *Sixth Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Certain Other Sectors*, COM (98) 417, pkt 40, 53.

⁹⁷ Dz. Urz. UE L 318/17 z 17.11.2006 r., dalej jako: dyrektywa 2006/111/WE.

bądź prywatnym pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem oraz że rzetelne i skuteczne stosowanie zasad pomocy zapisanych w Traktacie zarówno wobec przedsiębiorstw publicznych, jak i prywatnych będzie możliwe dopiero, jeżeli te stosunki finansowe uczyni się przejrzystymi. W motywie 8 dyrektywy 2006/111/WE dodano, że przejrzystość taka, zastosowana do przedsiębiorstw publicznych, powinna umożliwić dokonanie wyraźnego odróżnienia roli państwa jako władzy publicznej od jego roli jako właściciela. Warto jednak zwrócić uwagę na wąski zakres podmiotowy zarówno dyrektywy 2006/111/WE, jak i u.p.s.f., która obejmuje wyłącznie przedsiębiorców publicznych.

Jako jeden z przykładów „sprostania wymogom przejrzystości pomocy państwa” można wskazać portale (wyszukiwarki), które umożliwiają wyszukanie obowiązujących programów pomocowych oraz przypadków pomocy indywidualnej. Celem wymogów przejrzystości jest promowanie odpowiedzialności organów przyznających pomoc oraz zmniejszenie niepewności na rynku w odniesieniu do pomocy państwa dzięki zapewnieniu obywatelom i przedsiębiorstwom łatwego dostępu do istotnych informacji dotyczących przyznanej pomocy, takich jak nazwa beneficjenta, wysokość pomocy, lokalizacja, sektor i cel⁹⁸.

W Polsce Prezes UOKiK oraz minister właściwy do spraw rolnictwa utworzyli ogólnodostępne portale umożliwiające wyszukanie obowiązujących po 1 stycznia 2016 roku programów pomocowych oraz przypadków pomocy indywidualnej dostępne na stronach:

- SUDOP⁹⁹ (System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej) – baza zawiera informacje o wdrażanych w Polsce środkach pomocowych, pomocy udzielonej w ramach wdrażanych w Polsce środków pomocowych, wszelkiej pomocy publicznej i pomocy de minimis udzielonej danemu beneficjentowi;
- SRPP¹⁰⁰ (System Rejestracji Pomocy Publicznej) – baza zawiera informacje o środkach pomocowych w rolnictwie lub rybołówstwie.

Nie wszystkie państwa członkowskie posiadają wyszukiwarki umożliwiające wyszukanie programów pomocowych oraz przypadków pomocy indywidualnej. Jednak praktykę ich zakładania i prowadzenia należy uznać za właściwą i odpowiadającą potrzebie przejrzystości pomocy, gdyż nie służą one tylko podmiotom nadzorującym udzielanie pomocy – są przydatne dla środowisk naukowych czy jakichkolwiek innych osób czy podmiotów

⁹⁸ Komisja Europejska, *Baza danych dotycząca przejrzystości pomocy państwa. Wyszukiwanie publiczne*, <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=pl> (dostęp: 05.01.2024 r.).

⁹⁹ <https://sudop.uokik.gov.pl/home> (dostęp: 05.01.2024 r.)

¹⁰⁰ <https://srpp.minrol.gov.pl/> (dostęp: 05.01.2024 r.)

zainteresowanych jawnością życia publicznego czy polityką państwa w zakresie pomocy państwa. Problemem jednak są przypadki pomocy, która nie jest notyfikowana, pomimo spełnienia przesłanek do jej notyfikacji przewidzianych w TFUE i pozostałych aktach prawa unijnego, przez co jej monitorowanie i nadzór są utrudnione – stąd pojęcie (nie)przejrzystości.

(Nie)przejrzystość na cele dysertacji odnosi się do relacji pomiędzy państwem a beneficjentami i jest jedną z najistotniejszych kwestii badanych w pracy. Dlatego też wymaga wyjaśnienia sposób rozumienia tego sformułowania kluczowego dla badań i nie tylko dla nich – przejrzystość i jawność w systemie finansów publicznych pozwalają na jego zdrowe funkcjonowanie. A. Dobaczewska podnosi, że do głównych postulatów naprawy finansów publicznych zaliczyć trzeba rzeczywiste przestrzeganie zasad ich jawności i przejrzystości, ze szczególnym uwzględnieniem pomocy publicznej udzielanej poza sektor finansów publicznych. Przez jawność finansów publicznych autorka rozumie swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym, natomiast pojęcie przejrzystości finansów publicznych oznacza sytuację, w której reguły gospodarowania środkami publicznymi są jasno sprecyzowane, a system gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych o stanie finansów publicznych pozwala na uzyskanie pełnego, rzetelnego i zrozumiałego obrazu sytuacji finansowej państwa i poszczególnych segmentów sektora publicznego oraz wpływu funkcjonowania sektora publicznego na całą gospodarkę¹⁰¹. Autorka zwraca uwagę, że aby można było mówić o rzeczywistym przestrzeganiu jawności i przejrzystości, a w związku z tym o ich wpływie na efektywność wykorzystania środków publicznych, konieczne jest uregulowanie kwestii proceduralnych, gwarantujących możliwość kontroli *ex ante* i *ex post* dokonywanych wydatków. Jawność świadczonej pomocy publicznej musi być zagwarantowana, począwszy od procesu podejmowania decyzji o jej udzieleniu (lub odrzuceniu wniosków) i przesłanek, jakimi kierował się podmiot udzielający, po podanie do publicznej wiadomości indywidualnie określonych beneficjentów wraz z przydzieloną kwotą oraz informacji, czy i w jakim stopniu pomoc została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i czy przyniosło to oczekiwane efekty gospodarcze. Jawność powinna sięgać aż do publicznego składania sprawozdań z wykorzystania środków oraz udostępniania zainteresowanym osobom

¹⁰¹ A. Dobaczewska, *Jawność i efektywność pomocy publicznej jako przyczynek do naprawy finansów publicznych* [w:] Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych, red. Jan Głuchowski, Alicja Pomorska, Jolanta Szolno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007, str. 39-40 oraz przytoczeni tam W. Misiąg, A. Niedzielski, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego* [w:] Zeszyty Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, 2001, nr 29, str. 5; C. Kosikowski, *Prawne aspekty zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych. Referat na seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa, 30 listopada 2005.

analiz i opracowań dotyczących wysokości, sposobu i efektów udzielanej pomocy publicznej. Tylko przy tak szeroko zakrojonej jawności obywatele sami mogą ocenić efektywność udzielonej pomocy, a poprzez inicjatywy społeczne i własne wybory polityczne wpływać pośrednio na stopień efektywności i racjonalności środków pomocowych¹⁰². Warto zatem podkreślić rolę czynnika społecznego dotyczącego kontroli przejrzystości pomocy państwa, która z założenia nie ma odnosić się wyłącznie do kontroli legalności wydatkowania środków publicznych (leży to bowiem w kompetencjach właściwych organów nadzoru), ale do kontrolowania celów, na które środki pomocowe są przeznaczane. Wydatkowanie środków publicznych może bowiem spełniać kryteria legalności, ale już nie efektywności.

Istotną rolę w odniesieniu do przejrzystości odgrywają wytyczne wydawane przez Komisję. Poprzez ich treść Komisja może kształtować politykę odnośnie tego, jak korzystając będzie ze swej swobody decyzji przy uznaniu, czy dany środek pomocowy jest zgodny z rynkiem wewnętrznym. Wytyczne zawierają zasady wskazujące podejście, które dana instytucja ma przyjąć oraz które nie odstępują od reguł traktatowych. Pomaga to zapewnić, że zarówno Komisja, jak i beneficjent, działają w sposób, który jest przejrzysty, przewidywalny i zgodny z zasadą pewności prawnej¹⁰³.

2.5. Pojęcie relacji pomiędzy państwem a beneficjentami

Zgodnie ze słownikową definicją relacja to „stosunek lub zależność między przedmiotami, podmiotami, pojęciami czy wielkościami” lub „związek zachodzący między ludźmi lub grupami społecznymi”. Jednym z synonimów dla pojęcia „relacje” są „stosunki”¹⁰⁴ – w związku z czym można używać ich zamiennie.

Rozwijanie relacji, zacieśnianie współpracy i pogłębianie wzajemnej wiedzy jest charakterystyczne dla obu stron pozostających we wzajemnych stosunkach. Powyższe znajduje zastosowanie w przypadku współpracy każdego rodzaju – współpraca może dotyczyć związków o charakterze politycznym, gospodarczym, kulturowym i historycznym, a także kontaktów międzyludzkich, zaś silne stosunki dwustronne charakteryzuje współpraca między instytucjami i osobami na poziomie administracyjnym i politycznym, a także w sektorze prywatnym, społeczności akademickiej i społeczeństwie obywatelskim. Do pozostałych

¹⁰² *Ibidem*, str. 40.

¹⁰³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 marca 2002 roku, sygn. C-310/99, Republika Włoch przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:2002:143, pkt 52.

¹⁰⁴ W. Doroszewski, *Słownik...*, *op. cit.*

składowych stosunków dwustronnych należą handel i inwestycje, współpraca kulturowa, a także ogólna wiedza, zrozumienie i świadomość¹⁰⁵.

W krajowych i unijnych aktach prawnych odnoszących się do stosunków pomiędzy poszczególnymi podmiotami pojęcie „relacje” pojawia się rzadko. Przykładem jest nieobowiązujący już art. 59 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999¹⁰⁶, który to przepis odnosił się do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych. Zgodnie z nim państwo członkowskie ustanawiało zasady regulujące jego relacje z instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi oraz audytowymi, a także ich relacje z Komisją.

Celem lepszego zrozumienia, czym mogą być „relacje pomiędzy państwem a beneficjentami” konieczne jest zatem poszukiwanie synonimów słowa „relacje” występujących w polskim i unijnym systemie prawnym.

Pojęcie relacji pomiędzy państwem a beneficjentami związane jest z pojęciem przejrzystości, należy więc rozpatrywać łącznie – w szczególności w aspekcie finansowym. Kwestie przejrzystości relacji dotyczących stosunków finansowych stanowiły przedmiot zainteresowania Komisji już od lat 80. XX wieku i dyrektywy Komisji 80/723/EWG z dnia 25 czerwca 1980 roku w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi¹⁰⁷. Dyrektywa ta potwierdziła zamiar Komisji zwrócenia uwagi na pomoc państwa przeznaczoną dla przedsiębiorstw publicznych¹⁰⁸. Wykonując swoje obowiązki wynikające z zasad regulujących system pomocy państwa, Komisja napotykała trudności, które wynikały nie tylko ze względu na szczególne relacje pomiędzy państwem a przedsiębiorstwami publicznymi, ale także z niedopełnienia przez państwa członkowskie obowiązku notyfikacyjnego wynikającego z art. 107 TFUE¹⁰⁹. Dyrektywa 80/723 w art. 1 wskazywała, że państwa członkowskie zapewnią, żeby stosunki finansowe między władzami publicznymi i przedsiębiorstwami publicznymi były przejrzyste,

¹⁰⁵ Zob. Wytoczne ws. stosunków dwustronnych, Mechanizm Finansowy EOG i Norweski Mechanizm Finansowy na lata 2014-2021 str. 4.

¹⁰⁶ Dz.U. L 210 z 31.7.2006, str. 25, dalej jako: rozporządzenie 1083/2006.

¹⁰⁷ Dziennik Urzędowy L 195, 29/07/1980 P. 0035 – 0037, dalej jako: dyrektywa 80/723.

¹⁰⁸ Przez przedsiębiorstwa publiczne rozumiano każde przedsiębiorstwo, na które władze publiczne mogą, bezpośrednio lub pośrednio, wywierać dominujący wpływ z racji bycia jego właścicielem, posiadania w nim udziału kapitałowego lub zasad, które nim rządzą. Zob. art. 2 dyrektywy 80/723.

¹⁰⁹ M. Cyndecka, *Transparency Directive of 1980* [w:] *The Market Economy Investor Test in EU State Aid Law: Applicability and Application*, Kluwer Law International B.V., 2016, str. 18-19.

tak aby wyraźne były następujące elementy: fundusze publiczne udostępniane bezpośrednio przez władze publiczne zainteresowanym przedsiębiorstwom publicznym, fundusze publiczne udostępniane przez władze publiczne za pośrednictwem przedsiębiorstw publicznych lub instytucji finansowych oraz rzeczywiste wykorzystanie tych funduszy publicznych. Dyrektywa spotkała się z dużym oporem państw członkowskich takich jak Francja czy Włochy, które wskazywały, że nowe prawo stanowi „bezpośrednie bezprecedensowe wyzwanie dla suwerenności rządu”¹¹⁰. Można zatem zauważyć, że pomimo głosów sprzeciwu kwestie relacji opartych na przejrzystości były istotne dla Komisji.

Nie inaczej powinno być w odniesieniu do relacji pomiędzy podmiotami rynku sportowego a organami władzy publicznej – zarówno na poziomie europejskim, jak i na właściwych poziomach krajowych. Na potrzeby niniejszej dysertacji pod uwagę należy brać przede wszystkim związki o charakterze gospodarczym (finansowym), gdyż to w ich skład wchodzi wspieranie podmiotów rynku sportowego ze środków publicznych. Nie są tak istotne skutki, które wywierają te relacje gospodarcze, czyli oddziaływania społeczne czy polityczne – choć mogą one stanowić wytłumaczenie dla działań podejmowanych przez organy władzy publicznej przy podejmowaniu decyzji dotyczących udzielenia wsparcia. Należy jednak podkreślić, że na poziomie legislacyjnym rzadziej wskazuje się na „relacje”, a częściej na „stosunki”. Mając jednak na uwadze całościowe brzmienie aktów prawnych takich jak dyrektywa 80/723 oraz dyrektywa 2006/111/WE, których celem jest osiągnięcie przejrzystości w relacjach finansowych pomiędzy krajowymi władzami publicznymi a przedsiębiorstwami publicznymi z uwzględnieniem obowiązków sprawozdawczych na rzecz Komisji¹¹¹, to w opinii autora pojęć tych można używać zamiennie.

W „relacjach pomiędzy państwem a beneficjentami” w systemie pomocy państwa chodzi bowiem o swoiste wzajemne oddziaływania polegające na wykonywaniu zobowiązań wynikających z ustanowionych środków pomocowych, raportowaniu czy monitorowaniu w ramach układu powstającego pomiędzy organami władzy publicznej (działającymi jako państwo) a beneficjentami (w tym przypadku podmiotami rynku sportowego) – z uwzględnieniem zadań i kompetencji podmiotów odpowiedzialnych za nadzorowanie pomocy państwa.

¹¹⁰ A. Page, *Public Undertakings, the New Directive on the Transparency of Financial Relations between Member States and Public Undertakings* [w:] 5 *European Law Review*, 1980, str. 492.

¹¹¹ Zob. np. pkt 4-7 oraz pkt 19 dyrektywy 2006/111/WE.

3. Cechy identyfikujące pomoc państwa

Podstawowym usystematyzowaniem systemu źródeł prawa pomocy publicznej jest podział na unijne i krajowe źródła prawa. Odzwierciedlają one podział kompetencji między organami unijnymi i państwami członkowskimi, z uwzględnieniem tego, że normy unijne odnoszą się przede wszystkim do warunków dopuszczalności pomocy – ustanawiają one zatem ramy, w których pomoc może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, w tym zasady dotyczące nadzoru. Normy krajowe natomiast wskazują, jak państwo członkowskie organizuje system kontroli pomocy publicznej, w tym warunki unikania udzielania pomocy niedopuszczalnej, oceny jej dopuszczalności, monitorowania pomocy udzielonej oraz procedury z tym związane. Przepisy krajowe ustanawiają również podstawy prawne udzielania pomocy, z których bezpośrednio wynika prawo beneficjenta do otrzymania pomocy¹¹². Określają one formy i środki udzielania pomocy państwa.

Pomoc państwa powinna przynosić efekt zachęty. Jest to związane z warunkiem konieczności pomocy, jako elementu niezbędnego zgodności środka pomocowego z rynkiem wewnętrznym. Na ten fakt wskazała Komisja Europejska m.in. w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”. W punkcie 12. podkreślono, że pomoc państwa będzie skutecznie przyczyniać się do osiągnięcia pożądanego celu w zakresie polityki publicznej tylko wówczas, gdy będzie zapewniać efekt zachęty, czyli gdy będzie skłaniać beneficjentów pomocy do działań, których bez pomocy by nie podjęli. Pomoc państwa, która nie jest ukierunkowana na zawodności rynku i nie ma efektu zachęty, stanowi nie tylko marnotrawstwo środków publicznych, ale hamuje rozwój, pogarszając warunki konkurencyjne na rynku wewnętrznym¹¹³. Efekt zachęty jest każdorazowo definiowany we właściwych rozporządzeniach czy wytycznych dotyczących ocenianej pomocy państwa poprzez charakterystykę jego właściwych cech.

W niniejszym rozdziale zostanie zaprezentowane wyłącznie pojęcie pomocy państwa. Kluczowe dla przeprowadzonych badań akty prawne, procedura udzielenia wsparcia oraz stosowne wyłączenia i wyjątki zostaną zaprezentowane w rozdziale III niniejszej pracy.

¹¹² Por. B. Grzegorzewska, K. Pamuła-Wróbel, *Podstawowe...*, op. cit., str. 34.

¹¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”, wydany w dniu 8 maja 2012 roku, COM/2012/0209 final.

3.1. Pomoc przyznawana przez państwo lub z zasobów państwowych

Pierwszym elementem składającym się na pojęcie pomocy państwa, wskazanym w art. 107 ust. 1 TFUE, jest przyznanie pomocy przez państwo lub jej pochodzenie z zasobów państwowych. Zakaz udzielania pomocy państwa z art. 107 ust. 1 TFUE dotyczy instrumentów, w wyniku których następuje transfer zasobów państwowych do przedsiębiorstwa w następstwie zachowania państwa. Zakaz udzielania pomocy państwa z art. 107 ust. 1 TFUE dotyczy wspierania przedsiębiorstw z zasobów państw członkowskich. Celem tego mechanizmu jest przeciwdziałanie antykonkurencyjnym skutkom wspierania przez państwa członkowskie niektórych przedsiębiorstw przy użyciu ich „własnych” (tj. państw członkowskich) zasobów. Tym samym zakazem wyrażonym w art. 107 ust. 1 TFUE nie są objęte takie środki ingerencji, do których nie użyto zasobów państwa członkowskiego. Tam, gdzie nie ma transferu zasobów państwa, reguły pomocy państwa nie znajdują zastosowania¹¹⁴. Instrumenty wspierania gospodarki w takich klasycznych formach jak dotacje, subwencje, subsydia, ulgi i zwolnienia podatkowe są związane z transferem (w sensie pozytywnym lub negatywnym) zasobów państwowych do przedsiębiorstw¹¹⁵.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym w piśmiennictwie, pomocy państwa nie można rozpatrywać w oderwaniu od skutków związanych ze sposobem jej finansowania. K. Bacon wskazuje, że zakres, w jakim pomoc musi być przyznawana z zasobów państwowych, nie zawsze był jasny, aby móc jednoznacznie uznać, że mamy do czynienia z niedozwoloną pomocą państwa. Konieczne jest udowodnienie, że środek pomocowy wiąże się bezpośrednio lub pośrednio z zasobami państwowymi oraz że działanie można przypisać państwu. W praktyce interpretacja zaangażowania zasobów państwowych w celu udzielenia pomocy państwa jest bardzo szeroka. Świadczy o tym fakt, że za „państwo” uznaje się nie tylko władze centralne lub regionalne, ale również inne podmioty prawa publicznego i prywatnego, niezależnie od ich statusu prawnego. Mogą to być przykładowo fundusze rządowe, aktywa publiczne, przedsiębiorstwa publiczne, przedsiębiorstwa prywatne czy też partnerstwa publiczno-prywatne. Pomoc może być również przyznawana z funduszy pochodzących z opłat parafiskalnych lub podobnych opłat, jeżeli fundusz znajduje się pod kontrolą władz publicznych. Pomoc może obejmować również np. depozyty prywatne (nawet gdy podlegają

¹¹⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 1978 roku, sygn. 82/77, *Ministere public du Kingdom of the Netherlands przeciwko Jacobus Philippus van Tiggele*, pkt. 22-25.

¹¹⁵ R. Blicharz, K. Horubski, M. Pawełczyk, *Rozdział XI. Prawo konkurencji...* [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom 8B, *op. cit.*, str. 824-826.

zwrotowi wpłacającym je prywatnym podmiotom), tak długo jak pozostają one w dyspozycji podmiotów zależnych od władz publicznych. Pomoc obejmuje również dotacje, zwolnienia z podatków i opłat (w tym opłat środowiskowych), pożyczki, gwarancje, kredyty czy jakiegokolwiek działania, które powodują obciążenie budżetu państwa lub samorządów¹¹⁶. Jeśli wdrożone środki są wynikiem wejścia w życie aktów prawa powszechnie obowiązującego (m.in. Konstytucja RP, ustawa, uchwała), to w oczywisty sposób można je przypisać państwu¹¹⁷.

W przypadku pomocy przyznawanej przez państwo członkowskie zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału korzyść można uznać za pomoc państwa tylko wtedy, gdy można ją przypisać państwu¹¹⁸. Art. 107 ust. 1 TFUE nie ma zatem zastosowania do działań przedsiębiorstw prywatnych, które mogą mieć takie same lub podobne skutki gospodarcze jak pomoc wynikająca z działań państwa. W wielu przypadkach charakter środka pozwala na założenie wyłącznej możliwości przypisania go państwu. Na przykład, ponieważ władza ustawodawcza jest jedną z konstytucyjnych kompetencji państwa, pomoc wynikająca z działań legislacyjnych praktycznie zawsze można przypisać państwu¹¹⁹. Jednak kiedy pomoc jest przyznawana ze środków przedsiębiorstwa będącego własnością państwa, przypisywalność pomocy państwu nie może być dokonywana automatycznie – wymaga to zbadania, czy władze publiczne miały wpływ na podjęcie określonej decyzji o udzieleniu pomocy. Jeśli organ publiczny wywiera decydujący wpływ na przedsiębiorstwo należące do państwa, przesądzone będzie uznanie go za przedsiębiorcę publicznego¹²⁰. W odniesieniu do wsparcia udzielanego przez spółki Skarbu Państwa należy zaznaczyć, że zasoby przedsiębiorstwa należy traktować jako zasoby państwowe, jeżeli państwo, korzystając ze swojego dominującego wpływu na takie przedsiębiorstwa, może kierować wykorzystaniem ich zasobów. Sam fakt, że przedsiębiorstwo publiczne zostało utworzone w formie spółki kapitałowej na mocy prawa powszechnego, nie może, biorąc pod uwagę autonomię, jaką może mu zapewnić ta forma prawna, być uznany za

¹¹⁶ K. Bacon, J. Barrett, A. Bates, T. Johnston, T. Karalis, J. Kavanagh, C. Mehta, E. Neill. *Introduction to State Aid law and policy*, [w:] *European Union Law of State Aid*. Third Edition, red. Kelyn Bacon, Oxford University Press, UK, 2017, str. 61-66.

¹¹⁷ Decyzja Komisji (UE) 2016/1846 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie środka SA.41187 (2015/C) (ex 2015/NN) wdrożonego przez Węgry w zakresie składki na cele zdrowotne wnoszonej przez sektor tytoniowy, OJEU L/282/2016 of 19.10.2016 pkt. 23.

¹¹⁸ Zob. Wyrok Sądu pierwszej instancji (druga izba) z dnia 12 grudnia 1996 roku, sygn. T-358/94, *Air France przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Zob. np. art. 2 ust. 1 pkt 4 u.p.s.f., zgodnie z którym za przedsiębiorcę publicznego uznaje się każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółkę handlową, spółdzielnię, przedsiębiorstwo państwowe, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych oraz bank państwowy, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty.

wystarczający do wykluczenia możliwości przypisania państwu środka pomocowego podjętego przez taką spółkę¹²¹.

W związku z tym, przy badaniu zaangażowania państwa konieczne jest wyróżnienie wskaźników możliwości przypisania, które będą istotne przy określeniu, że środek pomocowy jest przyznawany przez państwo lub pochodzi z zasobów państwowych. Jako najważniejsze należy wskazać: fakt, że organ zarządzający nie mógł podjąć decyzji bez uwzględnienia wymagań władz publicznych, występowanie przesłanek, które świadczą o powiązaniach pomiędzy przedsiębiorstwem publicznym a organami władzy publicznej, fakt, że przedsiębiorstwo, za pośrednictwem którego udzielana była pomoc, musiało uwzględniać wytyczne organów rządowych, włączenie przedsiębiorstwa w struktury administracji publicznej czy charakter działalności przedsiębiorstwa i wykonywanie tej działalności na rynku w normalnych warunkach konkurencji z podmiotami prywatnymi. Nie mniej istotny jest status prawny przedsiębiorcy (czy podlega on prawu publicznemu, czy właściwemu prawu spółek) oraz stopień nadzoru i kierowania podmiotem przez organy władzy publicznej. Może to obejmować rozważenie zakresu objęcia udziałów lub akcji państwa w przedsiębiorstwie, zakresu, w jakim zarząd przedsiębiorstwa jest powoływany przez państwo oraz wszelkiej kontroli nad budżetem przedsiębiorstwa sprawowanej przez państwo¹²².

3.2. Selektywność pomocy państwa

Aby środek stanowiący pomoc został uznany za selektywny (spełniał warunek selektywności), musi sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”. Jest to jedna z cech definiujących pomoc państwa i różni się od wymogu wykazania korzyści ekonomicznej. W przypadku gdy pomoc jest przyznawana indywidualnemu przedsiębiorstwu, zwykle można założyć, że ma ona charakter selektywny¹²³. Jednak w przypadku środków, które mają szersze zastosowanie do wielu przedsiębiorstw, warunek selektywności służy do odróżnienia tych programów, które są uważane za pomoc państwa, od

¹²¹ Wyrok Trybunału z dnia 16 maja 2002 roku, sygn. C-482/99, Republika Francuska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zbiór Orzeczeń 2002 I-04397, pkt. 57.

¹²² K. Bacon *et al.* *Introduction...*, op. cit., str. 67-68.

¹²³ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 4 czerwca 2015 roku, sygn. C-15/14 P, Komisja Europejska przeciwko MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt, pkt 59-60.

środków, których zróżnicowany wpływ nie jest objęty art. 107 ust. 1 TFUE, w szczególności ogólnych środków polityki podatkowej lub gospodarczej¹²⁴.

Pomimo wielu spraw, w których odniesiono się do warunku selektywności, pozostaje on najtrudniejszy do zastosowania w praktyce z warunków pomocy państwa, dlatego ocenę selektywności w orzecznictwie unijnym opisano jako „trudne zadanie o niepewnym wyniku”¹²⁵. W orzecznictwie Trybunału wyróżniono dwie szczególne sytuacje, w których środek o zróżnicowanych skutkach może jednak uniknąć zakwalifikowania jako pomoc na podstawie analizy selektywności:

- przedsiębiorstwa uprzywilejowane mogą w praktyce nie być porównywalne z grupą przedsiębiorstw nieuprzywilejowanych;
- odmienne traktowanie może być uzasadnione charakterem i strukturą odpowiedniego programu wsparcia.

Aby rozwiązać problemy występujące przy określeniu występowania selektywności, w orzecznictwie sądów unijnych opracowano trzyetapową analizę selektywności dla złożonych przypadków (zwłaszcza spraw podatkowych)¹²⁶. Po pierwsze należy określić odpowiedni system odniesienia (ramy). Po drugie, należy ustalić, czy środek jest selektywny *prima facie* w świetle tego systemu odniesienia – czyli czy dany środek stanowi odstępstwo od tego systemu w zakresie, w jakim wprowadza zróżnicowanie podmiotów gospodarczych, które w świetle celów tego systemu znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Jeżeli środek nie stanowi odstępstwa od systemu odniesienia, nie jest on selektywny. Ocena istnienia odstępstwa jest kluczowym elementem tej części badania i pozwala wyciągnąć wniosek, czy środek jest selektywny *prima facie*. Po trzecie należy określić, czy środek stanowiący odstępstwo jest uzasadniony „charakterem schematu” środka pomocowego – czyli, inaczej mówiąc, trzeba ustalić, czy odstępstwo to jest uzasadnione charakterem lub ogólną strukturą systemu odniesienia. Należy jednak podkreślić, że nie jest konieczne uwzględnianie wszystkich trzech etapów w każdym przypadku: w większości przypadków selektywność

¹²⁴ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 grudnia 2016 roku, sygn. C-20/15 P, Komisja Europejska przeciwko World Duty Free Group, pkt 56.

¹²⁵ Zob. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 marca 2001 roku, PreussenElektra AG przeciwko Schleswag AG, C-379/98, pkt 157.

¹²⁶ Por. Wyrok Sądu pierwszej instancji (trzecia izba w składzie powiększonym) z dnia 18 grudnia 2008 roku, sygn. T-211/04 i T-215/04, rząd Gibraltaru przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, pkt 143-144; Wyrok Sądu pierwszej instancji (druga izba w składzie powiększonym) z dnia 13 września 2006 roku, sygn. T-210/02, British Aggregates Association przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich; Wyrok Sądu (ósma izba) z dnia 16 września 2013 roku, sygn. T-226/09 i T-230/09, British Telecommunications plc i BT Pension Scheme Trustees Ltd przeciwko Komisji Europejskiej, pkt 95-97 oraz 106-109.

prima facie środka będzie oczywista bez konieczności patrzenia na ramy odniesienia; a kwestia „charakteru schematu” pojawi się tylko w zakresie, w jakim zostanie to przedstawione jako uzasadnienie przez odpowiednie państwo członkowskie.

Środek jest selektywny *prima facie*, jeżeli przynosi korzyści wyłącznie niektórym przedsiębiorstwom lub niektórym sektorom działalności. Będzie to zwykle miało miejsce w przypadku przyznania pomocy pojedynczemu przedsiębiorstwu. Jednak w mniej oczywistych przypadkach, w których środek można by określić jako środek ogólny, Trybunał stosuje kryterium, czy środek faworyzuje niektóre przedsiębiorstwa w porównaniu z innymi, które znajdują się w „porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej” w świetle celu realizowanego przez dany środek. To z kolei rodzi pytanie, w jaki sposób należy oceniać porównywalność. Trybunał odpowiada, że analizę należy rozpocząć od określenia właściwych ram odniesienia, czyli innymi słowy punktu odniesienia dla porównania sytuacji, w której znajdują się poszczególne przedsiębiorstwa. Najczęściej problem ten pojawia się w sprawach podatkowych, gdzie selektywność ocenia się przez porównanie z systemem „normalnego” opodatkowania lub „normalną” stawką podatkową¹²⁷.

System odniesienia to poziom, względem którego ocenia się selektywność danego środka. Obejmuje on spójny zbiór zasad, które mają zastosowanie, na podstawie obiektywnych kryteriów, do wszystkich przedsiębiorstw objętych jego zakresem stosowania określonym przez cel tego systemu¹²⁸. System odniesienia należy zatem określić w świetle jego celów. Konieczne przy tym odwołanie się do możliwie szerokiego kryterium mającego zastosowanie do ogółu przedsiębiorstw, według którego można oceniać poszczególne środki, które mają stanowić pomoc. System odniesienia może być łatwy do zidentyfikowania w przypadkach, gdy dla określonej kategorii przedsiębiorstw tworzone jest wyłączenie stanowiące odstępstwo od zasady mającej wcześniej zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw. Jeżeli jednak system od samego początku rozróżnia różne grupy przedsiębiorstw, na przykład traktując produkcję towarów inaczej niż świadczenie usług, identyfikacja systemu (lub „normalnego” opodatkowania w sprawach fiskalnych) może nie być oczywista. W trudnych przypadkach tego rodzaju konieczne będzie dokładne rozważenie celu i skutku przepisów¹²⁹. System odniesienia może obejmować region lub przedmiot działalności objętych systemem. Jest on szczególnie

¹²⁷ K. Bacon *et al. Introduction...*, op. cit., str. 70-71.

¹²⁸ Decyzja Komisji z dnia 4 października 2023 roku, sygn. SA.106500, w sprawie ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym – duże przedsiębiorstwa, C(2023)6717 final.

¹²⁹ K. Bacon *et al. Introduction...*, op. cit., str. 71.

istotny w przypadku spraw podatkowych, ponieważ samo istnienie korzyści może być stwierdzone tylko w porównaniu z tak zwanym opodatkowaniem „normalnym”¹³⁰.

W sytuacji, gdy system odniesienia zostaje zidentyfikowany, kolejnym krokiem jest stwierdzenie, czy środek pomocowy jest selektywny *prima facie*. Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE rozróżnia różne rodzaje selektywności. Termin „selektywność przedmiotowa” odnosi się do środków, które mają zastosowanie do niektórych przedsiębiorstw lub grup przedsiębiorstw lub niektórych sektorów w państwie członkowskim jako całości, oraz w celu dokonania rozróżnienia wobec pojęcia „selektywność regionalna”¹³¹.

Jeśli odpowiedni system odniesienia sam w sobie stanowi wyłącznie określony region, to środki pomocowe przyznające korzyść tylko w tym regionie nie będą miały charakteru selektywnego. Jeżeli jednak systemem odniesienia (geograficzne ramy) są całe państwa członkowskie (a tak jest w większości przypadków), to pomoc dla określonego regionu (lub jego wycinka) w tym państwie stanowić może niedozwoloną pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Co jednak ważne, pomoc dla pojedynczego przedsiębiorstwa może nie spełniać warunku selektywności – tak może być w sytuacji, gdzie żadne inne przedsiębiorstwo nie będzie zainteresowane pomocą w ramach programu pomocowego¹³².

3.3. Korzyść ekonomiczna dla przedsiębiorcy występująca w wyniku udzielenia pomocy państwa

Art. 107 ust. 1 TFUE znajduje zastosowanie wyłącznie do korzyści przyznawanych dla „*undertakings*”, co w praktyce oznacza, że do tej grupy zaliczają się podmioty, które działają w celu osiągnięcia zysku. Pojęcie *undertakings* nie dotyczy wyłącznie podmiotów klasyfikowanych jako przedsiębiorcy, ale art. 107 ust. 1 TFUE dotyczy wszystkich podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą¹³³. Nie ma również znaczenia, czy podmiot, który otrzymał pomoc, osiągnął zysk – liczy się cel, w jakim ten podmiot działa. Dlatego też, gdy

¹³⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 listopada 2011 roku, Komisja Europejska (C-106/09 P) i Królestwo Hiszpanii (C-107/09 P) przeciwko Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, sprawy połączone C-106/09 P i C-107/09 P, Zbiór Orzeczeń 2011 I-11113, pkt 90.

¹³¹ *Ibidem*, str. 72-73.

¹³² Wyrok Sądu z dnia 12 listopada 2013 roku, sygn. T-499/10, Komisja Europejska przeciwko MOL, pkt 66 i 67.

¹³³ Zob. Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 15 grudnia 2005 roku, sygn. C-66/02, Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.

mowa o beneficjencie i relacjach pomiędzy nim a państwem, jako beneficjenta należy rozumieć *undertakings* w rozumieniu nadanym przez prawo unijne.

Aby uznać, że doszło do otrzymania korzyści w rozumieniu TFUE, środek pomocowy musi prowadzić do poprawy pozycji ekonomicznej i/lub finansowej podmiotu, który pomoc otrzymał. Korzyść musi być przy tym „nierynkowa” w takim rozumieniu, że beneficjent nie otrzymałby jej w standardowym toku wydarzeń na rynku prywatnym. Inaczej mówiąc, niedozwolona korzyść ma miejsce wtedy, gdy beneficjent uzyskuje ją w przypadku, w którym nie uzyskałby jej w „normalnych warunkach rynkowych”¹³⁴.

Zastosowanie kryterium „normalnych warunków rynkowych” wymaga rozróżnienia między przypadkami, w których państwo lub organ władzy publicznej występuje jako uczestnik rynku, a przypadkami, w których działa on w ramach wykonywania swoich funkcji (np. zadań publicznych, stanowienia prawa). W obszarach, gdzie państwo działa jako uczestnik rynku, angażując się w działalność gospodarczą, istotny jest komparator, jakim jest prywatny podmiot komercyjny na rynku. Istnienie korzyści można zatem ustalić, biorąc pod uwagę, co przedsiębiorstwo będące beneficjentem otrzymałoby od hipotetycznego podmiotu gospodarki rynkowej i czy pomoc zostałaby wdrożona na identycznych bądź porównywalnych zasadach. Natomiast tam, gdzie państwo wykonuje swoje funkcje (zadania publiczne) np. w dziedzinie podatków lub ubezpieczeń społecznych, nie ma zewnętrznego komparatora „normalnych warunków rynkowych”, a postępowania państwa nie można porównywać z zachowaniem podmiotu gospodarki rynkowej. To, czy środek pomocowy przynosi korzyści niektórym przedsiębiorstwom, zależy zatem od obiektywnych skutków środka pomocowego. W niektórych przypadkach jednak państwo może działać jednocześnie jako regulator, jak również jako uczestnik obrotu na rynku (np. jako posiadacz akcji)¹³⁵.

Komisja przy ocenie środka pomocowego powinna dokonać testu (zasady) prywatnego inwestora i testu (zasady) prywatnego wierzyciela. Test prywatnego inwestora polega na identyfikacji otrzymanej korzyści ekonomicznej i jej oceny, czy przedsiębiorstwo uzyskało korzyść, której nie otrzymałoby w „normalnych warunkach rynkowych”. W tym kontekście w sprawie *Van der Kooy*, rzecznik generalny Slynn wskazał, że istotą pomocy państwa jest to,

¹³⁴ Zob. Wyrok Sądu z dnia 11 lipca 1996 roku, sygn. C-39/94, SFEI przeciwko La Poste; wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 29 czerwca 1999 roku, sygn. C-256/97, Déménagements-Manutention Transport SA (DMT); wyrok Trybunału Sprawiedliwości (piąta izba) z dnia 4 września 2014 roku, sygn. C-533/12 P oraz C-536/12 P, Société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNCM) SA oraz Republika Francuska przeciwko Corsica Ferries France SAS.

¹³⁵ K. Bacon *et al. Introduction...*, op. cit., str. 29-30.

że jest ona niekomercyjna w tym sensie, że działania państwa są prowadzone w ten sposób, że działania innych podmiotów rynkowych nie miałyby takiego charakteru. Państwo może mieć ku temu swoje powody, ale nie są one „komercyjne” w zwykłym tego słowa znaczeniu. Tak więc państwo może przykładowo obejmować udziały w spółce lub pożyczać pieniądze, ale kiedy robi to w zakresie lub na warunkach, które byłyby nie do przyjęcia dla inwestora prywatnego, przyznaje pomoc, która mieści się w artykule 107 ust. 1 TFUE¹³⁶.

Powyższe rozumowanie rozwinęło się w zasadę stosowaną do ustalenia, czy korzyść została przyznana w wyniku interwencji państwa na rynku, gdy działa ono jako przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą (np. w przypadku sponsoringu przez spółki Skarbu Państwa). Ogólnie rzecz ujmując, pytanie brzmi, czy państwo postąpiło w taki sam sposób, w jaki mógłby postąpić prywatny inwestor w normalnych warunkach rynkowych, zakładając, że prywatny inwestor znajduje się w takiej samej sytuacji jak władze publiczne, posiada te same informacje dostępne dla nich. Innymi słowy, jest to test „racjonalności ekonomicznej”¹³⁷.

To do państwa członkowskiego lub danego podmiotu publicznego należy wyjaśnienie, że jego decyzja jest oparta na uprzednich szacunkach gospodarczych porównywalnych z tymi, jakie rozsądny inwestor prywatny znajdujący się w podobnej sytuacji kazałby przeprowadzić przed przyjęciem rozpatrywanego środka, by ustalić przyszłą opłacalność tego rodzaju inwestycji. Dlatego dostarczenie w trakcie postępowania analiz niezależnych podmiotów eksperckich może przyczynić się do wykazania, że państwo członkowskie lub dany podmiot publiczny wdrożyły dany środek, działając jako podmiot rynkowy¹³⁸. Trybunał w orzecznictwie podkreślił jednak również, że takie opracowania niekoniecznie wystarczą do wykazania, że prywatny inwestor zainwestowałby w dany projekt. Państwo członkowskie jest zobowiązane do krytycznego zbadania wniosków z każdego raportu i samodzielnego rozważenia, czy test prywatnego inwestora jest spełniony¹³⁹. Podobnie, jeśli Komisja Europejska angażuje ekspertów zewnętrznych, jest ona zobligowana do rzetelnej oceny ich pracy. Zwykle niepoparte dowodami stwierdzenie w ekspertyzie nie upoważnia Komisji do stwierdzenia, że występuje pomoc publiczna. Podobnie w niektórych przypadkach możliwe jest

¹³⁶ Wyrok Sądu z dnia 2 lutego 1998 roku, sprawy połączone 67, 68 i 70/85, *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*.

¹³⁷ K. Bacon *et al. Introduction...*, op. cit., str. 38-39.

¹³⁸ Wyrok Sądu (siódma izba) z dnia 25 czerwca 2015 roku, sygn. T-305/13, *SACE przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2015:435, pkt 121.

¹³⁹ Wyrok Sądu (siódma izba) z dnia 3 lipca 2014 roku, sprawy połączone pod sygn. T-319/12 i T-321/12, *Królestwo Hiszpanii i in. przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2014:604, pkt. 48-50.

przeprowadzenie analizy na podstawie bardziej ograniczonego materiału bez odwoływania się do ekspertyz¹⁴⁰. Brak jest zatem bezwzględnego obowiązku Komisji do odwoływania się do raportów zewnętrznych ekspertów, jednak zaniechanie przeprowadzenia jakiegokolwiek ekonomicznej analizy może spowodować uznanie, że decyzja nie została podjęta na podstawie kompletnej i wiarygodnej informacji¹⁴¹.

Test prywatnego wierzyciela odnosi się do sytuacji, gdzie to państwo pozostaje w roli wierzyciela względem beneficjenta – dłużnika. Test prywatnego wierzyciela umożliwia zatem porównanie zachowania wierzyciela publicznego z zachowaniem hipotetycznych wierzycieli prywatnych, którzy znajdowaliby się w podobnej sytuacji w ramach systemu odniesienia. W tym przypadku decydującym kryterium jest to, czy korzyść dla przedsiębiorstwa (np. w drodze zrzeczenia się należności, zwolnienia z długu) jest korzystniejsza niż ta, która zostałaby przyznana na zasadach rynkowych przez prywatnego wierzyciela innemu zadłużonemu przedsiębiorstwu¹⁴². Wymaga to uwzględnienia innych czynników niż te, które mają zastosowanie w odniesieniu do oceny inwestycji państwa. Niemniej, podstawowy test jest ten sam – korzyść w ramach art. 107 ust. 1 TFUE zaistnieje, jeżeli przedsiębiorstwo w sposób oczywisty nie byłoby w stanie uzyskać porównywalnych benefitów od podmiotu prywatnego znajdującego się w takiej samej sytuacji jak dany podmiot publiczny¹⁴³.

W orzecznictwie zakłada się, że podobnie jak ma to miejsce w przypadku testu prywatnego inwestora, wierzyciel prywatny będący punktem odniesienia znajduje się w takiej samej sytuacji jak dany podmiot publiczny. Jeżeli podmiot publiczny posiada specjalne prawa lub gwarancje lub jego zadłużenie jest długiem uprzywilejowanym, należy wziąć pod uwagę również te czynniki. W takim przypadku nie jest właściwe dokonywanie porównań z wierzycielami prywatnymi, którzy nie posiadają takich korzyści i którzy w związku z tym mają prawo, aby zgodzić się na mniej korzystne warunki spłaty. Zastosowane warunki spłaty muszą być analogiczne do warunków stosowanych przez prywatnego wierzyciela¹⁴⁴.

Dotychczasowa analiza wskazuje, że ciężar dowodu dotyczący wykazania, że środek stanowi korzyść i że doszło do poprawy pozycji ekonomicznej i/lub finansowej podmiotu,

¹⁴⁰ Zob. wyrok Sądu T-305/13, pkt 122-123.

¹⁴¹ Wyrok Sądu (druga izba) z dnia 16 marca 2016 roku, sygn. T-103/14, Frucona Košice a.s. przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2016:152, pkt 185-202.

¹⁴² Zob. wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 29 czerwca 1999 roku, ECLI:EU:C:1999:332, sygn. C-256/97.

¹⁴³ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 24 stycznia 2013 roku, sygn. C-73/11 P, Frucona Košice a.s. przeciwko Komisji Europejskiej, pkt 72.

¹⁴⁴ Wyrok Sądu pierwszej instancji (piąta izba) z dnia 21 października 2004 roku, sygn. T-36/99, Lenzing AG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.

spoczywa na Komisji Europejskiej. Oznacza to, że Komisja nie może założyć istnienia przewagi wyłącznie na podstawie swoich przypuszczeń wynikających z braku informacji przeciwnych, jeśli nie ma dowodu, który by wykazywał tę korzyść¹⁴⁵. W przeciwnym razie Trybunał Sprawiedliwości uchyli decyzję, która stwierdzi istnienie niedozwolonej pomocy państwa z uwagi na fakt, że Komisja Europejska nie dostarczyła wystarczających środków dowodowych, które wykazałyby istnienie korzyści.

Na gruncie polskich przepisów prawnych pojęcia testu prywatnego inwestora oraz testu prywatnego wierzyciela występują w art. 140 ustawy z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne¹⁴⁶, który dotyczy udzielania pomocy państwa przedsiębiorcy w postępowaniu restrukturyzacyjnym. Przez test prywatnego wierzyciela należy rozumieć ocenę działań wierzyciela publicznego planowanych w postępowaniu restrukturyzacyjnym i w trakcie oraz w ramach wykonywania układu dokonywaną w celu stwierdzenia, czy wierzyciel publiczny zachowuje się w danym przypadku jak prywatny wierzyciel, działający w normalnych warunkach rynkowych, w szczególności czy prywatny wierzyciel zaakceptowałby przewidziane w propozycjach układowych warunki spłaty zobowiązań¹⁴⁷. Test prywatnego wierzyciela zawiera informację o przewidywanym stopniu zaspokojenia poszczególnych wierzycieli publicznoprawnych w ramach wykonania układu, informację o przewidywanym stopniu zaspokojenia poszczególnych wierzycieli publicznoprawnych w postępowaniu upadłościowym, które byłoby prowadzone wobec dłużnika oraz ocenę, czy wierzycielności wierzyciela publicznoprawnego będą zaspokojone w większym stopniu w przypadku zawarcia i wykonania układu, czy w postępowaniu upadłościowym¹⁴⁸. Przez test prywatnego inwestora należy natomiast rozumieć ocenę działań podejmowanych przez podmiot finansujący, dokonywaną w celu stwierdzenia, czy wsparcie nie stanowi pomocy publicznej, przy czym wsparcie nie stanowi pomocy publicznej w przypadku, gdy jest dokonywane na warunkach akceptowalnych również dla inwestora prywatnego¹⁴⁹. Test prywatnego inwestora zawiera w szczególności informacje o przewidywanym poziomie zwrotu z zaangażowanego kapitału, średnim poziomie zwrotu z zaangażowanego kapitału porównywalnych inwestycji, przewidywanym poziomie ryzyka towarzyszącego inwestycji oraz średnim poziomie ryzyka porównywalnych inwestycji. Szczegółowe zasady udzielania

¹⁴⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 września 2012 roku, sygn. T-154/10, Republika Francji przeciwko Komisji Europejskiej, pkt 119.

¹⁴⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2309, z 2023 r. poz. 1723, 1860 z późn. zm., dalej jako: p.r.

¹⁴⁷ Art. 140 ust. 2 p.r.

¹⁴⁸ Art. 140 ust. 3 p.r.

¹⁴⁹ Art. 140 ust. 4 p.r.

pomocy w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców reguluje ustawa z dnia 27 lipca 2020 roku o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców¹⁵⁰, która w swej treści wdraża wytyczne Komisji dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji¹⁵¹.

3.4. Wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz zakłócenie lub groźba zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym

Ostatnią przesłanką wystąpienia niedozwolonej pomocy państwa jest jej uznanie za pomoc, która „zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”, oraz w zakresie, w jakim „wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”. Choć są to dwa różne i niezbędne elementy pojęcia pomocy, to w praktyce przy ocenie pomocy państwa są one często rozpatrywane łącznie, gdyż z reguły postrzegane są jako nierozdzielnie ze sobą związane¹⁵².

Klasycznym testem weryfikującym zaistnienie zakłócenia konkurencji jest to, czy pomoc wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do jego konkurentów. Nie wymaga to jednak oceny pozycji konkurentów przedsiębiorcy – w rzeczywistości nie jest w ogóle konieczne ustalenie istnienia faktycznie konkurujących przedsiębiorstw: wynika to jasno z faktu, że środek może zostać uznany za pomoc, nawet jeśli obejmuje on cały sektor. Wzmocnienie pozycji przedsiębiorstwa wobec jego konkurentów jest raczej oceniane w dużej mierze na podstawie korzyści przyznanej beneficjentowi, przy czym zasadnicze znaczenie ma pytanie, czy pomoc poprawi sytuację finansową tego przedsiębiorstwa jako całości. Trybunał konsekwentnie orzekał zatem, że pomoc, która ma na celu uwolnienie przedsiębiorstwa od wydatków, które normalnie powinno ono ponieść w związku z bieżącym zarządzaniem lub zwykłą działalnością, co do zasady zakłóca konkurencję. Jeżeli jednak okaże się, że jakiegokolwiek zakłócenie konkurencji może wystąpić na rynku innym niż ten, na którym działa domniemany beneficjent pomocy, proste odniesienie do wzmocnienia pozycji tego przedsiębiorstwa nie będzie wystarczające¹⁵³.

¹⁵⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 1298.

¹⁵¹ Zob. uzasadnienie do ustawy, druk nr 300, Sejm IX kadencji, str. 64.

¹⁵² Wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych T-298/97, T-312/97 itp., Alzetta, ECLI:EU:T:2000:151, pkt 81.

¹⁵³ Por. K. Bacon *et al. Introduction...*, op. cit., str. 84-85.

Tak jak w przypadku zagadnienia, czy środek stanowi korzyść, przy ocenie występowania zakłócenia lub groźby zakłócenia konkurencji w wyniku wdrożenia środka pomocowego właściwym punktem odniesienia jest pozycja konkurencyjna w państwie członkowskim, w którym środek został przyjęty. Jeśli pomoc zostanie przyznana w sektorze charakteryzującym się silną konkurencją, zazwyczaj zakłóci ona konkurencję lub przynajmniej grozi jej zakłóceniem. Jeżeli jednak władze publiczne zlecą świadczenie usługi publicznej usługodawcy wewnętrznemu w okolicznościach, w których usługa ta podlega monopolowi prawnemu, który wyklucza wszelką możliwą konkurencję na rynku, wówczas nie może dojść do zakłócenia konkurencji. Mogą również istnieć pewne rodzaje infrastruktury będące monopolami naturalnymi lub w przypadku których finansowanie prywatne jest nieznaczne w danym państwie członkowskim, w przypadku których finansowanie publiczne nie może zakłócać konkurencji¹⁵⁴.

Okoliczność, że środek pomocowy nie obejmuje przedsiębiorstw w innym państwie członkowskim, pozostaje bez znaczenia – organom państwowym nie można zarzucić, że nie rozszerzyły korzyści ze środka na przedsiębiorców niemających siedziby na jego terytorium, gdyż takie przedsiębiorstwa znajdują się w zupełnie innej sytuacji niż przedsiębiorstwa mające siedzibę na danym terytorium¹⁵⁵. Z tego samego powodu środek nie przestaje zakłócać konkurencji tylko dlatego, że ma na celu zrekompensowanie niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej przedsiębiorstw w tym państwie członkowskim w porównaniu z przedsiębiorstwami w innych państwach¹⁵⁶. Nawet jeśli inne państwa członkowskie przyznają niezgodną z prawem pomoc podobnym przedsiębiorstwom, nie niweluje to negatywnych skutków tej pomocy dla konkurencji; wręcz przeciwnie, zwiększa szkody dla rynku wewnętrznego¹⁵⁷. Na rynku sportowym ten czynnik w ocenie transgranicznego wpływu może mieć szczególne znaczenie.

Istnienie zakłócenia konkurencji jest ściśle związane z kwestią selektywności pomocy. Nie wystarczy jednak powtórzyć ustaleń dotyczących selektywności, aby stwierdzić, że do zakłócenia konkurencji doszło lub mogło dojść. W związku z tym, nawet jeśli okoliczności

¹⁵⁴ *Ibidem*, str. 85.

¹⁵⁵ *Ibidem*, str. 86.

¹⁵⁶ Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (trzecia izba) z dnia 29 września 2000 roku, sygn. T-55/99, Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, pkt 85; wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 29 kwietnia 2004 roku, sygn. C-298/00 P, Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, pkt 61-62.

¹⁵⁷ Wyrok Sądu z dnia 22 marca 1977 roku, sygn. 78/76, Steinike und Weiling przeciwko Republice Federalnej Niemiec, pkt 24; Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (piąta izba) z dnia 30 kwietnia 1998 roku, sygn. T-214/95, Het Vlaamse Gewest (Flemish Region) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, pkt 54.

pomocy wskazują na wyraźne zakłócenie konkurencji, Komisja jest zobowiązana odnieść się w swoich decyzjach do konkretnych faktów, na których oparła swoje wnioski dotyczące tego warunku¹⁵⁸.

Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw stanowi pomoc państwa na mocy art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli „wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”. W tym względzie nie jest konieczne ustalenie, czy pomoc ma faktyczny wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, lecz tylko, czy może wpłynąć na taką wymianę¹⁵⁹. W szczególności według orzecznictwa sądów unijnych „w przypadku gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie umacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących z nim w ramach wewnątrzunijnej wymiany handlowej, należy uznać, że pomoc wywiera wpływ na tę wymianę handlową”¹⁶⁰.

Niedozwolona pomoc państwa może potencjalnie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi, nawet jeżeli beneficjent nie uczestniczy bezpośrednio w handlu transgranicznym. Nie ma również znaczenia stosunkowo niewielka kwota pomocy lub stosunkowo nieduży rozmiar przedsiębiorstwa, które ją otrzymuje, gdyż to nie wyklucza możliwości wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi¹⁶¹. Dotacja publiczna przyznana przedsiębiorstwu, które świadczy jedynie usługi lokalne lub regionalne, a nie świadczy żadnych usług poza państwem pochodzenia, może mieć jednak wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, jeżeli przedsiębiorstwa z innych państw członkowskich mogłyby świadczyć takie usługi (także w ramach swobody przedsiębiorczości) i możliwość ta nie jest wyłącznie hipotetyczna¹⁶². Przy ustalaniu wpływu na wymianę handlową nie jest konieczne definiowanie rynku ani szczegółowe badanie wpływu środka na pozycję konkurencyjną beneficjenta i jego konkurentów¹⁶³.

¹⁵⁸ Wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 19 października 2000 roku, sygn. C-15/98 oraz C-105/99, Republika Włoska (C-15/98) i Servizi Marittimi della Sardegna SpA (C-105/99) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, pkt 66-67.

¹⁵⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 roku w sprawie C-518/13 Eventech przeciwko The Parking Adjudicator, ECLI: EU:C:2015:9, pkt 65; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2013 roku w sprawach połączonych C-97/11 i C-03/11 Libert i inni, ECLI:EU:C:2013:288, pkt 76.

¹⁶⁰ Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, pkt 190.

¹⁶¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 roku w sprawie C-518/13 Eventech przeciwko The Parking Adjudicator, ECLI: EU:C:2015:9, pkt 68.

¹⁶² Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, pkt 191-193.

¹⁶³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1980:209; wyrok Sądu z dnia 4 września 2009 roku w sprawie T-211/05 Włochy przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2009:304, pkt 157 do 160; wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 roku w sprawach połączonych T-298/97, T-312/97 itp., Alzetta, ECLI:EU:T:2000:151, pkt 95.

Wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi nie może być jednak tylko hipotetyczny lub domniemany. Należy ustalić, na podstawie przewidywalnych skutków, dlaczego środek zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem i może mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi¹⁶⁴.

W praktyce orzeczniczej Komisja uznawała, że środek pomocowy miał wyłącznie lokalny zasięg oddziaływania i w związku z tym nie wpływał na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Komisja stwierdzała w szczególności, że beneficjent dostarczał towary lub usługi na ograniczonym obszarze w granicach terytorium państwa członkowskiego i istniało niewielkie prawdopodobieństwo przyciągnięcia przez niego klientów z innych państw członkowskich, oraz że nie można było przewidzieć, że wpływ środka na warunki inwestycji transgranicznych lub przedsiębiorczości transgranicznej byłby większy niż marginalny. Zuwagi na fakt, że tyczyło się to m.in., pomocy na budowę obiektów sportowych i rekreacyjnych, które służą głównie społeczności lokalnej i w przypadku których istniało niewielkie prawdopodobieństwo przyciągnięcia klientów lub inwestycji z innych państw członkowskich, to każdy taki przypadek wymaga pogłębionej i szczegółowej analizy¹⁶⁵. Przykładowo, w sprawie dotyczącej wsparcia przekazywanego przez niemieckie władze lokalne na działalność basenu w miejscowości Dorsten, Komisja wzięła pod uwagę argumenty władz dotyczące obszaru oddziaływania basenu, który zgodnie z opracowaniem niezależnych ekspertów miał obejmować miasto Dorsten oraz okoliczne gminy w promieniu około 50 kilometrów. Komisja uznała, że wsparcie nie miało charakteru transgranicznego, nie doszło do wpływu na wewnątrzspółnotową wymianę handlową, a w związku z tym nie zaistniała pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE¹⁶⁶.

W oparciu o decyzję w sprawie basenu Dorsten wykształciła się praktyka w zakresie badania przesłanki wpływu na wymianę handlową, w której ocenia się, czy z usług danego obiektu korzystają lub będą korzystać obywatele innych państw członkowskich lub odsetek tych osób będzie marginalny, co wskazywałoby na lokalny charakter obiektu, czy obiekt znajduje się blisko granicy, czy obiekt jest przedmiotem aktywnej promocji nastawionej na pozyskanie zagranicznych klientów (np. posiadanie anglojęzycznej strony internetowej umożliwiającej zapoznanie się z ofertą mieszkańcom innych państw członkowskich) oraz czy

¹⁶⁴ Wyrok Sądu z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawach połączonych T-447/93, T-448/93 i T-449/93 AITEC i inni przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1995:130, pkt 141.

¹⁶⁵ Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, pkt 196-197.

¹⁶⁶ Decyzja Komisji z dnia 12 stycznia 2001 roku, Deutschland Freizeitbad Dorsten, sygn. N 258/00, SG(2001), D/285046.

w pobliskich miejscowościach nie znajdują się obiekty o porównywalnym charakterze, świadczące podobne usługi¹⁶⁷.

4. Nadzorowanie oraz monitorowanie pomocy państwa

Jeszcze przed wejściem Polski do grona państw członkowskich Unii Europejskiej zwracano uwagę na postępujące procesy integracyjne w jej ramach, w szczególności rozrastający się rynek wewnętrzny oraz unię gospodarczą i walutową, co wymaga coraz skuteczniejszej kontroli¹⁶⁸ pomocy państwa, gdyż mogła ona zastąpić zlikwidowane już w procesie integracji bariery w handlu¹⁶⁹. Dlatego też sprawowanie nadzoru nad udzielaniem pomocy stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W rozumieniu doktrynalnym pojęcie nadzoru pomocy państwa różni się od pojęcia kontroli pomocy państwa. Przez kontrolę rozumie się badanie istniejącego stanu rzeczy, zestawianie go z odpowiednimi wzorcami i dokonywanie, w oparciu o te wzorce, oceny tego stanu; w przypadku rozbieżności między stanem istniejącym a stanem pożądanym – ustalanie przyczyn rozbieżności oraz sformułowanie uwag, wniosków i zaleceń. Przyjmuje się, iż kontrola nie jest związana z kompetencją do władczego działania, chyba że wynika to z przepisów prawa, które dają kontrolującemu prawo do stosowania władczych środków prawnych, ale dopiero wynik kontroli stanowi podstawę do podejmowania władczych środków wobec działania podmiotu niezgodnego z wzorcem prawidłowego działania. Od ściśle rozumianej kontroli odróżnia się zatem nadzór, który wiąże się z oddziaływaniem władczym na podmiot nadzorowany, co stanowi wykonywanie nadzoru¹⁷⁰. Dlatego też zadania i kompetencje Komisji mają charakter nadzorczy. Nie mniej istotne jednak są kwestie związane z monitorowaniem pomocy państwa, do czego zgodnie z założeniami poczynionymi przez

¹⁶⁷ K. Pamuła-Wróbel, *Rozdział 3. Przesłanki pomocy publicznej* [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia...* *op. cit.*, str. 110-114.

¹⁶⁸ W dokumencie użyto angielskiego słowa *control*: rozumianego na potrzeby rozprawy jako nadzorowanie i monitorowanie. W dalszej części punktu 3 Komisja wskazuje bowiem, że państwa członkowskie przyczynią się do urzeczywistnienia i przyszłego prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego tylko wtedy, gdy będą miały pewność, że wszystkie pozostałe państwa członkowskie będą przestrzegać tych samych zasad przy subsydiowaniu swoich przedsiębiorstw. Gromadzenie i publikowanie danych na temat przyznanych kwot pomocy to jeden ze sposobów (obok swoich kompetencji nadzorczych), za pomocą którego Komisja pokazuje państwom członkowskim, że stale uważnie obserwuje interwencje publiczne.

¹⁶⁹ European Commission: *Sixth Survey...*, *op. cit.*, pkt. 3.

¹⁷⁰ T. Długosz, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz do art. 45* [w:] *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, C.H. Beck, 2018.

Komisję ma przyczyniać się współpraca z państwami członkowskimi. Wynika to z treści art. 108 ust. 1 zd. 1 TFUE, zgodnie z którym Komisja we współpracy z Państwami Członkowskimi stale bada systemy pomocy istniejące w tych Państwach.

4.1. Nadzorowanie pomocy państwa

Rozważania dotyczące nadzoru nad udzielaniem pomocy państwa należy rozpocząć od wskazania, że kompetencje Komisji Europejskiej dotyczące oceny danej pomocy w świetle reguł wspólnego rynku mają charakter wyłączny¹⁷¹. W związku z tym kraje Unii Europejskiej są zobowiązane do zgłaszania (notyfikacji) Komisji wszelkich środków, zanim zostaną one przyznane ostatecznym beneficjentom¹⁷².

Problematyka nadzoru nad pomocą państwa sprowadza się w głównej mierze na poziomie instytucji unijnych do działań Komisji Europejskiej realizowanych na podstawie właściwych przepisów TFUE. Kompetencje wyznaczone przez przepisy TFUE dotyczą możliwości decydowania o zgodności pomocy publicznej z przepisami prawa unijnego oraz uprawnień do podejmowania właściwych działań w przypadku naruszenia prawa przez państwa członkowskie w trakcie procedury przydzielania wsparcia, jak również w odniesieniu do państw wstępujących do Unii uprawniają Komisję Europejską do kontroli procedur pomocowych funkcjonujących przed wstąpieniem państwa do Unii¹⁷³.

Działania Komisji w zakresie sprawowania nadzoru z uwagi na możliwość zatwierdzania programów pomocowych zaliczyć można do „twardych środków nadzorczych”. W piśmiennictwie podnosi się, że „twardość środków nadzoru” odnosi się do zjawiska rewindykacji pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, która nie jest karą, lecz logiczną konsekwencją zakłócenia konkurencji i w rzeczywistości stanowi działanie współmierne do celów Unii Europejskiej. Przywrócenie warunków rynkowych następuje z chwilą zwrotu przez

¹⁷¹ S. Dudzik, *Bezpośrednia skuteczność przepisów prawa wspólnotowego dotyczących pomocy państwa dla przedsiębiorstw* [w:] Państwo i Prawo 2000, z. 7, str. 59-60.

¹⁷² K. Rutkiewicz, *System kontroli...*, op. cit, str. 31. Autor podnosi jednak, że w związku z uznaniem, że istnieje małe prawdopodobieństwo wywierania znacznego wpływu na warunki konkurencji we Wspólnocie przez całe programy lub konkretne kategorie pomocy, m.in. przyjęto system wyłączeń grupowych. Oznacza to tyle, że państwa członkowskie, których programy pomocowe zostały zgłoszone i zatwierdzone przez Komisję, mogą w przyszłości przyznawać pomoc indywidualną, nie będąc zobowiązane do dalszego informowania o tym fakcie Komisji. Niemniej konieczność zawiadomienia istnieje wciąż w przypadkach indywidualnych wniosków, obejmujących programy pomocy przekraczające określone wartościowo progi oraz w przypadkach udzielania pomocy poza programem, zwanej pomocą ad hoc.

¹⁷³ B. Wikłański, *Uregulowania prawne nadzoru nad pomocą publiczną* [w:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Zeszyt 112/2020, str. 306-307.

beneficjenta przyznanej bezprawnie i niezgodnej z europejskim prawem konkurencji pomocy, wskutek czego traci on przewagę uzyskaną na rynku względem swoich konkurentów¹⁷⁴.

Nie tylko Komisja Europejska odpowiedzialna jest za czynności nadzorcze nad pomocą państwa – dużą rolę odgrywa również sądownictwo, zarówno wspólnotowe, jak i krajowe. W przypadku sądownictwa wspólnotowego (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Sąd Pierwszej Instancji) odpowiada ono za rozpatrywanie środków odwoławczych od rozstrzygnięć (decyzji) Komisji Europejskiej w sprawach związanych z pomocą państwa, np. w sprawach decyzji nakazujących zwrot udzielonej pomocy. Niebagatelną rolę odgrywają również sądy krajowe. W doktrynie podnosi się, że sądy krajowe, z uwagi na ich lokalizację, posiadają kompetencje do skutecznej ochrony indywidualnych praw zakłócanych różnymi naruszeniami reguł dopuszczalności pomocy publicznej oraz mogą zaoferować stronom trzecim szybkie i skuteczne środki odszkodowawcze¹⁷⁵.

W piśmiennictwie wskazuje się, że sądom krajowym przypada kluczowa rola w ochronie praw konkurentów. Uzupełniają one kontrolę pomocy publicznej już przed rozpoczęciem badania wstępnego według art. 88 WE¹⁷⁶, przyczyniając się znacznie do tego, że powszechnie przestrzegane są zobowiązania do notyfikacji nowej pomocy i obowiązującego dla niej zakazu wprowadzenia w życie. W takim przypadku uprawnienie do nakazania przez sąd krajowy zwrotu pomocy przyznanej bezprawnie stanowi kryterium, które przyczynia się do zachowania koniecznej dyscypliny wśród państwowych podmiotów udzielających pomocy oraz jej beneficjentów. Ponadto tylko sądy krajowe gwarantują w dalszym postępowaniu usunięcie zaistniałych naruszeń konkurencji. Późniejsze zatwierdzenie pomocy publicznej, pomimo wprowadzenia jej w życie z naruszeniem zakazu z 88 ust. 3 zdanie 3 WE¹⁷⁷, nie chroni w wystarczającym stopniu praw osób trzecich. Decyzja Komisji zatwierdzająca pomoc ma skutek tylko od momentu jej wydania i nie jest w stanie konwalidować naruszenia prawa. Trwające nadal niedopuszczalne naruszenie konkurencji, polegające na tym, że beneficjent pomocy, w okresie między jej wypłatą a jej zatwierdzeniem przez Komisję, czerpał korzyści z niej płynące, może być usunięte tylko przez sądy krajowe. Jedynie sąd krajowy ma moc

¹⁷⁴ Por. K. Rutkiewicz, *System kontroli i egzekwowania prawa pomocy publicznej w Unii Europejskiej – kompetencje Komisji Europejskiej i jej współpraca z sądami państw członkowskich w latach 2000–2010* [w:] *Ekonomia i Prawo*, nr 2, str. 40.

¹⁷⁵ K. Saryusz-Wolska, M. Kośka, *W poszukiwaniu utraconej skuteczności. Zasada natychmiastowego i skutecznego zwrotu pomocy państwa*, [w:] *Prawo i ekonomia konkurencji. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2010, str. 392.

¹⁷⁶ Obecnie art. 108 TFUE.

¹⁷⁷ Obecnie art. 108 ust. 3 TFUE.

w takim przypadku przyznać poszkodowanym konkurentom beneficjentów odszkodowanie. Dlatego też wskazuje się, że zadania sądów krajowych i Komisji uzupełniają się¹⁷⁸.

Jako przykład aktywnego działania sądów krajowych w zakresie niedozwolonej pomocy państwa można wskazać wyrok Sądu Najwyższego w Niderlandach (Hoge Raad) z dnia 9 października 2020 roku, w którym podtrzymał on wyrok Sądu Apelacyjnego (Gerechtshof) stwierdzający nieważność umowy sprzedaży nieruchomości przez przedsiębiorstwo prywatne na rzecz gminy (gemeente) Harlingen. Nieruchomość według wyceny miała wartość 6.500.000 euro, ale ostateczna cena zakupu wyniosła 8.500.000 euro – płatną w dwóch ratach, odpowiednio 6.500.000 euro i 2.000.000 euro. Sąd I instancji (Rechtbank) orzekł, że umowa jest nieważna w części, w jakiej obejmuje kwotę do zapłaty przewyższającą 6.500.000 euro. Sąd Apelacyjny uznał, że cała umowa sprzedaży stanowi niedozwoloną pomoc państwa, gdyż udzielona pomoc może utrudnić innym podmiotom gospodarczym z innych państw członkowskich wejście na niderlandzki rynek (element transgraniczny pomocy). Sąd unieważnił zatem umowę w całości. W uzasadnieniu wskazał, że gmina Harlingen mogła zapobiec tej sytuacji, powiadamiając Komisję Europejską o pomocy jako proponowanym środku pomocowym przed jej wypłatą w drodze procedury notyfikacyjnej.

4.2. Instytucje oraz podmioty odpowiedzialne za nadzór nad udzielaniem pomocy państwa

4.2.1. Instytucje odpowiedzialne za nadzór w Unii Europejskiej

4.2.1.1. Kompetencje nadzorcze Komisji Europejskiej

Najważniejszą instytucją właściwą w sprawach nadzoru nad udzielaną pomocą państwa jest Komisja Europejska. Zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy, czuwa nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie, nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wykonuje budżet i zarządza programami, pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami

¹⁷⁸ D. Jalowietzki, K. Jaros, S. Klaue, H. P. Vennemann, *Wspólnotowe reguły prawa konkurencji i ich znaczenie dla polskich sędziów*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2007, str. 58. Uwagi przedstawione w tym opracowaniu zachowują również aktualność po nowelizacji TFUE Traktatem z Lizbony.

przewidzianymi w Traktatach, zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz¹⁷⁹ oraz podejmuje inicjatywy w zakresie rocznego i wieloletniego programowania Unii w celu osiągnięcia porozumień międzyinstytucjonalnych. W szczególności ona za zadanie czuwać nad stosowaniem postanowień Traktatów oraz formułować zalecenia i wydawać opinie w sprawach będących przedmiotem Traktatów. Biorąc pod uwagę całokształt przepisów prawa, w zakresie najważniejszych funkcji pełnionych przez Komisję wskazać należy funkcję prawodawczą, funkcję kontrolną, koordynacyjną, wykonawczą i zarządzającą, funkcję strażnika prawa wspólnotowego oraz funkcję w zakresie stosunków zewnętrznych¹⁸⁰.

Komisja jest nazywana „strażniczką Traktatów” z uwagi na fakt, że kontroluje ona, by prawo konkurencji było w Unii Europejskiej przestrzegane – jest ona wyposażona w szeroki wachlarz uprawnień do badania, czy wypełniono obowiązki wynikające z prawa unijnego¹⁸¹. Sposób wykonywania kompetencji przez Komisję Europejską, która w swoich czynnościach powinna działać zgodnie z zasadami dobrej administracji, bywa w literaturze krytykowany – E. Schmidt-Aßmann wskazuje, że Komisja Europejska jako „strażniczka Traktatów” zbyt często ograniczała się do wytykania wad w odniesieniu do szczegółów prawa wykonawczego państw członkowskich, zamiast zajmować się rażącymi nieprawidłowościami samej praktyki wykonawczej, co było szczególnie widoczne m.in. w sprawach finansowych¹⁸².

Jak wskazano wcześniej, kompetencje nadzorcze Komisji Europejskiej w sprawach dotyczących pomocy państwa mają charakter wyłączny¹⁸³. Nie zmienia to faktu, że centralną rolę w systemie kontroli i nadzoru egzekwowania prawa pomocy publicznej odgrywają instytucje europejskie, tj. Komisja Europejska oraz sądy europejskie – Sąd i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wcześniej ETS). Wynika to z faktu, że podstawowe regulacje prawne z zakresu pomocy publicznej są uchwalane na poziomie unijnym, a system ich egzekwowania jest scentralizowany¹⁸⁴.

W związku z tym zarówno przyznanie pomocy państwa, jak i modyfikacja już przyznanej pomocy państwa, wymaga dokonania notyfikacji Komisji Europejskiej. Jest ona zobowiązana zbadać, czy notyfikowana pomoc publiczna jest zgodna z art. 107 TFUE

¹⁷⁹ Z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w Traktatach.

¹⁸⁰ G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, str. 60-61.

¹⁸¹ Ł. Augustyniak, *Sankcje finansowe dla państw członkowskich Unii – realizacja funkcji kontrolnej Trybunału Sprawiedliwości UE* [w:] Kontrola Państwowa, nr 65, 2020, str. 9.

¹⁸² E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska, 2022, str. 134-135.

¹⁸³ Z uwzględnieniem zadań sądów krajowych, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego rozdziału.

¹⁸⁴ M. Błachucki, *Kontrola przedsiębiorcy w prawie pomocy publicznej* [w:] Kontrola działalności gospodarczej, M. Pawełczyk, R. Stankiewicz (red.), OBSiL, Warszawa 2013, str. 34.

i w rezultacie zaakceptować pomoc publiczną na podstawie uproszczonej procedury lub mając wątpliwości co do zgodności z tym przepisem podejmuje formalną procedurę dochodzeniową. Warto zaznaczyć, że dopiero notyfikowanie otwiera KE możliwość oceny określonej pomocy publicznej, jednak KE chcąc uprościć i przyspieszyć procedurę związaną ze zbadaniem przez nią dopuszczalności pomocy publicznej wydała Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa, w którym to określiła, że państwa członkowskie mogą kontaktować się z nią jeszcze przed dokonaniem formalnego zgłoszenia pomocy publicznej¹⁸⁵.

W przypadku, gdy sprawa jest nieskomplikowana i nie budzi wątpliwości Komisji, może być objęta tzw. procedurą uproszczoną. Ponadto, decyzja taka jest podejmowana wtedy, gdy podobne sprawy były już przedmiotem decyzji KE. Procedura taka powinna trwać nie dłużej niż 25 dni i zakończyć się wydaniem decyzji stwierdzającej, że określony środek nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 TFUE lub decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń. Decyzja o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia może być podjęta wtedy, gdy KE będzie miała poważne wątpliwości co do zgodności zgłoszonego środka ze wspólnym rynkiem.

Komisja Europejska zwykle wydaje ostateczną decyzję w terminie 18 miesięcy od dnia wszczęcia formalnej procedury dochodzeniowej, choć termin ten może być wydłużony w drodze porozumienia między KE a państwem członkowskim. W wyniku zakończenia formalnej procedury dochodzeniowej KE może wydać kilka rodzajów decyzji. Po pierwsze, może to być decyzja stwierdzająca zgodność notyfikowanej pomocy ze wspólnym rynkiem, po dokonaniu modyfikacji przez państwo członkowskie. Po drugie, KE może wydać decyzję warunkową, która określa warunki uznania pomocy publicznej za zgodną ze wspólnym rynkiem. Po trzecie, w wyniku modyfikacji państwa członkowskiego KE może stwierdzić, że dany środek nie stanowi pomocy publicznej. Możliwe jest także podjęcie decyzji negatywnej, stwierdzającej, że dany środek stanowi pomoc publiczną niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Wszystkie te decyzje mogą zostać cofnięte przez KE jeżeli okaże się, że były one podjęte na podstawie nieprawidłowych informacji udzielonych w toku postępowania i miały wpływ na podjęcie decyzji. KE jest również organem właściwym w sprawach windykacji pomocy państwa przyznanej niezgodnie z rynkiem wewnętrznym¹⁸⁶. Komisja w toku postępowania

¹⁸⁵ A. Maziarz, *Antykonkurencyjne... op. cit.*

¹⁸⁶ *Ibidem.*

(formalnej procedury dochodzenia) posiada również kompetencje do nakładania grzywnien za nieudostępnienie informacji w czasie jego trwania.

Komisja Europejska posiada wyłączne prawo kontroli na miejscu u beneficjenta (współpracuje w tym zakresie z właściwymi krajowymi organami ochrony konkurencji). Zgodnie z punktem 36 preambuły do rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁸⁷, w przypadku gdy Komisja ma poważne wątpliwości co do tego, czy jej decyzje są stosowane, powinna mieć do dyspozycji instrumenty dodatkowe umożliwiające jej pozyskanie informacji koniecznych do sprawdzenia, czy jej decyzje są stosowane. W tym celu właściwym i użytecznym instrumentem są kontrole na miejscu, w szczególności w przypadkach, gdy pomoc mogła być świadczona niezgodnie z przeznaczeniem. Dlatego też Komisja powinna posiadać uprawnienia do przeprowadzania kontroli na miejscu i powinna pozyskać współpracę właściwych organów państw członkowskich, gdy przedsiębiorstwo sprzeciwia się takiej kontroli. Stosowne przepisy nadające Komisji uprawnienia w toku kontroli zamieszczone zostały w art. 27 rozporządzenia 2015/1589. Komisja monitoruje również sprawozdania składane przez państwa członkowskie w sprawie udzielonej pomocy. Kwestie związane z kontrolą na miejscu zostaną szerzej omówione w części dotyczącej monitorowania, gdyż w doktrynie wskazuje się, że wskazanym kompetencjom Komisji bliżej jest do kompetencji monitorujących¹⁸⁸.

4.2.1.2. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako instytucja kontrolująca legalność aktów Komisji Europejskiej

Od orzeczeń Komisji Europejskiej przysługują środki odwoławcze do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który składa się z Sądu i Trybunału Sprawiedliwości¹⁸⁹. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 1 zd. 1 TUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane.

¹⁸⁷ Dz. Urz. UE L 248 z 24.9.2015, str. 9–29, dalej jako: rozporządzenie 2015/1589.

¹⁸⁸ I. Postuła, A. Werner, 7. *Monitoring udzielania pomocy publicznej* [w:] I. Postuła, A. Werner, Prawo pomocy publicznej, Wydawnictwo LexisNexis, wyd. 1., Warszawa 2008.

¹⁸⁹ Z uwzględnieniem treści art. 257 akapitu pierwszego TFUE, zgodnie z którym Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą utworzyć przy Sądzie sądy wyspecjalizowane, do rozpoznawania w pierwszej instancji niektórych kategorii skarg wniesionych w konkretnych dziedzinach. Parlament Europejski i Rada stanowią w drodze rozporządzeń na wniosek Komisji i po konsultacji z Trybunałem Sprawiedliwości albo na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po konsultacji z Komisją.

Omówienie problematyki ochrony sądowej przed Trybunałem Sprawiedliwości jednak należy rozpocząć od kilku uwag wprowadzających dotyczących właściwości i kompetencji Trybunału. Z art. 19 ust. 1 akapit 1 zd. 2 TUE wynika, że zapewnienie poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów jest zadaniem, które państwa członkowskie powierzyły TSUE. Właściwość i kompetencje TSUE nie są określane za pomocą klauzuli generalnej, która przesądzałaby o dopuszczalności drogi sądowej przed sądami Unii w odniesieniu do sporów dotyczących stosowania i wykładni prawa unijnego. Zostały one wyznaczone za pomocą enumeratywnego wyciszczenia tych spraw, które państwa członkowskie powierzyły sądom unijnym. W sposób najbardziej ogólny kompetencje TSUE opisano w art. 19 ust. 3 TUE, zgodnie z którym orzeka on w zakresie skarg wniesionych przez Państwa Członkowskie, instytucje lub osoby fizyczne lub prawne, w trybie prejudycjalnym, na wniosek sądów Państw Członkowskich, w sprawie wykładni prawa Unii lub ważności aktów przyjętych przez instytucje oraz w innych sprawach przewidzianych w Traktatach. Przepisy proceduralne dotyczące postępowania przed TSUE zamieszczono w Statucie TSUE¹⁹⁰, który stanowi załącznik do traktatów i jako taki jest ich integralną częścią¹⁹¹. Statut TSUE jest zatem źródłem prawa pierwotnego i ma moc prawną równą traktatom. Obejmuje on przepisy dotyczące zarówno Trybunału Sprawiedliwości, jak i Sądu, jest zatem wspólny dla obu sądów Unii¹⁹².

Podstawą prawną dla skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej stwierdzającej, że udzielona pomoc jest niezgodna z art. 107 TFUE jest art. 263 akapit pierwszy TFUE. Zgodnie z tym przepisem Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje legalność aktów ustawodawczych, aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Zarzuty właściwe dla złożenia skargi są przewidziane w art. 263 TFUE akapicie drugim i są to zarzuty braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy.

Krąg podmiotów właściwych do złożenia skargi nakreślono w art. 263 akapicie czwartym TFUE. Zgodnie z nim każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub

¹⁹⁰ Protokół nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Dz.U.UE.C.2016.202.210.

¹⁹¹ Zob. art. 51 TUE, zgodnie z którym protokoły i załączniki załączone do Traktatów stanowią ich integralną część.

¹⁹² M. Szpunar, K. Pacuła, *Ochrona prawna przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. Jacek Barcik, Robert Grzeszczak, C.H. Beck., Warszawa 2022, str. 341-345.

które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych. Skarga może być wniesiona w terminie dwóch miesięcy, stosownie do przypadku, od daty publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez niego wiadomości o tym akcie (art. 263 akapit piąty TFUE). Właściwość organu, do którego należy wnieść skargę o stwierdzenie nieważności decyzji, jest ustalona przez art. 256 ust. 1 TFUE i jest to Sąd¹⁹³.

Od orzeczeń wydanych przez Sąd przysługuje, na warunkach i w zakresie określonym przez Statut, prawo odwołania się do Trybunału Sprawiedliwości, ograniczone do kwestii prawnych. Pojęcie „kwestii prawnych” doprecyzowane zostało w Statucie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zgodnie z jego art. 58 podstawę odwołania może stanowić brak właściwości Sądu, naruszenie procedury w postępowaniu przed Sądem wpływające niekorzystnie na interesy wnoszącego odwołanie oraz naruszenie prawa Unii przez Sąd. Odwołanie nie może dotyczyć wyłącznie ustalenia wysokości kosztów postępowania lub wskazania strony je ponoszącej.

4.2.2. *Rola sądów krajowych w nadzorowaniu pomocy państwa*

Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym w piśmiennictwie, sędziowie polskich sądów¹⁹⁴ cywilnych i administracyjnych mogą mieć na bieżąco do czynienia z zagadnieniami pomocy publicznej. Często będą to sprawy, w których konkurent przedsiębiorstwa, które otrzymało pomoc publiczną, szukać będzie ochrony swoich praw przed sądami krajowymi. Jeżeli sąd dojdzie w takim postępowaniu do wniosku, że działanie będące przedmiotem sporu spełnia przesłanki niedozwolonej pomocy państwa, musi zbadać, czy nie została ona przyznana z naruszeniem zakazu wprowadzenia w życie i czy spór nie dotyczy w tym przypadku pomocy formalnie sprzecznej z prawem. Zadaniem sądu jest w takim przypadku usunięcie istniejącego naruszenia konkurencji i chronienie w ten sposób praw konkurentów. W praktyce sądów krajowych zdarza się również, że beneficjent sprzecznej z prawem pomocy publicznej broni się przed sądem przed jej zwrotem. Często powołuje się przy tym na zasadę ochrony zaufania w legalność państwowego aktu będącym podstawą prawną do przyznania pomocy.

¹⁹³ W sprawach dotyczących pomocy publicznej w sporcie potwierdza to treść m.in. wyroku Sądu (czwarta izba) z dnia 26 lutego 2019 r. Fútbol Club Barcelona przeciwko Komisji Europejskiej, sygn. T-865/16.

¹⁹⁴ Uwagi te są uniwersalne dla wszystkich sądów państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie, w jakim dotyczą sprawowania nadzoru nad udzielaniem pomocy państwa, z uwzględnieniem różnic w poszczególnych porządkach prawnych (np. nie w każdym państwie członkowskim UE istnieje pion sądownictwa administracyjnego).

Mają miejsce też takie sytuacje, w których przedsiębiorca, którego wniosek o przyznanie pomocy publicznej rozpatrzono negatywnie, składa pozew o wypłatę pomocy, o którą wcześniej wnioskował, względnie o przedłużenie okresu nieściągnięcia państwowej wierzytelności. Również i tu sąd ma obowiązek zbadania, czy stan faktyczny wskazuje na pomoc spełniającą przesłanki art. 87 ust. 1 WE¹⁹⁵, a jeżeli tak, czy można ją przyznać bez uprzedniej zgody Komisji Europejskiej¹⁹⁶.

Sądy krajowe mogą podjąć działania zarówno przed wydaniem decyzji przez Komisję, jak i po ewentualnym jej wydaniu. W tym pierwszym przypadku konkurenci przedsiębiorstwa, które otrzymało pomoc, mogą powoływać się na zakaz wdrażania środków pomocowych przed ich zatwierdzeniem przez Komisję (klauzula *standstill*), który to zakaz ma bezpośredni skutek w prawie krajowym, co wynika z nadrzędności prawa unijnego nad krajowym porządkiem prawnym. Uzasadnia on bowiem indywidualne prawa, których ochrona należy do obowiązków sądów krajowych¹⁹⁷. Zasięg tego rodzaju działań obejmuje również zobligowanie sądów krajowych do usuwania wszelkich naruszeń prawa związanych z przyznawaniem pomocy państwa. Obejmuje to również zawieszenie udzielania dalszej pomocy (np. jeśli jest ona wypłacana w transzach albo przyznana na podstawie niezatwierdzonego programu pomocowego) oraz nakazanie zwrotu udzielonej pomocy. Nie stanowi to ingerencji w kompetencje Komisji, ponieważ zadaniem sądów krajowych jest – do czasu wydania przez Komisję końcowej decyzji – ochrona praw jednostek przed ewentualnym naruszeniem przez władze państwa zakazu wyrażonego w TFUE¹⁹⁸. Warto zaznaczyć, że w opinii Sądu Najwyższego przepis art. 107 TFUE jest bezpośrednio skuteczny w tym znaczeniu, że na naruszenie tego przepisu w postępowaniach przed sądami krajowymi bądź w postępowaniach przed organami unijnymi mogą powoływać się podmioty będące konkurentami beneficjentów pomocy publicznej¹⁹⁹.

Po wydaniu decyzji przez Komisję możliwe są dalsze działania ze strony sądów krajowych. Jeśli z treści decyzji Komisji wynika, że przyznana pomoc stanowiąca przedmiot sporu jest materialnie sprzeczna z prawem, konkurent może (w szczególności) dochodzić przed sądami krajowymi roszczeń odszkodowawczych wobec podmiotu, który niezgodnie z prawem

¹⁹⁵ Obecnie art. 107 ust. 1 TFUE.

¹⁹⁶ D. Jalowietzki *et al.* *Wspólnotowe reguły...* op. cit. str. 57.

¹⁹⁷ Wyrok ETS z dnia 11 grudnia 1973 roku, Lorenz przeciwko Republika Federalna Niemiec, sygn. 120/73.

¹⁹⁸ Wyrok ETS z dnia 21 listopada 1991 roku w sprawie C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon.

¹⁹⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2015 roku, sygn. III SK 30/14.

stał się beneficjentem. Wysokość szkody obliczana jest według krajowych przepisów²⁰⁰. Jeśli natomiast Komisja wyda decyzję, z której wynika, że pomoc państwa jest zgodna z wspólnym rynkiem pod względem materialnym, to może się mimo wszystko zdarzyć, że konkurent podważy przed sądami krajowymi podstawę prawną przyznania tej pomocy. Takie postępowania dotyczą często pomocy przyznawanej na podstawie programów pomocowych. Zadaniem sądu jest w takim wypadku jedynie ustalenie, czy dana pomoc spełnia wszystkie warunki danego programu. Sąd nie może się natomiast wypowiadać co do zgodności z prawem decyzji Komisji, na podstawie której pomoc indywidualna lub cały program pomocowy zostały zatwierdzone, gdyż stanowi to wyłączną kompetencję Komisji²⁰¹.

4.2.3. Czynności nadzorcze organów władzy publicznej w odniesieniu do pomocy państwa

Kontrola nad przestrzeganiem przepisów dotyczących pomocy państwa zasadniczo zapewniona jest przez organy i sądy wspólnotowe. Jednak coraz częściej w krajach członkowskich kompetencje w tym zakresie przyznaje się również organom krajowej administracji publicznej²⁰². Jako przykład I. Postuła i A. Werner podają Najwyższą Izbę Kontroli, która może kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, w szczególności udzielają lub korzystają z pomocy publicznej podlegającej monitorowaniu w rozumieniu odrębnych przepisów²⁰³. Na potrzeby dysertacji należy jeszcze przybliżyć działalność prowadzoną przez regionalne izby obrachunkowe.

Regionalnym izbom obrachunkowym powierzono (obok Prezesa Rady Ministrów i wojewodów) nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego. Jest on przedmiotowo ograniczony do spraw finansowych²⁰⁴. Regionalne izby obrachunkowe wyposażono w możliwość podejmowania działań kontrolnych w odniesieniu nie tylko do organów jednostek

²⁰⁰ D. Jalowietzki *et al.* *Wspólnotowe reguły...* op. cit., str. 59.

²⁰¹ Wyrok ETS z dnia 22 marca 1976 roku w sprawie 74/76, Iannelli & Volpi SpA v Ditta Paolo Meroni.

²⁰² I. Postuła, A. Werner, *Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej* [w:] I. Postuła, A. Werner, *Prawo..., op.cit.* Kompetencje kontrolne przyznano organom administracji publicznej np. w Danii. Na ten temat zob. S. Dudzik, *Współpraca państw członkowskich i instytucji wspólnotowych w sprawach pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Zagadnienia podstawowe*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2004, nr 1, str. 9.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ A. Wróbel, 4.6.4. *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom 1. Samorząd terytorialny: pojęcia podstawowe i podstawy prawne funkcjonowania, red. naukowa Irena Lipowicz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022, str. 347-350.

samorządu terytorialnego, ale zdecydowanie szerzej – także w odniesieniu do samorządowych jednostek organizacyjnych. Kontrola sprawowana może być nie tylko z punktu widzenia legalności, ale także zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Nadto regionalne izby obrachunkowe w zakresie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych na podstawie ustaw bądź porozumień może prowadzić także kontrolę z punktu widzenia celowości, rzetelności oraz gospodarności. Zakres nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe nad samorządem terytorialnym ograniczono do sprawowania go z punktu widzenia legalności. Środkami nadzoru, w które wyposażono regionalne izby obrachunkowe, są środki nakierowane na rozstrzygnięcia dotyczące spraw finansowych oraz przypadki zaniechań podjęcia rozstrzygnięcia, jakim jest budżet. Dysponują one środkami w postaci wstrzymania wykonania rozstrzygnięć organów samorządu terytorialnego oraz stwierdzenia ich nieważności w całości bądź w części. Działania w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwał budżetowych wymagają poprzedzenia ich zastosowaniem środka w formie wskazania stwierdzonej nieprawidłowości (wadliwości) wraz z określeniem sposobu i terminu jej usunięcia. Bezskuteczny upływ określonego terminu obliguje właściwą regionalną izbę obrachunkową do stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej odpowiednio w całości albo w części²⁰⁵.

Regionalne izby obrachunkowe podejmują działania nadzorcze również w sprawach dotyczących finansowania sportu przez samorząd terytorialny. Dotyczą one między innymi uchwał właściwych jednostek samorządu terytorialnego określających warunki i tryb finansowania rozwoju sportu podejmowanych na podstawie u.s. oraz uchwał w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości obiektów sportowych. W zakresie najczęściej wskazywanych naruszeń podnosi się brak zgłoszenia projektu uchwały przed uchwaleniem Prezesowi UOKiK celem jej zaopiniowania, naruszenie art. 107 i 108 TFUE i brak notyfikacji uchwały Komisji Europejskiej pomimo tego, że ustanawia ona program pomocowy czy niedokładne określenie wysokości dotacji²⁰⁶.

²⁰⁵ A. Matan, K. Ziemiński, *1.2.3.3. Kompetencje kontrolne oraz nadzorcze r.i.o. – uwagi ogólne* [w:] System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom 3. Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy, red. naukowa Irena Lipowicz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022, str. 46-50.

²⁰⁶ Zob. uchwała nr II/220/2018 z dnia 16 stycznia 2018 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego, poz. 283; uchwała Nr XXIX/3243/2018 z dnia 11 grudnia 2018 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z 2018 roku, poz. 5407; uchwała nr I/58/2020 z dnia 3 stycznia 2020 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z 2020 roku, poz. 167; uchwała nr XVII/1095/2022 z dnia 5 lipca 2022 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z 2018 roku, poz. 2579.

4.3. Monitorowanie pomocy państwa

Monitorowanie pomocy państwa polega na zbieraniu, analizie i udostępnianiu informacji o udzielonej pomocy publicznej oraz o zatwierdzonych przez Komisję Europejską programach i środkach pomocowych. Zasady regulujące kwestie monitorowania i sprawozdawania informacji o udzielonej pomocy publicznej wynikają z warunków określonych przez Komisję, które następnie znalazły odzwierciedlenie w krajowych aktach prawnych²⁰⁷. Można uznać, że monitorowanie stanowi swoisty rodzaj kontroli. Monitorowanie obejmuje zarówno proces przyznawania, jak i dalszego wykorzystywania przyznawanych środków publicznych na rzecz przedsiębiorstw.

Prawo unijne nakłada na państwa członkowskie określone obowiązki związane z monitorowaniem pomocy państwa. Przede wszystkim zgodnie z art. 26 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 państwa członkowskie składają Komisji sprawozdania roczne w sprawie wszystkich istniejących programów pomocowych, w odniesieniu do których nie nałożono żadnych szczegółowych obowiązków sprawozdawczych w decyzji warunkowej podjętej zgodnie z art. 9 ust. 4 rozporządzenia. Poza tym, zgodnie z treścią załącznika nr 1 do rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 roku w sprawie wykonania rozporządzenia 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰⁸ aby umożliwić Komisji monitorowanie programów pomocy oraz pomocy indywidualnej, zgłaszające państwo członkowskie zobowiązuje się do przechowywania przez co najmniej 10 lat od dnia przyznania pomocy (pomocy indywidualnej i pomocy przyznanej w ramach programu) szczegółowej dokumentacji zawierającej informacje i dokumenty towarzyszące niezbędne do stwierdzenia, że spełniono wszystkie warunki dotyczące zgodności, oraz do przedstawiania takiej dokumentacji Komisji, na pisemny wniosek, w terminie 20 dni roboczych lub w dłuższym terminie określonym we wniosku²⁰⁹.

²⁰⁷ B. Grzegorzewska, *Monitorowanie i sprawozdawanie pomocy publicznej w Polsce* [w:] *Pomoc publiczna...* *op. cit.*, str. 317.

²⁰⁸ Dz. Urz. UE L 140 z 30.4.2004, s. 1 z późn. zm., dalej jako: rozporządzenie 794/2004.

²⁰⁹ Zob. pkt 9 części I standardowego formularza dla celów notyfikacji pomocy państwa (załącznik I).

4.3.1. Kompetencje Komisji Europejskiej w zakresie monitorowania pomocy państwa

W doktrynie wskazuje się, że monitoring Komisji jest realizowany dzięki obowiązkowi przedstawiania przez państwa członkowskie raportów rocznych oraz monitoringu na miejscu (*on-site monitoring*). Instrumenty te zalicza się do instrumentów prewencyjnych. Dzięki informacjom uzyskiwanym w wyniku monitoringu Komisja może wszcząć jedną z procedur nadzwyczajnych. Państwa członkowskie są obowiązane do przedkładania Komisji raportów rocznych obejmujących informacje na temat obowiązujących programów pomocowych. Obowiązek dotyczy zatem jedynie programów pomocowych i nie obejmuje pomocy indywidualnej. Ta ostatnia podlega kontroli w toku monitoringu na miejscu. Po zebraniu informacji Komisja publikuje każdego roku raport na temat udzielonej pomocy publicznej, który zawiera syntezę informacji zawartych w raportach rocznych poszczególnych państw członkowskich²¹⁰. W motywie 6 rozporządzenia 794/2004 wskazano zresztą, że w celu umożliwienia Komisji realizacji obowiązku monitorowania pomocy, konieczne jest, aby otrzymywała ona od Państw Członkowskich właściwe informacje dotyczące rodzaju i wielkości udzielanej przez nie pomocy w ramach istniejących programów pomocowych.

Komisja ma również prawo do czynności kontrolno-monitorujących na miejscu u beneficjenta. Miejscowa inspekcja monitoringowa przebiega według zasad określonych w art. 27 rozporządzenia 2015/1589. W przypadku gdy Komisja ma poważne wątpliwości, czy decyzje o niewnoszeniu sprzeciwu, decyzje pozytywne lub decyzje warunkowe w odniesieniu do pomocy indywidualnej są realizowane, zainteresowane państwo członkowskie po uzyskaniu możliwości przedstawienia uwag zezwala Komisji na przeprowadzenie kontroli na miejscu. Komisja jest zobowiązana do poinformowania państwa członkowskiego o dacie inspekcji i danych personalnych inspektorów oraz ekspertów, jeśli Komisja korzysta z ich pomocy. Następnie inspektorzy oraz eksperci są obowiązani przedstawić przed inspekcją pisemne upoważnienie. Upoważnienie powinno określać zakres przedmiotowy oraz cel inspekcji. Urzędnicy upoważnieni przez Komisję uprawnieni są, w celu weryfikacji zgodności z decyzją, do wejścia na teren wszelkich obiektów oraz nieruchomości danego przedsiębiorstwa zwracania się o ustne wyjaśnienia na miejscu oraz badania ksiąg i innych dokumentów handlowych oraz wykonywania lub żądania kopii. Po kontroli Komisja powinna przedstawić państwu członkowskiemu kopie wszelkich sprawozdań pokontrolnych. W przypadku gdy

²¹⁰ I. Postuła, A. Werner, 7. *Monitoring... op. cit.*

przedsiębiorstwo sprzeciwia się przeprowadzeniu kontroli, państwo członkowskie ma obowiązek udzielenia niezbędnej pomocy Komisji w jej przeprowadzeniu.

4.3.2. Organy i instytucje odpowiedzialne za monitorowanie pomocy państwa w świetle przepisów prawa polskiego

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów²¹¹ Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Zgodnie zaś z art. 31 pkt 14 u.o.k.k. do zakresu działania Prezesa Urzędu należy realizacja zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie współpracy i wymiany informacji w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów oraz pomocy publicznej. Publikuje on również rokrocznie sprawozdanie o udzielonej w Polsce pomocy publicznej.

Istotny element systemu ochrony konkurencji stanowią regulacje o pomocy publicznej. Zadania Prezesa UOKiK w tej dziedzinie określa ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²¹². Zgodnie z tą ustawą Prezes UOKiK ma za zadanie monitorowanie pomocy publicznej, przygotowywanie do notyfikacji (m.in. w drodze opiniowania) projektów programów pomocowych, w tym przewidujących udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych, oraz pomocy indywidualnej, a także pomocy indywidualnej na restrukturyzację, reprezentację Polski w toku postępowania notyfikacyjnego przed Komisją Europejską, współpracę z Komisją w zakresie przeprowadzania kontroli na miejscu, o której mowa w rozporządzeniu 2015/1589 – w zakresie przedstawiania Komisji uwag co do przeprowadzenia kontroli i zastrzeżeń co do wyboru biegłych oraz koordynowanie zwrotu niedozwolonej pomocy publicznej.

Powyższe kompetencje Prezesa UOKiK dotyczą spraw niezwiązanych z pomocą publiczną w rolnictwie i rybołówstwie – w tym przypadku organem właściwym jest minister do spraw rolnictwa.

Szczególnie istotne są zadania powierzone Prezesowi UOKiK z zakresu monitorowania pomocy publicznej. Poprzez monitorowanie – zgodnie z art. 31 ust. 1 u.p.d.p.p. – rozumie się gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o udzielanej pomocy publicznej,

²¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2581, 2640 z późn. zm, dalej jako: u.o.k.k.

²¹² Dz. U. z 2022 r., poz. 807 z późn. zm., dalej jako: u.p.d.p.p.

w szczególności o jej rodzajach, formach i wielkości, oraz przestrzeganie krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Jest to przepis komplementarny do art. 108 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym Komisja we współpracy z Państwami Członkowskimi stale bada systemy pomocy istniejące w tych Państwach. Proponuje im ona stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Aby Prezes UOKiK mógł należycie wykonywać swoje zadania, u.p.d.p. (w art. 32 ust. 1) nakłada na podmioty udzielające pomocy obowiązek sporządzania i przedstawiania Prezesowi UOKiK sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej innej niż pomoc publiczna w rolnictwie lub rybołówstwie albo informacji o nieudzieleniu takiej pomocy w danym okresie sprawozdawczym. Sprawozdania zawierają w szczególności informacje o beneficjentach pomocy oraz o rodzajach, formach, wielkości i przeznaczeniu udzielonej pomocy. Prezes UOKiK jest również zobowiązany do zbierania informacji od beneficjentów pomocy o dotyczącej ich pomocy publicznej oraz od podmiotów ubiegających się o pomoc – na żądanie Prezesa UOKiK, w zakresie i terminach określonych w żądaniu (art. 39 ust. 1 ustawy).

W piśmiennictwie wskazuje się na fakt, że wszystkie funkcje polskiego organu antymonopolowego z zakresu kontroli pomocy publicznej są związane z realizacją unijnych przepisów o pomocy państwa. Prezes UOKiK reprezentuje Polskę przed instytucjami unijnymi w sprawach z zakresu pomocy publicznej niedotyczącej pomocy w rolnictwie lub rybołówstwie. Co więcej, nawet zadanie monitoringu również w dużej mierze jest związane z implementacją przepisów europejskich, co stanowi o szczególnym charakterze systemu prawnego pomocy publicznej w Unii Europejskiej²¹³.

Aby sprostać wymogom przejrzystości pomocy państwa, Prezes UOKiK utworzył ogólnodostępne portale umożliwiające wyszukanie obowiązujących po 1 stycznia 2016 roku programów pomocowych oraz spraw pomocy indywidualnej, tj. aplikację SUDOP (System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej), która zawiera informacje o środkach pomocy i udzielonej pomocy innej niż pomoc w rolnictwie lub rybołówstwie. Informacje udostępniane za pośrednictwem systemu SUDOP i SRPP pochodzą ze sprawozdań o udzielonej pomocy przesyłanych za pośrednictwem aplikacji SHRIMP i SRPP przez podmioty jej udzielające, zobligowane do sporządzania i przekazywania sprawozdań na mocy art. 32 i 32a u.p.d.p. Podmioty te odpowiadają także za ich prawidłowość i kompletność. Choć Komisja określiła

²¹³ M. Błachucki, *Kontrola przedsiębiorcy...*, op. cit., str. 35.

progi wartości pomocy indywidualnej, po przekroczeniu których powstaje obowiązek publikacji informacji o pomocy państwa, na stronach SUDOP i SRPP, możliwe jest wyszukiwanie informacji o każdej pomocy bez względu na jej wartość, także o pomocy *de minimis* uzyskanej przez konkretne przedsiębiorstwo. Konieczne jest jedynie podanie NIP przedsiębiorstwa, a w przypadku pomocy *de minimis* w rolnictwie lub w rybołówstwie – NIP lub PESEL beneficjenta²¹⁴.

4.3.3. *Organy i instytucje odpowiedzialne za monitorowanie pomocy państwa w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*

Komisja współpracuje z organami ochrony konkurencji nie tylko w Polsce. Istotną rolę pełnią również organy w analizowanych w dysertacji innych państwach Unii Europejskiej, które również – mając na uwadze fakt, że główny ciężar nad nadzorowaniem pomocy państwa spoczywa na instytucjach unijnych – współpracują z Komisją Europejską w zakresie regulacji działań pomocowych.

Stanowi o tym m.in. art. 11 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 roku w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu²¹⁵, zgodnie z którym Komisja i organy ochrony konkurencji Państw Członkowskich stosują wspólnotowe reguły konkurencji w ścisłej współpracy. Rozporządzenie to służy ustanowieniu reguł stosowania art. 101 i 102 TFUE, ale w piśmiennictwie podkreśla się, że reguły konkurencji zostały ustanowione zbiorczo w art. 101-109 TFUE, z tym że przepisy od art. 101-106 TFUE stanowią reguły mające zastosowanie do przedsiębiorstw, natomiast art. 107-109 TFUE dotyczą wprost pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie²¹⁶.

²¹⁴ B. Grzegorzewska, *Przejrzystość pomocy publicznej udzielanej w Polsce* [w:] *Pomoc publiczna... op. cit.*, str. 328-329.

²¹⁵ Dz. Urz. UE L 148, 11.6.2009, str. 1, dalej jako: rozporządzenie 1/2003.

²¹⁶ T. Krzyżewski, *Zakaz konkurowania w polskimi unijnym prawie antymonopolowym*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Warszawa 2020, str. 21-22.

4.3.3.1. Organy i instytucje odpowiedzialne za monitorowanie pomocy państwa w świetle przepisów prawa hiszpańskiego

W Hiszpanii głównym organem monitorującym pomoc państwa jest Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). CNMC jest organem, który promuje i zapewnia prawidłowe działanie wszystkich rynków w interesie konsumentów i korporacji. Jest organem publicznym posiadającym własną osobowość prawną. Jest niezależny od rządu, podlega nadzorowi parlamentarnemu, a w obecnym kształcie rozpoczął swoje funkcjonowanie 7 października 2013 roku. Został utworzony w drodze ustawy – Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia²¹⁷.

W obecnym kształcie CNMC łączy w sobie sześć istniejących dotychczas organów nadzorczych – Krajowa Komisja Konkurencji, Państwowa Komisja Energetyczna, Komisja Rynku Telekomunikacyjnego, Komisja Krajowego Sektora Poczтового, Państwowa Rada Mediów Audiowizualnych oraz Komitet Regulacji Kolejnictwa i Lotnisk. Celem ich połączenia i utworzenia jednego dużego organu antymonopolowego było zwiększenie ich niezależności, zapewnienia pewności prawa i zaufania instytucjonalnego poprzez przyjęcie całościowego podejścia z punktu widzenia regulacyjnego i antymonopolowego, którego celem jest modernizacja gospodarki z korzyścią dla konsumentów. Zgodnie z Artykułem 1 ustępem 2 Ley 3/2013 głównym celem CNMC jest zagwarantowanie, zachowanie i promowanie prawidłowego funkcjonowania, przejrzystości i istnienia skutecznej konkurencji na każdym rynku i obszarze produkcji i usług z korzyścią dla konsumentów. Nadzór nad CNMC sprawuje parlament hiszpański²¹⁸. Warto zaznaczyć, że ustawodawca hiszpański inspirował się rozwiązaniami niderlandzkimi – w preambule do Ley 3/2013 podkreślono, że w Niderlandach organy regulujące określone sektory zostały włączone do organu antymonopolowego. Zwiększa to efektywność nadzoru nad konkurencją rynkową, dzięki natychmiastowej dostępności wiedzy posiadanej przez regulatorów sektorowych, którzy stale nadzorują swoje sektory za pomocą potężniejszych instrumentów przetwarzania danych.

Obowiązki dotyczące monitorowania pomocy państwa zostały powierzone w całości właśnie CNMC. CNMC odpowiada za analizę kryteriów hiszpańskich programów pomocowych oraz pomocy indywidualnej oraz za składanie bezpośrednich propozycji do organów administracji publicznej prowadzących do utrzymania konkurencji na rynku.

²¹⁷ «BOE» núm. 134, de 5 de junio de 2013, dalej jako: Ley 3/2013.

²¹⁸ Zob. oficjalna strona CNMC, <https://www.cnmc.es/> (dostęp: 07.02.2024 r.)

CNMC prowadzi ciągle zadanie monitorowania pomocy publicznej w Hiszpanii w celu ustalenia, czy na rynkach nie występują nieuzasadnione zakłócenia, przyczyniając się w ten sposób do zabezpieczenia ich prawidłowego funkcjonowania²¹⁹. CNMC publikuje również coroczne sprawozdanie o udzielonej pomocy publicznej.

4.3.3.2. Organy i instytucje odpowiedzialne za monitorowanie pomocy państwa w świetle przepisów prawa węgierskiego

Na Węgrzech głównym organem monitorującym pomoc państwa oraz służącym ochronie konkurencji jest Gazdasági Versenyhivatal (GVH)²²⁰. Został on utworzony ustawą LXXXVI z 1990 r.²²¹ o zakazie nieuczciwych praktyk rynkowych i rozpoczął swoją działalność w dniu 1 stycznia 1991 roku.

GVH jest państwowym organem administracyjnym, który jest niezależny od rządu i podlega wyłącznie parlamentowi. Prezes GVH jest zobowiązany do składania parlamentowi corocznego sprawozdania z działalności GVH, które na żądanie przedstawia właściwej komisji sejmowej lub udziela porad eksperckich w sprawach związanych z konkurencją. Kieruje nim Prezes GVH, którego wspomaga dwóch wiceprezesów. Prezes GVH jest nominowany przez Prezesa węgierskiej Rady Ministrów na okres sześciu lat. Wybór ten jest zatwierdzany przez prezydenta Węgier.

W zakresie działania GVH istotna jest ustawa LVII z 1996 r.²²² o zakazie nieuczciwych i ograniczających praktyk rynkowych. Oprócz przepisów odnoszących się wprost do konkurencji, ustawa określa status prawny Urzędu oraz reguluje jego podstawową strukturę i sposób działania. Działania GVH związane z ochroną konkurencji opierają się na trzech filarach: nadzór nad konkurencją (egzekwowanie krajowego i wspólnotowego prawa konkurencji), rzecznictwo konkurencji (wpływ na decyzje ustawodawcze organów państwowych w tym zakresie) oraz upowszechnianie kultury konkurencji (celem GVH jest przyczynianie się do rozwoju kultury konkurencji poprzez upowszechnianie wiedzy na temat polityki konkurencji, w celu podnoszenia świadomości społeczeństwa w zakresie problematyki konkurencji oraz poprzez wspieranie rozwoju prawa konkurencji i działalności gospodarczej

²¹⁹ CNMC, Informe anual sobre ayudas públicas 2023, sygn IAP/CNMC/001/23, str. 4.

²²⁰ W tłumaczeniu na język polski: Biuro Konkurencji Gospodarczej.

²²¹ Nazwa w języku węgierskim: 1990. évi LXXXVI törvény elfogadásával.

²²² Nazwa w języku węgierskim: 1996. évi LVII törvény a tisztességtelen és versenykorlátozó piaci magatartás tilalmáról szőló.

w interesie publicznym). Poza tym GVH uczestniczy w opiniowaniu projektów aktów prawnych i koncepcji przedstawianych do konsultacji, jak również publikuje coroczne sprawozdanie o udzielonej pomocy publicznej²²³.

4.3.3.3. Organy i instytucje odpowiedzialne za monitorowanie pomocy państwa w świetle przepisów prawa niderlandzkiego

W Niderlandach głównym organem służącym monitorowaniu pomocy państwa oraz ochronie konkurencji jest Autoriteit Consument en Markt (ACM)²²⁴. Jest to niezależny organ regulacyjny, który broni praw konsumentów i przedsiębiorstw. Stanowi on część niderlandzkiego rządu centralnego, ale nie stanowi części żadnego ministerstwa. Przy wydawaniu decyzji kieruje się przede wszystkim przepisami Algemene wet bestuursrecht, 4 juni 1992²²⁵. ACM odpowiada za nadzór nad konkurencją, za wybrane regulacje sektorowe, na których naturalna konkurencja jest ograniczona (m.in. telekomunikacja, usługi pocztowe, transport, energia, opieka zdrowotna) oraz egzekwowanie przepisów dotyczących ochrony konsumentów. Celem jest tworzenie równych warunków działania, na których wszystkie przedsiębiorstwa przestrzegają zasad, a należycie poinformowani konsumenci korzystają ze swoich praw.

Został on utworzony w drodze ustawy z dnia 28 lutego 2013 roku ustanawiającej ACM²²⁶. Reguły jego funkcjonowania zostały natomiast ustalone w Decyzji ACM z dnia 2 kwietnia 2013 roku, ACM/DJZ/2013/200833, zawierającej zasady dotyczące organizacji, mandatu, uprawnień i upoważnień ACM. Jest on, zgodnie z Artykułem 88 niderlandzkiej ustawy o konkurencji²²⁷ ACM jest organem ochrony konkurencji w Niderlandach w rozumieniu rozporządzenia 1/2003 i wykonuje uprawnienia w zakresie stosowania art. 101 i 102 TFUE, jak również uprawnienia wynikające z art. 104 Traktatu do decydowania o dopuszczalności porozumień o konkurencji oraz nadużycia pozycji dominującej na wspólnym rynku.

ACM nie pełni roli organu odpowiedzialnego za notyfikację programów pomocowych – procedura notyfikacyjna odbywa się na poziomie właściwych niderlandzkich ministerstw.

²²³ https://www.gvh.hu/en/gvh/responsibilities_of_the_gvh/2349_en_the_responsibilities_of_the_authority (dostęp: 07.02.2024 r.).

²²⁴ Niderlandzki Urząd ds. Konsumentów i Rynków.

²²⁵ W języku polskim najprecyzyjniej jako „Ustawa ogólnego prawa administracyjnego” lub jako „Ogólna ustawa administracyjna”, dalej jako: AWB.

²²⁶ Pełna nazwa: Instellingswet Autoriteit Consument en Markt, 28 februari 2013.

²²⁷ Pełna nazwa: Mededingingswet, 3 oktober 1997.

ACM przekazuje natomiast na rzecz Komisji Europejskiej sprawozdania roczne dotyczące udzielonej pomocy, o których mowa w Rozdziale IX rozporządzenia 2015/1589.

5. Podsumowanie

Zaprezentowane powyżej uwagi dotyczące objaśnienia podstawowych pojęć związanych z tytułem rozprawy, prezentacji podstaw prawnych związanych z udzielaniem pomocy państwa oraz systemem jej nadzorowania na poziomie Unii Europejskiej, Polski oraz wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej stanowią część zagadnień związanych ze wspólnym unijnym rynkiem oraz prawem konkurencji *sensu largo*. System pomocy państwa obejmuje wiele sektorów gospodarki, a omówienie ich wszystkich przekroczyłoby możliwą objętość niniejszej rozprawy. Przedstawienie tych zagadnień w ogólności (z uwzględnieniem aspektów bezpośrednio związanych ze sportem) ma jednak stanowić punkt wyjścia do dalszych rozważań, w szczególności w zakresie, w jakim dotyczą pomocy udzielanej na rzecz podmiotów rynku sportowego.

Pojęcie pomocy państwa (w tym niedozwolonej pomocy państwa) wciąż ulega przeobrażeniom, a niebagatelny wpływ na jego rozumienie ma praktyka decyzyjna Komisji Europejskiej, orzecznictwo sądów unijnych, jak również sądów krajowych. Zmiany są dostosowywane na bieżąco do dynamicznej sytuacji gospodarczej, czego doskonałym przykładem były np. wytyczne zawarte w komunikacie Komisji – tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19²²⁸. W komunikacie tym Komisja Europejska określiła warunki zgodności z rynkiem wewnętrznym, które stosowała w odniesieniu do pomocy przyznanej przez państwa członkowskie na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

Podstawowe reguły związane z pomocą państwa i jej dopuszczalnością w świetle art. 107 i następnych TFUE są jednak niezmiennie. Z uwzględnieniem pomocy *de minimis*, pomocy udzielanej w ramach wyłączeń blokowych i innych wyjątków omówionych powyżej, wszelka pomoc państwa przy użyciu zasobów państwowych udzielana w sposób selektywny na rzecz przedsiębiorstw działających w ramach wspólnego rynku na terenie Unii Europejskiej, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym

²²⁸ Dz. Urz. UE C191/1, 20.3.2020.

w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi. Tę podstawową zasadę muszą mieć na uwadze zarówno podmioty udzielające pomocy, jak i jej beneficjenci, gdyż pomoc przyznana z naruszeniem zasad przewidzianych w TFUE i stosownych aktach wykonawczych podlega zwrotowi wraz z odsetkami. Powyższe ma na celu ochronę wspólnego unijnego rynku i wyrównywanie szans pomiędzy przedsiębiorstwami.

Istotny jest również system nadzoru nad przyznaną pomocą – od przygotowania programu pomocowego czy też pomocy indywidualnej, poprzez procedurę notyfikacyjną, zatwierdzenie pomocy (lub jego brak) oraz zwrot pomocy przyznanej z naruszeniem przepisów prawa, z uwzględnieniem roli sądów krajowych. W szczególności to właśnie pojęcie nadzoru jest tak istotne w kontekście (nie)przejrzystości, która została przywołana w tytule dysertacji, bowiem pomimo tego, że generalny zakaz pomocy państwa na rzecz przedsiębiorców w sposób wskazany w art. 107 ust. 1 TFUE jest jasno sformułowany i poparty dorobkiem doktrynalno-orzecznictwem, to z dokonanej analizy badawczej wynika, że reguły te są nagminnie naruszane w przypadku rynku sportowego. Co więcej, pomimo tego, że w praktyce orzecznictwa Komisji Europejskiej przejawiały się już przykłady nakazania zwrotu wsparcia udzielanego na rzecz sportu, to biorąc pod uwagę skalę wsparcia, kontrolę Komisji Europejskiej należy uznać za mocno ograniczoną. Zostanie to wykazane na podstawie analizy decyzji Komisji oraz mnogich przykładów wsparcia podmiotów rynku sportowego w Polsce i wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Przykłady pomocy państwa na rzecz podmiotów rynku sportowego w Polsce i wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej uznane za potencjalnie naruszające zakaz przewidziany w art. 107 ust. 1 TFUE naruszeń wraz z wyczerpującym uzasadnieniem zostaną zaprezentowane oraz ocenione w dalszej części dysertacji.

Rozdział II. Rynek sportowy jako rynek właściwy w świetle unijnego i krajowego porządku prawnego

1. Uwagi wprowadzające

Po omówieniu wstępnych zagadnień i pojęć należy przejść do charakterystyki kluczowego dla oceny pomocy państwa rynku sportowego jako rynku właściwego – zarówno w rozumieniu prawa unijnego, jak i prawa krajowego. Jego scharakteryzowanie jest konieczne z punktu widzenia analizy dopuszczalności pomocy państwa udzielanej na rzecz podmiotów rynku sportowego. Pozwoli to na zbadanie przykładów wsparcia udzielanego przez organy władzy publicznej, w tym na opisanie procedur, w których środki zostały przyznane. W pierwszej kolejności konieczne jest ustalenie zakresu pojęciowego słowa „rynek”. Rynek, w najszerszym ujęciu, jest definiowany jako mechanizm koordynujący zachowania nabywców i sprzedawców, uczestniczących w procesie wymiany dóbr oraz usług. Mając na względzie na cele niniejszej dysertacji autor skupi się na definicji rynku znajdującej zastosowanie do unijnego rynku wewnętrznego.

Pojęcia niezbędne dla zdefiniowania rynku właściwego znajdują się w Obwieszczeniu Komisji w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji. Z jego treści wynika, że Komisja w swojej działalności używa pojęcia właściwego rynku asortymentowego oraz geograficznego w trakcie stosowania wspólnotowego prawa konkurencji. Właściwy rynek asortymentowy składa się z wszystkich tych produktów i/lub usług, które uważane są za zamiennie lub za substytuty przez konsumenta, ze względu na właściwości produktów, ich ceny i ich zamierzone stosowanie. Właściwy rynek geograficzny natomiast obejmuje obszar, na którym dane przedsiębiorstwa uczestniczą w podaży i popycie na produkty lub usługi, na którym warunki konkurencji są wystarczająco jednorodne, oraz który może zostać odróżniony od sąsiadujących obszarów ze względu na to, że warunki konkurencji na tym obszarze znacznie się różnią. Ze względu na powyższe właściwy rynek w konkretnej sprawie określany jest przez połączenie rynków asortymentowych oraz geograficznych. Jego pojęcie jest ściśle powiązane z celami wynikającymi ze wspólnotowej polityki konkurencji²²⁹.

²²⁹ Obwieszczenie Komisji z 9 grudnia 1997 roku w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji, Dz. Urz. UE, C 372, 09/12/1997, P. 0005 – 0013, str. 1-2, pkt 7-9, dalej jako: Obwieszczenie Komisji.

Pojęcie rynku właściwego występuje również w krajowych aktach prawnych. Za przykład może posłużyć u.o.k.k. Zgodnie art. 4 pkt 9 u.o.k.k., ilekroć w ustawie jest mowa o rynku właściwym, rozumie się przez to rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny, przepis ten zawiera ustawową definicję "rynku właściwego", w myśl której rynkiem takim jest rynek towarów substytutywnych (rynek właściwy produktowo) oferowanych na obszarze o zbliżonych warunkach konkurencji (rynek właściwy geograficznie)²³⁰. Polska definicja rynku właściwego jest zatem bardzo podobna do wskazanego w Obwieszczeniu Komisji.

W działalności orzeczniczej pojawiło się również pojęcie „rynku relewantnego”. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wskazał, że rynek relewantny to rynek, który wyznacza płaszczyznę współzawodnictwa przedsiębiorców w zakresie danego towaru na określonym terytorium geograficznym²³¹. Pojęcie to jest głównie używane w orzecznictwie dotyczącym praktyk monopolistycznych: „Mówiąc o praktyce monopolistycznej należy mieć na względzie, że to sprzeczne z prawem zachowanie zawsze ujawnia się na rynku. Dlatego też, aby można było przeciwko takiemu zachowaniu zastosować odpowiednie instrumenty przewidziane w ustawie antymonopolowej, należy w pierwszej kolejności sprecyzować rynek, na którym wspomniana praktyka ma miejsce, czyli tzw. rynek relewantny²³²”. W opinii autora wyżej wymienione pojęcia sformułowane w dorobku orzeczniczym mogą okazać się użyteczne również przy określaniu rynku właściwego/relevantnego przy ocenie pomocy państwa udzielanej podmiotom rynku sportowego.

W rozumieniu pojęcia rynku właściwego istotne jest również orzeczenie w sprawie Philip Morris. Zgodnie z jego treścią, jeżeli pomoc wzmacnia pozycję danego przedsiębiorstwa w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami konkurującymi na rynku wewnętrznym, to wpływa

²³⁰ G. Materna, M. Będkowski-Kozioł, A. Piszcz, A. Jurkowska-Gomułka, E. Modzelewska-Wąchal, T. Skoczny, I. Szwedziak-Bork, D. Miąsik, E. Kosiński, K. Kowalik-Bańczyk, D. Aziewicz, *Komentarz do art. 4 ustawy [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. Tadeusz Skoczny, wyd. 2, Warszawa 2014, cz. IX, pkt 1.

²³¹ Wyrok Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 18 grudnia 2002 roku, sygn. XVII Ama 19/01.

²³² Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 21 stycznia 1998 roku, XVII Ama 55/97.

ona na wymianę handlową między państwami członkowskimi²³³. B. Kurcz wskazuje, że test ten jest na tyle ogólnie sformułowany, że Komisja stosowała go rzadko w swoich decyzjach dotyczących pomocy państwa, wyznaczając właściwy rynek w celu identyfikacji konkurentów. Zgodnie z jego opinią Komisja obecnie stosuje go coraz częściej, co wydaje się to zgodne z tendencjami do powszechniejszego stosowania ekonomicznej analizy skutków udzielenia pomocy. Tylko wtedy bowiem możliwe jest poprawne sprawdzenie, czy dany środek rzeczywiście wzmacnia pozycję danego przedsiębiorstwa w stosunku do jego konkurentów. Gdyby jednak Trybunał Sprawiedliwości wymagał udowodnienia rzeczywistego wpływu danego środka na wewnętrzną wymianę handlową, byłoby to szczególnie utrudnione w przypadku programów pomocowych, gdzie pomoc nie została jeszcze udzielona. Rzeczywisty, a nie potencjalny wpływ na wymianę handlową jest wysoce utrudniony, jeżeli nie niemożliwy do ustalenia pro futuro. Dlatego też Trybunał Sprawiedliwości nie wymaga, aby przedsiębiorstwo będące beneficjentem pomocy samo uczestniczyło w wewnętrznej wymianie handlowej (C-66/02 Włochy p. Komisji, pkt 115 i 117)²³⁴.

W orzecznictwie sądów unijnych wskazano również, że z uwagi na cele Wspólnoty uprawianie sportu jest dziedziną, która jest objęta prawem wspólnotowym, w zakresie w jakim stanowi ona działalność gospodarczą w rozumieniu art. 2 TWE²³⁵. Ma to miejsce m.in. w przypadku działalności piłkarzy zawodowych lub półzawodowych, w sytuacji gdy świadczą oni pracę lub świadczą usługi za wynagrodzeniem²³⁶. W opinii autora nie ma zatem wątpliwości, że myśląc o rynku właściwym, możemy zakwalifikować w zakres tego pojęcia rynek sportowy – co zostanie wykazane w dalszej części niniejszego rozdziału.

2. Rynek sportowy - charakterystyka

2.1. Rynek sportowy w ogólności

Sport odgrywa istotną rolę w społeczeństwie, ponieważ nie tylko przyczynia się do zdrowia i dobrego samopoczucia ludzi, ale również ma silny wpływ ekonomiczny na kraj,

²³³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1980:209, pkt 11.

²³⁴ B. Kurcz, *Komentarz do art. 107* [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222), red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012.

²³⁵ Obecnie Traktat o Unii Europejskiej (TUE).

²³⁶ Wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 1995 roku, sygn. C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL przeciwko Jean-Marc Bosman, pkt. 73.

region oraz kontynent. Preferencje sportowe dotyczące dyscyplin sportowych w Europie są zróżnicowane i zależą od tradycji danej dyscypliny w kraju, jednak do najpopularniejszych sportów w krajach Unii Europejskiej należą bieganie, piłka nożna, piłka siatkowa czy tenis. Sport jest dzielony podstawowo na sport profesjonalny i sport amatorski²³⁷.

Akcesja do struktur Unii Europejskiej gwarantuje swobodny przepływ produktów i usług, kapitału i siły roboczej na rynku sportu, który należy rozważać w aspektach: ekonomicznym, prawnym, społecznym i technologicznym. Określając strukturę funkcjonowania danego rynku w kraju, można odnieść się do podstawowych cech systemu rynkowego. Zalicza się do nich przede wszystkim stopień swobody wchodzenia na rynek i możliwość prowadzenia działalności zgodnie z przepisami prawa, jak również stopień przewagi przedsiębiorstw prywatnych nad państwowymi. Kolejnymi czynnikami wpływającymi na system rynku są: regulacyjne oddziaływanie rynku na podaż, popyt i ceny, stopień interwencji państwa w funkcjonowanie klubów sportowych, postępującą konkurencję, zwalczanie i przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym, stwarzanie przez państwo i Komisję Europejską jednolitych, powszechnych zasad dotyczących rynku sportu, swoboda w zakresie internacjonalizacji klubów sportowych i polityki transferowej²³⁸.

Do najczęściej stosowanych kryteriów segmentacji rynku sportu zalicza się obszary odnoszące się do:

- 1) struktury usługi lub produktu;
- 2) konsumenta (nabywcy);
- 3) pośrednika.

NABYWCA	USŁUGA „Produkt rynku sportu”	PRODUCENT/POŚREDNIK
-Uczestnik imprezy -Obserwator (kibic) -Interesariusz (B2B)	-Impreza masowa -Produkty sportowe -Przestrzeń podczas trwania imprezy	-Właściciel/udziałowiec -Sponsor -Media -Agent

*Tabela nr 1 – struktura segmentacji rynku sportu (opracowanie źródłowe).*²³⁹

²³⁷ J. Jedel, J. Kończak, *Rynek sportu i sponsoringu sportowego w Polsce*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu, Gdańsk 2019, str. 47.

²³⁸ *Ibidem*, str. 47.

²³⁹ *Ibidem*, str. 47-48.

Zawodowe kluby sportowe prowadzą bowiem działalność na kilku rynkach, innych niż rynek związany uczestnictwem w rozgrywkach *sensu stricto* i mających wymiar międzynarodowy, takich jak rynek transferów, reklamy, sponsorowania, merchandisingu lub relacji w mediach. Pomoc udzielona zawodowemu klubowi piłki nożnej wzmacnia jego pozycję na wszystkich tych rynkach, których większość obejmuje szereg państw członkowskich. W związku z tym, jeżeli zasoby państwowe wykorzystuje się w celu zapewnienia selektywnej korzyści zawodowemu klubowi sportowemu, bez względu na ligę, w której klub ten gra, taka pomoc może zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi²⁴⁰. Sektor sportu profesjonalnego jest uznawany za część wspólnego rynku, w związku z czym podlega kontroli pomocy państwa²⁴¹.

W związku z tym należy zauważyć, że rynek sportowy jest rynkiem specyficznym, odmiennym od tradycyjnego rynku usług i produkcji z uwagi na pewne ograniczenia rynkowe (m.in. licencje, regulaminy, subsydia publiczne) związane z dostępnością – tzn. w innych sektorach właściwe podmioty mogą zwiększyć produkcję w celu zaspokojenia popytu, ale w sporcie podmioty rynku sportowego są ograniczone sezonem i liczbą zaplanowanych gier czy też imprez indywidualnych. Ogranicza to ich zdolność do maksymalizowania przychodów dzięki sprzedaży biletów i usług towarzyszących. Należy zwrócić jeszcze uwagę na znaczne różnice między podmiotami rynku sportowego a innymi przedsiębiorstwami w zakresie oceny ich wydajności. Przykładowo spółki notowane na giełdzie istnieją w celu generowania zysków i zwiększania zamożności akcjonariuszy, podczas gdy w sporcie takie czynniki jak wygrywanie mistrzostw i poziom wyniku sportowego, dostarczanie usług interesariuszom i członkom lub spełnianie obowiązków w zakresie usług społecznościowych mogą mieć pierwszeństwo przed wynikami finansowymi lub przynajmniej pozostawać z nimi na równi. **Widać zatem, że rynek ten można opisać w ujęciu szerokim i wąskim, zależnym od skali procesów na nim zachodzących, a także interesariuszy w nim uczestniczących.** W wąskim znaczeniu może się ona odnosić do jednej z działalności podstawowej funkcjonowania klubu sportowego, np. organizacji imprezy sportowej. Natomiast w szerokim znaczeniu rynek sportu może być utożsamiany z działalnością usługową odnoszącą się do prowadzenia rywalizacji sportowej w formie profesjonalnej, jak i amatorskiej, będącą istotną gałęzią przemysłu (relacje

²⁴⁰ Decyzja Komisji (UE) 2017/97 z dnia 4 lipca 2016 roku w sprawie pomocy państwa SA.40168 – 2015/C (ex SA.33584 – 2013/C (ex 2011/NN)) wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej Willem II w Tilburgu, pkt 15.

²⁴¹ Zob. decyzja Komisji z dnia 9 listopada 2011 roku w sprawie wspierania węgierskiego sektora sportu poprzez system ulg podatkowych, sygn. SA.31722, w szczególności pkt 71 oraz pkt 73.

z interesariuszami, w tym np. produkcja sprzętu i produktów przeznaczonych do uprawiania sportu)²⁴².

Nie bez znaczenia pozostają rynki ze sportem powiązane, tj. rynki, które nie są związane wprost z rywalizacją sportową. Można tu wyróżnić rynek praw do transmisji wydarzeń sportowych, rynek produkcji akcesoriów, strojów sportowych, usług towarzyszących wydarzeniu sportowemu (gastronomia), sprzedaż biletów na wydarzenia.

Dlatego trudne jest sformułowanie kompleksowej, jednoznacznej definicji dla pojęcia „rynek sportowy” – szczególnie z uwagi na fakt, że różni się on od rynku, na którym są sprzedawane inne produkty – dobra rzeczowe czy też usługi. Poza aspektami ekonomicznymi, szkoleniowymi, biznesowymi dochodzi również specyfika oferowanej odbiorcy usługi, mianowicie obciążonej ryzykiem niepewności rezultatu wydarzeń sportowych. Cechy tych usług czy produktów są bardzo specyficzne, zaś grupy nabywców różnych produktów sportu (kibice, przedsiębiorstwa prowadzące reklamę w czasie imprez sportowych, sponsorzy klubów sportowych oraz stacje radiowe i telewizyjne, kupujące prawa do transmisji zawodów sportowych) – mocno różniące się od siebie²⁴³.

Rynek sportowy jest zatem rynkiem złożonym, jak wskazuje A. Sznajder – podwójnie dualnym, co znaczy, że podmioty rynku sportowego działają równocześnie na rynku sportu (nabywcami produktów są indywidualni konsumenci) i rynku reklamowo-sponsoringowym (nabywcy instytucjonalni), gdyż wpływy ze sprzedaży produktów sportu nie pozwalają na pokrycie wydatków klubów, więc stosują one dwa modele biznesu – B2C (Business-to-Consumers) i B2B (Business-to-Business), na rynku sportu niezbędne jest sprzedawanie produktów na rynku pierwotnym (w czasie widowiska sportowego na stadionach) i na rynku wtórnym (sprzedaż produktów sportu za pośrednictwem mediów)²⁴⁴.

W największej ogólności zatem – **rynek sportowy** to rynek, w skład którego wchodzi działalność usługowa odnosząca się do prowadzenia rywalizacji sportowej w formie profesjonalnej, jak i amatorskiej, będąca istotną gałęzią przemysłu (relacje z interesariuszami, produkcja sprzętu i produktów przeznaczonych do uprawiania sportu), na którym działają organizacje sportowe oraz podmioty reklamowo-sponsoringowe – jako przedsiębiorcy, podmioty niedziałające w celu osiągnięcia zysku oraz podmioty administracji publicznej.

²⁴² J. Jedel, J. Kończak, *Rynek sportu... op. cit.*, str. 48-50.

²⁴³ A. Sznajder, *Charakterystyka rynku sportu profesjonalnego* [w:] *Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics*, Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, nr 10, 2007, str. 45-65.

²⁴⁴ *Ibidem*.

2.1. Unijny rynek sportowy jako część rynku wewnętrznego w analizie występowania pomocy państwa w rozumieniu art. 107 TFUE

Pojęcie wspólnego rynku w przypadku sportu zaczęło występować w piśmiennictwie po sprawie *Bosman*²⁴⁵. Po tej sprawie sformułowano zagadnienie „europejskiego prawa sportowego” ukształtowanego później przez decyzje, wyroki i praktyki orzecznicze stosowane wobec rynku wewnętrznego oraz kwestii antymonopolowych do sektora sportu.

Również sądy unijne z czasem kładły coraz większy nacisk na ekonomiczny wymiar sportu, traktując go w istocie tak, jak każdy inny sektor gospodarki i stopniowo zacierając rozróżnienie, które zostało wprowadzone przez dotychczasowe europejskie orzecznictwo. F. Mazocchi i L. Santa Maria wskazują, że rozróżnienie polegało na tym, że sport pozostawał poza zainteresowaniem Traktatów (również w wymiarze ekonomicznym), zaś kwestie związane z ekonomią pozostawały w zakresie zastosowania Traktatów – jako podlegające prawu unijnemu. W opinii tych autorów, taka zmiana stanowiska odzwierciedlała rosnące znaczenie sportu jako rynku samego w sobie oraz rynków z nim powiązanych²⁴⁶.

Szczególony status rynków sportowych (głównie rynku piłki nożnej) i ich znaczenie w całej Europie, nie tylko gospodarcze, ale przede wszystkim społeczne, wywarło presję na władze centralne i lokalne, aby znaleźć sposoby zaspokojenia potrzeb finansowych klubów sportowych (zwłaszcza klubów piłkarskich, ale nie tylko), które najczęściej nie są w stanie sprostać kosztom działalności. Możliwe jest zatem postawienie tezy, że wiele klubów sportowych jest uzależnionych od wsparcia finansowego ze strony organów publicznych na prowadzenie działalności sportowej²⁴⁷.

Pomoc dla niektórych klubów może przede wszystkim zakłócić konkurencję w granicach kraju, jak również mieć również wpływ na handel i konkurencję między państwami członkowskimi. Wsparcie ze strony państwa potencjalnie wpływa na zdolność

²⁴⁵ Sprawa *Bosman* – tj. sprawa zakończona wyrokiem Trybunału z dnia 15 grudnia 1995 roku, sygn. C-415/93 w sprawie Union royale belge des sociétés de football association ASBL przeciwko Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA przeciwko Jean-Marc Bosman i innym oraz Union des associations européennes de football (UEFA) przeciwko Jean-Marc Bosman. Przedmiotem sprawy była możliwość swobodnej zmiany przynależności klubowej przez Bosmana, którą to zmianę uniemożliwiały mu przepisy krajowe. Trybunał orzekł, że Traktat Europejski stoi na przeszkodzie stosowaniu ustanowionych przez stowarzyszenia sportowe reguł, zgodnie z którymi piłkarz zawodowy będący obywatelem jednego z państw członkowskich nie może po wygaśnięciu umowy z klubem zostać zatrudniony przez klub innego państwa członkowskiego, o ile klub pozyskujący nie zapłaci klubowi odstępującemu ekwiwalentu za transfer, wykształcenie lub promocję.

²⁴⁶ F. Mazzocchi, L. Santa Maria, *Professional Sport and Competition* [w:] *Competition and State Aid. An Analysis of the EU Practice*, Alberto Santa Maria (ed.), wyd. 2, Kluwer Law International BV, 2015, str. 298.

²⁴⁷ *Ibidem*, str. 304.

klubów do zatrudnienia międzynarodowych graczy, którzy są przedmiotem intensywnej konkurencji między klubami europejskimi. Najbardziej utytułowane kluby piłkarskie walczą także o obecność w rozgrywkach europejskich, co jest istotnym źródłem dodatkowych przychodów oraz działają na rynkach produktowych merchandisingu czy praw telewizyjnych. W związku z tym pomoc dla zawodowych klubów piłkarskich może mieć wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi, nawet jeśli kluby te nie grają w najwyższej lidze²⁴⁸. Podobnie, w odniesieniu do torów wyścigowych, może istnieć rywalizacja między torami o przyciąganie międzynarodowych wyścigów, które są źródłem dochodów, zwłaszcza od sponsorów i operatorów medialnych. Producenci samochodów mogą być również zainteresowani organizowaniem wyścigów we własnym państwie członkowskim lub w krajach, w których spodziewają się później sprzedawać swoje produkty²⁴⁹.

Obecnie brak jest szczegółowych wytycznych dotyczących zastosowania zasad pomocy państwa do komercyjnej działalności sportowej. Dlatego też każda ocena pomocy państwa musi być dokonywana *ad casum* i opierać się bezpośrednio na właściwych przepisach TFUE²⁵⁰ i m.in. obejmować ustalenie właściwego rynku. Zobowiązana do tego jest Komisja, która w swojej praktyce decyzyjnej wskazuje, że profesjonalny klub sportowy prowadzi działalność gospodarczą na kilku rynkach innych niż udział *stricto* w rozgrywkach piłkarskich, takich jak rynek transferowy zawodowych graczy, reklama, sponsoring, merchandising lub relacje medialne (np. transmisje sportowe). Pomoc dla zawodowego klubu piłkarskiego wzmacnia jego pozycję na każdym z tych rynków, z których większość obejmuje kilka państw członkowskich Unii Europejskiej²⁵¹.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że udział zespołu w rozgrywkach międzynarodowych czy też gościnny udział klubu w innej lidze już jest traktowany jako udział we wspólnym rynku, a co za tym idzie – udzielona pomoc państwa może wywrzeć wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Jak wskazuje Komisja w jednej ze spraw dotyczących Węgier, konkurencja między zawodowymi klubami sportowymi ma wyraźnie wymiar

²⁴⁸ A. Held, *Chapter 25 – Culture and sport* [w:] EU Competition Law – Volume IV State Aid, Second edition, Book two, red. N. Pesaresi, K. Van de Castele, L. Flynn, C. Siaterli, Claeys & Casteels Law Publishers, 2016, str. 943-944.

²⁴⁹ Decyzja Komisji z dnia 1 października 2014 roku w sprawie pomocy przyznanej przez Republikę Federalną Niemiec na rzecz toru wyścigowego Nürburgring, sygn. SA.31550.

²⁵⁰ Decyzja Komisji z dnia 4 lipca 2016 roku w sprawie pomocy państwa wdrożonej przez Hiszpanię na rzecz Real Madrid CF, sygn. SA.33754, pkt. 27.

²⁵¹ Decyzja Komisji z dnia 6 marca 2013 roku w sprawie pomocy dla niektórych niderlandzkich zawodowych klubów piłki nożnej w latach 2008–2011 – Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sygn. SA.33584, pkt. 40.

międzynarodowy, a wiele turniejów ma wymiar europejski lub ogólnoswiatowy, dlatego też środek pomocowy może mieć wpływ na handel wewnątrzunijny. Na przykład w przypadku hokeja na lodzie, kilka drużyn spoza Węgier (np. drużyny z Rumunii) również uczestniczy w węgierskiej pierwszej lidze, w związku z czym pomoc państwa dla zawodowych klubów węgierskich miałyby wyraźnie skutek wewnątrzunijny²⁵².

Przyczyn objęcia sektora sportowego unijnymi regułami konkurencji należy przy tym upatrywać zarówno w rozwoju wspólnego rynku, który poprzez negatywną integrację obejmował kolejne obszary aktywności gospodarczej, jak i w przemianach samego sportu, który zaczął funkcjonować na zasadach handlowych. Skoro bowiem działalność polegająca na uprawianiu sportu, organizowaniu rywalizacji sportowej oraz komercyjnym wykorzystywaniu związanych z nią praw, stała się działalnością o charakterze gospodarczym, to została objęta przepisami regulującymi integrację gospodarczą pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty, a następnie UE. Konkurencja na rynku sportowym musi więc podlegać generalnym regułom konkurencji obowiązującym na rynku wewnętrznym – sport nie jest bowiem obszarem wyłączonym z zasięgu ich oddziaływania ani nie podlega specjalnemu reżimowi sektorowemu²⁵³.

Dlatego też o wspólnym sportowym rynku unijnym można mówić w sytuacji, w której występuje transgraniczny element rywalizacji oraz mamy do czynienia z wymianą handlową pomiędzy podmiotami z różnych państw członkowskich. Nie ma wątpliwości, że na handel między państwami członkowskimi mają wpływ reguły rządzące transferami międzynarodowymi (w tym opłatami transferowymi i okresami transferowymi) oraz udziałem zawodników z państw członkowskich UE w meczach międzyklubowych. Wpływ taki mogą również wywierać regulacje określające zasady kwalifikacji sportowców do udziału w zawodach międzynarodowych wysokiego szczebla, a także przepisy antydopingowe. Spośród innych praktyk związanych ze współzawodnictwem sportowym za wywierające istotny wpływ na handel między państwami członkowskimi UE zostały uznane m.in. praktyki dotyczące wyłącznej sprzedaży zorganizowanych wycieczek wraz z biletami wstępu na mecze finałów Mistrzostw Świata w piłce nożnej odbywających się w 1990 roku we Włoszech, łącznej sprzedaży przez UEFA praw do transmisji telewizyjnych meczów Ligi Mistrzów, a także licencjonowania działalności agentów zawodników przez FIFA. Praktyki te mają bowiem

²⁵² Decyzja Komisji z dnia 9 listopada 2011 roku w sprawie wspierania węgierskiego sektora sportu poprzez system ulg podatkowych, sygn. SA.31722, pkt. 81.

²⁵³ B. Rischka-Słowik, *Konstytucja sportu w Unii Europejskiej*, C.H. Beck, wyd. 1, 2014, str. 363-364.

wpływ na swobodę wymiany między państwami członkowskimi w tym znaczeniu, że mogą szkodzić realizacji celów jednolitego rynku, w szczególności poprzez podział rynków krajowych lub poprzez zmianę struktury na rynku wewnętrznym, a zatem mogą być oceniane w świetle unijnych reguł konkurencji²⁵⁴.

Kluczowa na tym tle jest również działalność orzecznicza TSUE. Wynika z niej bowiem, że wszystkie swobody i zasady wspólnego unijnego rynku wewnętrznego znajdują zastosowanie w sprawach dotyczących sportu. Mimo tego, że sport wciąż cieszy się dość dużą autonomią, to nie prowadzi ona do wyłączenia go spod regulacji prawa Unii Europejskiej, gdy stanowi on działalność gospodarczą w rozumieniu Traktatów²⁵⁵. Dlatego też normy dotyczące ochrony konkurencji na rynku unijnym znajdują w tym przypadku zastosowanie – w tym te dotyczące pomocy państwa.

2.1.1. Rola sportu w traktatach unijnych i w unijnym prawie wtórnym

Polityka Unii w dziedzinie sportu opiera się na coraz większej liczbie dokumentów i aktów prawa powszechnie obowiązującego. Jest to odmiana w porównaniu do ubiegłego stulecia, ponieważ ustawodawca europejski wychodził z założenia, że jest to sfera wolności każdego z państw członkowskich, a co za tym idzie – organy unijne nie powinny w nią ingerować. Dlatego też sprawy dotyczące reglamentacji sportu, w szczególności określenie statusu prawnego sportowców, klubów sportowych i związków sportowych, sprawy dotyczące zwalczania dopingu w sporcie oraz wybór określonego modelu administrowania w zakresie sportu, pozostawiono do wyłącznej kompetencji poszczególnych państw członkowskich²⁵⁶. Wraz z upływem czasu zauważalna jednak była tendencja większego zainteresowania sprawami sportu.

Z uwagi na powyższe motywy (założenie o sferze wolności każdego z państw członkowskich dotyczących sportu), prawo unijne nie odnosiło się wprost do spraw związanych ze sportem. Pierwszym znaczącym dokumentem o charakterze normatywnym traktującym o sporcie była Deklaracja nr 29 o sporcie, która stanowiła załącznik do Traktatu z Amsterdamu

²⁵⁴ *Ibidem*.

²⁵⁵ Zob. teza 1 wyroku Trybunału z dnia 12 grudnia 1974 roku w sprawie 36/74 BNO Walrave i L.J.N. Koch przeciwko Association Union cyclinge internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie i Federación Española Ciclismo, ECLI:EU:C:1974:140, European Court Reports 1974 -01405.

²⁵⁶ K. Siemion, *Umowa o profesjonalne uprawianie piłki nożnej*, Białystok 2020, str. 33.

z 1997 roku²⁵⁷. Podkreślono w niej społeczne znaczenie sportu, w szczególności jego rolę w budowaniu tożsamości i zbliżaniu ludzi, jak również wskazano na zasadność prowadzenia przez organy Unii Europejskiej konsultacji ze stowarzyszeniami sportowymi w sprawach, które dotyczą sportu – mając jednocześnie na uwadze specyfikę sportu amatorskiego.

Trzy lata później, w 2000 roku, Rada Europejska przyjęła w Nicei Deklarację w sprawie szczególnego charakteru sportu i jego funkcji społecznej w Europie, które należy uwzględnić przy realizacji wspólnych polityk²⁵⁸. Wskazano w niej między innymi, że sport to działalność człowieka oparta na podstawowych wartościach społecznych, edukacyjnych i kulturowych, to nastawienie na integrację, zaangażowanie w życie społeczne, tolerancję, akceptację różnic i przestrzeganie zasad, aktywność sportowa powinna być dostępna dla każdego mężczyzny i kobiety, z uwzględnieniem indywidualnych aspiracji i możliwości, w całej gamie zorganizowanych lub indywidualnych sportów wyczynowych lub rekreacyjnych – w tym również dla osób z niepełnosprawnościami, oraz że Wspólnota w swoim działaniu musi uwzględniać funkcje społeczne, edukacyjne i kulturalne sportu, w szczególności dla dzieci i młodzieży. Nie mniej istotne było wskazanie, że Wspólnota powinna wspierać niezależność organizacji sportowych i ich praw do samoorganizacji z uwagi na fakt, że zapewniają one możliwość powszechnego dostępu do sportu, wsparcie kadrowe i finansowe sportu amatorskiego, propagowanie równego dostępu kobiet i mężczyzn do każdego poziomu aktywności sportowej, szkolenie młodzieży, ochronę zdrowia oraz zwalczanie dopingu, aktów przemocy oraz zjawisk rasistowskich lub ksenofobicznych oraz – co najistotniejsze z punktu widzenia rozprawy – że Wspólnota powinna wykazywać się dbałością o uczciwą konkurencję w sporcie – czy to na gruncie bezpośredniej rywalizacji sportowej, czy też na rynkach powiązanych, takich jak prawa do transmisji wydarzeń sportowych.

Obecnie istotną rolę odgrywają również obszary polityki, w których Traktaty stanowią podstawę prawną dla działań Unii w dziedzinie edukacji, zdrowia i polityki kulturalnej lub społecznej. Sport jest wyraźnie wymieniony w art. 165 ust. 1 zd. 2 TFUE, zgodnie z którym Unia przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, uwzględniając jego szczególny charakter, jego struktury oparte na zasadzie dobrowolności oraz uwzględniając jego funkcję społeczną i edukacyjną. Zgodnie zaś z art. 165 ust. 2 tiret siódme

²⁵⁷ Pełna nazwa: Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre akty z nimi związane z dnia 2 października 1997 roku, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, 97/C 340/01.

²⁵⁸ Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 7-9 grudnia 2000 roku w Nicei, Aneks IV, Deklaracja w sprawie szczególnego charakteru sportu oraz jego funkcji społecznej w Europie, SN 400/00 ADD1 REV1 + ADD1 REV2.

TFUE działanie Unii zmierza do rozwoju europejskiego wymiaru sportu, przez popieranie uczciwości i dostępności we współzawodnictwie sportowym oraz współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za sport, jak również przez ochronę integralności fizycznej i psychicznej sportowców, w szczególności tych najmłodszych.

Istotny na tym tle jest również art. 6 lit. e TFUE, zgodnie z którym Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich. Do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należą edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport.

Uwzględnienie w Traktatach nowych szczegółowych kompetencji otworzyło Unii Europejskiej nowe możliwości działania w dziedzinie sportu. Jej instytucje pracują na rzecz realizacji celów, takich jak większa uczciwość i dostępność we współzawodnictwie sportowym oraz lepsza ochrona integralności moralnej i fizycznej sportowców, i jednocześnie uwzględnia szczególny charakter sportu. Ponadto, Unia Europejska popiera koncepcję, zgodnie z którą sport może poprawić ogólny dobrostan, pomóc w przezwyciężeniu szerszych kwestii społecznych, takich jak rasizm, wykluczenie społeczne i nierówność płci, oraz przynieść znaczne korzyści gospodarcze w całej Unii. Ponadto polityka sportowa jest uważana za ważne narzędzie w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej. Unia Europejska zajmuje się w szczególności trzema aspektami, a są to społeczna rola sportu, wymiar gospodarczy sportu oraz polityczne i prawne ramy w sektorze sportu²⁵⁹.

Biała Księga Komisji na temat sportu z 2007 roku była pierwszą w Unii „kompleksową inicjatywą” w dziedzinie sportu. Dzięki wdrażaniu zaproponowanych działań Komisja zgromadziła użyteczne informacje dotyczące zagadnień, którymi trzeba będzie poświęcić szczególną uwagę w przyszłości. W Białej Księdze przewidziano szereg celów, w tym m.in.: umacnianie społecznej roli sportu, promowanie zdrowia publicznego poprzez aktywność fizyczną, pobudzanie działalności wolontariackiej, wzmocnienie gospodarczego wymiaru sportu i swobodnego przepływu zawodników, zwalczanie doping, korupcji i prania pieniędzy, kontrolowanie praw mediów. Sama Biała Księga i wejście w życie traktatu lizbońskiego w 2009 roku uutorowały drogę dla komunikatu Komisji ze stycznia 2011 roku dotyczącego oddziaływania traktatu lizbońskiego na sport, zatytułowanego „Rozwijanie europejskiego wymiaru sportu”. Komunikat ten był pierwszym dokumentem o charakterze politycznym, jaki Komisja przyjęła na temat sportu po wejściu w życie traktatu z Lizbony. W komunikacie tym

²⁵⁹ Zob. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/143/sport> (dostęp: 31.07.2023 r.)

podkreślono potencjał sportu umożliwiający wniesienie znaczącego wkładu w realizację celów ogólnych strategii „Europa 2020” na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego (2010-2020) poprzez zwiększenie szans na zatrudnienie i sprzyjanie włączeniu społecznemu. Znajdowała się w nim również sugestia dotycząca podpisania przez UE Konwencji antydopingowej Rady Europy, opracowania i wdrożenia uzgodnień dotyczących bezpieczeństwa oraz wymogów bezpieczeństwa w przypadku międzynarodowych imprez sportowych, osiągania postępów z myślą o wprowadzeniu krajowych celów w oparciu o unijne wytyczne w obszarze aktywności fizycznej oraz opracowania norm dotyczących dostępu osób niepełnosprawnych do wydarzeń oraz obiektów sportowych²⁶⁰.

Unia Europejska przyjmuje również plany prac w dziedzinie sportu²⁶¹. Do tej pory przyjęto cztery takie plany: na lata 2011-2014, 2014-2017, 2017-2020 oraz 2021-2024. Każdy plan wyznacza najistotniejsze cele przewodnie przeznaczone do realizacji. W ostatnio obowiązującym planie na lata 2021-2024 (na okres od dnia 1 stycznia 2021 roku do dnia 30 czerwca 2024 roku) za najistotniejsze należy uznać wzmocnienie w UE sportu opartego na uczciwości i wartościach, zwiększenie uczestnictwa w sporcie i prozdrowotnej aktywności fizycznej w celu promowania aktywnego i przyjaznego dla środowiska stylu życia, spójności społecznej i aktywności obywatelskiej, zapewnianie, poprzez współpracę międzysektorową, istnienia świadomości w innych dziedzinach polityki UE co do ważnego wkładu, jaki sport może w Europie wносить w zrównoważony pod względem społecznym i środowiskowym wzrost gospodarczy, cyfryzację, a także odbudowę po pandemii COVID-19 i przyszłą odporność, oraz w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju, wzmocnienie międzynarodowego wymiaru unijnej polityki sportowej, zwłaszcza poprzez wymianę i współpracę z rządami i interesariuszami spoza UE, określenie działań następczych w stosunku do trzech poprzednich planów prac UE w dziedzinie sportu oraz w stosunku do innych dotyczących sportu dokumentów UE, takich jak konkluzje i rezolucje Rady, kontynuowanie wymiany wiedzy i doświadczeń między państwami członkowskimi UE a Komisją oraz intensyfikowanie na szczeblu UE dialogu i współpracy z ruchem sportowym i innymi odpowiednimi interesariuszami i instytucjami, działającymi zarówno w dziedzinie sportu i aktywności fizycznej jak i poza tą dziedziną.

²⁶⁰ *Ibidem*.

²⁶¹ Konkretniej: są to rezolucje Rady i przedstawiciele rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie planu prac Unii Europejskiej w dziedzinie sportu.

Za najważniejsze obszary priorytetowe w planie na lata 2021-2024 uznano: ochronę uczciwości i wartości w sporcie, społeczno-gospodarczy wymiar sportu i środowiskowy wymiar sportu oraz promocję uczestnictwa w sporcie i prozdrowotnej aktywności fizycznej. Poprzez społeczno-gospodarczy wymiar sportu i środowiskowy wymiar sportu rozumie się m.in. zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury sportowej oraz uprawiania aktywności fizycznej i sportu, w tym poprzez inwestycje w sport i aktywność fizyczną z wykorzystaniem unijnych programów finansowania²⁶².

Mając na uwadze fakt, że kompetencje Unii Europejskiej w zakresie sportu są przyznane dopiero od stosunkowo krótkiego czasu, to dopiero od niedawna pojawiły się pytania o zakres dozwolonej pomocy państwa w sprawach dotyczących finansowania klubów sportowych i infrastruktury sportowej. Pierwsza decyzja dotycząca pomocy państwa dotycząca działalności sportowej została podjęta dopiero w 2001 roku²⁶³. W ostatnim trzydziestoleciu zauważalna jest jednak stopniowo zwiększana aktywność organów unijnych w kwestiach związanych ze sportem, co jasno świadczy o tym, że istotna rola sportu i jego wpływu na gospodarkę zarówno poszczególnych państw członkowskich, jak również wspólnego rynku unijnego, jest odnotowywana przez Unię Europejską.

2.1.2. Krajowy (lokalny) rynek sportowy – pojęcie

Pomoc państwa, aby została uznana za niedozwoloną, musi spełniać kumulatywnie następujące przesłanki: musi ona stanowić korzyść dla podmiotu wspieranego, korzyść ta musi być udzielana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych, musi sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów (selektywność) oraz musi (choćby potencjalnie) zakłócić konkurencję i wpłynąć na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Ten ostatni aspekt jest najistotniejszy przy definiowaniu krajowego (lokalnego) rynku sportowego.

²⁶² Zob. w szczególności: Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie planu prac Unii Europejskiej w dziedzinie sportu (na okres 1 stycznia 2021 r. – 30 czerwca 2024 r.), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 419, 2020/C; Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie zrównoważonej i dostępnej infrastruktury sportowej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 494, 2022/C.

²⁶³ Decyzja Komisji z dnia 25 kwietnia 2001 roku w sprawie pomocy przyznanej francuskim ośrodkom treningowym (sygn. N 118/2000), skrócone zawiadomienie w OJ C 333 z 28.11.2001, str. 6.

Pomoc państwa może potencjalnie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi, nawet jeżeli beneficjent nie uczestniczy bezpośrednio w handlu transgranicznym. Na przykład dotacja może utrudnić podmiotom gospodarczym z innych państw członkowskich wejście na rynek przez utrzymywanie na tym samym poziomie lub zwiększanie podaży lokalnej²⁶⁴.

Dlatego też w przypadku, gdy określany jest sportowy rynek właściwy, to aby uznać, że element transgraniczny nie występuje i udzielana pomoc ma charakter wyłącznie na obszarze krajowym (lokalnym), to należy zbadać przedmiot i zakres działalności podmiotu wspieranego. Jeśli rynek, na którym wspierany podmiot działa, nie ma charakteru międzynarodowego, takim jak rynek transferów piłkarzy zawodowych, reklamy, sponsorowania, merchandisingu lub relacji w mediach i pomoc ta nie wzmacnia jego pozycji na rynkach, na których uczestniczą podmioty z innych państw członkowskich, to dopiero wtedy możemy uznać, że rynek ten ma charakter lokalny i pomoc nie będzie zakłócać konkurencji i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE²⁶⁵. Taka sytuacja będzie miała miejsce np. w przypadku wsparcia amatorskich klubów sportowych, które nawet jeśli prowadzą działalność gospodarczą, to ma ona charakter wyłącznie lokalny i w dodatku nie utrudni wejścia innym podmiotom na ten rynek.

Jeśli zatem zasięg organizowanych rozgrywek sportowych czy regulacje określające zasady uprawiania poszczególnych dyscyplin mają zasięg wyłącznie krajowy, to praktyki te mogą być podważane co najwyżej na gruncie krajowego prawa ochrony konkurencji. Za przykład można wskazać regulacje określające zasady awansu klubów piłkarskich do angielskiej Football League, które zostały zakwestionowane przez angielski klub piłkarski Stevenage Borough. Argumentował on, że przepisy Football League zamykają mu drogę do ewentualnego udziału w rozgrywkach na szczeblu europejskim²⁶⁶. W takim przypadku nie mamy bowiem do czynienia z niedozwoloną pomocą państwa.

²⁶⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 78; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2013 r. w sprawach połączonych C-97/11 i C-03/11 Libert i inni, ECLI:EU:C:2013:288, pkt 78; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie C-518/13 Eventech przeciwko The Parking Adjudicator, ECLI: EU:C:2015:9, pkt 67.

²⁶⁵ Zob. Decyzja Komisji (UE) 2017/97 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.40168 – 2015/C (ex SA.33584 – 2013/C (ex 2011/NN)) wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej Willem II w Tilburgu, pkt 40.

²⁶⁶ Stevenage Borough Football Club Limited v Football League Limited, orzeczenie Court of Appeal (Civil Division) z dnia 6 sierpnia 1996 roku, CH 1996 S No. 3043, dostęp (21 maja 2023 r.): <https://www.5rb.com/wp-content/uploads/2013/10/Stevenage-Borough-FC-v-The-Football-League-Ch-D-23-July-1996.pdf> (dostęp: 05.08.2023 r.).

A zatem **krajowy (lokalny) rynek sportowy** to rynek, w skład którego wchodzi działalność usługowa odnosząca się do prowadzenia rywalizacji sportowej w formie profesjonalnej, jak i amatorskiej, będąca istotną gałęzią przemysłu (relacje z interesariuszami, produkcja sprzętu i produktów przeznaczonych do uprawiania sportu), na którym działają organizacje sportowe oraz podmioty reklamowo-sponsoringowe – **jednak bez elementu transgranicznego**, swoim zasięgiem obejmujące wyłącznie jedno państwo członkowskie Unii Europejskiej.

3. Formy organizacyjnoprawne podmiotów rynku sportowego

Jak wskazano wcześniej, rynek sportowy składa się z kilku segmentów – a w zakresie tych segmentów uczestniczą w nich podmioty o różnym statusie prawnym, posiadające wielorakie kompetencje i zakres obowiązków. W tej części rozdziału zostaną szczegółowo zaprezentowane wyłącznie podmioty, które biorą udział w bezpośredniej rywalizacji sportowej (uczestnicy współzawodnictwa sportowego) lub są podmiotami zarządzającymi właściwymi rozgrywkami lub podmiotami, które te rozgrywki organizują. Przykładowo zatem w części dotyczącej podmiotów indywidualnych nie będą zatem szerzej opisywani inni uczestnicy rynku sportu, tacy jak np. podmioty transmitujące rozgrywki sportowe, dostawcy cateringu, agenci czy producenci sprzętu sportowego.

Pomimo tego, że wspólnotowe prawo konkurencji dotyczy działalności przedsiębiorstw²⁶⁷, a za przedsiębiorstwo uznajemy każdą jednostkę wykonującą działalność gospodarczą niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania²⁶⁸, to na potrzeby niniejszej części rozdziału zostaną zaprezentowane podmioty, które działają zarówno jako przedsiębiorcy, jak i podmioty, które prowadzą działalność non-profit. Obie grupy są bowiem wspierane ze środków publicznych na podstawie właściwych przepisów bądź umów i jedynie kompleksowe ich przedstawienie pozwoli na zrozumienie występujących między nimi podobieństw i różnic.

²⁶⁷ Zob. wyrok Trybunału z dnia 16 listopada 1977 roku, sygn. 13/77 w sprawie GB-Inno-BM, Rec. s. 2115, pkt 31; wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 11 grudnia 2007 roku, sygn. C-280/06, w sprawie C-280/06 ETI i in., Zb. Orz. s. I-10893, pkt 38.

²⁶⁸ Zob. wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 23 kwietnia 1991 roku, sygn. C-41/90 w sprawie Höfner i Elser, Rec. s. I-1979, pkt 21 oraz wyrok Trybunału z dnia 16 marca 2004 roku, sygn. C-264/01, C-306/01, C-354/01 i C-355/01 w sprawie AOK Bundesverband i in., Zb.Orz. s. I-2493, pkt 46.

W dalszej części rozdziału skoncentrowano się na polskich podmiotach rynku sportowego, uzupełniając opisano również podmioty rynku sportowego z innych państw członkowskich Unii Europejskiej, z uwzględnieniem podobieństw i różnic pomiędzy nimi występujących.

3.1. Podmioty indywidualne - zawodnicy

Podmioty indywidualne to zawodnicy – główni uczestnicy współzawodnictwa sportowego. To oni, jako indywidualne osoby pozostają w centrum uwagi widzów, to oni dostarczają emocji kibicom i starają się osiągać jak najlepsze wyniki sportowe, niezależnie od tego, czy partycypują w sportowej dyscyplinie indywidualnej, czy też zespołowej. Przepisy prawa międzynarodowego, w tym europejskiego, nie określają statusu prawnego sportowców, w tym nie definiują pojęcia zawodnika. Kwestia uregulowania tych zagadnień została pozostawiona do decyzji poszczególnych państw²⁶⁹.

Warto jednocześnie wyjaśnić różnicę pomiędzy pojęciem zawodnika a sportowca. Z. Jaworski definiuje sportowca jako aktywnego członka sekcji określonej dyscypliny sportu, systematycznie uczestniczącego w jej zajęciach szkoleniowo-treningowych oraz w zawodach sportowych, konsekwentnie dążącego do poprawienia swoich osiągnięć sportowych²⁷⁰. Jednocześnie przyjmuje się, że pojęcie sportowca jest pojęciem ogólnym określającym osobę uprawiającą sport, zaś za zawodnika uznano sportowca uczestniczącego we współzawodnictwie sportowym, w szczególności w dyscyplinie zespołowej lub przynależącego do klubu sportowego²⁷¹.

Pojęcie zawodnika w polskim prawie pojawiło się po raz pierwszy w ustawie z dnia 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej²⁷². Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.o.k.f. 1984 zawodnikiem był członek stowarzyszeń kultury fizycznej, uprawiający systematycznie określoną dyscyplinę sportu i biorący udział w zawodach sportowych, organizowanych przez te stowarzyszenia, związki stowarzyszeń kultury fizycznej albo w których stowarzyszenie lub związek bierze udział. Uprawianie sportu przez osoby, które nie ukończyły 18 lat, było dozwolone jedynie za zgodą rodziców lub opiekunów (art. 15 ust. 3 u.o.k.f. 1984). Stowarzyszenie kultury fizycznej było podstawową formą organizacyjno-prawną, w której zawodnik mógł zrzeszać się w celu

²⁶⁹ K. Siemion, *op. cit.*, str. 70.

²⁷⁰ Z. Jaworski, *Sport z dystansu. Fakty i refleksje*, Warszawa 2015, str. 33-34.

²⁷¹ K. Siemion, *op. cit.*, str. 71.

²⁷² Dz. U. z 1984 r., nr 34, poz. 181, dalej jako: u.o.k.f. 1984.

uprawiania danej dyscypliny sportu. Zobowiązany był on do systematycznego, zdyscyplinowanego uczestnictwa w zajęciach, treningach i zawodach sportowych, co odróżniało go od sportowców, którzy sport uprawiali jedynie okazjonalnie, incydentalnie.

W ustawie z dnia 18 stycznia 1996 roku o kulturze fizycznej²⁷³, zgodnie z art. 3 pkt 6 w brzmieniu do dnia uchylenia ustawy²⁷⁴, zawodnikiem jest osoba uprawiająca określoną dyscyplinę sportu. W brzmieniu do dnia 31 maja 2005 roku ustawa wskazywała, że zawodnikiem jest osoba uprawiająca amatorsko albo profesjonalnie określoną dyscyplinę sportu i uczestnicząca we współzawodnictwie sportowym. Do dnia 1 września 2005 roku ustawa zawierała również definicje sportu wyczynowego (art. 3 pkt 4) oraz sportu profesjonalnego (art. 3 pkt 5). Sport wyczynowy był rozumiany jako forma działalności człowieka, podejmowana dobrowolnie, w drodze rywalizacji, dla uzyskania maksymalnych wyników sportowych, zaś sport profesjonalny był rozumiany jako rodzaj sportu wyczynowego, uprawianego w celach zarobkowych.

W obecnym stanie prawnym u.s. nie definiuje pojęcia zawodnika, co wskazano wprost w treści uzasadnienia do projektu: „W projekcie ustawy odstąpiono również od zdefiniowania pojęć „kultura fizyczna”, „współzawodnictwo sportowe”, czy też „klub sportowy”, „kadra narodowa” albo „zawodnik”. Dotychczasowe definicje nie zawsze prawidłowo i kompleksowo opisywały rzeczywistość. Ponadto pojęcia te są powszechnie zrozumiałe, a jednocześnie trudno dostrzec potrzebę przyznania im innego, specjalnego znaczenia z perspektywy projektowanej ustawy. Pozostawienie ww. kluczowych dla sportu pojęć bez ustawowych definicji spowoduje, że regulacja będzie bardziej elastyczna, a z perspektywy przeciętnego obywatela bardziej czytelna i naturalna²⁷⁵”.

W ustawie odstąpiono również od podziału sportu na „profesjonalny” i „amatorski” oraz „zorganizowany”, „kwalifikowany”, czy też „indywidualny”. Ponownie należy spojrzeć do uzasadnienia projektu: „Są to bowiem pojęcia nie tylko trudne do teoretycznego zdefiniowania, lecz również nie w pełni adekwatne do rzeczywistości „sportowej”. Dotychczasowa praktyka wykazała, że pojęcie „sport kwalifikowany” jest wielokrotnie utożsamiane ze „sportem profesjonalnym”. Ukształtowana praktyka orzecznicza w istocie spowodowała znaczne trudności w możliwości finansowego wspierania sportu przez jednostki samorządu

²⁷³ Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 roku o kulturze fizycznej, Dz.U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 ze zm., dalej jako u.k.f.

²⁷⁴ Ustawa została uchylona z wyjątkiem jej art. 43 z dniem 16 października 2010 roku.

²⁷⁵ Str. 6 uzasadnienia do projektu ustawy (druk 2313).

terytorialnego. Przyjęto bowiem rozumowanie, że „sport kwalifikowany” nie może być utożsamiany z realizowaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej”²⁷⁶.

Choć odstępianie od definiowania pojęć sportu „profesjonalnego” czy „kwalifikowanego” miało swoje źródło w kwestiach związanych z finansowym wsparciem sportu przez organy władzy publicznej, to wywiera to również bezpośredni wpływ na kwalifikację zawodnika jako amatora bądź profesjonalistę, a co za tym idzie – jako przedsiębiorcę lub nie-przedsiębiorcę. Pomocne w tym przypadku okazują się zatem ogólne przepisy dotyczące wykonywania działalności gospodarczej w Polsce – na czele z art. 4 ust. 1 p.p., zgodnie z którym przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą.

Każdorazowo zatem przy ocenie statusu zawodnika należy zbadać podstawę zatrudnienia sportowca. M. Matuszak wskazuje, że umowy zatrudniania sportowców (zwane częściej „kontraktami”) mają swoisty charakter, który regulowany jest niezwykle rozbudowanymi przepisami wewnętrznymi poszczególnych federacji sportowych. Specyfika sportu wpływa zatem bezpośrednio na sferę zatrudnienia, która dodatkowo determinowana jest przez dystynktywne właściwości poszczególnych dyscyplin sportu. Te właściwości zatem wpływają pośrednio na wybór podstawy zatrudnienia, tj. wybór pomiędzy umową o pracę, umową cywilnoprawną czy też „samozatrudnieniem” w ramach wykonywanej działalności gospodarczej. Znamienny w tym zakresie pozostaje przede wszystkim podział na sporty indywidualne oraz na sporty drużynowe. W tych pierwszych w sposób naturalny – wynikający z właściwości dyscyplin – mniejsze znaczenie zachowują kwestie podporządkowania, natomiast zawodnicy w sportach drużynowych są dużo częściej zobligowani do świadczenia usług sportowych w sposób dalece usystematyzowany. Wpływać to będzie bezpośrednio na kwestie związane z wyborem odpowiedniej podstawy prawnej zatrudnienia²⁷⁷. Wybór podstawy zatrudnienia zależy od konkretnej sytuacji w danym klubie, jednak sportowcy w Polsce często uprawiają sport w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Należy przy tym pamiętać, że zatrudnienie w ramach wykonywanej przez siebie działalności gospodarczej może być ryzykowne dla sportowca – szczególnie przy zwiększonym ryzyku odniesienia

²⁷⁶ Str. 5-6 uzasadnienia do projektu ustawy (druk 2313).

²⁷⁷ M. Matuszak, *Rozdział III. Podstawy prawne zatrudniania sportowców*, [w:] *Umowa o pracę sportową*, wyd. 1, Warszawa 2023.

kontuzji; w przypadku umów terminowych, które można wypowiedzieć w stosunkowo krótkim czasie, w sytuacji braku korzystnych postanowień zawartych w samej treści kontraktu, ochrona prawna i finansowa przy wystąpieniu kontuzji jest iluzoryczna i dyskrejonalna – niemalże w pełni zależna od woli klubu oraz ich długofalowych planów na przyszłość²⁷⁸.

Mimo tego, że zawodnicy posiadają dowolność co do wyboru podstawy zatrudnienia, to wciąż istnieją rozbieżności co do interpretacji przepisów traktujących o dopuszczalności swobodnego wyboru podstawy zatrudnienia w sporcie. Liberalne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 czerwca 2015 roku²⁷⁹, w którym wskazał, że przychody sportowców mogą być zaliczone do przychodów ze stosunku pracy, jeżeli taki stosunek wiąże go z klubem sportowym, do przychodów z działalności wykonywanej osobiście, gdy uzyska przychody z uprawiania sportu rozumianego jako zajmowanie się, oddawanie się ćwiczeniom i grom mającym na celu poprawę jego kondycji psychofizycznej i jednocześnie nie stanowiące źródła zarobkowania i do przychodów z działalności gospodarczej, z uwzględnieniem warunków, o których mowa w art. 5a pkt 6²⁸⁰ i art. 5b ust. 1²⁸¹ ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁸².

Jednak linia orzecznicza w tym zakresie nie jest spójna – wyroki oceniające identyczny (albo chociaż bardzo podobny) stan faktyczny w sposób zupełnie odmienny potrafią zapaść bardzo krótkim czasie. Dla przykładu warto przytoczyć wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2018 roku²⁸³ oraz z dnia 14 lutego 2018 roku²⁸⁴ dotyczące zawodników uprawiających siatkówkę. W pierwszym przypadku sąd orzekł, że profesjonalny zawodnik, który zawarł umowę z trzema klubami sportowymi, nie działał jak przedsiębiorca, z uwagi na fakt, że w opinii sądu wykonywał on wszystkie swoje usługi w warunkach podporządkowania, wykonywania poleceń klubów, w ramach całego zaplecza i organizacji klubów, zaś odpowiedzialność za jego działalność ponosiły kluby. W drugim przypadku

²⁷⁸ *Ibidem*.

²⁷⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2015 roku, sygn. II FPS 1/15.

²⁸⁰ W przepisie tym wskazano definicję działalności gospodarczej/pozarolniczej działalności gospodarczej na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

²⁸¹ W przepisie tym wskazano warunki konieczne do ich łącznego spełnienia, aby wykonywane czynności nie mogły zostać uznane za pozarolniczą działalność gospodarczą, tj. 1) odpowiedzialność wobec osób trzecich za rezultat tych czynności oraz ich wykonywanie, z wyłączeniem odpowiedzialności za popełnienie czynów niedozwolonych, ponosi zlecający wykonanie tych czynności; 2) są one wykonywane pod kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonych przez zlecającego te czynności; wykonujący te czynności nie ponosi ryzyka gospodarczego związanego z prowadzoną działalnością.

²⁸² Dz. U. z 2023 r., poz. 1059 z późn. zm., dalej jako: u.p.d.o.f.

²⁸³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2018 roku, sygn. I FSK 465/16.

²⁸⁴ Wyroki te zapadły na gruncie identycznego stanu faktycznego i prawnego (dotyczyły czterech lat podatkowych 2007-2010): sygn. II FSK 183/16, II FSK 184/16, II FSK 185/16, II FSK 186/16.

natomiast skład orzekający uznał, że zawodnik taki swoje usługi świadczy osobiście i we własnym imieniu, występuje bowiem na boisku wprawdzie jako zawodnik drużyny, ale pod własnym imieniem i nazwiskiem. Z uwagi zatem na fakt, że wykonywanie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa, zaś świadczenie usług wymaga posiadania licencji zawodnika i przestrzegania zasad obowiązujących przy wykonywaniu czynności zawodnika, to konieczność podporządkowania się tego rodzaju regulacjom nie stanowi o wykonywaniu działalności pod kierownictwem innej osoby. W opinii sądu nie mamy tutaj również do czynienia z działalnością pod kierownictwem. Zauważalne jest zatem, że już na gruncie polskiego orzecznictwa krajowego problem rozumienia statusu sportowca jest złożony i wywołuje w nim znaczne rozbieżności.

Trzeba mieć na uwadze, że rozumienie pojęcia działalności gospodarczej czy przedsiębiorstwa na gruncie prawa unijnego jest zupełnie odrębne niż na gruncie prawa krajowego. Na potrzeby unijnego prawa konkurencji za przedsiębiorstwo może być uznany indywidualny sportowiec, który świadczy usługi sportowe na zasadzie prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej. Warto na tym tle wskazać na opinię rzecznika generalnego Cosmasa w sprawie Christelle Deliège, który podniósł, że np. judoka, który uprawia sport profesjonalny, musi być uznany za przedsiębiorstwo²⁸⁵ w rozumieniu przepisów unijnych. Podobnie jest w przypadku krajowych i międzynarodowych federacji sportowych, które można uznać za związki przedsiębiorstw. Na wniosek ten nie wpływa fakt, że członkami federacji krajowych są nie tylko profesjonalni sportowcy ale także duża liczba klubów amatorskich i sportowców-amatorów. Ponadto krajowe i międzynarodowe federacje sportowe same mogą zostać uznane za przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów unijnych, o ile wykonują niezależną działalność gospodarczą, bez względu na to, czy ma ona na celu bezpośredni zysk finansowy²⁸⁶.

Zaznaczyć przy tym należy, że każdy przypadek wymaga indywidualnej i pogłębionej analizy. Dla przykładu, jako przedsiębiorstwo w rozumieniu przepisów Traktatu określających

²⁸⁵ Prawidłowo na gruncie polskiego prawa powinno określać się taką osobę jako „przedsiębiorcę”, jednak słowo „undertaking”, którego użyto w opinii, wyraźnie jest przetłumaczalne jako „przedsiębiorstwo”. W rozumieniu art. 55¹ Kodeksu cywilnego przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej, przez co osoby fizycznej nie powinno się określać mianem „przedsiębiorstwa”. W dalszej części rozdziału nieraz w stosunku do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą będzie używane sformułowanie „przedsiębiorstwo”.

²⁸⁶ Opinia Rzecznika Generalnego Cosmasa z dnia 18 maja 1999 roku w połączonych sprawach C-51/96 and C-91/97 Christelle Deliège przeciwko Ligue Francophone de Judo et Disciplines Associées ASBL i inni, ECLI:EU:C:1999:147.

reguły konkurencji może być bowiem zakwalifikowana osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, jednak nie jest to reguła na rynku sportowym – jeśli bowiem zawodnicy są zatrudniani na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, to w takiej sytuacji nie będą oni uznani za przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 101 TFUE. Jeśli jednak sportowcy prowadzą jednoosobową działalność gospodarczą, to niezależnie od tego, czy partycypują w zawodach w sportach indywidualnych czy drużynowych, to będą uznani za przedsiębiorstwa²⁸⁷. W takiej sytuacji reguły dotyczące niedozwolonej pomocy państwa mogą znaleźć zastosowanie.

3.2. Podmioty zbiorowe

Podmioty zbiorowe rynku sportowego to wszystkie te podmioty, które nie są podmiotami indywidualnymi. Są to zatem takie podmioty jak kluby sportowe, związki sportowe, federacje czy komitety.

3.2.1. Kluby sportowe

Pomimo tego, że podmiotami rynku sportowego, które biorą udział w bezpośredniej rywalizacji sportowej, są zawodnicy, to kluby sportowe należy zaliczyć do podstawowych podmiotów uczestniczących w rywalizacji sportowej. W szczególności z taką sytuacją mamy do czynienia, gdy opisujemy rywalizację w ramach sportów zespołowych, gdzie obecność samych zawodników, którzy nie są zrzeszeni w ramach podmiotu zbiorowego i nie reprezentują poszczególnych zespołów, nie jest wystarczająca.

Klub sportowy w Polsce nie posiada definicji legalnej, jednak możliwe jest odtworzenie tego pojęcia. Status prawny i formy organizacyjnoprawne klubów sportowych określone zostały w przepisach rozdziału 2 „Kluby sportowe i związki sportowe” u.s. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.s. klub sportowy prowadzi działalność sportową jako osoba prawna. Uzasadnienie do projektu obecnie obowiązującej u.s. wskazywało, że kluby sportowe mogą działać jako spółki kapitałowe czy stowarzyszenie, co pociąga za sobą obowiązek wpisu do odpowiedniego rejestru. Podejmując próbę zdefiniowania pojęcia „klub sportowy” w oparciu o powyższe, można przyjąć, że: „Klub sportowy to osoba prawna prowadząca działalność sportową,

²⁸⁷ B. Rischka-Słowik, *Konstytucja sportu...*, *op. cit.*, str. 370-371.

zarejestrowana na terenie Polski”. Zgodnie z polskimi przepisami uzyskanie osobowości prawnej stanowi warunek sine qua non powstania klubu sportowego.

W poprzednim stanie prawnym, na podstawie nieobowiązującej już u.k.f, katalog form prawnych, w których można było prowadzić klub sportowy, prezentował się inaczej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.f. podstawową jednostką organizacyjną, której powierzono realizację i zadania w zakresie kultury fizycznej, był klub sportowy. Nieobowiązujący już art. 6 ust. 2 u.k.f. stanowił natomiast, że: „Klub sportowy może działać jako osoba prawna utworzona na podstawie odrębnych przepisów albo jako osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej”. Wiązało się to również z obecnością w u.k.f. instytucji sportowej spółki akcyjnej, która to forma działalności, zgodnie z art. 29 ust. 1 u.k.f. została uznana za jedyną dopuszczalną formę prawną funkcjonowania klubu sportowego w zakresie sportu profesjonalnego (innymi podmiotami, które mogły prowadzić działalność w zakresie sportu profesjonalnego, były jedynie polskie związki sportowe. Pomimo tego, że przepisy dotyczące oznaczenia „sportowa spółka akcyjna” już nie obowiązują i to oznaczenie powinno zostać usunięte z firmy każdej ze spółek, to wciąż można napotkać kluby stosujące takie oznaczenie²⁸⁸.

Z chwilą wejścia u.s. w życie pojawił się wymóg posiadania przez klub sportowy osobowości prawnej – a co za tym idzie, wykluczyło to możliwość prowadzenia klubu sportowego w formie jednoosobowej działalności gospodarczej. U.s. ujednoliciła regulacje dotyczące formy prawnej klubów sportowych, w związku z czym obecnie jest ona jedynym źródłem, który reguluje formy prawne prowadzenia działalności sportowej. Z przepisów u.s. wynika, że klub sportowy może działać w następujących formach prawnych:

- stowarzyszenie;
- uczniowski klub sportowy;
- fundacja;
- spółdzielnia;
- spółka kapitałowa (zgodnie z ustawą z dnia 15 września 2000 roku – Kodeks spółek handlowych²⁸⁹: spółka z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółka akcyjna albo prosta spółka akcyjna).

²⁸⁸ Szerzej na ten temat: R. Niwiński, *Oznaczenie klubów sportowych – dodatek „sportowa spółka akcyjna”*, Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A. Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne 2016, Nr 8(2), str. 466-480.

²⁸⁹ Dz. U. z 2024 r., poz. 18, 96, dalej jako: k.s.h.

Na gruncie prawa polskiego niedopuszczalne jest prowadzenie klubu sportowego w formie spółki osobowej (spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa, spółka komandytowo-akcyjna). Spółki osobowe bowiem, w odróżnieniu od spółek kapitałowych, nie mają osobowości prawnej. Stanowią one jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny²⁹⁰.²⁹¹ Wykluczone jest również prowadzenie klubu sportowego w formie spółki cywilnej, o której mowa w księdze trzeciej, tytule XXXI k.c. Spółka cywilna nie posiada bowiem podmiotowości prawnej, ani tym bardziej nie posiada osobowości prawnej, gdyż obowiązujące unormowania nie przyznają takich właściwości stosunkowi prawnemu spółki cywilnej²⁹².

U.s. pozostawia zatem – co do zasady – swobodę wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności przez klub sportowy stosownie do jego potrzeb. Jedynym wymogiem jest to, by posiadał on osobowość prawną. Najczęściej występującymi formami prawnymi, w których taka działalność jest prowadzona, są stowarzyszenie²⁹³, spółka kapitałowa lub uczniowski klub sportowy.

3.2.1.1. Klub sportowy w formie stowarzyszenia, uczniowski klub sportowy

Ustawa p.o.s.²⁹⁴ wyróżnia następujące rodzaje stowarzyszeń: stowarzyszenie podlegające rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz stowarzyszenie zwykłe. Zgodnie z art. 40 ust. 1 p.o.s. stowarzyszenie zwykłe jest uproszczoną formą stowarzyszenia nieposiadającą osobowości prawnej oraz, zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 3 p.o.s., niemogącą prowadzić działalności gospodarczej. W praktyce wyklucza to możliwość, aby stowarzyszenie zwykłe stało się podmiotem niedozwolonej pomocy państwa.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 p.o.s. stowarzyszenie podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, o ile przepis ustawy nie stanowi inaczej (wyjątkiem na gruncie p.o.s. jest

²⁹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, 1615, 1890, 1933, dalej jako k.c.

²⁹¹ T. Szczurowski, *Komentarz do art. 8* [w:] Kodeks spółek handlowych. Komentarz, red. Zbigniew Jara, wyd. 27, C.H. Beck, 2023, pkt. 13.

²⁹² T. Sójka, *Komentarz do art. 860* [w:] Kodeks cywilny. Tom III. Komentarz do art. 627-1088, red. Maciej Gutowski, wyd. 3, C.H. Beck, 2022, pkt. V.1.

²⁹³ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o sporcie z dnia 25 czerwca 2010 roku, dostęp: <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2313.htm>.

²⁹⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2020 r. poz. 2261 ze zm., dalej jako: p.o.s.

brak konieczności wpisu do KRS stowarzyszenia zwykłego). Art. 1 ust. 2 pkt 2 u.o.k.²⁹⁵ stanowi, że jedną z części KRS jest rejestr stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Stowarzyszenie w formie klubu sportowego musi założyć co najmniej 7 osób, które uchwalają statut stowarzyszenia oraz wybierają komitet założycielski albo władze stowarzyszenia (art. 9 p.o.s.). Z chwilą wpisu do KRS stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć swoją działalność. Można przypuszczać, że stowarzyszenie jest najpopularniejszą formą prowadzenia działalności przez kluby sportowe, w szczególności z uwagi na stosunkowo prostą procedurę i niskie koszty powołania do życia takiego stowarzyszenia, a także dalszego prowadzenia przez niego działalności.

W przypadku intencji profesjonalizacji swoich działań i wejścia na wyższy poziom rywalizacji sportowej zaczynają ujawniać się ograniczenia stowarzyszenia. Jego charakter prawny – z założenia – to działanie nie w celu osiągnięcia zysku. Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, ale dochód z niej służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków (art. 34 p.o.s.). Może to zawęzić możliwości pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania działalności – dotyczy to przykładowo podmiotów zainteresowanych alokacją kapitału i osiąganiem zysku z prowadzonej działalności.

Uzupełniająco należy wspomnieć jeszcze o dwóch formach działalności klubów sportowych, do których stosuje się przepisy u.s. oraz p.o.s. – są to uczniowski klub sportowy oraz klub sportowy w formie stowarzyszenia zwykłego, którego statut nie przewiduje prowadzenia działalności gospodarczej.

Pierwszy z nich – uczniowski klub sportowy – jest statuowany przez art. 4 ust. 4 u.s. To szczególny rodzaj klubu sportowego, który działa na zasadach określonych w p.o.s., z wyłączeniem przepisów dotyczących rejestracji. Art. 4 ust. 3 u.s. stanowi, że członkami uczniowskiego klubu sportowego mogą być w szczególności uczniowie, rodzice i nauczyciele. Podlega on wpisowi do ewidencji prowadzonej przez właściwego starostę. Uczniowski klub sportowy powołuje się na zebraniu założycielskim, na którym uchwała się również statut. Do wniosku o wpis do ewidencji dołącza się statut, listę założycieli, zawierającą ich imiona

²⁹⁵ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz. U. z 2023 r. poz. 685 ze zm., dalej jako: u.o.k.

i nazwiska, daty i miejsca urodzenia, miejsca zamieszkania oraz własnoręczne podpisy oraz informację o adresie siedziby klubu sportowego (art. 4 ust. 5 p.o.s.).

Organem ewidencyjnym dla klubów działających w formie uczniowskiego klubu sportowego jest starosta właściwy ze względu na siedzibę klubu. Organ ewidencyjny prowadzi ewidencję w księdze ewidencyjnej na podstawie danych zgłoszonych we wniosku o wpis do ewidencji (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 października 2011 roku w sprawie ewidencji klubów sportowych²⁹⁶). Komitet założycielski klubu sportowego składa do organu ewidencyjnego wnioski o wpis do ewidencji wraz ze statutem, listą założycieli, zawierającą imiona i nazwiska, datę i miejsce urodzenia, miejsce zamieszkania oraz własnoręczne podpisy założycieli, a także informacją o adresie tymczasowej siedziby klubu sportowego (§ 7 rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 października 2011 roku w sprawie ewidencji klubów sportowych).

Drugi z nich – klub sportowy działający w formie stowarzyszenia nieprowadzącego działalności gospodarczej i nieprzewidującego takiej możliwości w statucie – działa na zasadach określonych w p.o.s., z wyłączeniem przepisów dotyczących rejestracji (art. 4 ust. 7 u.s. w zw. z art. 4 ust. 2 u.s.). Takie kluby mogą skorzystać z uproszczonej procedury rejestracji, która pomija konieczność wpisu do KRS. Klub taki w statucie może zawrzeć tylko cele z zakresu kultury fizycznej. Klub sportowy w formie stowarzyszenia nieprowadzącego działalności gospodarczej podlega wpisowi do ewidencji prowadzonej przez starostę właściwego ze względu na siedzibę klubu. Wpisu i wykreślenia wpisu z ewidencji dokonuje się na podstawie wniosku, a wpis, odmowa wpisu do ewidencji i wykreślenie wpisu z ewidencji następuje w drodze decyzji (art. 4 ust. 4 u.s.). Taki klub sportowy uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisu do ewidencji. Ścieżka dotycząca procedury rejestracji wygląda identycznie jak w przypadku uczniowskiego klubu sportowego i również następuje przy odpowiednim stosowaniu rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 października 2011 roku w sprawie ewidencji klubów sportowych.

Uzupełniając wspomnieć jeszcze należy, że w przypadku, gdy w statucie dopuszczono by prowadzenie działalności gospodarczej, wpis do rejestru stowarzyszeń KRS byłby obligatoryjny. W przypadku klubu w formie uczniowskiego klubu sportowego możliwość prowadzenia działalności gospodarczej nie jest w ogóle możliwa.

²⁹⁶ Dz. U. 2011, Nr 243, poz. 1449.

3.2.1.2. Klub sportowy w formie spółki kapitałowej

Prowadzenie klubu sportowego w formie spółki kapitałowej jest najczęstszą formą funkcjonowania na zawodowym szczeblu sportowym, przewiduje się ją bowiem dla przedsięwzięć o największym rozmiarze działalności. Często wymóg funkcjonowania w formie spółki kapitałowej jest stawiany przez przepisy poszczególnych związków sportowych²⁹⁷, czy przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Przykładowo zgodnie z art. 15 ust. 3 u.s. w skład ligi zawodowej w grach zespołowych wchodzi wyłącznie kluby sportowe działające jako spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Na osobowość prawną spółek kapitałowych wskazuje wprost art. 12 k.s.h., zgodnie z którym to przepisem spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji, prosta spółka akcyjna w organizacji albo spółka akcyjna w organizacji z chwilą wpisu do rejestru staje się spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, prostą spółką akcyjną albo spółką akcyjną i uzyskuje osobowość prawną. Przepisy k.s.h. (art. 151 § 1, art. 300¹ § 1, art. 301 § 1) dopuszczają działalność spółki kapitałowej prowadzoną nie w celu osiągnięcia zysku.

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością powstaje w wyniku zawarcia umowy spółki, która to umowa inicjuje proces jej powstawania (w przypadku jednoosobowej spółki z o.o. będzie to akt założycielski sporządzony przez jej jedyne go wspólnika – zob. art. 4 § 2 k.s.h.)²⁹⁸. Konieczne jest również wniesienie wkładów na pokrycie całego kapitału zakładowego, powołanie zarządu, w przypadku ustawowego wymogu lub wymogu wynikającego z umowy spółki – ustanowienie rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej. Spółka z o.o. jest atrakcyjną formą prowadzenia klubu sportowego z uwagi na niewielką wysokość kapitału zakładowego, brak odpowiedzialności wspólników za zobowiązania spółki oraz – w szczególności na tle spółki akcyjnej – niezbyt sformalizowaną strukturę.

Spółka akcyjna powstaje w wyniku sporządzenia statutu jako aktu (umowy) założycielskiego, sporządzenia aktów notarialnych zawierających wyrażenie zgody na zawiązanie spółki akcyjnej i brzmienie statutu oraz na objęcie akcji przez jedyne go założyciela

²⁹⁷ Na tym tle zob. np. § 5 ust. 1 Uchwały XII/194 z dnia 11 grudnia 2015 roku Zarządu Polskiego Związku Piłki Nożnej o członkostwie, zgodnie z którym klub piłkarski musi posiadać osobowość prawną, a jako członek Związku może on działać pod postacią stowarzyszenia, stowarzyszenia kultury fizycznej, spółki akcyjnej, sportowej spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub uczniowskiego klubu sportowego.

²⁹⁸ M. Chomiuk, *Komentarz do art. 163 [w:] Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Zbigniew Jara, wyd. 27, C.H. Beck, 2023, pkt. 2.

albo założycieli lub łącznie z osobami trzecimi – w aktach tych należy wskazać ponadto liczbę i rodzaj akcji objętych przez każdą z nich, wartość nominalną i cenę emisyjną akcji oraz terminy wpłat, jak również należy stwierdzić dokonanie wyboru pierwszego zarządu i pierwszej rady nadzorczej – nazwisk i imion osób powołanych do pierwszego zarządu i pierwszej rady nadzorczej nie umieszcza się w statucie (art. 313 § 1 i 2 k.s.h.). Samo zawiązanie spółki akcyjnej, zgodnie z art. 310 § 1 k.s.h., następuje – co do zasady – z chwilą objęcia wszystkich akcji. Jednak na podstawie art. 310 § 2 k.s.h., statut spółki może określać minimalną lub maksymalną wysokość kapitału zakładowego. W takim przypadku zawiązanie spółki następuje z chwilą objęcia przez akcjonariuszy takiej liczby akcji, których łączna wartość nominalna jest równa co najmniej minimalnej wysokości kapitału zakładowego przewidzianego w art. 308 § 1 k.s.h. (tj. 100 000 zł), oraz złożenia przez zarząd, przed zgłoszeniem spółki do rejestru, oświadczenia w formie aktu notarialnego o wysokości objętego kapitału zakładowego; wysokość objętego kapitału powinna mieścić się w określonych przez statut granicach²⁹⁹. Widać zatem, że wymogi dotyczące założenia spółki akcyjnej są bardziej sformalizowane niż ma to miejsce w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

1 lipca 2021 roku weszły w życie przepisy nowelizacji³⁰⁰ k.s.h., które wprowadziły do polskiego porządku prawnego nowy rodzaj spółki kapitałowej – prostą spółkę akcyjną. Powstaje ona w wyniku kilku etapów: zawarcia umowy spółki, ustanowienia organów spółki wymaganych przez ustawę lub umowę spółki, wniesienia przez akcjonariuszy wkładów na pokrycie co najmniej minimalnej wysokości kapitału akcyjnego oraz wpis spółki do rejestru. Istotną odmiennością w odniesieniu do czynności potrzebnych do stworzenia spółki z o.o. jest brak wymogu wniesienia przez akcjonariuszy wkładów na pokrycie obejmowanych akcji w całości przed zarejestrowaniem spółki. Akcjonariusze są zobowiązani wnieść wkłady w terminie określonym w umowie spółki, uchwale walnego zgromadzenia albo zarządu, nie dłuższym niż 3 lata od dnia wpisu spółki do rejestru³⁰¹. Prosta spółka akcyjna stanowi nowy typ niepublicznej spółki kapitałowej przeznaczony, zgodnie z zamiarem ustawodawcy, przede wszystkim do realizacji innowacyjnych przedsięwzięć, w tym zwłaszcza przez start-upy (na co wskazuje w szczególności możliwość wnoszenia wkładów w postaci świadczenia pracy lub usług, jak również innego rodzaju wkładów, które nie poddają się łatwej rynkowej wycenie);

²⁹⁹ R. Pabis, *Komentarz do art. 306* [w:] Kodeks spółek handlowych. Komentarz, red. Zbigniew Jara, wyd. 27, C.H. Beck, 2023, pkt. 6-10.

³⁰⁰ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 2020 z późn. zm.

³⁰¹ L. Modzelewska, K. Reszczyk-Król, *Komentarz do art. 300⁴* [w:] Kodeks spółek handlowych. Komentarz, red. Zbigniew Jara, wyd. 27, C.H. Beck, 2023, pkt. 1-2.

może jednak służyć nie tylko do prowadzenia działalności gospodarczej opartej na innowacjach³⁰². Nie ma zatem przeszkód prawnych w prowadzeniu klubu sportowego w formie prostej spółki akcyjnej.

Warto zaznaczyć, że do 12 września 2017 roku w skład ligi zawodowej w grach zespołowych mogły wchodzić, zgodnie z art. 15 ust. 3 u.s. tylko kluby sportowe działające w formie spółek akcyjnych. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku o zmianie ustawy o sporcie oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów³⁰³ poszerzyła grono tych podmiotów o spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, zmiany były umotywowane faktem, że wciąż niewiele klubów w Polsce prowadzonych jest w formie spółki akcyjnej, przez co w wybranych dyscyplinach sportowych utworzenie ligi zawodowej było utrudnione, o ile nie niemożliwe. Warto zaznaczyć, że jak do tej pory nie dokonano nowelizacji u.s., która dopuszczałaby prowadzenie klubu sportowego w ramach ligi zawodowej w formie prostej spółki akcyjnej – może to być podyktowane obawami o stabilizację sportową i finansową ligi i klubów sportowych w niej występujących. Jest to jednak kwestia, która w opinii autora powinna być poddana dalszym analizom, które – być może – w przyszłości doprowadzą do stosownych zmian legislacyjnych.

3.2.1.3. Fundacja, spółdzielnia

Klub sportowy może działać również w formie fundacji – na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach³⁰⁴. Zgodnie z art. 1 u.f. fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych. Jednym z nich może być kształtowanie kultury fizycznej, w szczególności u młodzieży. Fundacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą (art. 2 ust. 1 u.f.), a oświadczenie woli o ustanowieniu fundacji powinno być złożone w formie aktu notarialnego (art. 3 ust. 1 u.f.). Fundator ustala statut fundacji, określający jej nazwę, siedzibę i majątek, cele, zasady, formy i zakres działalności fundacji, skład i organizację

³⁰² *Komentarz do art. 300¹* [w:] Prosta spółka akcyjna. Komentarz do art. 300¹–300¹³⁴ KSH, Grzegorz Koziół, wyd. 1, C.H. Beck, Warszawa 2020.

³⁰³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1600 z późn. zm.

³⁰⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 166 z późn. zm., dalej jako: u.f.

zarządu, sposób powoływania oraz obowiązki i uprawnienia tego organu i jego członków. Fundacja podlega obowiązkowi wpisu do KRS (art. 7 ust. 1 u.f.) i uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do KRS (art. 7 ust. 2 u.f.). Postanowienie o wpisaniu fundacji do KRS sąd wydaje ponadto po stwierdzeniu, że cel i statut fundacji są zgodne z przepisami prawa (art. 9 ust. 1 u.f.). W przeciwieństwie do stowarzyszeń fundacja może zostać założona przez osobę prawną, co stanowi podstawową różnicę między tymi formami organizacyjnymi. Fundacje bywają wykorzystywane przez kluby sportowe do tworzenia i prowadzenia akademii sportowych³⁰⁵.

Ostatnią formą organizacyjnoprawną klubu sportowego jest spółdzielnia – działająca na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 16 września 1982 roku Prawo spółdzielcze³⁰⁶. Zgodnie z art. 1 § 1 p.s. spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. § 2 tego przepisu stanowi, że spółdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska. Zgodnie z art. 2 p.s. spółdzielnia prowadzi działalność na podstawie p.s., innych ustaw oraz zarejestrowanego statutu. Osoby zamierzające założyć spółdzielnię (założyciele) uchwalają statut spółdzielni, potwierdzając jego przyjęcie przez złożenie pod nim swoich podpisów, oraz dokonują wyboru organów spółdzielni, których wybór należy w myśl statutu do kompetencji walnego zgromadzenia, lub komisji organizacyjnej w składzie co najmniej trzech osób (art. 6 § 1 p.s.). Liczba założycieli spółdzielni nie może być mniejsza od dziesięciu, jeżeli założycielami są osoby fizyczne, i trzech, jeżeli założycielami są osoby prawne (art. 6 § 2 p.s.). Spółdzielnia podlega obowiązkowi wpisu do KRS (art. 7 p.s.) i nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania jej do tego rejestru (art. 11 § 1 p.s.). W praktyce jednak kluby sportowe działające w formie spółdzielni to bardzo rzadkie zjawisko.

Kluby sportowe działające w formie fundacji albo spółdzielni to rzadkie formy organizacyjnoprawne klubów sportowych. Może mieć to związek z faktem, że działalność w takich formach stwarza potencjalne problemy w przyłączeniu się do współzawodnictwa sportowego w rozgrywkach organizowanych przez polskie związki sportowe.

Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 1 pkt 1 u.s. polski związek sportowy ma wyłączne prawo do organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego o tytuł Mistrza Polski oraz

³⁰⁵ Zob. np. Fundacja Lech Poznań Football Academy (KRS: 0000522738); Fundacja Legii (KRS: 0000312389; Akademia Piłkarska Legii Warszawa to jeden z profili działalności tej fundacji).

³⁰⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 648 z późn. zm., dalej jako: p.s.

o Puchar Polski w danym sporcie. Art. 8 ust. 1 u.s. stanowi natomiast, że członkiem polskiego związku sportowego może być klub sportowy, związek sportowy oraz inna osoba prawna, której statut, umowa albo akt założycielski przewiduje prowadzenie działalności w danym sporcie. Uzupełniająco na tym tle należy wskazać na art. 8 ust. 2 u.s., zgodnie z którym klub sportowy będący członkiem polskiego związku sportowego uczestniczy we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez ten związek.

Mając na uwadze powyższe, należy dojść do wniosku, że aby móc uczestniczyć we współzawodnictwie sportowym w Polsce, trzeba być jednocześnie członkiem polskiego związku sportowego. Jako że podstawowym przedmiotem działalności klubu sportowego jest uczestnictwo we współzawodnictwie sportowym w danej dyscyplinie sportowej, to aby móc wykonywać swoją podstawową działalność, klub ten musi zostać członkiem polskiego związku sportowego i spełnić wymagania określone przez ten związek.

Wymogi dotyczące członkostwa określone są przez same związki sportowe. I tak, na dla przykładu warto przytoczyć wspomnianą wcześniej uchwałę XII/194 z dnia 11 grudnia 2015 roku Zarządu Polskiego Związku Piłki Nożnej o członkostwie. Zgodnie z jej § 5 ust. 1 klub piłkarski, który chce działać jako członek Związku, musi działać pod postacią stowarzyszenia, stowarzyszenia kultury fizycznej, spółki akcyjnej, sportowej spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub uczniowskiego klubu sportowego. A zatem klub piłkarski w formie fundacji czy spółdzielni nie mógłby działać w ramach Polskiego Związku Piłki Nożnej.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku wybranych innych dyscyplin sportowych. Zgodnie z § 13 ust. 1 Statutu Polskiego Związku Piłki Siatkowej członkiem Związku mogą być kluby sportowe, Wojewódzkie Związki oraz inne osoby prawne, których statut, umowa albo akt założycielski przewiduje prowadzenie działalności w sportach reprezentowanych przez Związek. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku podmiotów zrzeszonych w ramach Polskiego Związku Motorowego - § 11 ust. 1 Statutu Polskiego Związku Motorowego stanowi, że członkami rzeczywistymi Związku mogą być kluby sportowe, w tym automobilkluby, uczniowskie kluby sportowe, związki sportowe oraz inne osoby prawne, których statut, umowa albo akt założycielski przewidują prowadzenie działalności w danym sporcie. W przytoczonych statutach widać zatem, że nie przewidują one zróżnicowania w ramach formy organizacyjnoprawnej klubu sportowego.

Na tle powyższych uwag można zatem odnotować, że na wybór formy organizacyjnoprawnej klubu sportowego wpływ mają nie tylko kwestie związane z możliwością pozyskiwania kapitału czy sposobu organizowania działalności wewnętrznej klubu, ale również możliwość uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym w danej dyscyplinie. To może przemawiać za brakiem popularności klubów sportowych działających w takich formach jak fundacja czy spółdzielnia.

3.2.2. *Wybrane pozostałe formy podmiotów zbiorowych*

Jak wskazano we wcześniejszej części niniejszego rozdziału, podmiotem rynku sportowego jest również stowarzyszenie sportowe, przez które rozumiane są w szczególności związki sportowe. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s. kluby sportowe, w liczbie co najmniej 3, mogą tworzyć związki sportowe. Art. 6 ust. 2 u.s. stanowi natomiast, że związek sportowy działa w formie stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń. Polski związek sportowy może być utworzony w celu organizowania i prowadzenia współzawodnictwa w danym sporcie (art. 7 ust. 1 u.s.), a jego utworzenie wymaga zgody ministra właściwego do spraw kultury fizycznej (art. 7 ust. 2 u.s.).

Polski związek sportowy jest szczególną formą związku sportowego, który działa w formie stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń. Podlega on obowiązkowemu wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 12 ust. 1 u.s.). Istnienie tego przepisu jest istotne z uwagi na fakt, że w doktrynie wyrażane są poglądy, że polski związek sportowy nie ma formy prawnej stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń³⁰⁷, co mogłoby prowadzić do sporów, czy obowiązkowy jest w tym zakresie wpis do Krajowego Rejestru Sądowego. Polski związek sportowy ma, zgodnie z art. 13 ust. 1 u.s., wyłączne prawo do organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego o tytuł Mistrza Polski oraz o Puchar Polski w danym sporcie, ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek, z wyjątkiem reguł dyscyplinarnych dotyczących dopingu w sporcie, powołania kadry narodowej oraz przygotowania jej do igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich, igrzysk głuchych,

³⁰⁷ E. J. Krześniak, *Komentarz do art. 12 [w:] Ustawa o sporcie. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2020.

mistrzostw świata lub mistrzostw Europy oraz reprezentowania tego sportu w międzynarodowych organizacjach sportowych.

W sprawach nieuregulowanych w u.s. do polskiego związku sportowego stosuje się przepisy p.o.s. (art. 7 ust. 3 u.s.). Za przykład polskiego związku sportowego może posłużyć Polski Związek Piłki Nożnej. Zgodnie z informacjami z Krajowego Rejestru Sądowego działa on w formie polskiego związku sportowego niewpisanego do rejestru przedsiębiorców. Z tego wynika, że nawet tak znaczący związek sportowy jak PZPN nie prowadzi działalności gospodarczej – a przynajmniej nie tej rejestrowanej.

Za inny podmiot rynku sportowego, już na poziomie międzynarodowym, uznaje się m.in. federacje sportowe, takie jak FIFA czy UEFA. Mają one za zadanie organizować i zarządzać rozgrywkami sportowymi w danej dyscyplinie sportu, odpowiadają również za ustalanie reguł sportowych, określanie zasad członkostwa do federacji czy też prowadzenie postępowań dyscyplinarnych. Często są one klasyfikowane jako związki przedsiębiorstw (przedsiębiorców) – dla przykładu Komisja uznała, że FIFA oraz UEFA stanowią związki przedsiębiorców, którymi są poszczególne związki piłkarskie prowadzące w istocie działalność gospodarczą związaną z piłką nożną³⁰⁸. Co do zasady członkami międzynarodowych federacji sportowych nie są same państwa, ale są to krajowe związki sportowe, osoby prawne lub fizyczne³⁰⁹.

Ze względu na to, że federacje sportowe najczęściej działają w celu osiągnięcia zysku, dla ich funkcjonowania podstawowe znaczenie ma wybór państwa – siedziby. Bierze się pod uwagę głównie czynniki polityczne, podatkowe, prawne, jak również infrastrukturalne. W szczególności z uwagi na sprzyjające przepisy prawa podatkowego większość tego typu organizacji ma swoją siedzibę w Szwajcarii³¹⁰. Przy założeniu, że kluby sportowe są przedsiębiorstwami, to związki krajowe, które je zrzeszają, są związkami przedsiębiorstw w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE (ówczesny art. 81 WE), a co za tym idzie – międzynarodowe federacje sportowe również są związkami przedsiębiorców.

Należy wspomnieć o jeszcze jednym, wyjątkowym podmiocie zbiorowym rynku sportowego, jakim jest MKOL. To międzynarodowa organizacja sportowa założona

³⁰⁸ Wyrok Sądu z dnia 26 stycznia 2005 roku, sygn. T-193/02, w sprawie Laurent Piau p. Komisji Wspólnot Europejskich.

³⁰⁹ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Podręczniki Lexis Nexis, wyd. 15, Warszawa 2013, str. 284.

³¹⁰ K. Siemion, *op. cit.*, str. 85.

z inicjatywy barona Pierre'a de Coubertina 23 czerwca 1894 r. w Paryżu. Kieruje ona ruchem olimpijskim, organizując co dwa lata igrzyska olimpijskie (na przemian letnie i zimowe). MKOL działa na podstawie Karty Olimpijskiej³¹¹. Stanowi ona zbiór fundamentalnych zasad olimpizmu oraz artykułów i przepisów wykonawczych do tych artykułów przyjętych przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski. Reguluje organizację, działania i funkcjonowanie Ruchu Olimpijskiego oraz ustanawia warunki ceremoniału Igrzysk Olimpijskich. Zgodnie z jej treścią, służy ona trzem podstawowym celom: jako podstawowe narzędzie o charakterze konstytucyjnym, Karta Olimpijska ustanawia i przywołuje fundamentalne zasady oraz zasadnicze wartości olimpizmu, pełni rolę statutu Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego, jak również określa główne wzajemne prawa i obowiązki trzech głównych elementów Ruchu Olimpijskiego, mianowicie Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego, Międzynarodowych Federacji i Narodowych Komitetów Olimpijskich oraz Komitetów Organizacyjnych Igrzysk Olimpijskich, których obowiązkiem jest postępowanie zgodnie z Kartą Olimpijską.

Na poziomie krajowym polski ustawodawca ustanowił istnienie Polskiego Związku Olimpijskiego (art. 24 ust. 1 u.s.) oraz Polskiego Komitetu Paraolimpijskiego (art. 26 ust. 1 u.s.), przy czym Polski Związek Olimpijski działa w formie związku stowarzyszeń³¹², zaś Polski Komitet Paraolimpijski – w formie stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń. Obie te organizacje są organizacjami pozarządowymi, które samodzielnie wyznaczają i realizują cele związane z ruchem olimpijskim (art. 24 ust. 2 u.s. w zw. z art. 26 ust. 3 u.s.). Działają one na podstawie statutów, w których określają swoje cele, zadania, zasady członkostwa i reprezentacji, metody rozwoju sportu czy sposoby pozyskiwania środków finansowych na swoją działalność³¹³.

Krajowe komitety olimpijskie funkcjonują również we wszystkich innych państwach członkowskich będących przedmiotem zainteresowania niniejszej dysertacji (Hiszpański Komitet Olimpijski, Hiszpański Komitet Paraolimpijski, Węgierski Narodowy Komitet Olimpijski, Węgierski Narodowy Komitet Paraolimpijski, Narodowy Komitet Olimpijski Niderlandów oraz Narodowy Komitet Paraolimpijski Niderlandów).

³¹¹ Karta Olimpijska obowiązująca od dnia 9 października 2018 roku, <https://www.olimpijski.pl/Media/files/Karta-Olimpijskav9-10-2018.pdf>, (dostęp: 08.07.2023 r.), dalej jako Karta Olimpijska.

³¹² O związkach stowarzyszeń jest mowa w art. 22 ust. 1 p.s., zgodnie z którym stowarzyszenia w liczbie co najmniej trzech mogą założyć związek stowarzyszeń. Założycielami i członkami związku mogą być także inne osoby prawne, z tym że osoby prawne mające cele zarobkowe mogą być członkami wspierającymi.

³¹³ Zob. Statut Polskiego Komitetu Olimpijskiego, Statut Polskiego Komitetu Paraolimpijskiego.

3.3. Formy organizacyjnoprawne podmiotów rynku sportowego w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej

We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej poddanych analizie z natury rzeczy występuje wiele podobieństw dotyczących rodzajów podmiotów rynku sportowego, które na nim funkcjonują. We wszystkich państwach bowiem działają kluby sportowe, zawodnicy, federacje sportowe, komitety olimpijskie czy pozostali uczestnicy rynku sportowego, tacy jak agenci, dostawcy cateringu czy producenci sprzętu sportowego.

W niniejszym podrozdziale zostaną przedstawione głównie formy prawne klubów sportowych działających w Hiszpanii, w Niderlandach oraz na Węgrzech. Uzupełniająco będzie również mowa o innych rodzajach podmiotów rynku sportowego, takich jak związki sportowe czy federacje sportowe. Przedstawione zostaną najważniejsze akty prawne regulujące funkcjonowanie sportu w tych państwach członkowskich.

3.3.1. Hiszpania

Kwestie dotyczące podmiotów funkcjonujących na rynku sportowym w Hiszpanii są w głównej mierze zawarte w ustawie Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte³¹⁴, która zastąpiła poprzednio obowiązującą hiszpańską ustawę o sporcie, tj. Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte³¹⁵. Wprowadziła ona wiele zmian w zakresie funkcjonowania klubów sportowych.

W poprzednim stanie prawnym, na podstawie Ley 10/1990, wyróżniano pojęcie *Las Asociaciones deportivas*³¹⁶. Art. 12 ust. 1 Ley 10/1990 stanowił, że dla celów ustawy stowarzyszenia sportowe są klasyfikowane jako kluby, związki (grupy) klubów na szczeblu państwowym³¹⁷, państwowe jednostki promocji sportu, ligi zawodowe i hiszpańskie federacje sportowe. Art. 12 ust. 2 Ley 10/1990 stanowił, że ligi są związkami klubów, które będą tworzone wyłącznie i obligatoryjnie podczas oficjalnych zawodów o charakterze profesjonalnym i na szczeblu państwowym.

³¹⁴ «BOE» núm. 314, de 31 de diciembre de 2022, páginas 193306 a 193397, dalej jako: Ley 39/2022.

³¹⁵ «BOE» núm. 249, de 17/10/1990, dalej jako: Ley 10/1990.

³¹⁶ Título III tej ustawy, w tłumaczeniu na polski – stowarzyszenia sportowe.

³¹⁷ Związki (grupy) klubów na szczeblu państwowym mogą być tworzone wyłącznie w celu rozwijania działalności sportowej w formach i działaniach nieprzewidzianych przez hiszpańskie federacje sportowe (zob. sekcja „Disposiciones adicionales – Primera” w Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas, «BOE» núm. 312, de 30/12/1991).

Do klubów sportowych odnosiły się głównie art. 13, 14 i 15 Ley 10/1990. Zgodnie z art. 13 dla celów ustawy kluby sportowe są uważane za prywatne stowarzyszenia, złożone z osób fizycznych lub prawnych, których celem jest promocja jednej lub kilku dyscyplin sportowych, uprawianie ich przez ich uczestników, a także udział w zajęciach i zawodach sportowych. Art. 15 ust. 1 Ley 10/1990 stanowił, że kluby sportowe niezależnie od formy prawnej swojej działalności zobowiązane były do rejestracji w odpowiednim rejestrze związków sportowych.

Przepis art. 14 Ley 10/1990 wskazywał natomiast, że kluby sportowe dzielą się na:

- *Clubes deportivos elementales* – to prywatne stowarzyszenia non-profit, których głównym celem jest uprawianie sportów fizycznych oraz, w stosownych przypadkach, udział w zawodach sportowych (jednak nie jest to regułą) – nie posiadają one osobowości prawnej, nie mogą być właścicielem aktywów i praw o treści ekonomicznej, za zobowiązania odpowiadają osoby, które indywidualnie je zaciągnęły;
- *Clubes deportivos básicos* – to stowarzyszenia sportowe nienastawione na zysk, posiadające własny majątek, organizację i administrację, które zostały utworzone w celu promocji, uprawiania i udziału swoich członków w zajęciach sportowych i zawodach sportowych – posiadają one osobowość prawną, mogą nabywać prawa i obowiązki, odpowiadają za zaciągnięte zobowiązania (zaś w stosownych przypadkach odpowiadają za nie osoby działające w imieniu tego rodzaju podmiotu);
- *Sociedades Anónimas Deportivas (S.A.D.)* – są to sportowe spółki akcyjne (a zatem spółki prawa handlowego), które mają za zadanie profesjonalny udział w profesjonalnych zawodach sportowych oraz, w stosownych przypadkach, promocję i rozwój działalności sportowej. Posiadają osobowość prawną i działają w celu osiągnięcia zysku, odpowiedzialność za zobowiązania jest ograniczona do majątku spółki – akcjonariusze nie odpowiadają swoim majątkiem osobistym, a jedynie do wysokości wniesionego kapitału.

Ustawa ta zachęcała (a wręcz wymagała) do przekształcania klubów zawodowych do formy S.A.D. Zgodnie z ostatnim akapitem preambuły do ustawy zawierającym stosowne wyjaśnienia i postanowieniami dodatkowymi (*Disposiciones Adicionales*) z założenia kluby uczestniczące już w profesjonalnych rozgrywkach sportowych miały przekształcić się w S.A.D – wyjątkiem były kluby, które wykazały się dobrym zarządzaniem w reżimie

stowarzyszeniowym, utrzymując dodatnie saldo aktywów netto w ciągu poprzednich czterech lat.

W Ley 39/2022 stan prawny uległ dość znaczącym zmianom, co znalazło swój wyraz już w preambule do ustawy. W punkcie IX, akapicie drugim wskazano bowiem, że poprzednio obowiązująca ustawa wymagała, aby do udziału w oficjalnych zawodach zawodowych na szczeblu państwowym przekształcić kluby w S.A.D., z wyjątkiem tych, które były w stanie zachować formę prawną dzięki wykazaniu dodatniego salda aktywów netto w ostatnich sezonach. Tylko cztery kluby spełniły wymagania: FC Barcelona i Real Madryt w piłce nożnej i koszykowiec oraz Athletic Bilbao i Osasuna w piłce nożnej. Upływ czasu obowiązywania poprzedniej ustawy pokazał jednak nieskuteczność tego modelu, który miał dążyć do zakończenia niewypłacalności klubów – po latach wciąż utrzymywało się wysokie zadłużenie. Podstawa prawna tego zakazu wydaje się – zgodnie z zamysłem hiszpańskiego ustawodawcy – pozbawiona uzasadnienia i w związku z tym zdecydowano się na otwarcie uczestnictwa w profesjonalnym sporcie zarówno dla zwykłych klubów (w rodzaju *clubes deportivos elementales*, jak i *clubes deportivos básicos*), jak i S.A.D.

Uznawanie statusu klubów sportowych uległo jednak dużym zmianom – zrezygnowano z jednolitej definicji ustawowej definiującej kluby sportowe na podobieństwo tej zawartej w art. 14 Ley 10/1990. Na podstawie art. 40 ust. 1 Ley 39/2022 stworzono *Registro Estatal de Entidades Deportivas*³¹⁸, w którym m.in. hiszpańskie federacje sportowe, ligi zawodowe, podmioty uczestniczące w zawodach zawodowych, podmioty zajmujące się promocją sportu są zobowiązane do rejestracji.

W przypadku klubów sportowych, które nie biorą udziału w profesjonalnych zawodach sportowych³¹⁹ dokonano swoistej regionalizacji uznawania klubów sportowych – zgodnie z art. 63 ust. 1 Ley 39/2022 tworzenie klubów sportowych (*club deportivo*) będzie regulowane odpowiednimi przepisami regionalnymi. Uznanie klubów przez regionalne federacje sportowe lub wspólnoty autonomiczne jest wiążące dla hiszpańskich federacji sportowych, które nie mogą ustanawiać dodatkowych wymogów ani elementów w stosunku do dokonanego uznania (art. 63 ust. 2). W odniesieniu do istniejących na gruncie poprzedniej ustawy rodzajów klubów sportowych (*clubes deportivos elementales*, *clubes deportivos básicos*) przewidziano przepis przejściowy (*Disposición adicional décima*) – zgodnie z nim muszą one dostosować się do

³¹⁸ Państwowy Rejestr Podmiotów Sportowych.

³¹⁹ Zob. Ley 39/2022: *Sección 1.ª – De los clubes en competiciones no profesionales*.

postanowień art. 63 w miejscu, gdzie znajduje się ich siedziba, w ciągu roku od dnia wejścia Ley 39/2022 w życie.

Jeśli zaś chodzi o kluby sportowe biorące udział w profesjonalnych zawodach sportowych³²⁰, to – jak wspomniano powyżej – ustawodawca hiszpański dopuścił udział w nich zarówno *clubes deportivos*, jak i S.A.D. Podmioty sportowe, które biorą udział w profesjonalnych zawodach, muszą zarejestrować się w *Registro Estatal de Entidades Deportivas*, a także zrzeszyć się w odpowiedniej hiszpańskiej federacji sportowej i lidze zawodowej utworzonej w tym celu (art. 65 ust. 1 Ley 39/2022).

Ley 39/2022 ustanawia specjalny reżim prawny dla S.A.D.³²¹. Zgodnie z art. 69 ust. 1 tej ustawy podmioty sportowe (*entidades deportivas*) biorące udział w oficjalnych zawodach sportowych o charakterze zawodowym i na szczeblu państwowym mogą przybierać formę korporacji sportowych zgodnie z postanowieniami artykułu 94³²² i podlegać będą ogólnemu ustrojowi spółek kapitałowych, z uwzględnieniem szczegółów zawartych w ustawie oraz przepisach wykonawczych do niej. W ich nazwach ma być zawarty skrót „SAD”, zaś celem udział w profesjonalnych zawodach sportowych oraz, w stosownych przypadkach, promocja i rozwój działalności sportowej (art. 69 ust. 3 Ley 39/2022).

W Hiszpanii, analogicznie do innych państw członkowskich Unii Europejskiej, funkcjonują również federacje sportowe (*federaciones deportivas españolas*) oraz ligi zawodowe (*ligas profesionales*).

Hiszpańskie federacje sportowe są podmiotami prawa prywatnego o charakterze stowarzyszeniowym, nienastawionymi na zysk i posiadającymi własną osobowość prawną, których celem jest promocja, organizacja, regulacja, rozwój i uprawianie na całym terytorium państwa rodzajów i specjalności sportowych określonych w ich statutach (art. 43 ust. 1 Ley 39/2022). Działa ona na podstawie statutu (art. 46 ust. 1 Ley 39/2022). Każda hiszpańska federacja sportowa prowadzi swoją działalność w ramach jednej dyscypliny sportowej, chyba że na odstępstwo od tej reguły zezwoli *Consejo Superior de Deportes* (art. 44 ust. 4 Ley 39/2022).

³²⁰ Zob. Ley 39/2022: *Sección 2.ª – Entidades que pueden participar en competiciones profesionales.*

³²¹ Zob. Ley 39/2022: *Subsección 2.ª Régimen específico de las sociedades anónimas deportivas.*

³²² Zgodnie z art. 94 Ley 39/2022: Udział w rozgrywkach zawodowych może być realizowany przez SAD lub kluby sportowe zgodnie z postanowieniami art. 63, pod warunkiem, że są one utworzone i zarejestrowane w odpowiednim rejestrze sportowym.

W Hiszpanii funkcjonują również autonomiczne/regionalne federacje sportowe (*federaciones deportivas autonómicas*), które są podmiotami prawa prywatnego o charakterze stowarzyszeniowym, których zasięg terytorialny pokrywa się z zakresem terytorialnym odpowiedniej wspólnoty autonomicznej. Mogą one uczestniczyć w oficjalnych krajowych lub międzynarodowych zawodach sportowych, lecz muszą zostać włączone do odpowiednich hiszpańskich federacji sportowych (art. 48 ust. 1 Ley 39/2022).

Ley 39/2022 konstytuuje również istnienie lig zawodowych. Zgodnie z art. 56 ust. 1 tej ustawy w hiszpańskich federacjach sportowych, w których odbywają się oficjalne zawody o charakterze profesjonalnym na szczeblu państwowym, zostaną utworzone ligi, obowiązkowo zrzeszające wszystkie podmioty sportowe lub sportowców, którzy biorą udział w tych zawodach, zgodnie z daną dyscypliną lub specjalnością sportową. Uznanie ligi zawodowej następuje z chwilą wpisania jej do Państwowego Rejestru Podmiotów Sportowych. Ligi zawodowe posiadają osobowość prawną, mają charakter stowarzyszeniowy i posiadają pewien zakres autonomii w zakresie organizacji wewnętrznej i działania w odniesieniu do odpowiedniej hiszpańskiej federacji sportowej, której są częścią (art. 56 ust. 2 Ley 39/2022). Statut ligi zawodowej zatwierdzany jest przez *Consejo Superior de Deportes*³²³ i umieszczany w Państwowym Rejestrze Podmiotów Sportowych.

3.3.2. Węgry

Najważniejszą ustawą regulującą kwestie dotyczące sportu na Węgrzech jest 2004. évi I. törvény a sportról³²⁴. Przepisy prawne konstytuujące status prawny podmiotów rynku sportowego, właściwych do organizacji zawodów sportowych i uczestnictwa w nich, zawarte są w rozdziałach II oraz III tej ustawy³²⁵. Natomiast już w preambule do niej można zauważyć duże znaczenie sportu dla Węgrów – wskazano w niej bowiem m.in., że wspólnota narodu węgierskiego uważa kultywację ciała oraz sport za podstawową wartość narodu, Węgrzy to naród sportowy (*Magyarország sportnemzet*), a realizacja celów określonych w tej ustawie gwarantuje również, że Węgry staną się narodem sportowym – z uwagi na fakt, że sport jest

³²³ Najwyższa/Narodowa Rada Sportu – hiszpańska agencja rządowa odpowiedzialna za promocję, planowanie i rozwój kultury fizycznej, koordynację i wsparcie podmiotów społecznych zajmujących się sportem, a także relacjami między rządem hiszpańskim a Hiszpańskim Komitetem Olimpijskim.

³²⁴ W tłumaczeniu – Ustawa I z 2004 r. o sporcie, dalej jako: 2004. évi a sportról.

³²⁵ Odpowiednio: II. *Fejezet A SPORTSZERVEZETEK JOGÁLLÁSA* (*Status prawny organizacji sportowych*) oraz III. *Fejezet AZ ORSZÁGOS SPORTÁGI SZAKSZÖVETSÉGEK ÉS MÁS SPORTSZÖVETSÉGEK* (*Narodowe związki sportowe oraz inne związki sportowe*).

częścią dobra publicznego. W preambule wskazano również, że parlament Węgier oświadcza, że każdy ma podstawowe prawo do uprawiania sportu, a prawo to jest gwarantowane przez państwo, niezależnie od tego, czy jest to sport wyczynowy, rekreacyjny, studencki, uniwersytecki, sportowy dla osób niepełnosprawnych czy sport podejmowany w celu ochrony zdrowia. Co więcej, ustawa o sporcie to nie jedyny akt prawny traktujący o tej tematyce – około 40 ustaw w swej tematyce zawiera kwestie związane z wychowaniem fizycznym i sportem³²⁶.

W piśmiennictwie wskazuje się, że klubami niezawodowymi mogą być: kluby sportowe (stowarzyszenia sportowe), fundacje sportowe lub szkoły sportowe, jak również spółki pożytku publicznego – non profit. Zawodowymi (profesjonalnymi) klubami sportowymi mogą być wyłącznie spółki akcyjne (*részvénytársaság – rt.*) lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, której udziały nie są przedmiotem publicznego obrotu (*korlátolt felelősségű társaság – kft.*)³²⁷.

Zgodnie z § 15 (1) 2004. évi a sportról organizacje sportowe (*sportszervezet*) to stowarzyszenia sportowe (*sportegyesület*), przedsiębiorstwa/spółki sportowe (*sportvállalkozás*), szkoły sportowe (*sportiskolák*) oraz fundacje zajmujące się rozwojem edukacji młodzieży (*utánpótlás-nevelés fejlesztését végző alapítványok*). Organizacje sportowe, zgodnie z § 2 (1) 2004. évi a sportról, są obowiązane zapewnić zawodnikowi uprawiającemu działalność sportową w ramach organizacji sportowej warunki niezbędne do kontynuowania bezpiecznej działalności sportowej zgodnie z charakterem uprawianej dyscypliny sportu.

Stowarzyszenie sportowe, zgodnie z § 16 (1) 2004. évi a sportról, to stowarzyszenie działające na podstawie ustawy o prawie zrzeszania się, statusie prawnym pożytku publicznego oraz o działaniu i wspieraniu organizacji pozarządowych³²⁸ oraz węgierskiego Kodeksu cywilnego³²⁹, którego podstawowym zakresem działalności jest organizacja zajęć sportowych i tworzenie warunków do uprawiania sportu. Posiada ono osobowość prawną. To najbardziej klasyczna forma organizacji sportu amatorskiego i rekreacyjnego. Do jego założenia potrzeba przynajmniej dziesięciu członków, którzy ustalają jego statut, wybierają organ administracyjno-przedstawicielski i dokonują jego rejestracji. Majątek założycielski nie jest wymagany do założenia stowarzyszenia. Założyciele występują z wnioskiem o rejestrację

³²⁶ A. Nemes, Chapter 3. Specificity of Sport, § 1. Sport and Sports Law In Hungary [w:] *Sports Law in Hungary*, Second ed. Kluwer Law International 2018.

³²⁷ P. Rippel-Szabó, *The Sports Law Review: Hungary* [w:] *The Sports Law Review*. Fourth Edition, red. András Gurovits, Law Business Research Ltd., Londyn 2018, str. 113.

³²⁸ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.

³²⁹ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, dalej jako: 2013. évi a Polgári Törvénykönyvről.

stowarzyszenia we właściwym rejestrze sądowym i po swojej rejestracji rozpoczyna ono swoją działalność.

Przez przedsiębiorstwo lub spółkę sportową, zgodnie z § 18 (1) 2004. évi a sportról, rozumie się spółkę gospodarczą, której przedmiotem działalności wpisanym do rejestru przedsiębiorców na podstawie ustawy o rejestracji spółek, jawności spółek i postępowaniu sądowym jest działalność sportowa, a celem tej spółki jest organizowanie zajęć sportowych i tworzenie warunków do uprawiania sportu w jednej lub kilku dyscyplinach sportowych. Podmiot taki, zgodnie z § 18 (2) 2004. évi a sportról, może być założony i prowadzony w formie rt. albo kft. § 18 (3) ustawy stanowi natomiast, że w zakresie sportu osób niepełnosprawnych i sportu rekreacyjnego zajęcia sportowe mogą być również organizowane w ramach spółki pożytku publicznego – non profit (*Közhasznú társaság – kht.*³³⁰).

Korlátolt felelősségű társaság to węgierski odpowiednik spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, posiadającej osobowość prawną. Jej definicja znajduje się w węgierskim kodeksie cywilnym – zgodnie z § 3:159 2013. évi a Polgári Törvénykönyvről spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jest spółką gospodarczą utworzoną z kapitałem zakładowym składającym się z regularnych wpłat określonej z góry kwoty. Udziałowiec nie odpowiada za zobowiązania spółki, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej. Kapitał zakładowy takiej spółki nie może być niższy niż 3 miliony forintów.

Részvénytársaság to węgierski odpowiednik spółki akcyjnej, posiadającej osobowość prawną. Jej definicja również znajduje się w węgierskim kodeksie cywilnym – zgodnie z § 3:210 2013. évi a Polgári Törvénykönyvről spółka akcyjna jest spółką gospodarczą, której kapitał zakładowy składa się z określonej liczby i wartości nominalnej akcji, a zobowiązanie akcjonariusza wobec spółki akcyjnej rozciąga się na podanie wartości nominalnej akcji lub wartości emisyjnej. Jeżeli ustawa ta nie stanowi inaczej, akcjonariusz nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania spółki akcyjnej. Zgodnie z § 3:211 (1) 2013. évi a Polgári Törvénykönyvről spółka akcyjna, której akcje są notowane na giełdzie, jest uważana za publiczną spółkę akcyjną (*nyrt.*), natomiast zgodnie z § 3:211 (2) spółka akcyjna, której akcje nie są notowane na giełdzie, jest uważana za prywatną spółkę akcyjną (*zrt.*). Suma wartości nominalnej wszystkich akcji stanowi kapitał zakładowy spółki akcyjnej. Kapitał zakładowy prywatnej spółki akcyjnej nie może być niższy niż pięć milionów forintów, natomiast kapitał

³³⁰ To rodzaj spółki, która uzyskała status organizacji pożytku publicznego.

zakładowy publicznej spółki akcyjnej nie może być niższy niż dwadzieścia milionów forintów³³¹.

Na Węgrzech funkcjonują również narodowe związki sportowe (*Országos sportági szakszövetség*). Zgodnie z § 20 (1) 2004. évi a sportról, narodowy związek sportowy jest związkiem sportowym, który w swoim sporcie wykonuje wyłącznie zadania określone w niniejszej ustawie i innych przepisach oraz korzysta z przyznanych mu szczególnych uprawnień. W danym sporcie może działać tylko jeden narodowy związek sportowy. Posiada osobowość prawną. Zgodnie z § 21 (2) 2004. évi a sportról, taki związek jest uprawniony do używania w swojej nazwie określenia „Węgry”, jak również herbu i flagi Węgier. Zadania związku sportowego są wskazane w § 22 (1) 2004. évi a sportról i są to w szczególności wydawanie regulaminów zapewniających prawidłowe funkcjonowanie rywalizacji sportowej, w tym sprawowanie sportowej władzy dyscyplinarnej – szczegółowy zakres tych obowiązków został dokładnie sprecyzowany w ustawie, ustanowienie systemu współzawodnictwa w sporcie zgodnie z międzynarodowymi przepisami w tym sporcie, w tym rozgrywki o mistrzostwo kraju, Puchar Węgier, organizacja i promocja udziału węgierskich klubów i sportowców w międzynarodowych wydarzeniach sportowych, prowadzenie drużyn narodowych oraz reprezentacja interesów sportu węgierskiego przed organami państwowymi, publicznymi organizacjami sportowymi, innymi federacjami sportowymi, innymi stowarzyszeniami i federacjami, a także w międzynarodowym życiu sportowym.

3.3.3. *Niderlandy*

Niderlandy wyjątkowym przypadkiem na tle prawnosportowych regulacji obowiązujących w innych państwach unijnych. Mimo tego, że podobnie jak w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej do niderlandzkiego sektora sportu zastosowanie znajdują ogólne przepisy dotyczące ochrony konkurencji czy pomocy państwa, to w Niderlandach brak jest szczegółowych przepisów czy ustaw dotyczących prawa sportowego *sensu stricto*. Jedyne kwestie dotyczące dopingu ujęto w ramach specjalnego kodeksu, w którym określone są zasady dotyczące przeciwdziałania jego stosowaniu. Aby rozwiązać problemy prawne pojawiające się w obszarze sportu, należy odwołać się do pozostałych przepisów prawnych funkcjonujących w systemie prawa niderlandzkiego. Istotną rolę w nim

³³¹ § 3:212 (1-2) 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

pełnią układy zbiorowe pracy pomiędzy trenerami, sztabem i piłkarzami a zatrudniającymi ich klubami sportowymi. Najnowsze układy zbiorowe pracy pochodzą z 2017 roku³³².

Holandrzy pracują jednak nad stworzeniem stosownej ustawy sportowej. Zgodnie ze założeniami rządu niderlandzkiego, ma ona w szczególności określać odpowiedzialność rządu za politykę sportową, stworzenie „*niezależnego centrum uczciwości dla bezpiecznego sportu*”, czy też działania zwiększające dostępność do sportu i bezpieczeństwo w sporcie. Zostaną w niej zdefiniowane role i obowiązki organów władzy publicznej, takie jak inwestycje w obiekty sportowe, wspieranie dostawców usług sportowych czy zasady współpracy między gminami³³³.

System organizacyjny sportu w Niderlandach jest podobny jak w przypadku innych państw europejskich. Rozgrywki sportowe są organizowane przez stosowne federacje, w których zrzeszone są kluby sportowe. Szczególnie istotne w tym systemie są kluby sportowe non-profit – w opinii niderlandzkiego piśmiennictwa nawet bardziej niż szkoły. Są one zwykle zrzeszone we właściwej federacji sportowej – ta możliwość istnieje od 2002 roku. Jednak istotny jest również aspekt komercjalizacji sportu, w związku z czym forma prawna jest istotna dla niderlandzkich klubów sportowych, które działają w celu osiągnięcia zysku. Dla nich zadanie sportowe i cel komercyjny są ze sobą nierozdzielnie związane, w związku z czym najczęściej podmioty te ulegają przekształceniu w spółki. Wspólną cechą tych wszystkich form jest to, że podlegają one rejestracji, co oznacza, że ich kierownictwo musi działać w ich najlepszym interesie – zgodnie z art. 2:9 Burgerlijk Wetboek, per 1 januari 1992³³⁴, w związku z czym nie różnią się one od podmiotów gospodarczych z innych dziedzin³³⁵.

Najważniejszymi formami prawnymi niderlandzkich klubów sportowych są:

- fundacje (*Stichting*);
- stowarzyszenia (*Vereniging*);
- dwa rodzaje spółek:
 - *Besloten Vennootschap (BV)*;
 - *Naamloze Vennootschap (NV)*.

³³² S. F. H. Jellinghaus, J. M. M. Janssen, D. Schwartz, H. v. Drongelen, General Introduction [w:] *Sports Law in the Netherlands*, 2nd ed. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law International, 2022.

³³³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/06/15/minister-helder-werkt-aan-sportwet> (dostęp: 29.07.2023 r.).

³³⁴ Niderlandzki kodeks cywilny z 1992 roku, dalej jako: NBW.

³³⁵ S. F. H. Jellinghaus, J. M. M. Janssen, D. Schwartz, H. v. Drongelen, Part I. Organisation of Sports, *op. cit.*

Poniżej zostaną one krótko omówione, z zastrzeżeniem, że nie są to wszystkie dopuszczane prawem niderlandzkim formy klubów sportowych³³⁶.

Stichting to organizacja non-profit, posiadająca osobowość prawną, którą może założyć jedna osoba w drodze aktu notarialnego sporządzonego w języku niderlandzkim bądź fryzyjskim i która zamierza realizować cel, o którym mowa w jej statucie. W przypadku fundacji sportowej osiągnięcie zysków jest jedynie środkiem do osiągnięcia głównego celu, określonego wprost w statucie, jakim jest uprawianie sportu na określonym poziomie. Cel ten zwykle nie jest komercyjny i musi zostać osiągnięty przy pomocy stosownego kapitału zapewnianego przez założyciela³³⁷. Przepisy dotyczące funkcjonowania fundacji, sposobu powoływania i odwoływania jej organów, jak również jej rozwiązania, likwidacji i odpowiedzialności za zobowiązania znajdują się w art. 2:285-2:307 NBW. Co ważne, fundacja nie może zrzeszać członków w swojej strukturze organizacyjnej – w przeciwieństwie do stowarzyszenia.

Vereniging to organizacja non-profit, posiadająca osobowość prawną, która może zostać założona przez co najmniej dwie osoby. W przeciwieństwie do fundacji, zrzesza ona w swoim składzie członków, pomiędzy których nie mogą być rozdzielane zyski. Stowarzyszenie może być (choć nie musi) być założone w drodze aktu notarialnego; w takiej sytuacji akt notarialny zawiera statut stowarzyszenia. Jeśli jednak stowarzyszenie nie zostanie założone w drodze aktu notarialnego, jest ono uznawane za tzw. stowarzyszenie nieformalne, to nie może ono nabywać majątku i nie może być spadkobiercą. Przepisy dotyczące funkcjonowania stowarzyszenia, sposobu powoływania i odwoływania jego organów, jak również rozwiązania, likwidacji i odpowiedzialności za zobowiązania czy zasady dotyczące członkostwa znajdują się w art. 2:26-2:52 NBW.

Spółki (BV oraz NV) są dostosowane do rozwoju działalności handlowej i osiągnięcia zysków. Przy tego typu formach łatwiej jest pozyskać kapitał. Zyski mogą być wypłacane ich członkom, ponieważ celem tego typu podmiotów jest bycie organizacjami dochodowymi; nie inaczej jest w przypadku podmiotów rynku sportowego, które zdecydowały się na prowadzenie

³³⁶ Z innych form prawnych można jeszcze wymienić choćby spółki komandytowe (*Commanditaire Vennootschap – CV*).

³³⁷ S. F. H. Jellinghaus, J. M. M. Janssen, D. Schwartz, H. v. Drongelen, Part II. Sports and Status, *op. cit.*

działalności w tego rodzaju formie³³⁸. Wiele przepisów regulujących ich funkcjonowanie jest wspólnych³³⁹.

BV to spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (tłumaczona jako „*spółka prywatna/zamknięta*”), tworzona w drodze aktu notarialnego sporządzonego w języku niderlandzkim i ujawniona we właściwym rejestrze. To osoba prawna z kapitałem zakładowym podzielonym na jedną lub więcej zbywalnych akcji. Może ona zostać utworzona przez jedną lub więcej osób, minimalny kapitał zakładowy to 0,01 EUR³⁴⁰. Jest ona własnością akcjonariuszy, którzy podlegają ujawnieniu w rejestrze, akcje są wyłącznie imienne. Akcjonariusze nie odpowiadają za zobowiązania spółki ponad wartość wniesionego kapitału zakładowego. Jej funkcjonowanie określają głównie art. 2:175-2:284a NBW.

NV to inny rodzaj spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (tłumaczona jako „*spółka otwarta/publiczna*”), tworzonej w drodze aktu notarialnego sporządzonego w języku niderlandzkim i ujawnionej we właściwym rejestrze. Jest osobą prawną z kapitałem zakładowym podzielonym na jedną lub więcej zbywalnych akcji. Może zostać utworzona przez jedną lub więcej osób, z tym że jej kapitał zakładowy wynosi 45.000,00 EUR³⁴¹. Podobnie jak w przypadku BV, akcjonariusze nie odpowiadają za zobowiązania spółki ponad wartość wniesionego kapitału zakładowego. NV jest wykorzystywana do przedsięwzięć o większej skali działalności – w takiej formie prawnej najczęściej działają kluby sportowe na najwyższych poziomach rozgrywkowych³⁴². Główna różnica pomiędzy BV a NV jest taka, że NV oznacza dosłownie „*bezimienną spółkę/anonimowe przedsięwzięcie*” i w związku z tym jej akcje mogą być przedmiotem obrotu giełdowego – nie są zarejestrowane na konkretnych właścicieli, najbardziej przypominają akcje na okaziciela. W związku z tym nie wszyscy akcjonariusze są bezpośrednio znani, co ułatwia pozyskiwanie kapitału. Funkcjonowanie NV określają głównie art. 2:64-2:174a NBW.

Jeśli chodzi o kwestie związane ze statusem zawodniczym, to prawo niderlandzkie nie uznaje rozróżnienia pomiędzy pojęciem sportowców-amatorów i zawodowych (profesjonalistów). O tym, czy dana osoba jest sportowcem-amatorem, czy zawodowcem, decyduje się każdorazowo w świetle wszystkich faktów i okoliczności, a to przesądza

³³⁸ *Ibidem*.

³³⁹ Przykładem jest ustawa o zarządzaniu i nadzorze nad osobami prawnymi (*Wet bestuur en toezicht rechtspersonen per 1 juli 2021*), dostęp: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044657/2023-01-01>.

³⁴⁰ Stan na 29.07.2024 r.

³⁴¹ Stan na 29.07.2024 r.

³⁴² Jako przykład mogą posłużyć Ajax Amsterdam, Feyenoord Rotterdam, AZ Alkmaar, występujące w najwyższej klasie rozgrywkowej piłkarskiej logi zawodowej – Eredivisie.

m.in. o tym, czy należy opłacać składki na ubezpieczenia społeczne i podatki. Rozróżnienie takie występuje jednak w niderlandzkiej doktrynie. Wyjątkiem co do rozróżniania tych statusów jest Niderlandzki Komitet Olimpijski, który wyróżnia sportowców uczestniczących w zawodach międzynarodowych (Mistrzostwa Świata, Mistrzostwa Europy, Igrzyska Olimpijskie) w rozpoznawalnych dyscyplinach sportowych. Tacy sportowcy otrzymują stypendia, które pozwalają im na utrzymanie się i skoncentrowanie w pełni na rywalizacji sportowej. Korzystają również oni z innych benefitów, m.in. związanych z zabezpieczeniem społecznym – podmiotem odpowiedzialnym za opłacenie powyższych świadczeń jest komitet olimpijski³⁴³.

3.4.Podmioty rynku sportowego – przedsiębiorcy

W orzecznictwie brak jest wątpliwości, że profesjonalni i półprofesjonalni sportowcy³⁴⁴, jak również stowarzyszenia (związki) sportowe³⁴⁵ są uznawani za przedsiębiorców bądź przedsiębiorstwa. Już w 2005 roku Komisja wskazywała, że zawodowe kluby sportowe prowadzą różnego rodzaju działalność gospodarczą, co najmniej niektóre z nich prowadzą część działalności na rynkach międzynarodowych, a ponieważ na rynkach tych obecne są także kluby sportowe i inne podmioty gospodarcze z innych państw członkowskich, przedmiotowy środek może mieć wpływ na wewnątrzspółnotową wymianę handlową³⁴⁶.

Pomimo tego, że Traktaty nie zawierają definicji przedsiębiorstwa czy przedsiębiorcy, to termin ten został wyjaśniony w aktach prawa wtórnego oraz doprecyzowany w działalności orzeczniczej. I tak, zgodnie z art. 1 Załącznika I do rozporządzenia 651/2014 za przedsiębiorstwo uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na jego formę prawną. W wyroku TSUE w sprawie Cassa di Risparmio di Firenze SpA wskazano, że działalność gospodarczą stanowi każda działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku³⁴⁷.

³⁴³ S. F. H. Jellinghaus, J. M. M. Janssen, D. Schwartz, H. v. Drongelen, Part II. Sports and Status, *op. cit*

³⁴⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 2000 roku, sygn. C-176/96 w sprawie Jyri Lehtonen i Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL p. Fédération royale belge des sociétés de basket-ball ASBL.

³⁴⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 sierpnia 2008 roku, sygn. C-49/07 w sprawie Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) p. Elliniko Dimosio.

³⁴⁶ Decyzja Komisji z dnia 22 czerwca 2005 roku w sprawie środków przyznanych przez Włochy na rzecz zawodowych klubów sportowych (Decreto salva calcio), C(2005) 1794, pkt 11.

³⁴⁷ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 10 stycznia 2006 roku, sygn. C-222/04 w sprawie Cassa di Risparmio di Firenze SpA, ECLI:EU:C:2006:8, pkt 108.

W doktrynie i orzecznictwie rozstrzygnięto, że podmioty, które uprawiają bądź organizują sport zawodowy są uznawane za przedsiębiorstwa i podlegają kontroli udzielanej im pomocy państwa. Wskazuje się, że w szczególności piłka nożna rozwinęła wysoki poziom profesjonalizmu, a tym samym zwiększyła swój wpływ ekonomiczny. Gospodarczy charakter sportu uwidacznia się szczególnie wtedy, gdy działalność sportowa przybiera formę pracy zarobkowej lub świadczenia usług za wynagrodzeniem, jak ma to miejsce właśnie w przypadku zawodowej piłki nożnej³⁴⁸. Uwagi te pozostają jednak uniwersalne również na tle pozostałych sprofesjonalizowanych dyscyplin sportowych.

W przypadku podmiotów rynku sportowego – zawodników, ich status prawny nie jest jednoznaczny (z zastrzeżeniem, że może różnić się pomiędzy przepisami prawa krajowego a przepisami praw unijnego). Jak już wskazywano we wcześniejszej części niniejszego rozdziału, ocena statusu prawnego tego rodzaju podmiotów zależy od rodzaju stosunku prawnego istniejącego pomiędzy nimi a klubami sportowymi/związkami sportowymi/komitetami olimpijskimi. Celem przypomnienia – mogą to być: umowa o pracę, umowa cywilnoprawna czy też „samozatrudnienie” w ramach wykonywanej działalności gospodarczej. W tym celu musimy odpowiedzieć sobie na pytanie, czy zawodnik świadczy na rzecz określonego podmiotu usługi sportowe (pracę sportową) oraz – jeśli tak – na jakiej podstawie to następuje.

W związku z tym zawieranie umów cywilnoprawnych o profesjonalne uprawianie sportu (kontraktów zawodniczych) w ramach prowadzonej przez zawodników działalności gospodarczej czy zawodowej nie może wiązać się wyłącznie z korzyściami ekonomicznymi – musi również posiadać uzasadnienie prawne. Jeśli bowiem podstawą zatrudnienia będzie zwykła umowa o pracę, to zupełnie inaczej będą kształtowały się kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej czy materialnej, zaś zakres odpowiedzialności zatrudnionego możliwy do uregulowania będzie odpowiednio mniejszy. Ważną wskazówkę przy ocenie zasadności zatrudnienia sportowca na podstawie umowy cywilnoprawnej (kontraktu zawodniczego) daje również Sąd Najwyższy, który wskazał, że choć działalność gospodarcza może się sprowadzać do stałego wykonywania rodzajowo jednej umowy (usługi) dla innego podmiotu na jego rachunek, to jednak nadal cechą takiej działalności powinno być działanie we własnym imieniu

³⁴⁸ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 16 marca 2010 roku, sygn. C-325/08, Olympique Lyonnais SASP przeciwko Olivier Bernard i Newcastle UFC.

i na własne ryzyko, zaś postanowienia ograniczające swobodę realizowania usług nie mogą być zbyt daleko idące³⁴⁹.

Zawsze zatem oceniając zakres usług świadczonych przez zawodnika trzeba mieć na uwadze, że najczęściej sprowadza się on do reprezentowania danego klubu sportowego w rozgrywkach sportowych oraz przygotowania do nich. Oceniając przygotowanie trzeba sprawdzić czy sportowiec przygotowuje się sam, bez kierownictwa, na własny rachunek – tak jak ma to miejsce np. w sporcie żużlowym, czy też pracując w ramach zespołu – jak ma to miejsce w piłce nożnej czy siatkówce.

Natomiast w orzecznictwie TSUE działalność sportowa może być traktowana zarówno jako odpłatne świadczenie pracy lub świadczenie usług za wynagrodzeniem – co ma miejsce w przypadku działalności sportowej wykonywanej przez półzawodowców lub zawodowców. W takiej sytuacji zostaje ona w szczególności objęta zakresem stosowania art. 45 TFUE³⁵⁰ i nast. lub art. 56 TFUE³⁵¹ i następnymi³⁵². W związku z tym sportowca na gruncie przepisów prawa unijnego można traktować zarówno jako pracownika, jak również jako przedsiębiorcę (przedsiębiorstwo). Zwolennikiem poglądu, zgodnie z którym sportowca należy traktować jako pracownika – również na gruncie przepisów prawa unijnego – jest M. Matuszak³⁵³. Autor ten wskazuje jednocześnie, że regulacje wielu federacji sportowych zawierają wprost odniesienia o możliwości zawarcia przez zawodników profesjonalnych umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, które dalej łącznie są nazywane kontraktami o profesjonalne uprawianie sportu³⁵⁴.

Trzeba jednak pamiętać o tym, że jeśli zawodnik nie będzie świadczył usług sportowych w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, to w kontekście celów Unii Europejskiej uprawianie sportu jest przedmiotem prawa Unii tylko w takim zakresie, w jakim uznaje się je za działalność gospodarczą³⁵⁵. Uprawianie sportu zatem jest przedmiotem prawa

³⁴⁹ Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 24 maja 2017 roku, sygn. I UK 247/16.

³⁵⁰ Przepisy TFUE dotyczące pracowników (Rozdział 1) w Tytule IV (Swobodny przepływ osób, usług i kapitału).

³⁵¹ Przepisy TFUE dotyczące świadczenia usług (Rozdział 3) w Tytule IV (Swobodny przepływ osób, usług i kapitału).

³⁵² Zob. wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 18 lipca 2006 roku, sygn. C- 519/04 P w sprawie David Meca-Medina i Igor Majcen przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁵³ Zob. M. Matuszak, *op. cit.*, § 4. *Sportowiec jako pracownik w orzecznictwie TSUE*, [w:] Rozdział I. Zagadnienia wstępne, w szczególności przedstawione tam orzecznictwo w sprawach *Walrave & Koch, Donà* oraz *Bosman*.

³⁵⁴ Zob. np. § 7 Regulaminu przynależności klubowej zawodników i zmian tej przynależności Polskiego Związku Hokeja na Lodzie zawierającego poprawki wniesione przez Zarząd PZHL 9 marca 2012 roku.

³⁵⁵ Zob. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 16 marca 2010 roku, sygn. C-325/08, *Olympique Lyonnais SASP* przeciwko *Olivier Bernard* i *Newcastle UFC*, pkt 27.

wspólnotowego, w zakresie w jakim stanowi działalność gospodarczą³⁵⁶ w rozumieniu art. 2 TWE³⁵⁷. Odpłatna praca zawodowych lub półzawodowych sportowców stanowi taką działalność gospodarczą³⁵⁸. Identyczny pogląd wyrażono w wyroku³⁵⁹ w sprawie *Donà*³⁶⁰.

Jeśli zaś chodzi o kluby sportowe, to są często zorganizowane jako spółki akcyjne, notowane na giełdach i nastawione na generowanie zysków dla swoich akcjonariuszy. Ze względu na liczne obszary, w których prowadzą działalność zawodowe kluby sportowe (uczestnictwo w rozgrywkach organizowanych przez różne związki czy federacje, sprzedaż biletów i praw do transmisji, transfery zawodników, umowy sponsorskie, merchandisingowe, reklamowe oraz wszelkie inne), środki przyznawane przez państwo oraz przynoszące korzyść zawodowemu klubowi sportowemu z dużym prawdopodobieństwem mogą potencjalnie wpływać na wymianę handlową i zakłócać konkurencję między państwami członkowskimi³⁶¹.

Za przedsiębiorstwo na gruncie przepisów prawa polskiego, jak również prawa unijnego, może również zostać uznany polski związek sportowy. Jako przykład należy wskazać PZPN, który udzielając licencji na transmisje meczów odpłatnie uczestniczy w profesjonalnym obrocie gospodarczym. Dlatego też działalnością gospodarczą jest sprzedaż przez PZPN praw do transmisji meczów ligowych i pucharów ligi polskiej, których PZPN jest wyłącznym właścicielem³⁶². Jednak pomimo powyższych argumentów, jak już wskazano we wcześniejszej części niniejszego rozdziału, PZPN nie został wpisany do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym. To o tyle istotne, że w przytoczonym powyżej wyroku sąd wskazał, że brak wpisu PZPN do rejestru przedsiębiorców pozostaje bez znaczenia, w uzasadnieniu podniesiono bowiem, że: „o uznaniu podmiotu za przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy decyduje nie wpis do rejestru przedsiębiorców, ale spełnianie kryteriów określonych w definicji przedsiębiorcy zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej³⁶³. (...) Polski Związek Piłki Nożnej jest osobą prawną i prowadzi w sposób zorganizowany i ciągły

³⁵⁶ W wersji angielskiej wskazywane jako „*economic activity*” – „*aktywność ekonomiczna*”.

³⁵⁷ Obecnie art. 2 TFUE.

³⁵⁸ Opinia rzecznika generalnego Eleanor Sharpston przedstawiona w dniu 16 lipca 2009 roku w sprawie C-325/08, pkt 36.

³⁵⁹ Wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 1976 roku Gaetano Donà przeciwko Mario Mantero, sprawa 13-76, ECLI:EU:C:1976:115, pkt 12.

³⁶⁰ Użyto w nim pojęcia „*economic activity*”, które lepiej oddaje sens pojęcia niż „*prowadzenie działalności gospodarczej*”, cyt.: „*Having regard to the objectives of the Community, the practice of sport is subject to Community law only in so far as it constitutes an economic activity within the meaning of Article 2 of the Treaty. This applies to the activities of professional or semi-professional football players, which are in the nature of gainful employment or remunerated service*”.

³⁶¹ Decyzja Komisji z dnia 2 października 2013 roku w sprawie Fußballstadion Chemnitz, sygn. SA.36105.

³⁶² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2007 roku, sygn. VI ACa 848/07.

³⁶³ Obecnie właściwa w zakresie definiowania przedsiębiorcy jest ustawa – Prawo przedsiębiorców.

zarobkową działalność usługową w zakresie sprzedaży praw do transmisji meczów ligowych i Pucharu Polski w piłce nożnej i w ten sposób uczestniczy w obrocie gospodarczym”.

Przedsiębiorstwem w rozumieniu unijnego prawa konkurencji jest również MKOL, bowiem prowadzi on działalność gospodarczą związaną z organizowaniem Igrzysk Olimpijskich i wykorzystywaniem wszelkich przysługujących mu do nich praw – pomimo faktu, że członkami MKOL są osoby fizyczne³⁶⁴.

3.5. Podmioty rynku sportowego non-profit

Tak jak wskazuje się, że w przypadku podmiotów rynku sportowego – przedsiębiorców prowadzą oni działalność mającą na celu osiągnięcie zysku poprzez działalność zarobkową, w postaci sprzedaży biletów, gadżetów klubowych, czy też usług reklamowych, uczestnictwie w rozgrywkach – czy to jako podmiot indywidualny, czy jako podmiot zbiorowy, wreszcie rywalizując w zakresie sponsorów czy uzyskując przychody ze sprzedaży praw do transmisji – to w przypadku podmiotów rynku sportowego, które nie działają w celu osiągnięcia zysku na żadnym z wyżej wymienionych pól, mamy do czynienia z drugim zbiorem; zbiorem podmiotów rynku sportowego non-profit.

Najczęściej są to dobrowolne organizacje, określane na gruncie prawa polskiego jako organizacje pozarządowe³⁶⁵. Poszukując definicji podmiotów *non-profit* można wskazać, że stanowią one formy samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego w sprawach, w których zainteresowani nie kierują się przesłankami ekonomicznymi (jak czynią to przedsiębiorcy, ze swojej istoty działający *for profit*), lecz chęcią zaspokajania interesów o charakterze nieekonomicznym (a nie w celu osiągnięcia zysku, by podzielić go między inwestorów)³⁶⁶. Na rynku sportowym są to zatem najczęściej stowarzyszenia, fundacje oraz uczniowskie kluby sportowe.

Organizacja (podmiot rynku sportowego) nie może działać w celu osiągnięcia zysku, aby być kwalifikowana jako podmiot non-profit. Nie wyklucza to jednak prowadzenia działalności gospodarczej przez podmiot rynku sportowego tego rodzaju prowadzonej w celu zarobkowym. Choć w doktrynie istnieje rozbieżność poglądów co do tego, czy możliwe jest

³⁶⁴ Decyzja Komisji z dnia 1 sierpnia 2002 roku w sprawie COMP/38.158 – Meca-Medina i Majcen v. MKOL, pkt 37.

³⁶⁵ Zob. art. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2023 r., poz. 571, dalej jako: u.o.p.p.

³⁶⁶ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, str. 5.

oddzielenie pojęcia zarobku od zysku w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej³⁶⁷, to zarobek jest rozumiany jako istnienie nadwyżki przychodów nad poniesionymi kosztami³⁶⁸, zaś zysk – jako ta część zarobku, którą podmiot prowadzący działalność gospodarczą może swobodnie rozporządzać i która nie musi być przeznaczana na określony cel, taki jak realizacja celów statutowych czy wyłącznie pokrycie kosztów funkcjonowania³⁶⁹.

Co jednak istotne, nawet jeśli podmiot rynku sportowego w swojej działalności nie jest nastawiony na osiągnięcie zysku, to wciąż wobec niego jest możliwe stosowanie zasad dotyczących pomocy państwa. TSUE i Sąd wskazują bowiem, że o stosowaniu reguł pomocy państwa jako takich nie decyduje to, czy dany podmiot utworzono po to, aby przynosił zyski – organizacje non-profit mogą także oferować na rynku towary i usługi, a zatem mogą zaliczać się do przedsiębiorstw³⁷⁰.

4. Usługi świadczone przez podmioty rynku sportowego

Sport stanowi aktywność ekonomiczną – co do tego brak jest wątpliwości. Głównymi sektorami gospodarczymi określonymi przez Komisję Europejską, w których udzielana jest pomoc państwa, są m.in.: rolnictwo, media, nowe technologie, sport, usługi finansowe, usługi pocztowe, motoryzacja, transport oraz telekomunikacja³⁷¹. Traktuje się go zatem jako obszar związany z sektorem usług.

W doktrynie wskazuje się, że w szczególności usługami są czynności zaspokajające potrzeby fizyczne i psychiczne człowieka w zakresie oświaty, ochrony zdrowia i opieki

³⁶⁷ Pogląd o niemożności dokonania takiego oddzielenia prezentuje M. Sieradzka, która wskazuje, że zarobkowy charakter działalności gospodarczej oznacza, że zamiarem (celem) jej podjęcia jest osiągnięcie zysku. Zob. M. Sieradzka, *Komentarz do art. 2 [w:] Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, M. Sieradzka, M. Zdyb, Wolters Kluwer Polska S.A., Warszawa 2013.

³⁶⁸ Tak m.in. orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 września 2008 r. (sygn. II FSK 789/07), w którym wskazał, że dana działalność jest zarobkowa, jeżeli jest prowadzona w celu osiągnięcia dochodu (zarobku), rozumianego jako nadwyżka przychodów nad poniesionymi kosztami. Działalność pozbawiona tego aspektu jest działalnością charytatywną, społeczną kulturalną i inną (określaną mianem non profit).

³⁶⁹ G. Lubeńczuk, *Komentarz do art. 3 ustawy [w:] Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Grzegorz Lubeńczuk, Agnieszka Wołoszyn-Cichocka, Marian Zdyb, wyd. 1, C.H. Beck, 2019.

³⁷⁰ Zob. wyrok Trybunału z dnia 29 października 1980 roku, sprawy połączone 209 do 215 oraz 218/78, Heintz van Landewyck SARL i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1980:248, pkt 88; wyrok Trybunału z dnia 16 listopada 1995 roku, sygn. C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie i Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs przeciwko Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, ECLI:EU: C:1995:392, pkt 21.

³⁷¹ P. Szwajdler, *Rozdział VI. Ogólna pomoc publiczna i jej granice [w:] Granice negatywnej harmonizacji podatków bezpośrednich w prawie Unii Europejskiej*, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2021.

społecznej, kultury, wypoczynku i sportu³⁷². Skoro zatem sport jest dodany do klasyfikacji usług (a te warunkują rozwój ekonomiczny), to sport w wymiarze ekonomicznym należy traktować jako jeden z podsektorów gospodarki narodowej, który, zgodnie z kategorią trójpodziałową, wpisuje się w sektor trzeciej usługi i obejmuje szeroko rozumiane usługi oraz zdobywanie, przetwarzanie i dostarczanie informacji. Ekonomiczny wymiar sportu jest tematem obecnym w europejskich dokumentach od 2007 roku, gdyż sport reprezentuje duży i szybko rozwijający się sektor gospodarki oraz wnosi istotny wkład we wzrost gospodarczy i zatrudnienie, a wartość dodana i zatrudnienie przekraczają średnie stopy wzrostu. Około 2% światowego PKB generuje obecnie sektor sportowy, a dla przykładu każdy dolar wydany na sport bezpośrednio generuje cztery dolary, jakie mogłyby być wydane w opiece zdrowotnej³⁷³.

Na usługowy wymiar sportu zwraca uwagę również TFUE. Zgodnie z art. 57 TFUE usługami w rozumieniu Traktatów są świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób. Usługi obejmują zwłaszcza działalność o charakterze przemysłowym, działalność o charakterze handlowym, działalność rzemieślniczą, wykonywanie wolnych zawodów. W doktrynie wskazuje się, że dobrym przykładem w sprawie ewolucji stwierdzenia pierwiastka ekonomicznego w zakresie sportu jest postępujące orzecznictwo dotyczące tego sektora gospodarki, szczególnie dotyczące transferów oraz dopuszczania zawodników cudzoziemskich do rozgrywek, gdzie właśnie brak tej unijnej kwalifikacji nie pozwoliłby skutecznie zwalczać barier w ich swobodnym przepływie z zastosowaniem gwarancji traktatowych. Szczególnie od omówionej już sprawy *Bosman* nie ma już jednak wątpliwości co do gospodarczego charakteru aktywności sportowca, klubu i federacji, traktowanych zarazem jako przedsiębiorstwa i ich związki, czego natura sportowa nie przekreśla także w przypadku ich wewnętrznych regulacji. Zresztą granica kontroli wspólnotowej już w latach 70. została wyznaczona w taki sposób funkcjonalny – z wykorzystaniem formuły: kontrola wspólnotowa postępuje tak dalece, jak sport stanowi aktywność ekonomiczną³⁷⁴.

Rodzajów usług świadczonych przez podmioty rynku sportowego jest zatem bardzo wiele. Na tym tle warto zacząć od tych świadczonych przez kluby sportowe – zarówno te będące przedsiębiorcami, jak i te prowadzące działalność *non-profit*. Odgrywają one istotną

³⁷² G. Materna, M. Będkowski-Kozioł, A. Piszcz, A. Jurkowska-Gomułka, E. Modzelewska-Wąchal, T. Skoczny, I. Szwedziak-Bork, D. Miąsik, E. Kosiński, K. Kowalik-Bańczyk, D. Aziewicz, *op. cit.*, cz. VII, pkt 18.

³⁷³ J. Jedel, J. Kończak, *op. cit.* str. 34-37.

³⁷⁴ A. Cieśliński, M. Szwarz, *Rozdział II. Rynek wewnętrzny w ujęciu strukturalnym* [w:] *Prawo rynku wewnętrznego. Tom 7. System Prawa Unii Europejskiej*, red. Dagmara Kornobis-Romanowska, C.H. Beck, Warszawa 2020, str. 326.

rolę w społecznościach, ponieważ nie tylko oferują one usługi rozrywkowe dla kibiców w postaci udziału w rozgrywkach, ale poprzez swoje działania przyczyniają się do rozwoju sportowców, budowania motywacji oraz tworzenia silnej wspólnoty. Prowadzą one szkoły sportowe dla dzieci i młodzieży, organizują zawody i turnieje, zapewniają dostęp do niezbędnego sprzętu i obiektów sportowych, jak również odpowiadają za różnego rodzaju wydarzenia społeczne, jak pikniki, imprezy integracyjne czy obozy sportowe. Gama odbiorców tych usług jest zatem dość szeroka, gdyż nie muszą to być tylko najwierniejsi kibice danego klubu, dopingujący go w rozgrywkach, ale również osoby niezwiązane emocjonalnie z klubem, które biorą udział w wydarzeniach organizowanych przez te podmioty lub posyłające swoje dzieci do szkółek sportowych.

Usługi świadczą również inne zbiorowe podmioty rynku sportowego – czyli związki sportowe, federacje sportowe, komitety i związki olimpijskie. Organizują one wydarzenia sportowe, takie jak mistrzostwa świata, mistrzostwa poszczególnych kontynentów, igrzyska olimpijskie, mistrzowskie rozgrywki sportowe (takie jak np. Liga Mistrzów), handlują prawami do transmisji rozgrywek, udostępniają miejsca reklamowe. Podobnie jak kluby sportowe, tworzą również miejsca pracy dla pracowników i innych usługodawców.

Dodatkowo, dla szczegółowego wyjaśnienia pojęcia usług świadczonych przez podmioty rynku sportowego oraz dokonania szczegółowego zawężenia rozważań do poszczególnych rodzajów podmiotów bardzo istotne jest również przedstawienie obecnego w doktrynie pojęcia **pracy sportowej** – szczególnie istotnego z punktu widzenia świadczenia usług sportowych przez zawodników. Może być ono rozumiane w dwóch ujęciach, wąskim – jako praca świadczona przez zawodowych sportowców, którzy traktują rozgrywki sportowe jako własne źródło dochodu oraz szerokim – jako praca świadczona bezpośrednio lub pośrednio przez wszystkie osoby, które traktują sport jako źródło uzyskania własnego dochodu, promowanie swoich działań czy realizowanie innych zamierzeń. Praca sportowa w jej szerokim ujęciu dotyczy zatem sportu jako biznesu, który pozwala również innym sektorom gospodarki na osiąganie dochodów oraz wzrost swojej rozpoznawalności. Co za tym idzie, część osób, które nie uprawiają żadnej dyscypliny sportu, może być uważana za zawodowców sportowych, bowiem zapewniają sobie oni dochód z pracy sportowej świadczonej przez zawodowych sportowców, którzy biorą udział w wydarzeniach sportowych. W ujęciu wąskim – mamy do czynienia z podstawami zatrudniania zawodowych sportowców³⁷⁵. Na tym tle warto również

³⁷⁵ M. Matuszak, *op. cit.*, § 3. *Praca sportowa*, [w:] Rozdział I. Zagadnienia wstępne.

przytoczyć definicję W. Cajsela, który wskazuje, że praca sportowa to praca wykonywana przez zawodnika profesjonalnego, polegająca na takiej formie jego aktywności (indywidualnej lub zbiorowej), która jest podejmowana dobrowolnie w drodze współzawodnictwa sportowego, mająca na celu uzyskanie jak najlepszych wyników sportowych, oraz jest równocześnie uprawiana w celach zarobkowych³⁷⁶.

Świadczenie pracy sportowej przez zawodnika (w ujęciu wąskim) może zostać zatem uznane za świadczenie usług przez podmiot rynku sportowego. W ramach aktywności zawodniczej rozumianej jako praca sportowa nie mamy do czynienia wyłącznie z uprawianiem sportu *sensu stricto*, ale również udział w akcjach charytatywnych, spotkaniach z kibicami, jak również w reklamach i kampaniach marketingowych.

Uzupełniająco warto również wspomnieć o jeszcze jednej gałęzi związanej z podmiotami działającymi na rynku sportu – są to podmioty, które produkują i sprzedają sprzęt sportowy oraz odzież sportową (w tym jako sponsor techniczny – w drodze umów zawieranych z właściwymi klubami), czy też różnego rodzaju małych usługodawców (np. zapewniających catering w czasie wydarzeń sportowych). Nie będą one jednak przedmiotem dalszej analizy.

5. Podsumowanie

Przy ocenie dopuszczalności udzielania pomocy państwa na rzecz beneficjenta wsparcia jednym z najistotniejszych elementów jest określenie rynku właściwego (asortymentowo oraz geograficznie). Identycznie jest w sytuacji dotyczącej oceny pomocy udzielanej na rzecz podmiotów rynku sportowego. Zgodnie bowiem z art. 107 ust. 1 TFUE pomoc państwa jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym m.in. w przypadku, w którym wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W związku z tym brak określenia rynku właściwego przez organ oceniający udzieloną pomoc spowoduje, że dokonana ocena będzie nierzetelna i w przypadku złożenia skargi na decyzję nakazującą zwrot udzielonej pomocy najczęściej doprowadzi to do jej uwzględnienia. Nie mniej istotna jest ekonomiczna analiza skutków udzielenia pomocy – w tym dotycząca wpływu na krajowy (lokalny) rynek sportowy; pomoc państwa może bowiem potencjalnie wpłynąć na wymianę handlową między państwami

³⁷⁶ W. Cajsela, *Podstawy prawne zatrudniania zawodników profesjonalnych*, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2004, str. 125-126.

członkowskimi, nawet jeżeli beneficjent nie uczestniczy bezpośrednio w handlu transgranicznym.

Rynek sportowy to rynek o wysokim poziomie specyficzności. Nie mamy bowiem do czynienia na nim z tradycyjnie rozumianymi nabywcami i sprzedawcami towarów i usług. Uczestniczy w nim wiele rodzajów podmiotów rynku sportowego: zawodnicy, kluby sportowe i ich właściciele, udziałowcy czy akcjonariusze, szkoły sportowe i akademie, agenci, producenci sprzętu sportowego, dostawcy usług towarzyszących, obserwatorzy (kibice) czy sponsorzy. Jednak i wśród nich możliwe jest zidentyfikowanie dostawców i odbiorców towarów czy (przede wszystkim) usług. Rynek sportowy łączy w sobie elementy działalności usługowej oraz przemysłowej.

Wspólny unijny rynek sportowy to pojęcie, które ma swoją genezę począwszy od sprawy *Bosman* z lat 90. XX wieku. Od tego czasu również sport stawał się przedmiotem zainteresowania zarówno w sferze legislacyjno-strategicznej, jak i w działalności orzeczniczej. Ekonomiczny wymiar sportu stawał się coraz bardziej dostrzegalny. Uwzględnienie w Traktatach nowych szczegółowych kompetencji otworzyło Unii Europejskiej nowe możliwości działania w dziedzinie sportu – co w ciągu ostatniego dwudziestolecia stało się wyraźnie dostrzegalne, czy to poprzez wpisanie sportu do Traktatów, czy też poprzez regularne przyjmowanie planów prac w dziedzinie sportu.

Pomimo zwiększenia zainteresowania sportem przez organy unijne oraz dostrzeżenia ekonomicznego wymiaru sportu sprawy pytania dotyczące zakresu dozwolonej pomocy państwa w sprawach dotyczących finansowania klubów sportowych i infrastruktury pozostawały na uboczu. Być może miało to związek z faktem, że sumy finansowe przeznaczone na sport w przeszłości były odpowiednio mniejsze. Przykładów na wsparcie jest jednak wiele, co zostanie wykazane w dalszej części niniejszej dysertacji. Zwiększona aktywność organów unijnych w kwestiach związanych z finansowaniem sportu jest jednak zauważalna, co świadczy o tym, że dostrzeżono istotną rolę sportu i jego wpływu na gospodarkę.

Spośród wszystkich rodzajów podmiotów rynku sportowego funkcjonujących w państwach członkowskich skupiono się przede wszystkim na zawodnikach, klubach sportowych i federacjach sportowych. Powodem jest ich bezpośredni udział w rywalizacji sportowej lub organizacji rozgrywek sportowych – a więc udział we wspólnym unijnym rynku sportowym. Pomimo oczywistych różnic związanych ze sposobem tworzenia ustaw przez poszczególne kraje członkowskie Unii Europejskiej oraz istniejących barier językowych,

jednocześnie występuje bardzo wiele podobieństw: we wszystkich zawodach sportowych występują zawodnicy, których status jest amatorski bądź profesjonalny, jednocześnie zrzeszeni są oni w klubach sportowych (w szczególności ta zasada tyczy się sportów zespołowych). Wspólnym elementem jest też funkcjonowanie klubów sportowych w sporcie profesjonalnym w formie spółek działających w celu osiągnięcia zysku (najczęściej spółek akcyjnych). Jako że przy ocenie pomocy państwa istotne jest, czy beneficjent jest przedsiębiorstwem, czy podmiotem non-profit, przedstawienie różnic pomiędzy nimi również było bardzo istotne.

Usługi świadczone przez podmioty rynku sportowego są związane ściśle z ekonomicznym wymiarem sportu. Ich zaprezentowanie było szczególnie istotne dla zrozumienia specyfiki rynku sportowego oraz wymiany towarów i usług, która się na nim odbywa (w tym pojęcia pracy sportowej). Najistotniejsze jednak na tle niniejszej dysertacji są przykłady pomocy państwa udzielanej podmiotom rynku sportowego – przedsiębiorstwom w ramach wspólnego unijnego rynku sportowego i to te przykłady właśnie – oparte na zgromadzonych danych własnych oraz działalności orzeczniczej Komisji oraz TSUE – będą przedmiotem dalszej pogłębionej analizy.

Rozdział III. Środki oraz formy prawne działania stosowane przez administrację publiczną udzielającą wsparcia na rzecz podmiotów rynku sportowego

1. Uwagi wprowadzające

W poprzednich rozdziałach dysertacji scharakteryzowano cechy identyfikujące pomoc państwa, opisano system nadzoru oraz monitorowania pomocy państwa, scharakteryzowano rynek sportowy jako rynek właściwy w rozumieniu TFUE oraz innych relewantnych aktów prawnych – zarówno w Polsce, jak i wybranych państwach Unii Europejskiej. Zaproponowano również definicję „podmiotu rynku sportowego” oraz przedstawiono katalog podmiotów, które ten rynek tworzą. Analiza i ocena przykładów wsparcia wymaga pogłębionych badań teoretyczno-prawnych odnoszących się do scharakteryzowania pomocy państwa w sporcie, prezentując jednocześnie środki oraz formy udzielania wsparcia, dopuszczone przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Wymaga to odniesienia się do relacji pomiędzy prawem gospodarczym (w szczególności publicznym prawem gospodarczym) oraz prawem administracyjnym a rynkiem sportowym w celu wykazania, że środki i formy prawne działalności administracji publicznej właściwe prawu gospodarczemu znajdują zastosowanie na rynku sportowym. Zaznaczyć przy tym należy, że wszystkie opisane środki i formy prezentowane są w oderwaniu od ich potencjalnej zgodności lub niezgodności z normami unijnymi dotyczącymi ochrony konkurencji i wspólnego rynku, gdyż każda z tych form oraz środków może być zastosowana zarówno wobec podmiotów działających w celu osiągnięcia zysku, jak i podmiotów niedziałających w celu osiągnięcia zysku. Prezentacja prawnych środków oraz form udzielania pomocy państwa na rzecz podmiotów rynku sportowego ma na celu nakreślenie przykładów metod wsparcia, które są stosowane w relacjach pomiędzy podmiotami rynku sportowego a organami władzy publicznej. Ma ona na celu również wykazanie, że stosowane przez organy władzy publicznej środki i formy prawne są właściwe publicznemu prawu gospodarczemu i stanowią przykład hybrydowych działań administracji publicznej, łączących w sobie łączą w sobie elementy charakterystyczne dla prawa prywatnego (równorzędność stron) oraz prawa publicznego (władztwo).

1.1.Charakterystyka prawa gospodarczego i jego zastosowanie na rynku sportowym

Prawo gospodarcze funkcjonuje pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym. Z jednej strony mówi się bowiem o publicznym prawie gospodarczym, a z drugiej – o prywatnym prawie gospodarczym. Rozgraniczenie pomiędzy *ius publicum* a *ius privatum* sięga już czasów starożytnych, przy czym w literaturze jednak dualizm ten łączy się najczęściej ze słowami przypisywanymi Ulpianowi, zamieszczonymi w „Digestach”, gdzie wskazano: *Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim*. Prawem publicznym określono więc to, które odnosiło się do państwa rzymskiego (*quod ad statum rei Romanae spectat*), z kolei za prawo prywatne uznawano to, które chroniło interesy i korzyści jednostek (*quod ad singulorum utilitatem*)³⁷⁷. Można zatem zauważyć, że już od czasów starożytnych poszukiwano kryteriów, które pozwalają na odróżnienie prawa publicznego od prawa prywatnego, jednak wprowadzenie jednoznacznego rozgraniczenia pomiędzy tymi dwiema gałęziami prawa w dzisiejszych realiach gospodarczych jest trudne.

Zdaniem K. Kiczki wpływ władzy publicznej na stosunki gospodarcze ilustrują między innymi instytucje prawa prywatnego oraz prawa publicznego, pomiędzy którymi występuje zauważalna relacja. Jej istota wyraża się w zależnościach między formami (środkami) wpływania na stosunki gospodarcze a wartościami (dobrami) chronionymi czy preferowanymi przez państwo (organizację międzynarodową). Analiza tych relacji prowadzi zdaniem autora do wniosku, że formy, w jakich państwo, również za pomocą prawa administracyjnego gospodarczego, nie są stałe. Instytucje prawne pełnią funkcję instrumentalną wobec dóbr, jakie władza publiczna chroni czy preferuje³⁷⁸.

K. Kokocińska wskazuje, że dokonanie ścisłego podziału na instytucje prawa publicznego i prawa prywatnego oraz ich zaklasyfikowanie do określonego typu kategorii prawnej jest obecnie coraz trudniejsze. W następstwie tworzenia złożonych konstrukcji w obrocie prawnym funkcjonują niejednorodne, ze względu na ich charakter, zespoły norm prawnych. Przedstawiciele nauki reprezentujący gałęzie prawa prywatnego określają to zjawisko mianem publicyzacji prawa prywatnego, w nauce prawa publicznego mówimy o jego „prywatyzacji”. Proces ten można określić jako wzajemne przenikanie się konstrukcji prawa

³⁷⁷ A. Żurawik, § 1. *Prawo publiczne a prawo prywatne w systematyce prawa gospodarczego, Rozdział I. Zagadnienia wstępne* [w:] Wykładowia w prawie gospodarczym, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2021, str. 1-4.

³⁷⁸ K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław 2006, str. 12.

prywatnego i prawa publicznego, bowiem przejmowanie rozwiązań dominujących w prawie prywatnym bądź w prawie publicznym zachodzi z tą samą intensywnością w obrębie jednej i drugiej sfery. Autorka podnosi, że podobna diagnoza stawiana jest przy okazji analiz regulacji wchodzących w obręb zastosowania prawa publicznego, w szczególności publicznego prawa gospodarczego. Specyfika tej dziedziny, a przede wszystkim złożoność publicznoprawnych stosunków gospodarczych, wymaga ciągłej adaptacji do zmieniających się uwarunkowań gospodarczo-społecznych, czego wynikiem jest potrzeba tworzenia nowych konstrukcji prawnych, często określanych w nauce publicznego prawa gospodarczego jako szczególne, nietypowe bądź hybrydowe, powstałych między innymi jako efekt przenikania do prawa publicznego norm prawa prywatnego³⁷⁹.

Z biegiem czasu można było jednak zauważyć, że w pewnych przypadkach w ogóle nie zachodzi przeciwieństwo pomiędzy interesem publicznym a prywatnym, lecz ich zgodność, a przynajmniej brak wzajemnego wykluczania. Skomplikowanie i wielopłaszczyznowość niektórych stosunków prawnych prowadzi do wniosku, że trudno jest w sposób precyzyjny oddzielić sferę publiczną od prywatnej, prawo publiczne od prawa prywatnego – stosunki prawne bowiem coraz bardziej komplikują się, a obie sfery wzajemnie przenikają³⁸⁰ – w tym w zakresie prawa gospodarczego. Obejmuje ono bowiem obszar regulacji należący do klasycznej dziedziny prawa prywatnego i prawa publicznego. Normy prawne mające odniesienie do gospodarki nie są bowiem jednorodne, co jest konsekwencją poddania gospodarki (publicznej i prywatnej) różnym metodom regulacji prawnej³⁸¹.

Jakie są zatem założenia i cele publicznoprawnej regulacji w systemie gospodarki rynkowej, gdzie konieczne jest pogodzenie interesu publicznego i prywatnego? T. Rabska wskazuje, że cele regulacji prawnych właściwych publicznemu prawu gospodarczemu zmieniają się wraz z narastającymi przeobrażeniami stosunków gospodarczych. We współczesnych warunkach oznacza to całkowite odrzucenie koncepcji prawa gospodarczego jako prawa „zarządzania gospodarką”. Dzieje się tak dlatego, że państwo przestało być podmiotem gospodarczym – podmiotem wykonującym działalność gospodarczą, a istnienie jeszcze nadal przedsiębiorstw państwowych czy jednoosobowych spółek Skarbu Państwa nie podważa tej tezy. Państwo w ramach publicznej aktywności nie może legitymować

³⁷⁹ K. Kokocińska, *Metoda regulacji stosunków prawnych w obszarze publicznego prawa gospodarczego (niejednorodność norm proceduralnych* [w:] *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, red. naukowa Bożena Popowska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2013, str. 79-80.

³⁸⁰ A. Żurawik, *Wykładnia...*, *op. cit.*, str. 1-4.

³⁸¹ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Lexis Nexis Polska sp. z o.o., wyd. 6, Warszawa 2011, str. 46-47.

się uprawnieniami płynącymi z własności środków produkcji i nie jest też adresatem konstytucyjnych wolności oraz praw ekonomicznych, a stało się ich gwarantem³⁸².

W związku z powyższym, jasne jest, że prawo gospodarcze łączy w sobie elementy prawa publicznego i prawa prywatnego oraz w swoisty sposób próbuje godzić interesy publiczny i prywatny, będąc jednocześnie gwarantem konstytucyjnych praw i wolności. Próbując zdefiniować pojęcie prawa gospodarczego, K. Strzyczkowski wskazał, że stanowi ono system zasad i norm prawnych o istotnym znaczeniu dla procesu gospodarowania (działalności gospodarczej), a w szczególności regulujących oddziaływanie państwa na gospodarkę³⁸³. Prawo gospodarcze publiczne to całokształt norm prawnych regulujących proces oddziaływania państwa i organów Unii Europejskiej na gospodarkę z udziałem organów administracji publicznej oraz podmiotów prawa publicznego, a także prawa prywatnego. Jego głównym celem zaś jest ochrona podstawowych wartości gospodarki rynkowej oraz wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ich ograniczenia w interesie publicznym. Pojęcie prawa gospodarczego prywatnego natomiast oznacza całą prywatnoprawną problematykę działalności gospodarczej, wyznaczoną granicą dzielącą ją od prawa gospodarczego publicznego. Kryterium rozgraniczającym, według autora, jest przedmiot regulacji prawa gospodarczego prywatnego, który stanowią relacje między osobami fizycznymi i podmiotami z nimi zrównanymi w procesie gospodarowania. W ujęciu szerokim prawo gospodarcze prywatne jest całokształtem zasad i norm prawnych, za których pośrednictwem państwo i organy Unii Europejskiej organizują i kontrolują działalność gospodarczą, regulując stosunki gospodarcze między podmiotami prawa prywatnego na zasadzie równorzędności³⁸⁴. Podmiotami prawa gospodarczego (w odniesieniu do prawa gospodarczego prywatnego) są osoby fizyczne i osoby prawne, nie wyłączając państwa i innych podmiotów prawa publicznego (jednostek samorządu terytorialnego) w takim zakresie, w jakim uczestniczą w obrocie gospodarczym, jako podmioty prawa prywatnego, wykonując autonomię prywatną i majątkową³⁸⁵. Prawo gospodarcze prywatne reguluje zatem stosunki o charakterze poziomym, tzn. stosunki, nawiązywane

³⁸² T. Rabska, *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego* [w:] Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej, red. naukowa Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009, str. 19.

³⁸³ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 45.

³⁸⁴ *Ibidem*, str. 51-52.

³⁸⁵ *Ibidem*, str. 52.

zwłaszcza przez zawieranie umów pomiędzy równymi sobie i autonomicznymi podmiotami³⁸⁶, tj. pomiędzy przedsiębiorcami oraz między przedsiębiorcami a konsumentami³⁸⁷.

Uzupełniająco należy przytoczyć jeszcze pojęcie europejskiego prawa gospodarczego, którym, za K. Strzyczkowskim, jest prawo pochodzące od organów Unii Europejskiej, regulujące procesy gospodarcze w ramach Unii, w tym także oddziaływanie organów Unii oraz organów państw członkowskich na gospodarkę Unii, a tym samym – w odpowiednim zakresie – na gospodarki państw członkowskich. Unia Europejska przejmuje bowiem wywodzącą się ze zobowiązań traktatowych państw członkowskich (z uwzględnieniem zasady pomocniczości), tradycyjnie przypisaną państwu rolę tworzenia systemu normatywnego³⁸⁸. Zadaniem (celem) Unii Europejskiej, wskazanym w TUE, jest ustanowienie rynku wewnętrznego, działanie na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska, jak również wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarność między państwami członkowskimi³⁸⁹.

Realizację tych zadań umożliwiają: prawo gospodarcze, gospodarcze prawo unijne (z uwzględnieniem zasad pomocniczości i proporcjonalności, obowiązujące bezpośrednio i na zasadzie pierwszeństwa stosowania) oraz prawo wewnętrzne gospodarcze państw członkowskich). Państwa członkowskie UE są bowiem zobowiązane do jednolitego, skutecznego stosowania i egzekucji prawa gospodarczego UE³⁹⁰. Na temat wpływu prawa unijnego na naukę publicznego prawa gospodarczego szeroko wypowiedział się K. Kiczka, przy czym tle powyższych rozważań warto w szczególności przytoczyć jego myśl, zgodnie z którą wpływ norm prawnych i dorobku unijnego powiększył oraz przekształcił porządek prawny przynależny subdyscyplinie publicznego prawa gospodarczego; zmiany te dotyczą zarówno sytuacji prawnej podmiotów biernych publicznego prawa gospodarczego (przedsiębiorców), jak i pozycji (statusu) organów publicznych, zwłaszcza organów

³⁸⁶ Uzupełniając wywód A. Doliwy, warto wskazać, że proponowaną definicję prawa gospodarczego prywatnego i stosunków w nim istniejących, można byłoby poszerzyć o podmioty państwowe (takie jak jednostki samorządu terytorialnego czy Skarb Państwa), które również mogą uczestniczyć w obrocie gospodarczym jako autonomiczne podmioty, zawierać umowy oraz dochodzić swoich praw na drodze sądowej – nie występując w roli władzowej. Sam autor wspomina o tym zresztą na str. 7 publikacji, Nb. 11.

³⁸⁷ A. Doliwa, *Rozdział 1. Ogólna charakterystyka prawa gospodarczego prywatnego* [w:] *Prawo gospodarcze prywatne. Podstawowe instytucje*, red. Teresa Mróz, Mirosław Stec, C.H. Beck, Warszawa 2021, str. 8.

³⁸⁸ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 57-58.

³⁸⁹ Zob. brzmienie art. 3 ust. 1-3 TUE oraz poprzednio obowiązującego art. 2 TWE.

³⁹⁰ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 58.

administracji gospodarczej (podmiotów czynnych) oraz całego mechanizmu urzeczywistniania multcentrycznego systemu prawa w społecznej gospodarce rynkowej³⁹¹. Dlatego też, działając na rynku sportowym, podmioty administracji publicznej oraz jego pozostali uczestnicy zobowiązani są do stosowania europejskiego prawa gospodarczego (zatem także i reguł dotyczących pomocy państwa) obok wewnętrznego prawa gospodarczego.

Odnosząc się do publicznego prawa gospodarczego i jednocześnie ujmując rzecz inaczej, za B. Popowską, publiczne prawo gospodarcze „normuje różne postępowania dotyczące relacji między podmiotami administracji publicznej a przedsiębiorcami”, zaś przedmiotem jego regulacji są „relacje między administracją a gospodarką”. Przepisy tej gałęzi prawa normują zadania (funkcje) państwa wobec gospodarki oraz prawa i obowiązki przedsiębiorców, ustalane ze względu na funkcje państwa. W związku z tym segment „gospodarka” nie może być badany jedynie pod kątem kształtowania pozycji prawnej przedsiębiorcy, a w szczególności ochrony jego praw i interesów, lecz także z punktu widzenia gwarancji sprawności mechanizmów gospodarczych (np. konkurencji)³⁹². J. Kabza, parafrazując ujęcie C. Kosikowskiego, wskazuje natomiast, że publiczne prawo gospodarcze może być definiowane jako zespół norm regulujących dopuszczalność władczej ingerencji państwa, rozumianego jako cały jego aparat, w sferę stosunków gospodarczych³⁹³.

Na temat relacji pomiędzy państwem a podmiotami administrowanymi wypowiedział się również R. Blicharz. Wskazał on, że publiczne prawo gospodarcze jako część systemu prawa nie może stanowić i nie stanowi hermetycznego zbioru norm odseparowanych od wartości, chroniących cały system prawny. Choć jego przedmiotem są relacje, jakie zachodzą między państwem a przedsiębiorcami i innymi podmiotami uczestniczącymi w obrocie gospodarczym, przyjęte np. w prawie konkurencji czy pomocy publicznej, to wartości te są chronione w większym lub mniejszym stopniu, bezpośrednio lub pośrednio także przez inne gałęzie i dziedziny prawa³⁹⁴.

Na tym tle warto scharakteryzować pojęcie prawa administracyjnego gospodarczego. Prawo administracyjne gospodarcze dotyczy ingerencji państwa w sferę gospodarki i obejmuje

³⁹¹ K. Kiczka, *Unijne uwarunkowania publicznego prawa gospodarczego* [w:] *Studia Prawa Publicznego*, nr 1 (45), 2024, str. 32.

³⁹² B. Popowska, *Nowe procedury publicznego prawa gospodarczego. Problem gwarancji procesowych dla podmiotów działalności gospodarczej* [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis*, Tom 114 (2018): *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość*. Księga jubileuszowa profesora Leona Kieresa, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, str. 594-596.

³⁹³ J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2014, str. 21.

³⁹⁴ R. Blicharz, *Ważenie wartości w publicznym prawie gospodarczym* [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powalowski, C.H. Beck, Warszawa 2022, str. 29-30.

zespół norm prawnych, które regulują zadania oraz organizację i funkcjonowanie organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania administracji, a także środki i formy prawne działania stosowane w celu realizacji określonych prawem zadań państwa w sferze gospodarki. Od strony formalnej prawo administracyjne gospodarcze tworzą przepisy o organizacji i postępowaniu organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej, właściwych w sprawach ingerencji w stosunki gospodarcze. Dla prawa administracyjnego gospodarczego charakterystyczne jest istnienie sposobów oddziaływania państwa na gospodarkę, jak również – niejednokrotnie – szczególne procedury postępowania w tym zakresie. Specyfika sposobów oddziaływania państwa na gospodarkę wykracza poza klasyczną działalność reglamentacyjną i policyjną administracji, realizowaną w drodze systemu koncesji, zgód, zezwoleń, licencji czy zakazów (nakazów) określających jednostronnie reguły wykonywania działalności gospodarczej. Współczesne państwo bowiem oddziałuje także na gospodarkę w sposób pośredni przez ustalanie ekonomicznych warunków wykonywania działalności gospodarczej – w drodze np. przyznawania przywilejów podatkowych czy stosowania środków prawnych, takich jak dotacje czy subwencje³⁹⁵.

Jak już wskazywano w rozdziale drugim niniejszej pracy, rynek sportowy to rynek, w skład którego wchodzi działalność usługowa odnosząca się do prowadzenia rywalizacji sportowej w formie profesjonalnej, jak i amatorskiej, będąca istotną gałęzią przemysłu (relacje z interesariuszami, produkcja sprzętu i produktów przeznaczonych do uprawiania sportu), na którym działają organizacje sportowe oraz podmioty reklamowo-sponsoringowe – jako przedsiębiorcy, podmioty niedziałające w celu osiągnięcia zysku oraz podmioty administracji publicznej. **Na rynku sportowym, będącym niewątpliwie elementem gospodarki *sensu largo*, działają również podmioty administracji publicznej.** Pamiętać jednak trzeba, że każdorazowo są one zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa, w szczególności w zakresie form swojej aktywności na rynku sportowym. Jasne jest jednak, że istotną częścią rynku sportowego są relacje pomiędzy podmiotami administracji publicznej a przedsiębiorcami (choć nie tylko), dlatego też reguły prawa gospodarczego znajdują zastosowanie również na rynku sportowym.

³⁹⁵ C. Banasiński, *Rozdział I. Prawo administracyjne gospodarcze* [w:] *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. naukowa Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski, Wolters Kluwer Polska, wyd. 2, Warszawa 2023, str. 22-24.

1.2. Administracja publiczna na rynku sportowym – zaangażowanie władzy publicznej w obszarze gospodarki

Na związki pomiędzy powszechnym prawem administracyjnym a publicznym prawem gospodarczym wskazywała T. Rabska, której zdaniem publiczne prawo gospodarcze, stanowiące odrębną dyscyplinę naukową, wykształciło się z prawa administracyjnego i mieści się w szerokich ramach prawa publicznego. W szczególności charakterystyczne dla tej dyscypliny są łączenie w sobie wzajemnych relacji między uregulowaniami publiczno- i prywatnoprawnymi, jak również związki z naukami ekonomicznymi oraz z naukami o zarządzaniu³⁹⁶. Pogląd ten podzielił K. Kiczka, wskazując jednocześnie, że prawo administracyjne gospodarcze wykształciło się z macierzy, jaką stanowi powszechne prawo administracyjne³⁹⁷.

Uczestnictwo podmiotów administracji publicznej na rynku sportowym odbywa się w wielu rolach, za pomocą różnorodnych środków i form oraz podstaw prawnych. Zaangażowanie administracji publicznej na rynku sportowym odbywa się w ramach tzw. administracji gospodarczej. Aby przejść do przedstawienia aktywności administracji gospodarczej na rynku sportowym, konieczne jest jednak przedstawienie jej definicji. Za K. Kiczką, **administracja gospodarcza** jest częścią władzy publicznej (państwa) i jej udział w kształtowaniu stosunków gospodarczych jest uwarunkowany zaangażowaniem władzy publicznej w obszarze gospodarki. Przez władzę publiczną wpływającą na działalność gospodarczą należy w aktualnych warunkach ustrojowych rozumieć Rzeczpospolitą Polską³⁹⁸ i swoistą organizację międzynarodową – Unię Europejską, przy czym zakresy oddziaływania tych organizacji – odrębnych podmiotów władzy publicznej – na stosunki gospodarcze determinowane są głównie kompetencjami wyłącznymi i dzielonymi określonymi w TFUE. Jest to zatem **administracja gospodarcza wykonywana w imieniu władzy publicznej**. Należy jeszcze wyszczególnić pojęcie **prywatnej administracji gospodarczej**, która jest

³⁹⁶ T. Rabska, *Prawo administracyjne a publiczne prawo gospodarcze (kilka dyskusyjnych refleksji)* [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, red. Jerzy Supernat, Wrocław 2009, str. 586-587.

³⁹⁷ K. Kiczka, *Prawo administracyjne gospodarcze w systemie prawa administracyjnego* [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, red. Jan Zimmermann, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, str. 68.

³⁹⁸ Rozumianą szeroko – zarówno poprzez działalność w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, właściwych jednostek samorządu terytorialnego, czy też działalności podmiotów niebędących organami administracji publicznej, które wykonują zadania publiczne w formach właściwych administracji publicznej – w tym w formach władczych. Podmioty prawa prywatnego mogą bowiem również wykonywać zadania publiczne – prywatyzacja zadań publicznych (przyj. B.G.).

wykonywana przez właściwe podmioty i jednostki organizacyjne oddziałujące na sferę działalności gospodarczej, których nie zaliczamy do władzy publicznej³⁹⁹.

Administracja gospodarcza **wykonuje swoje zadania ingerując w gospodarkę rynkową**. Ingerencja publiczna w gospodarkę rynkową jest realizowana w ramach określonych funkcji (zadań) organów władzy publicznej, w tym administracji publicznej, wobec gospodarki. Termin „funkcja” w naukach prawnych używany jest w wielu znaczeniach. Najbardziej ogólne znaczenie termin ten uzyskał w kontekście funkcji określonych gałęzi prawa, a najbardziej uniwersalne znaczenie nadała mu teoria prawa, która zdefiniowała funkcje jako zespół następstw, skutków społecznych, wywołanych przez działania określonej organizacji (instytucji)⁴⁰⁰. Na gruncie nauki prawa publicznego gospodarczego pojęcie funkcji nawiązuje do zadań i kompetencji organów państwa, w tym organów administracji publicznej, wobec gospodarki, same zaś funkcje stanowią odzwierciedlenie zadań państwa w życiu społecznym i gospodarczym⁴⁰¹. P. Ruczkowski wskazuje, że wśród funkcji administracji gospodarczej można wymienić w szczególności funkcję reglamentacyjną, funkcję regulacyjną, funkcję policyjno-ochronną, funkcję planowania gospodarczego, funkcję zarządzania majątkiem publicznym, funkcję wspierania gospodarki, funkcję stabilizującą, funkcję organizacyjną, funkcję wychowawczą – przy czym katalog ten nie jest zamknięty, a ponadto funkcje te przenikają się wzajemnie i czasami trudno jest wyznaczyć między nimi nieprzekraczalne granice⁴⁰².

Za najważniejsze z punktu widzenia niniejszej pracy należy uznać: funkcję policyjno-ochronną, ponieważ w jej zakres wchodzi również zapewnienie przez administrację gospodarczą uczciwej konkurencji, czyli równości szans rynkowych; funkcję planowania gospodarczego, której celem jest oddziaływanie na procesy gospodarcze poprzez koncipowanie zadań, celów, kierunków działania, w drodze stosowania takich środków jak strategie, programy, plany i inne dokumenty o podobnym charakterze; funkcja zarządzania majątkiem narodowym, która przejawia się w wykonywaniu uprawnień właścicielskich

³⁹⁹ K. Kiczka, *Administracja gospodarcza – pojęcie* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, Tom 8A, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, wyd. 2, Warszawa 2018, str. 552.

⁴⁰⁰ M. Borucka-Arctowa (red.), *Społeczne poglądy na funkcje prawa*, Polska Akademia Nauk – Instytut Państwa i Prawa, Ossolineum 1982, s. 7; K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 149.

⁴⁰¹ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, *op. cit.*, wyd. 6, str. 149.

⁴⁰² P. Ruczkowski, *Funkcje administracji gospodarczej* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, red. naukowa Tomasz Długosz, Krzysztof Oplustil, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2023, str. 103.

w odniesieniu do majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰³. Z uwagi na nadzór nad udzielaniem pomocy państwa przez Komisję Europejską posiadającą kompetencje wyłączne w tym zakresie, należy jeszcze wskazać na funkcję nadzoru gospodarczego, który K. Strzyczkowski definiuje jako ingerencyjną działalność państwa⁴⁰⁴ podejmowaną w interesie publicznym wobec działalności podmiotów gospodarczych (uczestników rynku), działających na własne ryzyko, i odpowiedzialność przedsiębiorców, zasadniczo w przestrzeni wyznaczonej przez wolności i prawa podmiotowe w obrocie gospodarczym. Pojęcie nadzoru państwowego w ujęciu szerokim jest używane do określenia wszelkich procesów nadzoru w obrębie państwa, odnosi się do relacji wewnątrz-państwowych; w wąskim znaczeniu natomiast – jako nadzór administracyjny – jest nadzorem organów państwowych wykonywanym wobec jednostek samorządowych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, instytucjonalnie samodzielnych i wykonujących własne i zlecone zadania publiczne na własną odpowiedzialność. K. Strzyczkowski wyróżnia jeszcze funkcję wspierania gospodarki, która stanowi rodzaj interwencjonizmu pozytywnego, czyli wspierania przedsiębiorców bądź pewnych dziedzin życia gospodarczego⁴⁰⁵.

Należy wskazać na jeszcze jedną funkcję państwa wobec gospodarki, wyróżnioną przez M. Szydło – pomoc publiczną. Autor ten wskazuje, że jej istotą jest stymulacja określonych przedsiębiorców oraz pewnych sektorów w gospodarce. Pomoc publiczna jest elementem interwencjonizmu państwowego zorientowanym na wspieranie przedsiębiorczości. Działania państwa określane mianem pomocy publicznej polegają na udzieleniu przysporzeń majątkowych na rzecz przedsiębiorców, bądź to w formie świadczeń pozytywnych (dotacje, subwencje, kredyty, pożyczki, poręczenia, gwarancje, dostarczanie środków rzeczowych, wpłaty na kapitał zakładowy) bądź też świadczeń negatywnych (ulgi i zwolnienia podatkowe, odroczenie, rozkładanie na raty i umarzanie zobowiązań podatkowych oraz innych należności

⁴⁰³ Charakteryzacja wyżej wybranych funkcji została dokonana przez P. Ruczkowskiego, *Funkcje...*, *op. cit.*, str. 104-105.

⁴⁰⁴ Mimo że K. Strzyczkowski ogranicza się do relacji w ramach państwa, w opinii autora niniejszej dysertacji uwagi te znajdują również zastosowanie do aktywności Komisji Europejskiej, które w ramach pomocy państwa mają charakter czysto nadzorczy. Poza tym, jak wskazano wcześniej, Unia Europejska (a co za tym idzie, Komisja Europejska) również jest częścią administracji gospodarczej.

⁴⁰⁵ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, *op. cit.*, wyd. 6, str. 167-168; A. Wasilewski, *Zapewnienie realizacji zadań publicznych i prywatnych poprzez „nadzór państwowy” – z prawnego punktu widzenia* [w:] *Ius publicum Europeum*, red. H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski, Warszawa 2003, str. 232; W. Kahl, *Gwarantowanie wykonywania zadań przez podmioty publiczne i prywatne poprzez „nadzór państwa”*, [w:] *Ius publicum Europeum*, red. H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski, Warszawa 2003, str. 202-203.

budżetowych, rezygnacja z poboru dywidendy lub udziału w zyskach, konwersja długu na kapitał zakładowy)⁴⁰⁶.

Pamiętać jednak przy tym trzeba, że administracja gospodarcza nie może bez żadnych ograniczeń realizować zadań interwencjonizmu pozytywnego za pośrednictwem dowolnie stosowanych środków wspierania gospodarki. Poza zakresem prawnie dopuszczalnych środków wspierania gospodarczego znajdują się środki uznane za środki pomocy państwa niezgodne z rynkiem wewnętrznym. Realizacja przez państwo funkcji interwencjonizmu pozytywnego służącego realizacji określonych celów gospodarczych nie może kolidować z regułami prawnej dopuszczalności pomocy państwa określonymi przez prawo Unii Europejskiej. Kwalifikacja danego środka wsparcia gospodarczego jako pomocy państwa powoduje poddanie jego stosowania kontroli Komisji Europejskiej, która podejmuje decyzję co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym (czyli jego prawnej dopuszczalności); oznacza to ograniczenie kompetencji organów państwa członkowskiego w zakresie stosowania środków interwencjonizmu pozytywnego. Względny charakter zakazu pomocy przyznawanej przez państwa przesądza o dopuszczalności przyznawania pomocy w drodze wyjątku na zasadach i warunkach określonych w przepisach prawa i w sposób poddany nadzorowi instytucjonalnemu Komisji Europejskiej. Identyfikacja pomocy państwa następuje na podstawie prawa Unii Europejskiej – dlatego kwalifikacja stosowanego środka wsparcia gospodarczego, jako środka pomocy państwa według prawa państwa członkowskiego, jest bez znaczenia. Na poziomie regulacji ustawowej najbardziej ogólną podstawę prawną regulacji wspierania gospodarki stanowi u.p.d.p.p., określając zasady postępowania w sprawach dotyczących pomocy państwa spełniającej przesłanki art. 107 TFUE. Prawnych instrumentów funkcji wspierania gospodarki jest bardzo wiele – obejmują one akty wsparcia w postaci powszechnie obowiązujących aktów stanowienia prawa (ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego), indywidualne akty administracyjne⁴⁰⁷, czy generalne akty administracyjne.

Wyżej wymienione funkcje administracji gospodarczej znajdują zastosowanie na rynku sportowym, gdzie niejednokrotnie podmioty ją tworzące pełnią jednocześnie rolę podmiotów rynku sportowego. W odniesieniu do rynku sportowego, będącego immanentną częścią wspólnego rynku unijnego, funkcję policyjno-ochronną (nadzór gospodarczy) pełni Komisja Europejska, która nadzoruje udzielanie pomocy państwa i orzeka o zgodności środków

⁴⁰⁶ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, str. 33.

⁴⁰⁷ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 189-194.

pomocowych ze wspólnym rynkiem unijnym. W ograniczonym zakresie funkcję tę pełni Prezes UOKiK, który opiniuje projekt środka pomocowego przed udzieleniem wsparcia na rzecz podmiotu rynku sportowego, co jest obligatoryjne przed udzieleniem wsparcia przekraczającego progi *de minimis* oraz nie wchodzącego w zakres tzw. wyłączeń blokowych – nie posiada on jednak bezpośrednich kompetencji nadzorczych. Funkcja planowania gospodarczego widoczna jest w działaniach centralnych organów administracji rządowej (choćby w działaniach Ministerstwa Sportu), które oddziałują na procesy gospodarcze zachodzące na rynku sportowym poprzez opracowywanie programów⁴⁰⁸, które nie tylko wspierają podmioty rynku sportowego finansowo, ale również wspomagają realizację zadań publicznych przez samorządy – przykładowo w zakresie wsparcia najzdolniejszych sportowców czy lokalnych klubów, które zrzeszają w swoich szeregach lokalne społeczności, co wywiera korzystny wpływ na kondycję fizyczną obywateli te wspólnoty tworzące. Poprzez takie działania organy administracji rządowej wspierają m.in. gminy w wykonywaniu ich zadań – zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 10 zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.

Innymi funkcjami administracji realizowanymi na rynku sportowym jest funkcja zarządzania majątkiem narodowym (wyróżniana przez P. Ruczkowskiego) oraz funkcja wspierania gospodarki (wyróżniana przez K. Strzyczkowskiego) – funkcje te w pewnym zakresie pokrywają się. Wsparcie gospodarki w drodze dotacji, subsydiów, pożyczek, poręczeń, gwarancji, wpłat na kapitał zakładowy, udostępnienia infrastruktury, wspierania wykonywania zadań publicznych, inwestycji w infrastrukturę będącą własnością podmiotów publicznych, ulg i zwolnień podatkowych – jest niczym innym jak wykonywaniem funkcji wspierania gospodarki. Jest to realizacja funkcji pomocy publicznej, wyróżnianej przez M. Szydło. M. Guziński wskazuje natomiast, że treścią funkcji zarządzania majątkiem narodowym⁴⁰⁹ są prawa majątkowe państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów

⁴⁰⁸ Na tym tle warto przytoczyć takie programy, jak: Program Wsparcia Mistrzów, który ma na celu wsparcie rozwoju infrastruktury sportowej dla klubów piłkarskiej Ekstraklasy i 1. Ligi oraz zakłada wsparcie finansowe kierowane do najlepszych polskich klubów z najpopularniejszych dyscyplin sportowych, które będą zajmować w rozgrywkach miejsca premiowane startem w eliminacjach do europejskich pucharów; Rządowy Program „Klub”, którego celem jest wspieranie przedsięwzięć z zakresu upowszechniania sportu dzieci i młodzieży, realizowanych przez kluby sportowe działające w formie stowarzyszenia w lokalnych środowiskach sportowych; Program Szkolny Klub Sportowy, który ma na celu stworzenie przestrzeni do dodatkowej aktywności fizycznej, realizowanej w formie zajęć sportowych i rekreacyjnych pod opieką nauczyciela prowadzącego zajęcia wychowania fizycznego w danej szkole.

⁴⁰⁹ Autor ten używa sformułowania „zarządu mieniem publicznym jako funkcji państwa”, ale zakresy pojęciowe sformułowań opisujących te funkcje są ze sobą zbieżne.

publicznych, wykonywane przez ich organy. Realizacja tej funkcji następuje poprzez ustalenie dla tych podmiotów i ich organów wzorców zachowań przy wykonywaniu praw majątkowych w ramach zarządzania mieniem publicznym. Celem tej funkcji (regulacji publicznej), poprzez określenie zasad i kryteriów zachowania w sferze zarządzania składnikami mienia, jest niewątpliwie ochrona mienia publicznego. Możemy więc mówić o tej funkcji, realizowanej w odniesieniu do mienia publicznego, jako o działaniach faktycznych i prawnych wykonywanych na rzecz interesu publicznego⁴¹⁰.

Przykłady, które wchodzą w zakres realizacji tej funkcji, jak również stosowane środki i formy przez administrację gospodarczą, zostaną szerzej opisane w dalszej części rozdziału.

2. Klasyfikacja środków oraz form prawnych działań administracji gospodarczej stosowanych przy udzielaniu pomocy państwa w sporcie

Przy opisywaniu relacji istniejących pomiędzy administracją publiczną (gospodarczą) a podmiotami rynku sportowego niezbędne jest wyraźne i jasne określenie relacji pomiędzy pojęciami immanentnie związanymi z ich działalnością: środek (instrument) prawny działania oraz prawna forma działania administracji gospodarczej. K. Strzyczkowski wskazuje, że za pomocą środków (instrumentów) organy administracji gospodarczej osiągają zamierzone cele ingerencji w sferę gospodarki, forma prawna zaś stanowi zewnętrzny, odpowiednio skategoryzowany prawnie przejaw określonego środka prawnego. Formą jest zatem zasadniczo każde zachowanie, które można przypisać administracji publicznej (gospodarczej). W związku z tym z określonymi środkami prawnymi regulacji prawnej są związane określone formy działań prawnych⁴¹¹.

2.1. Środki prawne stosowane przez administrację gospodarczą wykorzystywane przy udzielaniu pomocy państwa

Wspieranie sportu przez organy władzy publicznej – zarówno w Polsce, jak i w pozostałych Państwach Członkowskich Unii Europejskiej – to uzasadnialny fakt⁴¹². Istnieje

⁴¹⁰ M. Guziński, *Środki prawne w ustawie – Prawo zamówień publicznych (wybrane zagadnienia)* [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. Leon Kieres, Kolonia Limited, Wrocław 2007, str. 21.

⁴¹¹ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 197.

⁴¹² Świadczą o tym zarówno dokumenty uzyskane podczas pozyskiwania materiałów na cele dysertacji, analiza uchwał budżetowych polskich miast, takich jak np. Wrocław, Zabrze czy Nowy Sącz, jak również działania

szeroki katalog środków, za pomocą których wsparcie jest udzielane. Środki działania administracji gospodarczej są co do zasady podobne pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej – różnice dotyczą tylko szczegółowych form udzielania wsparcia, które są dopuszczone do stosowania w poszczególnych porządkach prawnych. Konieczne jest jednak scharakteryzowanie pojęcia środków prawnych, aby następnie przejść do przedstawienia – w połączeniu z przedstawieniem form prawnych działania administracji gospodarczej – ich zastosowania na rynku sportowym.

T. Długosz wskazuje, że spośród środków interwencji państwa w gospodarkę w naukach pozaprawnych wyróżnia się: legislację, przychody i wydatki publiczne, wpływ na administrację i sektor publiczny oraz planowanie. Wyznaczone przepisami prawa środki interwencji państwa w gospodarkę mogą polegać na działaniach organów państwa wykonujących władzę publiczną, ale również może być tak, że państwo będzie wykonywać zadania w gospodarce bez posłużenia się metodą władczego oddziaływania na stosunki gospodarcze, podejmując się działań o charakterze porządkowym, organizacyjnym bądź też w charakterze jednego z wielu uczestników wymiany rynkowej. Niezależnie jednak od zastosowanych środków, organy państwa zawsze pozostają związane normami prawa publicznego, a więc nie tylko wtedy, gdy działają w sposób władczy, ale również przy podejmowaniu innych czynności⁴¹³.

2.1.1. *Pojęcie środków (instrumentów) działania administracji gospodarczej*

Zagadnienie środków działania administracji gospodarczej (za T. Rabską, „instrumentów prawnych i faktycznych działań organów administracji publicznej”⁴¹⁴) jest stale aktualne na wszystkich etapach rozwoju publicznego prawa gospodarczego. Autorka ta wskazuje, że jednym z najistotniejszych zagadnień stosowania publicznego prawa gospodarczego jest właściwy dobór „instrumentów działań” podejmowanych przez organy administracji publicznej (i inne podmioty publiczne), na które prawo to nakłada określone zadania. Tę grupę podmiotów publicznych można określać jako „administrację gospodarczą”,

podejmowane przez administrację centralną, takie jak Program Wsparcia Mistrzów autorstwa Ministerstwa Sportu i Turystyki. Z przykładów zagranicznych warto wskazać na podatkowy program pomocowy na infrastrukturę sportową przyjęty przez rząd Węgier – zob. decyzja Komisji z dnia 9 listopada 2011 roku, sygn. SA.31722 w sprawie wsparcia węgierskiego sektora sportowego poprzez program ulg podatkowych.

⁴¹³ T. Długosz, *Funkcje państwa i prawa w gospodarce oraz prawne środki interwencji* [w:] *Publiczne prawo...* *op. cit.*, str. 29-45.

⁴¹⁴ T. Rabska, *Działania administracji...* *op. cit.*, str. 27.

wskazując tym samym zarówno podmiot, jak i przedmiot zainteresowań. T. Rabska podkreśla przy tym, że współcześnie problematyka ta jest tak rozległa⁴¹⁵, że trudno znaleźć adekwatne pojęcie obejmujące całość tych działań, podkreślające ich charakter prawny. Przyjmuje się różne określenia, np. „środki prawne publicznego prawa gospodarczego” „środki i formy prawne organów administracji gospodarczej” czy „instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej”. Autorka, wobec faktycznej różnorodności „instytucji” „form” i „środków”, uznaje, że celowe wydaje się przyjęcie umownie szerszego zakresowo pojęcia „działania administracji gospodarczej”. Do dyspozycji organów prawo stawia także szczególne środki oddziaływania typu ekonomicznego – środki wspierania materialnego, ustalając jednocześnie procedury i sposoby ich stosowania⁴¹⁶.

Co ważne, nie dla wszystkich środków prawnych została ustalona forma prawna. Wybrane przepisy prawne przewidują stosowanie przez właściwe organy środków, których forma nie została dostatecznie prawnie skategoryzowana. Bywa, że identyczne środki prawne są stosowane w różnych formach prawnych (np. subwencje czy dotacje stosowane w formie umowy prawa prywatnego czy decyzji administracyjnej)⁴¹⁷.

K. Kiczka, opisując administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców, wyróżnia w szczególności decyzje uprawniające, pozwolenia i koncesje, akty zezwalające, akty kwalifikujące, licencje czy działalność gospodarczą regulowaną⁴¹⁸. Widać zatem, że środków (instrumentów) działania administracji gospodarczej stosowanych wobec podmiotów tworzących rynek jest bardzo wiele. Zasadne zatem będzie wskazanie ich cech wspólnych oraz ogólnych celów stosowania.

W związku z tym, gdy mowa jest o środkach (instrumentach) stosowanych przez administrację gospodarczą, to należy przez to rozumieć działania administracji gospodarczej, za pomocą których osiągają one zamierzone cele ingerencji w gospodarkę. Mając na uwadze uwagi poczynione wyżej, wskazać należy, że mogą to być środki zarówno o

⁴¹⁵ Warto zauważyć, że katalog form prawnych działania administracji, choć stale się poszerza, dalej opiera się raczej na relacjach władczych, niż na konsensualnych. Irena Lipowicz w 2016 roku wskazała, że w jej opinii w Polsce wciąż jest brak rozwiniętej praktyki ustawowo wspieranych i usystematyzowanych form konsensualnych działania administracji publicznej. Zob. na ten temat: I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przelomu*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXVIII – zeszyt 4 – 2016, str. 53.

⁴¹⁶ T. Rabska oraz przywołani tam autorzy, *Działania administracji... op. cit.*, str. 27-29.

⁴¹⁷ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 197.

⁴¹⁸ K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców* [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, Andrzej Borkowski, Adam Chełmoński, Maciej Guziński, Karol Kiczka, Leon Kieres, Tadeusz Kocowski, Marek Szydło, Kolonia Limited, wyd. 3, Wrocław 2009, str. 341-443.

charakterze działania władczego, co do których egzekucji administracja gospodarcza wyposażona jest w przymus państwowy, jak i środki o charakterze niewładczym – co również należy uznawać za element wykonywania władzy publicznej; pojęcie to należy bowiem interpretować szerzej niż tylko podejmowanie aktywności w formach tradycyjnie uważanych za działania władcze administracji publicznej. Pojęcie to obejmuje również czynności o charakterze porządkowym i organizacyjnym, jeżeli mieszczą się wyłącznie w kompetencjach organów władzy publicznej, a więc ze swej natury należą do sfery wykonywania władzy publicznej⁴¹⁹. Podstawowym kryterium pojęciowego wyodrębnienia poszczególnych środków prawnych jest sposób oddziaływania na adresatów, poddanych interwencji organów administracji gospodarczej za pośrednictwem określonego środka (instrumentu).

2.1.2. Klasyfikacja środków (instrumentów) działania administracji gospodarczej

Klasyfikując poszczególne środki (instrumenty) prawne działania administracji gospodarczej, każdorazowo należy poddać analizie sposób oddziaływania na adresatów (na gruncie niniejszej rozprawy – podmiotów rynku sportowego) poddanych interwencji. K. Strzyczkowski wyróżnia środki ogólne oraz środki indywidualne. Autor ten wskazuje, że w żadnym razie nie mają one charakteru wyczerpującego⁴²⁰.

Mając na uwadze tematykę i cele niniejszej dysertacji, należy położyć nacisk na sklasyfikowanie środków, które mogą znaleźć zastosowanie przez administrację gospodarczą na rynku sportowym, pomijając kwestie związane z koncesjami, zezwoleniami, licencjami – czyli w przeważającej większości środkami reglamentacji gospodarczej. Sklasyfikowane zostaną głównie środki o charakterze ekonomicznym, uzupełnione o zagadnienia związane z nakazami i zakazami określonego postępowania oraz programowaniem i planowaniem. Uznając podział środków prawnych działania administracji gospodarczej dokonany przez K. Strzyczkowskiego za najbardziej klarowny⁴²¹, autor zdecydował się na nim oprzeć podczas

⁴¹⁹ Uchwała Sądu Najwyższego (7) z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. III CZP 48/11, cyt. Za T. Długosz, *Funkcje...*, *op. cit.*, str. 29-45.

⁴²⁰ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 198.

⁴²¹ Na temat innych dokonanych w doktrynie podziałów dotyczących środków (instrumentów prawnych) działania administracji gospodarczej zob. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, w szczególności str. 7-9; T. Rabska, *Działania administracji...* *op. cit.*, str. 15 i n. Zauważyć jednak można, że w doktrynie polskiego prawa publicznego większą wagę przykładana się nie do kompleksowej klasyfikacji prawnych środków działania, ale do klasyfikacji prawnych form działania administracji publicznej.

czynienia dalszych rozważań w niniejszym rozdziale, czyniąc jednakże pewną modyfikację dotyczącą środków oddziaływania ekonomicznego oraz uzupełniając poczynione przez niego uwagi poglądami innych przedstawicieli doktryny.

2.1.2.1. Środki ogólne

Środki ogólne stosowane przez podmioty administracji gospodarczej to środki, które dotyczą całej gospodarki, gałęzi, branż, jednostek podziału terytorialnego bądź regionów. Zaliczyć do nich możemy m.in. programy, plany, strategie⁴²².

W ramach środków wykorzystywanych w procesie oddziaływania organów państwowych na gospodarkę programy oznaczają dokument zawierający cele (priorytety) rozwoju społecznego i gospodarczego wraz ze środkami przewidzianymi na ich realizację. Programy są dokumentami ze względu na swoistą treść, która najogólniej obejmuje cele (priorytety i działania) i środki przeznaczone do ich realizacji w określonej dziedzinie gospodarki. Warunkiem efektywności programów gospodarczych jest ich powiązanie ze środkami do ich wykonania. Za pomocą planów administracja gospodarcza realizuje funkcje (zadania) planowania wobec gospodarki. Jest to określenie zbiorcze, obejmujące różne środki (instrumenty), zaś ich istotą przy wykorzystaniu ich przez organy państwowe czy też podmioty gospodarujące (przedsiębiorstwa publiczne i prywatne) jest nie zewnętrzna forma określonego rodzaju aktu prawnego, lecz ich treść, którą tworzą zasadniczo ustalenia planu wyznaczające przyszłe cele, najczęściej publiczne, wyznaczone do osiągnięcia w określonym czasie. Istota planów sprowadza się do antycypacji przyszłych zachowań ich adresatów. W przypadku strategii istota tego środka również tkwi w jego treści, którą stanowi wyznaczanie głównych trendów, celów i kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego⁴²³. K. Kokocińska strategię, programy oraz plany charakteryzuje zbiorczo jako akty polityki powstające jako wynik analiz i ocen stanu spraw publicznych w danej dziedzinie, wskazujące cele, sposoby i środki ich osiągnięcia⁴²⁴.

⁴²² K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 198.

⁴²³ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 205-207.

⁴²⁴ K. Kokocińska, *Regulowanie normami prawa prowadzenia polityki rozwoju celów zamówień publicznych* [w:] *Modernizacja zamówień publicznych. Geneza nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych z 22 czerwca 2016 roku*, red. Michał Kania, Paweł Nowicki, Agnieszka Piwowarczyk, Wydawnictwo Ius Publicum, Warszawa 2017, str. 66.

2.1.2.2. Środki indywidualne

Środki indywidualne stosowane przez podmioty administracji gospodarczej to środki, które skierowane są do konkretnego adresata. Spośród istotnych na tle niniejszej pracy wyróżnić: zakazy i nakazy, kary pieniężne, środki współdziałania oraz środki nieformalne (informacyjne)⁴²⁵.

Zakazy i nakazy stanowią formę bezpośredniego sterowania zachowaniem adresatów – z nich wynikają wprost określone wzorce postępowania. Są to środki prawne o największym nasileniu imperatywności, zobowiązujące adresatów do bezwzględnego wykonania zawartego w nich obowiązku pod rygorem zastosowania określonych środków przymusu⁴²⁶. Najprościej jest bowiem chronić określone dobra (wartości) poprzez zakazanie jednostce podejmowania jakiegoś działania czy też nakazanie jej określonego zachowania się. Co ważne, gdy mówimy o charakterze zakazów, to nie oznacza to, że objęte nim działanie jest zawsze niedopuszczalne – władza administracyjna posiada bowiem indywidualne instrumenty (pozwolenia, koncesje, licencje, zezwolenia), za pomocą których potwierdza, że w danym przypadku jednostka ma prawo podjąć określone zachowanie. Podobnie rzecz ma się z nakazami, których ustawodawca używa, by wymusić na jednostkach pewne zachowanie dla realizacji określonych celów – również one mogą zostać po spełnieniu określonych warunków uchylone⁴²⁷.

Kara pieniężna to środek będący rodzajem represji za naruszenie obowiązujących przepisów prawnych przewidujących nakazy lub zakazy określonego postępowania. Są to środki należące do sankcji administracyjno-prawnych mających na celu przymuszenie do respektowania ustawowych nakazów i zakazów określonego postępowania. Podstawową funkcją kar pieniężnych jest pośrednie zapewnienie wykonania obowiązków publicznoprawnych ustanowionych przepisami prawa⁴²⁸. Przykładowo może ona znaleźć zastosowanie w przypadku naruszenia przez beneficjenta obowiązków ustanowionych przez

⁴²⁵ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 198.

⁴²⁶ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 7, *op. cit.*, str. 202.

⁴²⁷ J. Piecha, R. Stankiewicz, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego. Zakaz i nakaz* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski, Wolters Kluwer, wyd. 3, Warszawa 2022, str. 132-135.

⁴²⁸ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 7, *op. cit.*, str. 203.

u.p.d.p.p.⁴²⁹ lub naruszenia obowiązków podczas realizacji umowy z podmiotem rynku sportowego przez podmiot udzielający wsparcia (organ administracji publicznej) zawartych w ustawie z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych⁴³⁰ lub poprzez nieuzasadnione udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki⁴³¹.

Środki współdziałania stanowią przejaw sposobów działania współczesnej administracji gospodarczej, która m.in. pod wpływem prawa wspólnotowego zaniechała stosowania wyłącznie środków władczych jako następstwa obowiązywania hierarchicznego prawa administracyjnego gospodarczego. W szerokim zakresie zjawisko uzgodnień, konsultacji, przekazywania informacji charakteryzuje rozwiązania prawa wspólnotowego, które kształtują w podobny sposób prawo wewnętrzne, gdyż zazwyczaj decyzje podejmowane przez organy wspólnotowe są wynikiem współdziałania (kooperacji) z odpowiednimi organami poszczególnych państw członkowskich. Współdziałanie to polega np. na udzieleniu informacji Komisji o wydaniu aktu i jego treści lub też organom innych państw członkowskich⁴³². Pod wpływem prawa unijnego akty prawne (indywidualne i generalne) powstają jako rezultat współdziałania różnych organów i instytucji administracyjnych, co tworzy często wieloszczeblowe układy decyzyjne, złożone z organów państw członkowskich i organów wspólnotowych (Komisja Europejska). Do najczęściej stosowanych należą: obowiązek informowania Komisji i obowiązek uzyskania zezwolenia Komisji. Współdziałanie organów państw członkowskich i Komisji nie wyczerpuje się na etapie uzgodnienia treści aktu prawnego, ale obejmuje też fazę jego realizacji w odniesieniu do skutków jego wykonania. Stanowi to przedmiot wymiany informacji między organami państw członkowskich i organami unijnymi, zaś na podstawie uzyskanych informacji może dojść w ostateczności do zawieszenia obowiązywania aktu w danym państwie albo jego cofnięcia⁴³³.

Środki nieformalne (informacyjne) to działania administracji gospodarczej o niewiążącym charakterze, nastawione na wywołanie skutków faktycznych. Środki te można zdefiniować jako ogół działań organów administracji gospodarczej skierowanych na

⁴²⁹ Zob. np. art. 44 ust. 1 u.p.d.p.p., który stanowi podstawę do nałożenia kary pieniężnej na beneficjenta, który zaniecha przedstawienia informacji niezbędnych do opracowania odpowiedzi na zapytania Komisji w toku postępowania notyfikacyjnego.

⁴³⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, 1720 z późn. zm, dalej jako: p.z.p.

⁴³¹ Zob. np. art. 619 ust. 1 pkt 2 p.z.p., zgodnie z którym zamawiający, który dokonuje zmian w umowie z wykonawcą z naruszeniem art. 454 lub art. 455 p.z.p. lub art. 619 ust. 1 pkt 1 lit. a, zgodnie z którym zamawiający, który udziela zamówienia z naruszeniem przepisów określających przesłanki trybu stosowania zamówienia z wolnej ręki. W obu wskazanych przypadkach podlega on karze pieniężnej.

⁴³² K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 7, *op. cit.*, str. 212.

⁴³³ *Ibidem*, str. 213.

wywołanie określonych skutków faktycznych bez wykorzystania kompetencji o władczym charakterze. Przykładem takich środków są środki informacji – podejmowanie działań tego rodzaju, np. przekazywanie informacji przez organy administracji, nie jest przejawem imperium, charakterystycznego dla władczych działań administracji. Podjęte działania nie wywołują skutków prawnych, jeżeli skutek ich podjęcia nie dochodzi do zmiany stosunków prawnych między podmiotami, które w nich uczestniczą. Nieformalne działania organów administracji publicznej, mimo że z zasady nie wywołują skutków prawnych, nie są obojętne dla obowiązującego porządku prawnego. Dlatego granicę podejmowania tego rodzaju działań wyznacza neutralność wobec praw podmiotowych adresatów tych działań⁴³⁴. Na tle charakteryzowania środków nieformalnych warto przytoczyć stanowisko M. Kamińskiego, który wskazuje, że metoda oddziaływania niewładczego może wystąpić nie tylko w formach prywatnoprawnych, lecz także pod postacią instrumentów stymulacji, wspierania, organizowania lub informowania uczestników procesów gospodarczych. W sferze publicznego prawa gospodarczego nierzadkie są także środki lub instrumenty prawne stojące na pograniczu metod oddziaływania władczego i niewładczego. Typowymi egzemplifikacjami tego rodzaju instrumentów prawnych mogą być wytyczne, rekomendacje lub zalecenia organów regulacyjnych, które formalnie nie mają mocy wiążącej i nie nakładają obowiązków na swoich adresatów⁴³⁵.

2.1.2.3. Środki oddziaływania ekonomicznego

Środki oddziaływania ekonomicznego na rynku sportowym są najpowszechniej stosowane, dlatego też należy wyróżnić je w osobnym punkcie. W opinii autora dysertacji łączą one w sobie cechy środków ogólnych oraz środków indywidualnych, ponieważ – przykładowo – stosowane w ramach programów wspierania sportu, mogą być skierowane do szerokiej grupy adresatów (np. do amatorskich klubów sportowych na terenie kraju) i obejmować wypłatę dotacji (skierowanych do konkretnych adresatów, którzy spełniają kryteria ich przyznania)⁴³⁶.

⁴³⁴ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 7, *op. cit.*, str. 215-216.

⁴³⁵ M. Kamiński, *Publicznoprawne obowiązki informacyjne w sferze norm publicznego prawa gospodarczego na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] *Informacje gospodarcze. Studium prawne*, red. Anna Walaszek-Pyziół, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2018, str. 29-32.

⁴³⁶ K. Strzyczkowski wskazuje na przynależność środków oddziaływania ekonomicznego do kategorii środków (instrumentów) indywidualnych, jednak powszechność ich stosowania w ramach programów i planów (zawierających skonkretyzowane środki ich realizacji) tworzonych przez organy władzy publicznej w przypadku podmiotów rynku sportowego skłania mnie do stwierdzenia, że łączą one w sobie cechy zarówno ogólności, jak i indywidualności.

Jednocześnie brak jest wątpliwości co do zasadności wyróżnienia tej kategorii jako osobnej, z uwagi na reprezentowane poglądy doktryny⁴³⁷. Są one rodzajem instrumentów polityki gospodarczej państwa, narzędziami, za pomocą których oddziałuje się na postępowanie podmiotów gospodarujących – najczęściej za pomocą bodźców finansowych, ale również parametrów ekonomicznych (stawki, zwolnienia i ulgi podatkowe). Interwencjonizm bodźcowy jest jedną z metod oddziaływania współczesnych państw na gospodarkę – ze swej natury selektywną, przeznaczoną do realizacji różnych celów państwa, w tym politycznych⁴³⁸. Środki oddziaływania ekonomicznego wpływają na motywację podmiotów, co do których są skierowane – charakterystyczny jest ich odmienny charakter w porównaniu ze środkami nakazowo-zakazowymi, w przypadku których charakterystyczne jest występowanie elementu władztwa państwowego.

Wykorzystywanie środków oddziaływania ekonomicznego odbywa się przy użyciu mienia publicznego, które stanowi rzeczy materialne i niematerialne, w tym środki pieniężne, którym podmioty publiczne posługują się do wykonania swych zadań. W kontekście administracyjnego prawa gospodarczego mieniem publicznym możemy nazwać określone rzeczy, dobra, w tym środki finansowe (środki majątkowe) przysługujące Skarbowi Państwa lub innym państwowym osobom prawnym oraz mienie przynależne podmiotom samorządowym, służące w sposób pośredni lub bezpośredni realizacji ich zadań publicznych (interesu publicznego). W ramach tego mienia można wyróżnić składniki służące interesowi powszechnemu przez przynoszenie korzyści płynących z działalności gospodarczej – rozumianej jako aktywność gospodarcza państwa lub wspólnoty samorządowej, której celem jest zaspokajanie potrzeb publicznych przez wytwarzanie dóbr lub świadczenie usług, lub której celem jest zabezpieczenie potrzeb poprzez inwestowanie przedsięwzięte do uzyskania środków na tę działalność publiczną. Jest to zatem mienie zorganizowane i przeznaczone do działalności gospodarczej (mienie produkcyjne). Ponadto wyróżnić można mienie przeznaczone w sposób prawny do użytku publicznego, służące zapewnieniu funkcjonowania i spełniania zadań niegospodarczych przez podmioty publiczne – czyli mienie nie przeznaczone w sposób bezpośredni czy pośredni do aktywności gospodarczej (mienie nieprodukcyjne). Podział ten jest istotny z uwagi na istniejące zróżnicowanie w zakresie prawnej regulacji zarządu określoną kategorią mienia, form organizacyjnych jego wydzielenia, a także korzystania z niego.

⁴³⁷ Zob. przytoczone wcześniej pozycje: T. Rabska, *Działania administracji... op. cit.*, str. 27-29; C. Banasiński, *Rozdział I. Prawo administracyjne gospodarcze* [w:] *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. naukowa Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski, Wolters Kluwer Polska, wyd. 2, Warszawa 2023, str. 22-24.

⁴³⁸ T. Długosz, *Publicznoprawna ochrona konkurencji i prawo pomocy publicznej* [w:] *Publiczne prawo... op. cit.*, str. 265-266.

W odniesieniu do mienia produkcyjnego duża część działań administracji gospodarczej opiera się na prawie prywatnym – nie należy jednak rozumieć tego w ten sposób, że zarząd tym mieniem nie jest (lub nie powinien być) regulowany przez prawo publiczne – służy ono bowiem dobru publicznemu, a nie działalności czysto fiskalnej. Nieuzasadnione więc byłoby oparcie tej regulacji jedynie na zasadach prawa prywatnego⁴³⁹. Jako przykład zarządu mieniem publicznym należy wskazać system zamówień publicznych⁴⁴⁰.

W najszerszym zakresie funkcję regulacji za pośrednictwem mienia publicznego spełniają: subwencje, dotacje i subsydia (szeroko rozumiane środki pieniężne) pochodzące od państwa lub innych podmiotów prawa publicznego. Stosowanie subwencji, subsydiów lub dotacji stwarza u podmiotów finansowanych ekonomiczne motywacje do realizacji określonych zadań publicznych, niemożliwych do wykonania bez ich wykorzystania. W tym przypadku państwo wykorzystując subwencje jako środek kierownictwa gospodarczego „wykupuje” działalność podmiotów gospodarujących skierowanych na realizację celów publicznych, eliminując potrzebę kierownictwa gospodarczego za pośrednictwem nakazów i zakazów⁴⁴¹. Istotne jest posiadanie na uwadze tego, że zadaniem każdego bodźca jest pobudzanie do realizacji określonego celu – gdy cel straci swoją wagę i aktualność, bodziec powinien być wycofany. Dopiero bowiem gdy stosowanie bodźców ekonomicznych odbywać się będzie zgodnie z zasadami m.in. oszczędności oraz celowości, to dojdzie do zaspokojenia potrzeb gospodarczych⁴⁴². Jako przykład wydatkowania środków niezgodnie z tymi zasadami można wskazać sytuację, w której następuje zaangażowanie finansowe na rzecz beneficjenta w sytuacji, w której posiada on wystarczające środki własne do realizacji projektu bądź zadania. W tej sytuacji każda kwota dotacji publicznej spowoduje zmniejszenie dobrobytu społecznego, ponieważ jej koszt alternatywny poniesiony przez społeczeństwo jest wyższy niż zwrot uzyskany przez przedsiębiorcę z inwestycji finansowej⁴⁴³.

Jednocześnie, gdy mowa o środkach oddziaływania ekonomicznego, to na uwadze – poza procesem dystrybuowania zasobami pieniężnymi – trzeba mieć również środki, w których pieniądź nie występuje w postaci strumieni bądź zasobów, lecz jako tak zwane kategorie

⁴³⁹ M. Guziński, *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym* [w:] Administracyjne prawo gospodarcze, Kolonia Limited, Wrocław 2009, str. 257-258.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, str. 294.

⁴⁴¹ K. Strzyczkowski, *Prawo... op. cit.*, wyd. 6, str. 200-201.

⁴⁴² J. Małecki, *Bodźce i sankcje prawnofinansowe*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1981, nr 1, str. 187.

⁴⁴³ L. Kállay, T. Takács, *The impact of public subsidies on investment and growth: Policy about evaluation, selection and monitoring*, *Journal of Policy Modeling*, Volume 45, Issue 5, September–October 2023, str. 895-909.

pieniężne (np. stopy oprocentowania kredytów, stawki, ulgi i zwolnienia podatkowe, stawki amortyzacyjne, ceny⁴⁴⁴)⁴⁴⁵. Na rynku sportowym tego rodzaju państwowe środki oddziaływania ekonomicznego przejawiają się w postaci stosowania określonych stawek, ulg i zwolnień podatkowych, cen oraz stawek czynszu – za najem bądź dzierżawę obiektów sportowych niebędących własnością podmiotów rynku sportowego, które są odpowiednio najemcami bądź dzierżawcami.

2.2. Prawne formy działania administracji gospodarczej wykorzystywane przy udzielaniu pomocy państwa

W doktrynie prawa (zarówno publicznego prawa gospodarczego, jak i prawa administracyjnego) dość zgodnie przyjmuje się, że jednym z pierwszych autorów w powojennej literaturze prawniczej, który stworzył kanon typologii form prawnych działania administracji państwowej, był J. Starościak⁴⁴⁶, co jest aprobowane przez przedstawicieli doktryny⁴⁴⁷. D. Kijowski wskazuje przy tym, że zdaniem J. Starościaka poprzez prawną formę działania administracji należy rozumieć „prawnie określony sposób realizacji zadań przez organy administracyjne”. W ostatnim ze swych dzieł autor ten zmodyfikował wcześniejsze podejście do tego pojęcia, twierdząc, że prawne formy działania administracji, to „regulowane prawem instrumenty, za pośrednictwem których administracja może działać”⁴⁴⁸.

To ostatnie pojęcie „prawnych form działania administracji” jest bardzo bliskie rozumieniu tego pojęcia w doktrynie publicznego prawa gospodarczego. Wydaje się, że najbardziej uniwersalną systematykę prawnych form działania przedstawił K. Strzyczkowski –

⁴⁴⁴ Poprzez cenę – w opinii autora – na gruncie omawianych zagadnień należy rozumieć również stawkę czynszu, z uwagi na potoczne rozumienie pojęć „cena najmu” czy „cena dzierżawy”, które nie są pojęciami prawniczymi, jednak w naukach ekonomicznych są powszechnie używane.

⁴⁴⁵ J. Małecki, *Bodźce...*, *op. cit.*, str. 188. Zob. również A. Gwiazda, *Bodźce finansowe dla przemysłu spożywczego Unii Europejskiej*, str. 16-17, który omawiając „bodźce finansowe” wskazuje na granty, pożyczki udzielane na preferencyjnych warunkach, gwarancje kontyngentowe, preferencyjną stopę procentową oraz ulgi podatkowe.

⁴⁴⁶ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, w szczególności str. 9-11, oraz str. 13-14.

⁴⁴⁷ Pogląd ten prezentują m.in. B. Popowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle koncepcji „ciągu działań prawnych” i jej wpływ na ocenę umowy o PPP* [w:] Środki prawne publicznego prawa gospodarczego, red. Leon Kieres, Kolonia Limited, Wrocław 2007, str. 161 oraz D. R. Kijowski, *Pojęcie prawnych form działania administracji* [w:] Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2016, str. 217.

⁴⁴⁸ D. R. Kijowski, *Pojęcie...*, *op. cit.*, str. 219.

proponowane przez niego ujęcie zostanie przedstawione w dalszej części niniejszego rozdziału⁴⁴⁹.

W odniesieniu do publicznego prawa gospodarczego, jednym z najbardziej doniosłych ustaleń jej doktryny jest swoistość prawnych form w dziedzinie poddanej regulacji publicznego prawa gospodarczego. Stwierdzenie odrębności prawnych form działania organów administracji gospodarczej uzasadnia szczególny przedmiot regulacji prawnej – gospodarka jako specyficzny obszar działalności. Formy indywidualnych, jak i generalnych aktów organów administracji gospodarczej, aktów jednostronnych i dwustronnych oraz aktów niesformalizowanych mają cechy szczególne w stosunku do aktów organów administracji powszechnej. Cechy wyróżniające tych aktów występują w silnym związku z obszarem skutków prawnych działań podejmowanych przez organy administracji publicznej – z uwagi na fakt, że gospodarka jest sferą aktywności charakteryzującą się wielością powiązań i zależności jej uczestników: przedsiębiorców, kontrahentów, konkurentów i konsumentów. W konsekwencji przynajmniej niektóre działania podjęte przez organy administracji publicznej stanowią źródło relacji, które różnią się od relacji typowych dla tradycyjnych aktów administracji⁴⁵⁰.

Należy również zaznaczyć, że przy charakteryzowaniu prawnych form działania administracji gospodarczej autor będzie się koncentrował na zewnętrznej sferze działalności administracji publicznej, na dalszym planie pozostawiając wewnętrzną sferę działalności administracji publicznej.

2.2.1. Specyfika otwartego katalogu prawnych form działania administracji publicznej

W doktrynie publicznego prawa gospodarczego podnosi się, że coraz bardziej złożone i zmieniające się pod wpływem różnych czynników stosunki gospodarcze pociągają za sobą konieczność szukania skutecznych działań, najbardziej adekwatnych do tych stosunków i ogólnych założeń ustrojowych. T. Rabska wskazuje, że z tego względu tradycyjne

⁴⁴⁹ W przedmiocie przedstawienia innego sposobu ujęcia katalogu (klasyfikacji) prawnych form działania administracji poza J. Starościakiem, zob. B. Popowska, M. Strzelbicki, *Publiczne prawo gospodarcze. Część ogólna oraz prawo prywatnej i publicznej działalności gospodarczej. Kompendium*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008, str. 99-100; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 10, Warszawa 2022, str. 351-359.

⁴⁵⁰ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 7, *op. cit.*, str. 220.

publicznoprawne formy, tworzące podstawowy katalog działań administracyjno-prawnych – do których sięganie było w zasadzie regułą w początkowym okresie – stają się niewystarczające. Charakterystyczne staje się dążenie do ustalania charakteru prawnego działań w odniesieniu do poszczególnych sprawowanych funkcji, konkretnych zadań ograniczonych do określonych działów gospodarki, itp. Autorka ta wskazuje również, że jeżeli są podejmowane próby ogólniejszej charakterystyki i klasyfikacji, to na ogół nie obejmują one całości form działalności administracji. Jednocześnie, coraz trudniej, ze względu na różnorodność regulowanych zagadnień, jak i na bardzo różny (i nieprecyzyjny) sposób ustalania kompetencji organów do podejmowania działań, ustalić ich wyczerpujący katalog i – opierając się na jednolitych kryteriach – wprowadzić przejrzystą klasyfikację. Nie ułatwiają tego przepisy prawne ze względu na brak jednolitej aparatury pojęciowej dotyczącej form działania, a sam stan prawa w tym zakresie – wielość aktów prawnych, brak między nimi koordynacji, niekończące się nowelizacje – autorka ocenia krytycznie⁴⁵¹.

Wartościowe uwagi na temat wielości stosowanych przez ustawodawcę form prawnych działania czyni K. Kokocińska, która przedstawiając w swojej pracy prawne formy działania administracji w sferze polityki rozwoju, w uwagach końcowych wskazuje, że większości stosowanych form działania administracji publicznej w sferze polityki rozwoju nie można zaklasyfikować wprost do znanych klasycznych form prawnych działania, na przykład dokumenty strategicznego planowania rozwoju do typowych aktów planowania. W opinii autorki klasyczne rozwiązania wzbogacono, nadając im przez to nowy kształt⁴⁵².

B. Popowska wskazuje, że ze swej istoty administracja wykonuje przypisane jej zadania publiczne w ramach władztwa publicznego, a więc – jeśli chodzi o działania prawne – głównie w formach władczych. Podmioty tej administracji mogą też korzystać z nie władczych, dwustronnych form działania, w tym z umów, jako *stationes fisci* Skarbu Państwa lub korzystając z osobowości prawnej, np. jednostki samorządu terytorialnego. Raczej powszechnie przyjmuje się, że umowy są formą właściwą dla regulacji stosunków z podmiotami spoza aparatu administracji (z reguły w innych kategoriach traktuje się np. porozumienia administracyjne). Mogą to być typowe umowy cywilnoprawne, ale wtedy, gdy jedną ze stron jest podmiot publiczny, zawieranie takich umów i ich wykonywanie poddane jest nie tylko reżimowi prawa prywatnego, ale i reżimowi prawa publicznego. To ostatnie

⁴⁵¹ T. Rabska, *Działania administracji... op. cit.*, str. 29-30.

⁴⁵² K. Kokocińska, *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju* [w:] Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej, red. naukowa Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009, w szczególności str. 177-178.

przewiduje możliwość zastosowania formy umowy, ale z reguły określa też warunki i tryb jej zawarcia, przesłanki ważności, itd. Zatem fakt, że stroną umowy jest podmiot publiczny, wpływa na jej specyfikę, ale w dalszym ciągu, pod względem kwalifikacji prawnej, jest to forma umowy cywilnoprawnej, stosowana przez administrację. Najczęściej stosowanymi przez administrację umowami są zamówienia publiczne⁴⁵³. Pamiętać jednak należy o głównej zasadzie, stanowiącej aksjomat administracyjnego prawa gospodarczego – administracja ma władczo wkraczać za pomocą aktów generalnych i aktów administracyjnych w sferę praw, obowiązków jednostki wtedy i tylko wtedy, gdy ma do tego wyraźne upoważnienie wynikające z przepisów ustrojowych, materialnoprawnych i proceduralnych zawartych w ustawie⁴⁵⁴.

Widać zatem, że trudno jest stworzyć zamkniętą klasyfikację prawnych form działania administracji gospodarczej, a biorąc pod uwagę mnogość głosów pojawiających się w doktrynie prawniczej można zaryzykować stwierdzenie, że nie jest to możliwe. Taki wniosek nie jest odosobniony w doktrynie – J. Gola podnosi, że umiejscowione w doktrynie prawa administracyjnego poglądy odnoszące się do wyodrębnienia i podziału poszczególnych prawnych form działania nie są jednolite i nie został stworzony ich wyczerpujący katalog⁴⁵⁵. Autor ten wyróżnia systematyzację działań administracji publicznej na podstawie sfery zewnętrznej i sfery wewnętrznej. W pierwszej umiejscowiono następujące formy działania: stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie porozumień administracyjnych, zawieranie umów, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej oraz wykonywanie czynności materialno-technicznych. Natomiast w sferze stosunków wewnętrznych zamieszczono polecenia i wytyczne⁴⁵⁶. W dalszej części niniejszego rozdziału zostanie podjęta próba sklasyfikowania prawnych form działania administracji gospodarczej – w odniesieniu do rynku sportowego.

⁴⁵³ B. Popowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, *op. cit.*, str. 172-173.

⁴⁵⁴ A. Chełmoński, *Zasady ogólne prawa publicznego* [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, str. 56.

⁴⁵⁵ Zob. również: W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu. t. 1. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 240 i n.; A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, wyd. 13, Wrocław 2010, s. 328; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Marek Wierzbowski, Wydawnictwa Prawnicze PWN, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 287 i n.; W. Chróścielewski, *Imperium a gestia działania gestii w działaniach administracji publicznej (W świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, Państwo i Prawo, z. 6, 1995 r., s. 49 i n.

⁴⁵⁶ J. Gola, *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2021, str. 126-127, oraz przywołany tam J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977, str. 231.

2.2.2. *Pojęcie i klasyfikacja prawnych form działania administracji gospodarczej*

Przechodząc do katalogu i klasyfikacji prawnych form działania administracji gospodarczej, należy rozpocząć od rozważań poczynionych przez K. Strzyczkowskiego. Wskazuje on bowiem, że charakter prawnego instrumentarium organów administracji gospodarczej jest determinowany przez przyjętą metodę ingerencji organów władzy publicznej w sferę gospodarki, czyli intensywność stosowania określonej metody regulacji prawnej charakterystycznej dla publicznego prawa gospodarczego i założeń tej dziedziny prawa. Dobór prawnych form działania administracji gospodarczej powinien być ukierunkowany na takie prawne formy, które najlepiej służą wykonywaniu funkcji (zadań) realizowanych przez organy administracji gospodarczej, każda zaś forma prawna działania musi być określona przez obowiązujące przepisy prawa, co wynika z zasady legalizmu; nie tylko więc zakres ingerencji organów administracji w sferę gospodarki, ale też sposób ingerencji, muszą mieć wyraźne podstawy prawne⁴⁵⁷. Prawodawca polski nie sformułował zamkniętego katalogu prawnych form działania administracji gospodarczej, co więcej – za T. Rabską – ustalenie katalogu i klasyfikacji prawnych form działania w dziedzinie poddanej regulacji prawa publicznego gospodarczego jest utrudnione ze względu na znaczne zróżnicowanie i niepełne określenie kompetencji organów upoważnionych do ich podejmowania⁴⁵⁸.

Na wielość sposobów rozumienia pojęcia „prawne formy działania administracji gospodarczej” oraz dokonywania ich podziału wskazuje również K. Pańlowicz – podnosi ona, że można je rozumieć dwojako, a nawet trojako. Po pierwsze, jako formy prawno-organizacyjne, poprzez które administracja gospodarcza jest wykonywana (np.: organy administracji, organy opiniodawcze, zakłady, pełnomocnicy, itp.). Po drugie jako formy prawne w sensie ścisłym, oznaczające określone typy aktów prawnych, ogólne konstrukcje prawne, za pomocą których administracja kieruje i nadzoruje gospodarkę. Na przykład: akty indywidualne jak decyzja administracyjna czy umowa, różne formy aktów normatywnych, na przykład ustawy i rozporządzenia czy liczna grupa form (aktów) nienazwanych. Pojęcie „prawnych form”, w trzecim rozumieniu, używane jest też niekiedy na oznaczenie merytorycznej treści, konkretnego instrumentu czy środka prawnego, skonkretyzowanego przedmiotu formy prawnej w sensie ścisłym, tj. typu aktu prawnego – krótko mówiąc, na oznaczenie środka prawnego będącego treścią decyzji bądź umowy lub też innego typu aktu

⁴⁵⁷ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 210.

⁴⁵⁸ T. Rabska, *Działania administracji...* *op. cit.*, str. 30.

prawnego. W tym trzecim znaczeniu formami prawnymi działania administracji jest np.: udzielenie koncesji, wydanie zezwolenia lub licencji, wyrażenie zgody, dopuszczenie do obrotu, wstrzymanie produkcji, zakaz używania, itp.⁴⁵⁹.

Na tle tematyki niniejszej pracy, która związana jest z oceną pomocy państwa, warto również zauważyć, że B. Popowska dostrzega w obszarze pomocy publicznej „dostarczyciela” wielu przykładów do rozważań nad formami działania podmiotów administracji gospodarczej⁴⁶⁰, ponieważ prawo pomocy publicznej dostarcza przykładów tak ukształtowanych działań administracji publicznej w konkretnych indywidualnych sytuacjach, które były interpretowane wyłącznie na płaszczyźnie prawa cywilnego, a także przykładów takich rozwiązań, których wykładnia pozwala na wyodrębnienie działania w formie decyzji poprzedzającej zawarcie umowy cywilnoprawnej. Autorka podnosi, że ustawodawstwo i praktyka innych państw wskazują na możliwość wprowadzenia do polskiego porządku prawnego kolejnego rozwiązania: zastosowanie umowy administracyjnej stanowiącej typową prawną formę działania administracji. Wskazuje przy tym, że poszukiwanie nowych prawnych form działania administracji jest znakiem czasu, co nie musi oznaczać ograniczania czy pomniejszania roli form, które się przyjęły i pozwalają administracji dobrze wypełniać jej zadania⁴⁶¹.

M. Stoczkiewicz podnosi natomiast, że zagadnienie form udzielania pomocy państwa związane jest z kategoriami podmiotów, które tej pomocy udzielają. Zauważa jednocześnie, że choć organy administracji stanowią znaczącą grupę w tym zbiorze, to kategorii tej nie wyczerpują. W sytuacji, gdy pomoc państwa jest udzielana przez organy administracji, to można przyjąć, że jest ona udzielana z wykorzystaniem jednej z prawnych form działania administracji. Sama czynność udzielania pomocy państwa może zostać zrealizowana zarówno z wykorzystaniem: form władczych, jak i nie władczych, form wywołujących skutki w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej, aktów generalnych i konkretnych, tych form, które są przejawem działania administracji w sferze *imperium*, jak i w sferze *dominium*. W sytuacji, gdy pomoc państwa udzielana jest przez podmiot niebędący organem administracji (np. przez

⁴⁵⁹ K. Pawłowicz, *Prawne formy działania administracji gospodarczej – kierunki zmian i próba oceny* [w:] Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej, red. naukowa Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009, str. 67.

⁴⁶⁰ Autorka nawiązuje tu do tytułu swojej pracy, tj. *Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej; konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa?*

⁴⁶¹ B. Popowska, *Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej* [w:] Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej, red. naukowa Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009, str. 77-79.

przedsiębiorcę publicznego), formy udzielania tej pomocy wykraczają poza formy działania administracji. W tym przypadku formy udzielania pomocy państwa stanowią kategorię znacznie szerszą i nie ograniczają się tylko do prawnych form działania administracji publicznej⁴⁶².

W dalszej części niniejszego rozdziału osiã rozważeń dotyczących podziału form aktywności administracji publicznej gospodarczej będzie ten dokonany przez K. Strzyczkowskiego – z uwagi na fakt, że uniwersalnie prezentuje on poglądy wyrażone w doktrynie publicznego prawa gospodarczego. Dzieli on formy działania administracji gospodarczej na: akty generalne, akty indywidualne⁴⁶³, umowy prawa prywatnego (formy prywatnoprawne) oraz umowy prawa publicznego (umowy publicznoprawne)⁴⁶⁴.

Podział ten wykazuje jednocześnie wiele podobieństw z podziałami dokonywanymi w doktrynie prawa administracyjnego, dotyczącymi form prawnych działania administracji publicznej. Dla przykładu można przytoczyć podział dokonany przez J. Łętowskiego, który w ramach form prawnych działania administracji wyróżniał stanowienie norm, planowanie i plany, akt administracyjny, przyrzeczenie, umowę (porozumienia oraz umowy cywilnoprawne), działania rzeczowe administracji oraz niewładcze działania administracji państwowej⁴⁶⁵. Na tle prawa administracyjnego gospodarczego akt administracyjny jest aktem stosowania prawa publicznego przez właściwe organy administracji gospodarczej. W wyniku tego procesu indywidualizowany jest jego uczestnik oraz konkretyzowany przedmiot stosunku administracyjnoprawnego. Akt administracyjny posiada znamię władczości, zaś podstawą prawną jego wydania jest norma zawarta w przepisach prawa, której rodzaj związany jest z kategoriã adresata⁴⁶⁶.

Natomiast E. Ura i E. Ura przyjmują za podstawowe kryterium podziału form prawnych działania administracji na formy władcze i niewładcze. Przez działania władcze rozumieją oni działania jednostronne, które charakteryzują się tym, że podmiot administracji publicznej może władczo rozstrzygać o sytuacji prawnej innego podmiotu – tu wskazują akty normatywne oraz akty administracyjne indywidualne. Jako przykład działań niewładczych wskazują natomiast

⁴⁶² M. Stoczkiewicz, *Formy i zakres pomocy państwa. Wybrane zagadnienia* [w:] Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej, red. naukowa Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009, str. 392-393.

⁴⁶³ Na potrzeby niniejszej rozprawy akty indywidualne należy omówić łącznie z czynnościami faktycznymi administracji publicznej.

⁴⁶⁴ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 210 i n.

⁴⁶⁵ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990, str. 129-209.

⁴⁶⁶ K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki...*, *op. cit.* str. 381.

porozumienia administracyjne, umowy cywilnoprawne oraz ugodę administracyjną⁴⁶⁷. Można zatem stwierdzić, że klasyfikacje te krzyżują się, zaś podstawowym kryterium podziału – uniwersalnym zarówno dla doktryny prawa administracyjnego, jak i doktryny publicznego prawa gospodarczego – jest podział na formy władcze i niewładcze działania administracji państwowej⁴⁶⁸. K. Ziemiński wskazuje, że w jego opinii sformułowanie zamkniętego katalogu form prawnych działania administracji rozumianego jako wyczerpujący, niezmienny system obejmujący całość form prawnych działania jest niemożliwe⁴⁶⁹.

2.2.2.1. Akty generalne

Akty generalne, czyli akty o charakterze generalno-abstrakcyjnym, wchodzi bezspornie w zakres prawnych form działania organów administracji gospodarczej. To przejaw tendencji zwiększającej rolę aktów generalnych (ogólnych) w procesie wykonywania przez organy administracji gospodarczej (funkcji) zadań w stosunku do gospodarki. K. Strzyżkowski definiuje je jako akty prawne o powszechnej mocy obowiązującej stosowane w stosunku do adresatów znajdujących się w ogólnie, a nie indywidualnie określonej sytuacji⁴⁷⁰. K. Ziemiński wskazuje natomiast, że rodzajami aktu generalnego w sferze zewnętrznej działania administracji są konstytucyjnie uregulowane akty, takie jak rozporządzenia, tj. akty stanowione przez organy o właściwości rozciągającej się na obszar całego kraju oraz akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym oraz porządkowym⁴⁷¹.

E. Ura wyróżnia, jako formę działania, akty normatywne administracji, będące formą stanowienia przez administrację przepisów prawnych podporządkowanych ustawie. Zgodnie ze sformułowaną przez nią definicją za akt normatywny należy uważać akt jednostronny, ustanowiony przez kompetentny organ administracji publicznej, w trybie określonym prawem, zawierający w swej treści normę prawną. Akty normatywne administracji mogą mieć różne konstruowane podstawy prawne. Akty normatywne mogą być stanowione w sferze zewnętrznej, jak i w sferze wewnętrznej działania administracji. Zasadą jest, by podstawą

⁴⁶⁷ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999, str. 75-100.

⁴⁶⁸ Bardzo szeroko przeglądu literatury polskiej w zakresie prawnych form działania administracji dokonuje K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, wyd. 1, Poznań 2005, str. 15-76.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, str. 94-95.

⁴⁷⁰ K. Strzyżkowski, *Prawo... op. cit.*, str. 212.

⁴⁷¹ K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny...*, *op. cit.*, str. 145.

prawną powszechnie obowiązujących aktów normatywnych administracji był przepis zawarty w ustawie, wyraźnie upoważniający określony organ administracji do wydania danego aktu normatywnego w określonej przedmiotowo dziedzinie. Forma aktów normatywnych administracji powinna być wyraźnie określona przepisami ustawy. Wymóg ten został spełniony jedynie w odniesieniu do rozporządzeń i zarządzeń wykonawczych, zaś pozostałe akty normatywne stanowione przez administrację przyjmują formę uchwał, instrukcji, wytycznych, pism wewnętrznych czy tzw. zarządzeń wewnętrznych i wydawane są na podstawie ogólnej kompetencji administracyjnej⁴⁷². Za uznaniem instrukcji oraz regulaminów jako aktów normatywnych administracji, gdy zawierają one normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, obowiązujące określone klasy adresatów, opowiedział się również Trybunał Konstytucyjny⁴⁷³.

W odniesieniu do władczych form działania administracji, dotyczących nie aktów normatywnych, a aktów administracyjnych (w kontekście potencjalnego sprawowania władztwa przez organy administracji gospodarczej) E. Szewczyk i M. Szewczyk wskazują, że istota generalnego aktu administracyjnego sprowadza się do tego, że stanowi on formę prawną pozostającą w dyspozycji wykonujących administrację publiczną, który ma wszystkie cechy indywidualnego aktu administracyjnego z wyjątkiem cechy określania adresata (adresatów) tego aktu w sposób indywidualny. Oznacza to, że kreowane nim normy postępowania nie określają adresatów wskazanych nim zachowań w sposób indywidualny, lecz – podobnie jak to jest w przypadku norm postępowania kreowanych aktami normatywnymi – określają adresatów wskazanych nim zachowań w sposób generalny. Sytuacje oraz zachowania, które mają być pod jego wpływem realizowane, określane są w sposób konkretny – podobnie jak ma to miejsce w przypadku indywidualnych aktów administracyjnych. Akt ten zatem sprawia wrażenie aktu (formy działania) o charakterze pośrednim pomiędzy aktem normatywnym a indywidualnym aktem administracyjnym. Na istotę generalnego aktu administracyjnego składają się zatem: jego przynależność do prawnych form stosowania, a nie stanowienia prawa, i to prawa administracyjnego materialnego oraz charakter poszczególnych elementów struktury słownej norm postępowania kreowanych przy użyciu tej formy działania, który sprawia, że normy postępowania zawarte w takim akcie mają charakter norm generalno-konkretnych⁴⁷⁴. Jednocześnie autorzy zadają następujące pytanie: czy generalny akt administracyjny jest

⁴⁷² E. Ura, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, wyd. 4, Warszawa 2021, str. 151-152.

⁴⁷³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88.

⁴⁷⁴ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2014, str. 91-92.

prawną formą działania administracji, całkowicie odrębną od aktu normatywnego i aktu administracyjnego, czy też jest to jedynie odmiana któregoś z tych aktów? Jest on bowiem rozumiany przez nich jako akt kreujący normy generalno-konkretne, przynależy do aktów stosowania, a nie stanowienia prawa. Jest więc aktem administracyjnym, a nie aktem normatywnym, albowiem jego podjęcie wymaga dokonania ustaleń odnoszących się do stanu faktycznego danej sprawy, a następnie dokonania procesu subsumcji. Wydanie generalnego aktu administracyjnego polega zatem na zastosowaniu normy prawnej, a więc normy generalnej i abstrakcyjnej do konkretnej sytuacji – można go zatem określić jako władcze i jednostronne oświadczenie woli organu wykonującego zadanie z zakresu administracji oparte na przepisach prawa administracyjnego, określające sytuację ogólnie wskazanego adresata w konkretnie określonej sytuacji⁴⁷⁵. Istotne jest jednak podkreślenie, że generalny akt administracyjny stanowi przejaw stosowania prawa, a nie stanowienia prawa.

Akty generalne w formie uchwał, rozporządzeń, zarządzeń upoważnionych organów administracji gospodarczej stanowią formę dla środków realizacji polityki gospodarczej państwa w różnych dziedzinach życia gospodarczego, np. w dziedzinie rozwoju czy pomocy publicznej⁴⁷⁶.

2.2.2.2. Akty indywidualne oraz czynności faktyczne

Indywidualne akty organów administracji gospodarczej stanowią podstawową i najczęściej stosowaną formę realizacji prawa publicznego gospodarczego jako przejaw woli organu administracji gospodarczej, wyrażonej na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa i przyznanych kompetencji, skierowany do indywidualnie określonego podmiotu w konkretnej sprawie, związanej z jego działalnością. Do najczęściej stosowanych form, według K. Strzyczkowskiego, należą decyzja administracyjna, postanowienie oraz decyzja administracyjno-gospodarcza⁴⁷⁷. Katalog ten należy poszerzyć o czynności faktyczne administracji publicznej, wyróżniane osobno przez naukę prawa administracyjnego.

K. Ziemiński jako rodzaje aktu indywidualnego w sferze zewnętrznej działalności administracji publicznej wyróżnia decyzje, postanowienia, akty nadzoru (np. stwierdzenie

⁴⁷⁵ *Ibidem*, str. 157-159.

⁴⁷⁶ K. Strzyczkowski, *Prawo...* wyd. 6, *op. cit.* oraz przytoczony tam pogląd T. Rabskiej, str. 212.

⁴⁷⁷ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 212-213.

nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego, czy też stwierdzenie wydania takiej uchwały z naruszeniem prawa), akty współdziałania (zajęcia stanowiska), a także inne akty (tzw. akty niesformalizowane, nie mające cech formalnych określonych obowiązującym prawem, tak jak w przypadku decyzji bądź postanowienia)⁴⁷⁸.

E. Ura wskazuje, że decyzja administracyjna jest najbardziej rozpowszechnioną i typową formą aktu administracyjnego. Jest to jednostronny, władczy akt organu administracji publicznej, rozstrzygający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu niewynikającą z organizacyjnego lub służbowego podporządkowania organowi, który ją wydał, niezależnie od nazwy nadanej w przepisach temu aktowi. Decyzja jest więc aktem: jednostronnym, władczym, zewnętrznym, indywidualnym, konkretnym, rozstrzygającym sprawę (akt decydowania), mogącym przyjmować różne nazwy (zezwozenie, pozwolenie, nakaz, zakaz)⁴⁷⁹.

Czynności faktyczne administracji występują w sytuacji, w której przepisy nakazują organowi dokonanie pewnego działania w sensie czysto fizycznym. Jako najistotniejsze na gruncie niniejszej pracy należy wskazać czynności materialno-techniczne, czyli te działania organów administracji, które są oparte na wyraźnej podstawie prawnej i wywołują konkretne skutki prawne, a także działania administracji łączące się z techniką administrowania i techniką oddziaływania administracji publicznej na stosunki prawa materialnego. Upoważnienia do podejmowania tych czynności wynikają bądź z aktu normatywnego, bądź z aktu administracyjnego. Ich cechą charakterystyczną jest wywoływanie określonych skutków prawnych przez fakty, a nie przez tworzenie norm porządku prawnego⁴⁸⁰. Jako przykład czynności faktycznej administracji należy wskazać ustalenie wysokości oraz wypłacenie dotacji.

Osobno należy jeszcze omówić wyróżnione przez K. Strzyckowskiego decyzje administracyjno-gospodarcze. Podnosi on, że prawo publiczne gospodarcze przewiduje podejmowanie przez upoważnione organy państwowe indywidualnych aktów administracyjnych w szczególnym trybie nieuregulowanym w k.p.a. oraz w trybie odwołującym się do przepisów tego aktu prawnego. Szczególny charakter tych aktów wynika z odrębnej regulacji procedur, przewidujących swoisty system środków prawnych oraz kontroli sądowej, co wynika z konieczności dostosowania formy aktów administracji gospodarczej do

⁴⁷⁸ K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny...*, op. cit., str. 145.

⁴⁷⁹ E. Ura, *Prawo administracyjne*, op. cit., str. 162-163.

⁴⁸⁰ *Ibidem*, str. 187-189.

specyfiki regulowanych spraw gospodarczych⁴⁸¹. Typologia decyzji administracyjno-gospodarczych opiera się na wyodrębnieniu rodzajów decyzji administracyjno-gospodarczych w oparciu o kryteria: podstawa prawna, tryb wnoszenia odwołania, kontrola sądowa⁴⁸². Kryteria te stanowią zatem podstawę identyfikacji swoistych dla publicznego prawa gospodarczego prawnych form działania administracji gospodarczej, odbiegających od form typowych dla prawa administracyjnego.

2.2.2.3. Formy prywatnoprawne

Korzystanie z form prawa prywatnego (umowy cywilnoprawne) przez organy administracji publicznej ma być wyrazem coraz szerszego wykorzystania zasady swobody umów w sektorze publicznym. Jednak z uwagi na fakt, że administracja publiczna jest związana wymogiem działania na podstawie i w granicach prawa, sytuacja nie jest tak jednoznaczna. R. Szczepaniak na tym tle podnosi, że praktycznie we wszystkich systemach prawnych pojawia się problem kompromisu pomiędzy konstytucyjną zasadą związania władzy publicznej prawem (konstytucyjna zasada legalizmu), a potrzebą zapewnienia określonej operatywności administracji dla uzyskania maksymalnej efektywności jej działań. Przy rozpatrywaniu tego zagadnienia niewątpliwie należy mieć też na uwadze potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego – problem ten wiąże się bowiem z kwestią ewentualnych skutków prawnych zawarcia umowy przez nieupoważniony do tego podmiot publiczny. Zwrócić trzeba również uwagę na specyfikę samorządu terytorialnego, która w pewnym stopniu wywiera wpływ na kwestię swobody umów tego fragmentu administracji publicznej. Sama problematyka swobody umów w sektorze publicznym nierozzerwalnie splata się jeszcze z tak fundamentalnymi kwestiami jak zakres zdolności prawnej podmiotów publicznych i zakres praw podmiotowych im przysługujących, co dodatkowo potęguje jej złożoność⁴⁸³. Eksponuje się także pozytywną rolę umowy w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Umowa ma bowiem zapewniać partnerskie traktowanie obywateli przez organy władzy publicznej⁴⁸⁴. Autor ten

⁴⁸¹ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 214-215.

⁴⁸² B. Popowska, M. Strzelbicki, *Publiczne prawo gospodarcze...*, *op. cit.*, str. 101.

⁴⁸³ R. Szczepaniak, *I. Wprowadzenie. Swoboda umów w sektorze publicznym ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń polskich i niemieckich* [w:] *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium porównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*, red. Rafał Szczepaniak, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020, str. 201.

⁴⁸⁴ R. Szczepaniak, *Konstytucyjne zasady i wartości a swoboda umów podmiotów publicznych* [w:] *Konstytucyjne bariery...*, *op. cit.*, str. 206.

zwraca również uwagę przy zawieraniu umów przez administrację na konieczność istnienia podstawy prawnej do jej zawarcia. Podkreśla, że w polskiej nauce prawa administracyjnego wyrażono pogląd, że art. 9 ust. 1 ustawy⁴⁸⁵ z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁸⁶, art. 6 ust. 1 ustawy⁴⁸⁷ z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym⁴⁸⁸ oraz art. 8 ust. 1 ustawy⁴⁸⁹ z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa⁴⁹⁰ *expressis verbis* ogólnie deklaruje możliwość zawierania przez jednostki samorządu terytorialnego umów z podmiotami prywatnymi w celu wykonywania ich zadań nie stanowią wystarczającego materialnoprawnego upoważnienia do ich zawierania. Są to tzw. przepisy ustrojowe prawa administracyjnego, a ich celem jest jedynie zaliczenie umów do prawnych form działania administracji samorządowej. Dlatego też prezentuje on stanowisko, że obecnie silniejsze racje natury konstytucyjnej przemawiają za stanowiskiem, iż posłużenie się przez podmiotu sektora publicznego wymaga podstawy prawnej. W szczególności ranga art. 7 Konstytucji RP sprawia, że regulacje klasycznej cywilistyki muszą ustąpić przed regulacją wyższego rzędu – czyli przed Konstytucją RP. Swój wywód w tym zakresie kończy on stwierdzeniem, że tak jak Konstytucja RP stanowi podstawę swobody umów podmiotów prywatnych, tak również stanowi podstawę uznania, że w odniesieniu do podmiotów publicznych możliwość zawarcia umowy wymaga mniej lub bardziej wyraźnej podstawy ustawowej – natomiast intensywność związania administracji prawem przy zawieraniu umów może być przedmiotem dyskusji⁴⁹¹. R. Szczepaniak podkreśla również, że sam art. 353¹ k.c. nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej zawierania umów przez podmioty publiczne. O ile bowiem granice swobody umów wskazane w tym przepisie odnoszą się również do organów władzy publicznej w tym sensie, że również one muszą je respektować, to nie stanowiłoby to wystarczającego wyrazu respektowania zasady legalizmu⁴⁹².

K. Kokocińska zauważa, że doktryna prawa publicznego od lat wskazuje, że tradycyjne publicznoprawne formy działania administracji publicznej stają się niewystarczające, a różnorodność działań, ich form i metod, wynikająca z gwałtownego rozwoju stosunków

⁴⁸⁵ Art. 9 ust. 1 u.s.g.: W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

⁴⁸⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688, dalej jako: u.s.g.

⁴⁸⁷ Art. 6 ust. 1 u.s.p.: W celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami.

⁴⁸⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 107, dalej jako: u.s.p.

⁴⁸⁹ Art. 8 ust. 1 u.s.w.: W celu wykonywania zadań województwo tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne oraz może zawierać umowy z innymi podmiotami.

⁴⁹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 566, dalej jako: u.s.w.

⁴⁹¹ *Ibidem*, str. 225-230 i przytoczeni tam: J. Boć, K. Bandarzewski oraz P. Chmielnicki.

⁴⁹² *Ibidem*, str. 231.

społeczno-gospodarczych, powoduje, że wiele regulacji prawnych rodzi wątpliwości, również co do charakteru prawnego działania⁴⁹³. Dodaje również, że w badaniach nad prawnymi formami działania administracji publicznej kluczowe znaczenie odgrywa zakres swobody jej działania. Swobodę administracji publicznej należy również odnieść do wyboru prawnej formy działania – wyboru w zakresie publicznoprawnych i prywatnoprawnych form realizacji zadań publicznych⁴⁹⁴.

K. Pawłowicz wskazuje, że wobec nowych technik i zadaniowych metod zarządzania oraz kierowania gospodarką administracja coraz częściej posługuje się już nie tyle formą decyzji administracyjnej, co instytucjami prawa cywilnego, zwłaszcza umowami, za pomocą których niejako kontraktuje u przedsiębiorców⁴⁹⁵ wykonanie założonych centralnie celów i zadań. Umowy te mają cechy czynności adhezyjnych, gdyż przedsiębiorca może warunki, na których są mu na przykład udostępniane unijne środki, przyjąć lub odrzucić. W opinii autorki forma prawna umowy jest w dziedzinie pomocy publicznej przez administrację nadużywana (w tym przypadku nie jest ona przejawem obowiązywania autonomii woli strony ani jej wolności) i nie daje przedsiębiorcy tak skutecznych możliwości ochrony jego interesów, jakie daje relacja oparta na decyzji administracyjnej i odpowiadająca jej procedura sądowej kontroli legalności działania administracji. Autorka zauważa, że większość działań administracji, mających na celu rozdysponowanie publicznych środków finansowych, realizowanych jest obecnie właśnie z wykorzystaniem formy umowy (pożyczki, kredytu, dotacji, itp.)⁴⁹⁶.

Podsumowując, prywatnoprawne formy działania znajdują zastosowanie raczej w realizacji zadań w sferze *dominum* aktywności administracji publicznej. K. Kokocińska wskazuje zresztą, że odpowiednio, realizacja zadań w sferze *imperium* wymaga aktu administracyjnego, a w sferze *dominium*, w świadczeniach na rzecz obywateli przez administrację, zastosowanie znajdują bardziej elastyczne formy działania⁴⁹⁷. Wydaje się, że wspieranie sportu przez organy władzy publicznej rzeczywiście bliższe jest sferze *dominium* aniżeli sferze *imperium*, gdyż polega na wykonywaniu czynności należących do szeroko pojętego zarządu mieniem⁴⁹⁸.

⁴⁹³ K. Kokocińska, *Problematyka form typu konsensualnego w działalności administracji publicznej* [w:] *Konstytucyjne bariery...* *op. cit.*, str. 165-166.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, str. 168.

⁴⁹⁵ I nie tylko u przedsiębiorców – o czym może świadczyć np. charakter umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego, zawieranej na gruncie u.d.p.p. (przyp. autora).

⁴⁹⁶ K. Pawłowicz, *Prawne formy...*, *op. cit.*, str. 71.

⁴⁹⁷ K. Kokocińska, *Problematyka form...*, *op. cit.*, str. 169.

⁴⁹⁸ Do podziału zadań państwa i samorządu terytorialnego odniósł się Sąd Okręgowy w Lublinie, który wskazał: „Podział zadań państwa i samorządu terytorialnego polega na tym, iż z jednej strony organy państwowe

Pozostaje jeszcze odpowiedzieć na pytanie o skutki prawne przekroczenia granic swobody umów w sektorze publicznym, czyli o przypadek nieuzasadnionego użycia formy prywatnoprawnej – mając na uwadze regulacje konstytucyjne nakazujące organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. P. Machnikowski wskazuje, że w systemie prawa może obowiązywać norma postępowania zakazująca określonym w niej podmiotom korzystania w ogóle lub w pewnym zakresie z przysługującej im z mocy normy kompetencyjnej swobody umów. Nie chodzi tu o przepisy określające podmiot kompetencji (np. przepisy o zdolności do czynności prawnej) ani jej zakres (np. przepis o niedopuszczalności umów o świadczenie niemożliwe), ale o wyrażone w innych przepisach normy postępowania, które podmiotowi kompetentnemu zabraniają z kompetencji korzystać. Przypisać jednak trzeba, że granica jest płynna i zwłaszcza odróżnienie ustawowego zakazu korzystania z kompetencji od ustawowego ograniczenia jej zakresu może w praktyce być trudne. Jest ono jednak o tyle istotne, że w przypadku istnienia zakazu korzystania z przysługującej podmiotowi kompetencji dokonana przez niego czynność prawna jest ważna, a jedynie ponosi on odpowiednią sankcję za naruszenie zakazu (chodzi tu o sankcję w innym znaczeniu niż ograniczenie skuteczności czynności prawnej)⁴⁹⁹. S. Wronkowska zauważa, że skutki braku kompetencji lub jej przekroczenia mogą być wielorakie, ponieważ w prawie możliwe są różne rozwiązania, np. pomimo przekroczenia kompetencji ustawodawca może dla ochrony pewnych wartości (np. pewność obrotu prawnego) nakazać traktować umowę jako ważną⁵⁰⁰, pomimo uznania za naganne dokonania czynności konwencjonalnej w postaci zawarcia umowy przez podmiot nieposiadający w tym zakresie kompetencji⁵⁰¹. M. Gutowski wskazuje, że zakazy dokonywania czynności prawnych wynikać mogą bowiem z norm prawa publicznego – przede wszystkim karnego, administracyjnego i finansowego. Wskazuje się, że

i samorządowe wykonują działania władcze względem innych podmiotów prawa (sfera imperium), z drugiej zaś strony podejmują czynności należące do szeroko pojętego zarządu mieniem, występując na równorzędnej płaszczyźnie z innymi podmiotami (sfera dominium). Wykonywanie władzy publicznej polega na realizacji kompetencji władczych państwa lub samorządu związanych z możliwością stosowania wobec podległych im wówczas jednostek (obywateli) odpowiednich środków przymusu. Podnosi się jednak, że pojęcie "działania władzy publicznej" w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie może być ograniczane do sfery wykonywania ściśle pojętego imperium. Akcentuje się konieczność objęcia zakresem tego pojęcia wszelkich form wykonywania tzw. zadań publicznych, nawet tych, które pozbawione są elementu władczego wpływania na sytuację prawną jednostki” – zob. wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 4 lipca 2014 r., sygn. I C 759/08.

⁴⁹⁹ P. Machnikowski, *Swoboda umów jako kompetencja generalna* [w:] *Swoboda umów według art. 353¹ KC – konstrukcja prawna*, C.H. Beck, Warszawa 2005, str. 154-155.

⁵⁰⁰ Przykładem takiego przepisu może być już nieobowiązujący art. 36 k.c. w brzmieniu: *Zdolność prawna osoby prawnej nie obejmuje praw i obowiązków wyłączonych przez ustawę lub oparty na niej statut. Nie obejmuje ona również praw i obowiązków, które nie są związane z zakresem zadań tej osoby prawnej; nie wpływa to jednak na ważność czynności prawnej, chyba że druga strona wiedziała, iż czynność dotyczy takich praw lub obowiązków.*

⁵⁰¹ S. Wronkowska [w:] *Zarys teorii państwa i prawa*, Andrzej Redelbach, Sławomira Wronkowska, Zygmunt Ziemiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, str. 147-148.

skoro system prawny tworzy koherentną jedność, to nie może być tak, żeby zakazane normami prawa publicznego działania, były przedmiotem ważnych zobowiązań cywilnoprawnych. Przyjmuje się jednak, że aby sankcja nieważności miała miejsce, muszą to być normy, które konstruują czynność prawną, a nie nakazują albo zakazują tylko czynienia określonego użytku z kompetencji do dokonywania tych czynności. Przyjąć bowiem należy, że w razie naruszenia norm innej gałęzi prawa niż prawo cywilne, a w szczególności prawa publicznego, w pierwszym rzędzie stosuje się sankcje właściwe dla tych gałęzi prawa. Kryterium pozwalającym na rozstrzygnięcie, czy w danym przypadku właściwa jest sankcja nieważności jest to, czy dana norma zmierza do zapobieżenia powstaniu określonych stosunków cywilnoprawnych. Autor ten wskazuje, że o ile zastosowanie cywilistycznej sankcji nieważności w przypadku naruszenia norm prawa prywatnego jest w pełni dopuszczalne, to w przypadku naruszenia norm prawa publicznego wątpliwości mogą się pojawić i każdy przypadek należy rozpatrywać *ad casum*⁵⁰². R. Szczepaniak dochodzi ostatecznie do wniosku, że niejednokrotnie wystąpienie sankcji przewidzianych w innych gałęziach prawa powinno skłaniać do wniosku, że nie ma konieczności ani potrzeby doszukiwać się jeszcze cywilnoprawnej sankcji w postaci nieważności czynności prawnych, dokonywanych przez organy administracji państwowej. W konsekwencji wystąpienie *de lege lata* innego skutku prawnego niż nieważność nie musi oznaczać, że podmiot publiczny, zawierając umowę, działał w zakresie przyznanej mu kompetencji, tyle że korzystanie z niej w danym przypadku było zakazane ani tym bardziej, że przysługiwała mu swoboda umów w rozumieniu cywilistycznym⁵⁰³. Jednak powyższe poglądy jasno wskazują na to, że organy administracji gospodarczej każdorazowo muszą zachowywać najwyższą ostrożność przy korzystaniu z prywatnoprawnych form aktywności.

2.2.2.4. Umowa publicznoprawna (umowa administracyjna)

Ostatnią omawianą formą działania administracji publicznej jest – niejednorodne – pojęcie umowy publicznoprawnej, nazywanej również często umową administracyjną. Jest to instrument nieuregulowany w polskim prawie pozytywnym, jednak są ustawodawstwa, gdzie

⁵⁰² M. Gutowski, *Sprzecznosc z prawem czynności prawnej jako przesłanka jej nieważności* [w:] *Nieważność czynności prawnej*, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2008, str. 275-281.

⁵⁰³ R. Szczepaniak, *Skutki prawne przekroczenia granic swobody umów w sektorze publicznym* [w:] *Konstytucyjne bariery...* str. 249-250.

ten typ umowy został wprowadzony, np. prawodawstwo niemieckie⁵⁰⁴. Jednocześnie M. Miemiec wskazuje, że w nauce prawa niemieckiego również wskazuje się, że katalog form działania administracji nie ma charakteru zamkniętego. W niemieckiej literaturze prawniczej przyjmuje się bowiem na ogół, że nauka prawa czy praktyka nie są ograniczone w poszukiwaniu nowych lub modyfikacji istniejących form działania administracji publicznej. Jako przykłady wskazuje się przyrzeczenie administracyjne czy tymczasowy akt administracyjny. Przy tego rodzaju poszerzaniu katalogu form działania administracji obowiązuje jednak nakaz przestrzegania i zakaz odchodzenia od reguł ustawowych wiążących administrację publiczną. Sam przedmiot umowy administracyjnej (publicznoprawnej) jest uregulowany przepisami prawa administracyjnego bądź umowa administracyjnoprawna jest zawierana na obszarze prawa administracyjnego i różni się od innych umów przedmiotem. Pozwala to na ustalenie podstawy prawnej każdej umowy administracyjnej. Umowa jest kwalifikowana jako publicznoprawna, jeżeli: służy wykonaniu norm publicznoprawnych; zawiera zobowiązanie do wydania aktu władczego, w szczególności aktu administracyjnego; powołuje się na uprawnienie lub zobowiązanie publicznoprawne jednostki, niezależnie od tego, czy stanowi ono treść czy podstawę umowy⁵⁰⁵.

W przypadku Polski pojęcie umowy administracyjnej zostało wypracowane przez doktrynę. Na niejednorodny charakter posługiwania się instytucją umowy przez administrację publiczną wskazuje w szczególności B. Popowska, która podnosi, że administracja posługuje się umową w różnych sytuacjach i w związku z tym umowa nie stanowi jednorodnej formy działania administracji państwowej publicznej. W tym kontekście pojawia się pojęcie „umów administracyjnych”⁵⁰⁶.

Na temat umowy administracyjnoprawnej szerokie rozważania przedstawia K. Kokocińska. Wskazuje ona, że w debacie na temat prawnych form działania administracji publicznej typu konsensualnego nie można pominąć obecnego w doktrynie prawa publicznego zagadnienia, jakim jest wyposażenie administracji publicznej w umowę administracyjną.

⁵⁰⁴ Zob. § 54 - § 62 *Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25.6.1976* (niemieckiej ustawy o postępowaniu administracyjnym). Według definicji legalnej zawartej w § 54 tej ustawy Stosunek prawny w obszarze prawa publicznego może zostać nawiązany, zmieniony lub rozwiązany w drodze umowy (umowy publicznoprawnej), o ile przepisy prawa nie stoją z tym w sprzeczności. W szczególności zamiast wydania aktu administracyjnego organ może zawrzeć umowę publicznoprawną z osobą, do której w przeciwnym razie skierowałby akt administracyjny.

⁵⁰⁵ M. Miemiec, *Umowa administracyjna według prawa niemieckiego* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. Jerzy Korczak, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2023, str. 312-315.

⁵⁰⁶ B. Popowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, *op. cit.*, str. 164.

Przyczynkiem do wyodrębnienia tej formy w prawie pozytywnym jest zwiększająca się intensywność stosunków opartych na umowach w kształtowaniu relacji społecznych gospodarczych z udziałem administracji publicznej⁵⁰⁷. Autorka przywołuje poglądy przedstawicieli doktryny (m. in. M. Wilbrandt-Gotowicz, odwołującej się do poglądów J. S. Langroda), którzy wskazują, jaki zakres miałyby normować umowa administracyjna⁵⁰⁸: „na gruncie prawa polskiego należałoby w szczególności podkreślić potrzebę regulacji normatywnej dwustronnych form działania administracji nieopartych na przymusie państwowym, uwzględniającą specyficzną nie równorzędność stron umowy administracyjnej (w stosunku do umów cywilnych)⁵⁰⁹. Autorka przywołuje również koncepcję stosowania umowy administracyjnej przyjętą przez J. Bocia, która powinna uwzględniać zawężenie posługiwania się tą formą do sytuacji, w których prawo jest wykonywane, zgodność z Konstytucją RP oraz wyraźne oddzielenie umów administracyjnych od cywilnoprawnych przez: 1) wyróżnienie charakteru norm prawnych regulujących motywy, warunki, zawieranie, realizację i skutki umowy, 2) wyróżnienie przedmiotu umowy oraz 3) wyróżnienie szczególnej pozycji jednej ze stron, uwzględniającej zakres przysługującego jej *imperium*⁵¹⁰.

Umowę publicznoprawną scharakteryzował także A. Panasiuk, który nakreślając jej teoretyczny model prawny, pisze tak: „Umowa publicznoprawna to dwustronny, elastyczny stosunek prawny nawiązany między podmiotami publicznymi lub podmiotem publicznym i podmiotem prywatnym; stosunek, którego celem jest realizacja zadań publicznych zaspokajających interes publiczny. Umowa publicznoprawna powinna charakteryzować się: 1) tym, że zawsze jedną lub obu stronami takiej umowy jest podmiot publiczny; 2) umiejscowieniem przedmiotu umowy w sferze realizacji zadań publicznych; 3) tym, że realizowane zadania publiczne urzeczywistniają interes publiczny; 4) względną swobodą zawierania umowy, ograniczoną jedynie konkurencyjno-eliminacyjnymi procedurami wyboru partnera; 5) jednoznacznym określeniem rozdziału zadań i czynności podmiotu prywatnego oraz obowiązków podmiotu publicznego, ewentualnie rozdzieleniem takich zadań i czynności między podmiotami publicznymi będącymi stronami umowy; 6) jasnym określeniem

⁵⁰⁷ K. Kokocińska, *Problematyka form...*, *op. cit.*, str. 189.

⁵⁰⁸ Nazywana również umową publiczną czy porozumieniem.

⁵⁰⁹ *Ibidem*, str. 190; zob. również: M. Wilbrandt-Gotowicz, *Umowa jako forma działania administracji publicznej (w świetle poglądów J. S. Langroda)* [w:] Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga Pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda, red. Janusz Niczyporuk, Lublin 2011, str. 448 i n.

⁵¹⁰ *Ibidem*, str. 190, jak również: J. Boć, *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)* [w:] System prawa administracyjnego, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, t. 5: Prawne formy działania administracji, C.H. Beck, Warszawa 2012, str. 269.

odpowiedzialności za dokonywane czynności oraz efekt końcowy; 7) określeniem zasad sprawowania nadzoru i kontroli nad sposobem realizacji powierzonych zadań publicznych⁵¹¹.

Podsumowując uwagi na temat umowy administracyjnej, warto przytoczyć stanowisko S. Pawłowskiego: „Do niekwestionowanych zalet umów publicznoprawnych należy możliwość wpływania podmiotów administrowanych na treść stosunków administracyjnoprawnych. Umowy te są nie tylko wyrazem konsensusu, jaki należy osiągnąć pomiędzy uczestnikami tych stosunków, ale stają się nadto wyrazem uczestniczenia, partycypacji w realizacji zadań publicznych, a więc trendu, na który kładzie się nacisk obecnie w naukach o prawie administracyjnym i administracji. (...) Mimo wydawałoby się wielu oczywistych zalet takich umów w Polsce ciągle próby ich uregulowania w sposób generalny nie zakończyły się powodzeniem. Fakt ten należy odnotować z przykrością, jako niewykorzystaną szansę skorzystania na większą skalę z dwustronnych form działania”⁵¹².

2.2.2.5. Prawne formy działania administracji Unii Europejskiej

Z uwagi na tematykę niniejszej dysertacji oraz zjawisko otwartości katalogu form prawnych działania administracji publicznej, zasadne jest również osobne wyróżnienie prawnych form działania administracji Unii Europejskiej. Podobnie jak administracje poszczególnych państw członkowskich, wykorzystuje ona liczne i zróżnicowane formy działania w celu realizacji unijnych zadań i kompetencji. Oczywisty jest również wymóg działania administracji unijnej na podstawie i w granicach prawa, w związku z czym identyfikacja prawnych form działania administracji unijnej wyznaczona jest przez pojęcie administracji Unii Europejskiej i europejskiego prawa administracyjnego⁵¹³.

K. Strzyczkowski wskazuje, że prawną formą działania w prawie Unii Europejskiej jest wyodrębniony prawem rodzaj powtarzalnej czynności prawnej podejmowanej w celu aktualizacji przepisów prawa Unii Europejskiej przez upoważniony organ lub instytucję Unii Europejskiej realizującej zadania administracji Unii Europejskiej. Katalog prawnych form

⁵¹¹ A. Panasiuk, Umowa publicznoprawna (próba definicji), Państwo i Prawo, R. 63, z. 2 (2008), str. 18-31.

⁵¹² S. Pawłowski, Umowa publicznoprawna – niewykorzystana szansa, Acta Iuridica Resoviensia, nr 4 (35) 2021, str. 330.

⁵¹³ B. Kowalczyk, *Prawne formy działania w unijnym prawie administracyjnym* [w:] Prawo administracyjne Unii Europejskiej, red. Robert Grzeszczak, Aleksandra Szczerba-Zawada, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, Warszawa 2016, str. 126.

działania w pewnym przynajmniej zakresie nawiązuje do prawa krajowego państw członkowskich⁵¹⁴.

Do najbardziej typowych prawnych form działania administracji Unii Europejskiej należą akty generalne i abstrakcyjne obejmujące dwie kategorie aktów: akty regulacyjne, podejmowane dla wywołania zewnętrznego skutku prawnego i będące formą pochodnej legislacji oraz akty administracyjne zasadniczo o skutku wewnętrznym, które mogą jednak wywoływać skutki zewnętrzne. Wymienione akty, zgodnie z art. 288 TFUE, mają formę rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji. Do aktów jednostronnych i konkretnych natomiast należą decyzje jako jeden z dwóch ich rodzajów, również wskazanych w art. 288 TFUE. Przepis ten wyróżnia dwa rodzaje decyzji: decyzje o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym i decyzje o charakterze indywidualnym i konkretnym. Decyzja jako akt jednostronny, indywidualny i konkretny, wiążący akt wydany przez upoważniony do tego organ, skierowana do jednego lub kilku indywidualnie określonych adresatów o publicznym bądź prywatnym charakterze, zawierająca konkretne normy i wywołująca skutki prawne polegające na nałożeniu obowiązku bądź przyznaniu uprawnień, jest wydana po uprzednim przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Decyzje mogą być adresowane do instytucji i organów Unii Europejskiej, do państw członkowskich, do osób fizycznych i prawnych, przy czym decyzja skierowana do państwa członkowskiego wiąże wszystkie jego organy⁵¹⁵. Uzupełniająco wskazać należy na stosowane przez administrację unijną porozumienia i umowy oraz wykonywane czynności faktyczne.

2.3. Środki oraz formy prawne stosowane przez administrację gospodarczą w celu udzielania wsparcia na polskim rynku sportowym

2.3.1. Uwagi wstępne dotyczące środków oraz form prawnych stosowanych przez administrację gospodarczą w celu udzielania wsparcia na polskim rynku sportowym

Przechodząc do prezentacji środków oraz form prawnych wsparcia podmiotów rynku sportowego na polskim rynku sportowym, na tle uwag poczynionych powyżej, wskazać należy, że wsparcie powinno być przyznawane za pomocą środków oraz form przewidzianych prawem.

⁵¹⁴ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 7, *op. cit.*, str. 217.

⁵¹⁵ *Ibidem*, str. 217-218.

Konieczność działania organów władzy publicznej w zgodności z przepisami właściwych aktów prawnych bowiem wprost z Konstytucji RP, która statuuje zasadę praworządności – zgodnie bowiem z jej art. 7 organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

W odniesieniu do aktywności samorządowej administracji gospodarczej ustawodawca dał temu wyraz w obecnym brzmieniu u.s. – zgodnie bowiem z jej art. 27 ust. 1 tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego, a rozdział 6 u.s., w którym ten przepis jest umiejscowiony, nosi nazwę „Wspieranie sportu przez organy władzy publicznej”. Taki kształt obecnej u.s. znajduje swoje źródło we wcześniej narosłych wątpliwościach interpretacyjnych⁵¹⁶ na gruncie nieobowiązujących już: ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym⁵¹⁷ oraz u.k.f.

Jako przykład warto przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 19 lipca 2006 roku⁵¹⁸: „Przepis art. 2 ust. 2 ustawy o sporcie kwalifikowanym ma charakter normy ogólnej i nie może być uznany za *lex specialis* stanowiący odrębną podstawę prawną przyznania dotacji na rzecz klubów sportowych i wyłączający zasady przyznawania dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z ustawy o finansach publicznych i ustawy o samorządzie gminnym. (...) Wskazana powyżej regulacja prawna wyodrębnia (m.in. poprzez wyraźne wskazanie podmiotów, które są uprawnione do organizowania współzawodnictwa w sporcie kwalifikowanym) szczególną formę aktywności fizycznej człowieka, jaką stanowi uprawianie sportu kwalifikowanego (profesjonalnego), co nakazuje przyjąć, że przedsięwzięcia związane z funkcjonowaniem sportu kwalifikowanego jako takiego nie mieszczą się w zakresie spraw publicznych o zakresie lokalnym i nie stanowią zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 6 i art. 7 ustawy o samorządzie gminnym”.

⁵¹⁶ Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o sporcie, druk nr 2313, Sejm VI Kadencji: „*Równoległe istnienie dwóch ustaw regulujących sferę kultury fizycznej powoduje znaczne problemy interpretacyjne i utrudnia prawidłowe stosowanie obowiązujących przepisów. Ustawy te nie są także w pełni spójne. Ponadto każda z tych ustaw zawiera liczne unormowania, w szczególności pojęcia i instytucje, które w praktyce przysparzają istotnych trudności interpretacyjnych. (...) W rezultacie stosowanie tych ustaw jest utrudnione z powodów niezwiązanych ze specyfiką organizowania i uprawiania kultury fizycznej. Dotyczy to choćby spraw wspierania sportu przez jednostki samorządu terytorialnego (...) W konsekwencji sprawy dotyczące finansowego wspierania sportu kwalifikowanego przez jednostki samorządu terytorialnego stały się podstawą sporów interpretacyjnych, niejednokrotnie kończących się orzeczeniami sądów administracyjnych.*

⁵¹⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 155, poz. 1298, z 2006 r. Nr 64, poz. 448, Nr 136, poz. 970, z 2007 r. Nr 34, poz. 206, Nr 171, poz. 1208.

⁵¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 19 lipca 2006 roku, sygn. I SA/Gl 927/06.

Na problem dotyczący zakresu samodzielności działania jednostek samorządu terytorialnego wskazywano również w piśmiennictwie. M. Kulesza podniósł, że sądownictwo administracyjne w sposób znaczący ogranicza swobodę działania jednostek samorządu terytorialnego przy finansowaniu zadań publicznych oraz wskazuje, że nadmiernie żąda się od gmin wskazania podstawy prawnej przy działaniu w sferze dominium (podczas gdy konieczne jest wskazanie szczegółowej podstawy prawnej w sferze imperium). Autor podnosi: „Innymi słowy (...) w myśl orzecznictwa zadaniem publicznym ma być to jedynie, co zostało pozytywnie i konkretnie określone jako zadanie publiczne w przepisach szczegółowych; jeśli zaś takiego postanowienia szczegółowego nie da się odnaleźć, działanie gminy jest pozbawione podstawy prawnej [jest więc bezprawne]. Dotyczy to zarówno samego zadania, jak i sposobu jego finansowania ze środków publicznych, co - słusznie – należy traktować jako dwie nierozdzielne strony tego samego medalu. Organom nadzoru nad samorządem [zwłaszcza zaś – regionalnym izmom obrachunkowym], a także sądom orzekającym po tej linii myli się, niestety, «zakres działania» i «zadanie publiczne» z «kompetencją»⁵¹⁹”. Ustawodawca, wbrew postulatowi podnoszonemu przez M. Kuleszę, odpowiedział na wątpliwości podnoszone w orzecznictwie sądowym oraz orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych na gruncie ówczesnie obowiązującego stanu prawnego i wprowadził w drodze ustawowej zadanie publiczne dla jednostek samorządu terytorialnego, którym to właśnie jest tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu.

Obowiązujące rozwiązania są spójne z przepisami u.s.g., która w art. 7 ust. 1 pkt 10 stanowi, że zadaniem własnym gminy w ramach zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty są sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych⁵²⁰. Wykonując zadania publiczne wskazane w tym przepisie, właściwa jednostka samorządu terytorialnego musi mieć na uwadze, w jaki sposób i na rzecz których podmiotów realizuje to zadanie – zgodnie bowiem z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2007 roku wspieranie udziału klubu sportowego w rozgrywkach ligi zawodowej nie stanowi zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca

⁵¹⁹ M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, Samorząd Terytorialny, nr 12, 2009, str. 7-22.

⁵²⁰ Należy mieć na uwadze fakt, że nie tylko gmina jest zobowiązana do wykonywania zadań publicznych związanych z kulturą fizyczną. Art. 4 ust. 1 pkt 8 u.s.p. stanowi bowiem, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury fizycznej i turystyki, natomiast art. 14 ust. 1 pkt 11 u.s.w. stanowi, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie kultury fizycznej i turystyki. Gmina, powiat i województwo wykonują – w swoim rozumieniu – wskazane w tych ustawach zadania publiczne m.in. poprzez dystrybucję środków pieniężnych, co stanowi przedmiot badań w niniejszej dysertacji.

1990 r. o samorządzie gminnym nawet wtedy, gdy uczestniczący w rozgrywkach klub zorganizowany jest w formie stowarzyszenia, co do zasady nieprowadzącego działalności gospodarczej⁵²¹. Przytoczony wcześniej art. 27 ust. 1 u.s. stanowi zatem uszczegółowienie ogólnego zadania, ustanowionego w u.s.g.

Na tym tle warto jeszcze przytoczyć brzmienie art. 18 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym to przepisem do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Jednocześnie norma ta nie może być traktowana jako prawo materialne określające prawa i obowiązki czy też stanowiące jedyną podstawę prawną do przekazywania środków finansowych. Zgodnie bowiem z orzecznictwem NSA: „Art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego, czyli gdy uchwała zawiera ogólną inicjatywę lub intencję. O wykładni takiej decyduje już sam charakter ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa ta w zakresie w jakim dotyczy zadań gminy jako wspólnoty mieszkańców nie może być traktowana jako prawo materialne określające prawa i obowiązki podmiotów pozostających na zewnątrz administracji, stanowiące o legitymacji materialnoprawnej gminy. Wskazane w tej ustawie zadania gminy są bowiem zadaniami zdecentralizowanej jednostki samorządu terytorialnego, będącej częścią aparatu administracji państwowej, a nie prawami i obowiązkami podmiotowymi w znaczeniu legitymacji materialnoprawnej⁵²²”.

Istotne pozostaje również pytanie dotyczące dopuszczalnego zakresu swobody umów w działalności samorządu terytorialnego w odniesieniu do możliwych do stosowania przez te jednostki środków oraz form prawnych⁵²³. R. Szczepaniak wskazuje, że rozpatrując to zagadnienie, natrafiamy na konkurencję wartości konstytucyjnych: z jednej strony samodzielność (autonomia wykonawcza samorządu terytorialnego) a z drugiej – zasada legalizmu oraz standardy państwa prawnego nakierowane na ochronę jednostek prywatnych przed nieuzasadnioną ingerencją władzy publicznej. Autor ten wskazuje, że takie wartości, jak legalizm działania administracji publicznej oraz standardy państwa prawnego, nakierowane na ochronę jednostek przed władzą publiczną, powinny mieć pierwszeństwo. Powoływanie się na

⁵²¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2007 roku, sygn. II GSK 303/06.

⁵²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2010 roku, sygn. II OSK 1476/10.

⁵²³ Duża część z przytoczonych uwag znajduje uniwersalne zastosowanie do administracji gospodarczej *sensu largo*, nie tylko do jednostek samorządu terytorialnego – w szczególności w zakresie obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa.

zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, wyrażoną w art. 165 Konstytucji RP, odnosi się przede wszystkim do relacji państwo-samorząd, a nie do relacji władz samorządowych z obywatelami. Dlatego też decentralizacji administracji publicznej, której współczesne jednostki samorządu terytorialnego są wytworem, nie można traktować jako procesu zwalniania tych jednostek z obowiązku przestrzegania zasad i standardów konstytucyjnych – co byłoby sprzeczne z ideą państwa prawa. Z samego faktu nadania tym jednostkom zdolności prawnej nie można wywodzić ich generalnego prawa do dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych, w tym do zawierania umów i dowolnego dysponowania przypisanym im mieniem; byłoby to sprzeczne z zasadą legalizmu⁵²⁴. Można zatem dojść do wniosku, że system prawa zawiera zatem również inne regulacje, które stanowią podstawę udzielania wsparcia i decyduje to o formach prawnych jej udzielania, takich jak umowa czy decyzja.

2.3.2. Bezpośrednie płatności z budżetu – dotacje bezpośrednie (celowe, podmiotowe) na podstawie właściwych ustaw

Dotacje to jedne z najczęściej stosowanych środków udzielania wsparcia przez organy władzy publicznej na rzecz podmiotów rynku sportowego. Z definicji zawartej w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁵²⁵ wynika, że dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie u.f.p., odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny szczególny charakter dotacji, obok zawarcia podstawy prawnej dla jej udzielenia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, stanowi nawiązanie relacji prawnej znajdującej swój wyraz we względnie precyzyjnych zasadach jej rozliczenia⁵²⁶.

Ustawodawca polski zdecydował się również na zdefiniowanie dotacji celowej, którą scharakteryzowano w art. 127 u.f.p.⁵²⁷. Należy jednak przy tym podkreślić, że sam ten przepis

⁵²⁴ R. Szczepaniak, *Swoboda umów w sektorze publicznym...*, *op. cit.*, str. 241-242.

⁵²⁵ Dz.U. z 2023 r., poz. 1270, 1273, 1407, 1429, 1641, 1693, 1872, dalej jako: u.f.p.

⁵²⁶ J. Wierzbicki, *Komentarz do art. 126 ustawy [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Agnieszka Mikos-Sitek, C.H. Beck, wyd. 15, Warszawa 2023.

⁵²⁷ Są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie celów wskazanych w tym przepisie. Zgodnie z nim do celów, na które mogą być przeznaczane dotacje celowe ustawodawca zaliczył finansowanie lub dofinansowanie (wymieniono cele najważniejsze z punktu widzenia tematyki rozprawy doktorskiej): zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami;

nie stanowi podstawy kompetencyjnej umożliwiającej dotowanie – na jego podstawie dotacje celowe nie mogą być przyznawane, lecz wymaga to konkretnych upoważnień ustawowych na poziomie ustaw szczegółowych⁵²⁸.

Art. 128 ust. 1 u.f.p. stanowi, że udzielanie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego określają odrębne ustawy. Przepis ten stanowi poszerzenie normy zawartej w art. 127 tej ustawy, zgodnie z którą same przepisy u.f.p. nie są źródłem i podstawą udzielenia z budżetu państwa dotacji do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast treść art. 128 ust. 1 u.f.p. pozostaje w ścisłej relacji do przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵²⁹, które jako dochody jednostek samorządu terytorialnego wskazują dotacje celowe z budżetu państwa⁵³⁰. W przepisach u.d.j.s.t. znajdują się podstawy prawne do udzielania z budżetu państwa dotacji do zadań własnych JST, czyli m.in. dotacji związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, a także sportu osób niepełnosprawnych⁵³¹.

Przy udzielaniu dotacji celowych z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowywanie kosztów realizacji inwestycji przedsiębiorców należy mieć na uwadze, że są one udzielane z uwzględnieniem przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁵³².

Uzupełniająco należy jeszcze wspomnieć o dotacjach podmiotowych, które zdefiniowano w art. 131 u.f.p. Zgodnie z tym przepisem dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Ich istotą jest to, że są przeznaczone nie na wykonanie konkretnego zadania, lecz stanowią finansowe zasilenie dotowanej jednostki. Zasadnicza różnica pomiędzy

ustawowo określonych zadań, w tym z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego; bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego; zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym; kosztów realizacji inwestycji; dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach; finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

⁵²⁸ J. Wierzbicki, *Komentarz do art. 127 ustawy* [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Agnieszka Mikos-Sitek, C.H. Beck, wyd. 15, Warszawa 2023.

⁵²⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 2267 ze zm., dalej jako: u.d.j.s.t.

⁵³⁰ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, zgodnie z którym dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dotacje celowe z budżetu państwa.

⁵³¹ P. Walczak, *Komentarz do art. 128* [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. Piotr Walczak, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2021.

⁵³² Zob. art. 132 ust. 3 pkt 1 u.f.p.

dotacjami podmiotowymi i celowymi polega więc na tym, że przy udzielaniu dotacji podmiotowej nie określa się szczegółowo jej przeznaczenia. W praktyce może to oznaczać, że zasady przyznawania konkretnego rodzaju dotacji podmiotowych mogą dopuszczać ich wykorzystanie na dowolne zadania nieinwestycyjne dotowanego podmiotu⁵³³.

Po omówieniu rodzajów dotacji istniejących w polskim porządku prawnym należy przejść do podstaw prawnych dotyczących ich udzielania na rzecz podmiotów rynku sportowego.

2.3.2.1. Wsparcie finansowe na podstawie ustawy o sporcie

Art. 27 oraz 28 u.s. statuują możliwość ustanawiania dotacji celowych na rzecz klubów sportowych – co ważne, w tę kompetencję zostały wyposażone jedynie jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy te muszą być interpretowane łącznie, gdyż są one ściśle ze sobą powiązane – zarówno w zakresie zastosowania, jak i w procedurze normującej udzielanie dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 27 ust. 1 u.s. stanowi, że tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Art. 27 ust. 2 u.s. wskazuje natomiast, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego [*tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu – przyp. B.G.*], o którym mowa w ust. 1, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć.

W doktrynie wskazano pogląd, zgodnie z którym uchwała, o której mowa w art. 27 ust. 2 u.s., wskazująca cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć, jest w praktyce uchwałą o przyznaniu dotacji. Co więcej, uchwała z art. 27 ust. 2 u.s., może dotyczyć wyłącznie wspierania klubów sportowych. Beneficjentów owych dotacji oraz zasady, na jakich powinna się opierać procedura przyznawania dotacji określono w art. 28 ust. 1 u.s. Zgodnie z tym przepisem klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, niedziałający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki na podstawie uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 2, z zastosowaniem

⁵³³ W. Misiąg, *Komentarz do art. 131 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, wyd. 3, Warszawa 2019.

przepisów u.f.p.⁵³⁴ w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. W art. 28 ust. 2 u.s. sformułowano przykładowy katalog wydatków, na jakie może być przeznaczona omawiana dotacja, w skład których wchodzi realizacja programów szkolenia sportowego, zakup sprzętu sportowego, pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach, pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego oraz sfinansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenia kadry szkoleniowej – jeżeli jeżeli wpłynie to na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego, który otrzyma dotację, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez ten klub⁵³⁵.

W związku z tym należy stwierdzić, że podstawą normatywną przyznania dotacji celowych dla klubów sportowych, jest art. 27 ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 u.s. Ze względu na treść art. 28 ust. 1 u.s. niezbędne będzie powoływanie się w treści uchwały podejmowanej przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego na art. 221 ust. 4 u.f.p.⁵³⁶ oraz uregulowanie kwestii zawartych w tym przepisie.

Uchwała jednostki samorządu terytorialnego podjęta na podstawie u.s. musi zatem zawierać trzy elementy: określenie celu publicznego w obszarze sportu, jaki ma zostać zrealizowany za pomocą uchwały⁵³⁷, określenie warunków udzielenia dotacji – przesłanek, od których zaistnienia jest uzależnione przyznanie dotacji, zarówno podmiotowe (odnoszące się do podmiotu uprawnionego do otrzymania dotacji), jak i przedmiotowe (odnoszące się do zakresu możliwego wsparcia w ramach dotacji) oraz tryb finansowania, czyli określenie procedury przyznania dotacji oraz jej rozliczenia, w tym sposobu sporządzenia sprawozdania z wykonania zadania oraz określenie sposobu kontroli wykorzystania dotacji⁵³⁸.

⁵³⁴ Konkretnie z zastosowaniem art. 221 u.f.p.

⁵³⁵ E. J. Krześniak, *Komentarz do art. 27 [w:] Ustawa o sporcie*. Komentarz, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2020.

⁵³⁶ Zgodnie z tym przepisem tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

⁵³⁷ Niewskazanie w uchwale celu, jaki miałby być realizowany ze środków pochodzących z przedmiotowych dotacji, rzutuje w sposób zasadniczy na możliwość oceny, czy analizowana uchwała jest przejawem realizacji zadań własnych właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Na ten cel zob. szerzej W. Cajselski, *Komentarz do art. 27 [w:] Ustawa o sporcie*. Komentarz, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2011.

⁵³⁸ E. J. Krześniak, *Komentarz do art. 27 [w:] Ustawa o sporcie*. Komentarz, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2020.

Uchwała, o której mowa w art. 27 ust. 2 u.s. dotyczy dotacji dla klubów sportowych na inne zadania niż określone w art. 4 ust. 1 pkt 17⁵³⁹ ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁴⁰. Podstawą prawną udzielenia dotacji nie jest w tym momencie u.d.p.p., ale akt prawa miejscowego z art. 27 ust. 2 u.s. w zw. z art. 221 ust. 4 u.f.p.⁵⁴¹.

Art. 28 ust. 1 u.s. oraz art. 221 ust. 1 u.f.p. statuuje dwie przesłanki, które musi łącznie spełniać podmiot, który ubiega się o dotację na tej podstawie – niezaliczanie się do sektora jednostek finansów publicznych oraz niedziałanie w celu osiągnięcia zysku.

W pierwszej z przesłanek (niezaliczanie się do sektora jednostek finansów publicznych) ustawodawca posłużył się definicją negatywną, ponieważ podmioty tworzące sektor finansów publicznych zostały wymienione w art. 9 pkt 1) – 15) u.f.p. W poszukiwaniu objaśnienia drugiej z przesłanek należy odwołać się do art. 3 p.p. Definiuje on działalność gospodarczą jako zorganizowaną działalność zarobkową, wykonywaną we własnym imieniu i w sposób ciągły. G. Koziół wskazuje, że zarobkowy charakter tej działalności musi być nastawiony na zysk, który powinien co najmniej pokryć koszty założenia i prowadzenia przedsięwzięcia. W związku z tym działalności non profit – nieukierunkowanej na osiągnięcie zysku, a także podejmowania działalności wytwórczej, usługowej bądź budowlanej na własne potrzeby nie można traktować jako działalności gospodarczej⁵⁴². Z powyższego wynika, że działalność podmiotów rynku sportowego⁵⁴³, która stanowi działalność gospodarczą⁵⁴⁴, wyklucza je z możliwości ubiegania się o dotację na tej podstawie.

Po dokonaniu wyboru podmiotów, które otrzymają dofinansowanie, następnym krokiem jest zawarcie z nimi umowy, o której mowa w art. 221 ust. 2 zd. 2 u.f.p. Umowa jest zawierana z właściwą jednostką samorządu terytorialnego. Zakres przedmiotowy umowy jest określony w art. 221 ust. 3 u.f.p. i powinna ona określać szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania, wysokość dotacji udzielanej

⁵³⁹ Przepis ten statuuje zadanie publiczne, którym jest wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej.

⁵⁴⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 571, dalej jako u.d.p.p.

⁵⁴¹ Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 30 listopada 2011 roku, sygn. KI-411/540/11.

⁵⁴² G. Koziół, Komentarz do art. 3 [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. Grzegorz Koziół, C.H. Beck, 2019.

⁵⁴³ W przypadku tego przepisu – klubów sportowych.

⁵⁴⁴ Należy pamiętać, że przy ocenie zgodności wsparcia z normami traktatowymi i przepisami pomocniczymi nieistotna jest forma prowadzenia działalności gospodarczej – liczy się jedynie fakt jej prowadzenia definiowany na gruncie właściwych przepisów prawa unijnego. Normy krajowe mogą pełnić jedynie rolę pomocniczą przy dokonywaniu oceny.

podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności, termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, tryb kontroli wykonywania zadania, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji, termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w dziale V u.f.p.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny zawarta umowa ma charakter cywilnoprawny, jednak nie oznacza to, że stosunki pomiędzy podmiotami będą regulowane wyłącznie przez przepisy prawa prywatnego. Przekazane środki nie tracą bowiem swego publicznoprawnego charakteru, co powoduje, że do ich rozliczania mają zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych. Otrzymana kwota dotacji może być przeznaczona jedynie na cele określone w umowie, a sposób wykorzystania dotacji pochodzących ze środków publicznych znajduje się pod szczególną kontrolą⁵⁴⁵.

Nie wszystkie kluby sportowe mogą otrzymać wsparcie w drodze wyżej opisanej procedury. Przede wszystkim z grona takich podmiotów wykluczone są kluby sportowe, które działają w celu osiągnięcia zysku. Wyklucza to zatem kluby działające w formie spółdzielni, na co wprost wskazuje art. 1 § 1 p.s. – spółdzielnie bowiem są zawiązywane w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Ponieważ działalność gospodarcza jest nierozzerwalnie związana z nastawieniem na osiągnięcie zysku, nie jest możliwe uzyskanie wsparcia przez kluby sportowe działające w formie spółdzielni na podstawie omawianych przepisów u.s.

Możliwe jest zatem uzyskanie wsparcia wyłącznie przez podmioty, które nie działają w celu osiągnięcia zysku. Są to zatem z pewnością – jako osoby prawne – stowarzyszenie, uczniowski klub sportowy oraz fundacja. Są to również (choć to rzadka sytuacja) spółki kapitałowe, tj. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna oraz prosta spółka akcyjna. Prawo zezwala bowiem na działalność spółek kapitałowych w każdym celu prawnie dopuszczalnym, a więc również i nie w celu osiągnięcia zysku – mamy wtedy do czynienia ze spółką kapitałową *non-profit*⁵⁴⁶, która może być beneficjentem wsparcia udzielonego w drodze wyżej opisanej procedury.

Inną procedurą przewidzianą dla udzielania wsparcia w drodze dotacji w u.s. jest ta ustanowiona w art. 29 ust. 1 u.s., zgodnie z którym minister właściwy do spraw kultury fizycznej może dofinansowywać uprawianie lub organizowanie sportu oraz jego promocję.

⁵⁴⁵ P. Niemczuk, B. Sowa, G. Pelewicz, *Komentarz do art. 221 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. dr Agnieszka Mikos-Sitek, C.H. Beck, wyd. 15, Warszawa 2023.

⁵⁴⁶ Zob. art. 151 § 1 k.s.h., art. 300¹ § 1 k.s.h. oraz art. 301 § 1 k.s.h.

Dofinansowanie następuje w drodze decyzji dotacyjnych. Jako przykład należy wskazać decyzję nr 48 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie wspierania promocji sportu poprzez dofinansowanie organizacji imprez mistrzowskich w Polsce w roku 2020⁵⁴⁷, w której powołano się na art. 29 ust. 1 u.s. oraz art. 11 i art. 13–18a u.d.p.p. Wprowadzono nią zasady przyznawania dotacji na realizację zadań publicznych związanych ze wspieraniem promocji sportu poprzez dofinansowanie organizacji imprez mistrzowskich w Polsce w roku 2020, stanowiące załącznik do decyzji. Na realizację tego zadania przeznaczono 5.000.000,00 zł, a ostateczne rozstrzygnięcie o zleceniu zadania publicznego i wysokości udzielonego dofinansowania podejmował Minister Sportu i Turystyki. W ramach programu ustanowionego wyżej wskazaną decyzją beneficjentami zostało 18 podmiotów – związki sportowe oraz stowarzyszenia⁵⁴⁸.

Norma ta daje ministrowi właściwemu do spraw kultury fizycznej bardzo szerokie uprawnienia – otrzymał on kompetencję do dofinansowania każdego aspektu związanego ze sportem, określonego przepisami ustawy, który polegać będzie na jego uprawianiu, organizowaniu oraz promocji. Ten pogląd prezentują również organy ochrony konkurencji – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w piśmie z dnia 30 listopada 2012 roku skierowanym do Dyrektora Generalnego ds. Konkurencji w Komisji Europejskiej wskazał, że jedną z zasad i możliwości finansowania klubów sportowych w Polsce ze środków publicznych jest art. 29 ust. 1 u.s., który zawiera delegację do dofinansowania każdego aspektu związanego ze sportem⁵⁴⁹.

2.3.2.2. Wsparcie finansowe na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Wsparcie finansowe na podstawie dotacji celowej dla klubu sportowego może również zostać udzielone na podstawie u.d.p.p. W polskim systemie prawnym finansów publicznych

⁵⁴⁷ Dziennik Urzędowy Ministra Sportu i Turystyki z 2019 roku, poz. 75.

⁵⁴⁸ Zob. wyniki konkursu na dofinansowanie zadań ze środków budżetu państwa z zakresu „Wspierania promocji sportu poprzez dofinansowanie organizacji imprez mistrzowskich w Polsce w roku 2019”, adres: <https://bip.msit.gov.pl/bip/finansowanie-zadan/sport-wyczynowy/2019-rok/2463%2cWyniki-konkursu-na-dofinansowanie-zadan-ze-srodkow-budzetu-panstwa-z-zakresu-Wsp.html> (dostęp: 30.11.2023 r.)

⁵⁴⁹ Odpowiedź Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 listopada 2012 roku na pismo Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2012 roku (znak pisma: COMP/C4/WP/AH/ZZ/md-D*2012/98568) dotyczące pomocy państwa dla zawodowych klubów piłki nożnej (materiał własny stanowiący załącznik do rozprawy doktorskiej, uzyskany w wyniku złożonego wniosku o dostęp do dokumentów Komisji Europejskiej).

istnieje model dwutorowego wsparcia klubów sportowych, co zostało wyrażone w orzecznictwie: „W systemie prawnym finansów publicznych dotacje celowe dla klubów sportowych mogą być udzielane w dwóch trybach. Pierwszy tryb, to dotacje udzielone na podstawie art. 11-19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.), do których odsyła art. 221 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Wówczas dotacja przyznawana jest klubowi sportowemu realizującemu zadanie zlecone «wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej». Udzielenie dotacji w tym trybie odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba, że szczególne przepisy tej ustawy przewidują inny tryb zlecenia. Drugi tryb opiera się na założeniu, że tworzenie warunków, w tym organizacyjnych sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego, przy czym to na organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego spoczywa obowiązek określenia w drodze uchwały, warunków i trybu finansowania tego zadania własnego, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć⁵⁵⁰».

Powyższe potwierdza również treść art. 27 ust. 3 u.s., zgodnie z którym przepisy ustawy nie naruszają uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do wspierania kultury fizycznej na podstawie przepisów odrębnych. Ustawodawca w odwołaniu zawartym w tym przepisie objął zatem materię szerszą niż w przypadku art. 27 u.s. – zgodnie bowiem z art. 2 ust. 2 na kulturę fizyczną oprócz sportu składają się również wychowanie fizyczne i rehabilitacja ruchowa.

Stosowny tryb wsparcia dla klubów sportowych został uregulowany w art. 11-19a u.d.p.p. Podobnie jak to było w przypadku unormowań zawartych w u.s., pomoc na podstawie u.d.p.p. mogą otrzymać wyłącznie podmioty niedziałające w celu osiągnięcia zysku. Aby móc nakreślić ich krąg, należy odwołać się do pojęcia działalności pożytku publicznego, ustanowionego w art. 3 ust. 1 u.d.p.p. Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi oraz niedziałające w celu

⁵⁵⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2013 r., sygn. I SA/Kr 84/13.

osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. W tym przypadku są to zatem kluby sportowe działające w formie fundacji, stowarzyszeń oraz uczniowskich klubów sportowych.

Kluby sportowe działające w formie spółek kapitałowych jako prowadzące działalność pożytku publicznego wskazano w art. 3 ust. 3 pkt 4 u.d.p.p., zgodnie z którym działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów u.s., które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Zadaniem publicznym istotnym z punktu widzenia niniejszej dysertacji jest zadanie wskazane w art. 4 ust. 1 pkt 17 u.d.p.p. Zgodnie z tym przepisem sfera zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust. 1, obejmuje zadania w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej. Ustawa określa, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów (art. 5 ust. 1 u.d.p.p.).

Współpraca, o której mowa powyżej, odbywa się w szczególności w formach zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie (art. 5 ust. 2 pkt 1 u.d.p.p.). Zlecenie realizacji zadań publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1 u.d.p.p., jako zadań zleconych w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e⁵⁵¹, art. 151 ust. 1⁵⁵² oraz art. 221⁵⁵³ u.f.p., może mieć formy powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji (art. 5 ust. 4 u.d.p.p.).

⁵⁵¹ W tym przypadku mowa o dotacjach celowych – środkach przeznaczonych na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do organizacji organizacjom pozarządowym.

⁵⁵² Zgodnie z art. 151 ust. 1 u.f.p. dysponent części budżetowej może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań.

⁵⁵³ W art. 221 ust. 2 u.f.p. następuje odesłanie do u.d.p.p. w zakresie procedury zlecenia zadania i udzielenia dotacji na rzecz organizacji pozarządowej.

Procedurę udzielenia wsparcia w drodze powierzenia zadania publicznego lub wsparcia wykonywania zadania publicznego uregulowano w dziale II „Działalność pożytku publicznego”, rozdziale 2 „Prowadzenie działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych” omawianej ustawy. Podczas omawiania ścieżki wsparcia skoncentrowano się na procedurze stosowanej wobec podmiotów rynku sportowego.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.d.p.p. organy administracji publicznej wspierają w sferze realizacji zadań publicznych m.in. z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie oraz powierzają w sferze realizacji zadań publicznych m.in. z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie. Zgodnie z art. 11 ust. 2 u.d.p.p. wspieranie oraz powierzanie zadań publicznych odbywa się w trzech trybach: po przeprowadzeniu konkursu ofert, z pominięciem otwartego konkursu ofert oraz – w wypadku realizacji zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym – organ wykonawczy może zlecić wykonanie takiego zadania z pominięciem otwartego konkursu ofert, w wypadku gdy wysokość dofinansowania zadania publicznego nie przekroczy kwoty 10 000 zł oraz zadanie zostanie zrealizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni (tzw. małe granty).

Uzupełniająco należy wspomnieć jeszcze o trybie przewidzianym w art. 12 u.d.p.p. – zgodnie z ust. 1 tego przepisu organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 mogą z własnej inicjatywy złożyć wniosek o realizację zadania publicznego, także takiego, które jest realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej. Wniosek zawiera w szczególności opis zadania publicznego przeznaczonego do realizacji oraz szacunkową kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego. Właściwy organ administracji publicznej w terminie 1 miesiąca od dnia wpłynięcia wniosku rozpatruje celowość realizacji zadania publicznego przez wnioskodawcę zgodnie z kryteriami wskazanymi w ustawie oraz informuje o podjętym rozstrzygnięciu, a w przypadku stwierdzenia celowości realizacji zadania publicznego informuje składającego wniosek o trybie zlecenia zadania publicznego oraz o terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert (art. 12 ust. 2 u.d.p.p.).

Zasady przeprowadzania otwartego konkursu ofert reguluje art. 13 u.d.p.p. Organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego ogłasza otwarty konkurs ofert w Biuletynie Informacji Publicznej, w swojej siedzibie w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń oraz na prowadzonej przez siebie stronie internetowej. Ogłoszenie

otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania, zasadach przyznawania dotacji, terminach i warunkach realizacji zadania, terminie składania ofert, trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert oraz zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami. Termin składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia.

Art. 14 u.d.p.p. określa treść oferty realizacji zadania publicznego składanej przez wnioskodawcę bądź wnioskodawców, która zawiera w szczególności szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji, termin i miejsce realizacji zadania, kalkulację przewidywanych kosztów, informację o wcześniejszej działalności składających ofertę, w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne, informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł oraz deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego. Art. 15 u.d.p.p. określa kryteria oceny ofert konkursowych.

Szczegóły umowy zawieranej z podmiotami przyjmującymi zlecenie realizacji zadania publicznego określa art. 16 u.d.p.p. W umowie zobowiązują się one do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 u.f.p. oraz przepisów u.d.p.p., a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania (art. 16 ust. 1 u.d.p.p.). Umowa wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności (art. 16 ust. 2 u.d.p.p.). Umowa zawierana jest na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat (art. 16 ust. 3 u.d.p.p.). Organ administracji publicznej może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w tym w zakresie prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania oraz prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem (art. 17 u.d.p.p.). Podmiot realizujący zadanie publiczne zobowiązany jest do sporządzenia sprawozdania z realizacji zadania publicznego w ciągu 30 dni od dnia zakończenia jego realizacji (art. 18 ust. 1 u.d.p.p.) oraz, na żądanie właściwego organu, częściowe sprawozdanie z wykonania zadania publicznego dotyczące danego roku budżetowego (art. 18 ust. 3 u.d.p.p.). Szczegółową zawartość sprawozdania z realizacji zleconego zadania określa art. 18 ust. 4 u.d.p.p.

Zasadnicza różnica pomiędzy trybami przewidzianymi w u.s. a u.d.p.p. polega na tym, że w trybie ustanowionym przepisami u.d.p.p. procedura dofinansowania nie wymaga podjęcia uchwały przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego. Wyraźne rozróżnienie pomiędzy trybami z u.d.p.p. a u.s. jest niejednokrotnie wyrażane w samej treści uchwały podejmowanej przez organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego, podejmowanej na gruncie art. 27 i 28 u.s., poprzez wyraźne zamieszczenie zastrzeżenia tego rodzaju: „Przepisów niniejszej uchwały nie stosuje się do dotacji na wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej udzielanych na warunkach i w trybie z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁵⁴”.

2.3.2.3. Wsparcie udzielane na podstawie programów ogólnokrajowych i regionalnych

Istotnymi środkami prawnymi, na podstawie których udzielane jest wsparcie, są programy wsparcia sportu – ogólnokrajowe i regionalne. Wyznaczają one podmioty i cele, na które wsparcie ma być udzielane, oraz wskazują środki (sposoby), które doprowadzą do ich realizacji. Pomoc najczęściej jest udzielana na podstawie regionalnych programów operacyjnych (w tym regionalnych programów operacyjnych) oraz specjalnie dedykowanych programach autorstwa Ministerstwa Sportu i Turystyki.

W Polsce zasady dotyczące podziału środków na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną w ramach regionalnych programów operacyjnych reguluje rozporządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 24 sierpnia 2023 roku w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną w ramach regionalnych programów na lata 2021–2027⁵⁵⁵. Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia określa ono szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania przedsiębiorcom⁵⁵⁶, w ramach regionalnych programów na lata 2021–2027, pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, zwanej dalej „pomocą”, do której mają zastosowanie przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108, zwanego dalej „rozporządzeniem

⁵⁵⁴ Uchwała nr CII/2791/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 grudnia 2022 roku w sprawie określenia warunków i trybu udzielania i rozliczania dotacji służących sprzyjaniu rozwojowi sportu w Krakowie oraz kontroli ich wykorzystania, Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2022 roku, poz. 9139.

⁵⁵⁵ Dz. U. z 2023 r., poz. 1818.

⁵⁵⁶ Zgodnie z § 3 tego rozporządzenia, ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o przedsiębiorcy, należy przez to rozumieć przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 1 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014.

nr 651/2014”, a także podmioty udzielające tej pomocy. Podmiotami udzielającymi pomocy są instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące lub instytucje wdrażające, o których mowa w art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027⁵⁵⁷ (§ 5 ust. 1 rozporządzenia).

Pomoc ma na celu wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego województwa objętego regionalnym programem na lata 2021–2027 i jest udzielana na infrastrukturę sportową, jeżeli są spełnione warunki określone w art. 55 ust. 2 i 4–6 rozporządzenia 651/2014, lub wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, o której mowa w art. 55 ust. 3 rozporządzenia nr 651/2014, jeżeli są spełnione warunki określone w art. 55 ust. 4 i 6 rozporządzenia nr 651/2014 (§ 6 rozporządzenia). Pomoc, możliwa do obliczenia w formie ekwiwalentu dotacji brutto zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia 651/2014, udzielana jest w formie dotacji lub pożyczek (§ 7 rozporządzenia). W przypadku przekroczenia progów przewidzianych w rozporządzeniu 651/2014 pomoc stanowi pomoc indywidualną podlegającą notyfikacji Komisji Europejskiej i może być udzielona po jej zatwierdzeniu przez Komisję Europejską (§ 10 rozporządzenia). Pomoc udzielana jest na wniosek przedsiębiorcy złożony do podmiotu udzielającego pomocy, zaś dotacja lub pożyczka udzielane są na podstawie umowy, porozumienia, o którym mowa w art. art. 2 pkt 32 lit. b u.r.z.f. 2021-2027 albo decyzji o dofinansowaniu projektu w rozumieniu art. 2 pkt 2 u.r.z.f. 2021-2027 (§ 12 rozporządzenia).

Wiele programów dotyczących wsparcia podmiotów rynku sportowego opiera się na wykorzystaniu części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Sportu i Turystyki. Obecnie są to części 25 i 40 budżetu państwa⁵⁵⁸. Jako przykład warto podać program „Sportowa Polska – Program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej Edycja 2024⁵⁵⁹”. Jego celem jest wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych na terenie całego kraju. Dofinansowaniem mogą zostać objęte obiekty ogólnodostępne, umożliwiające masowe uprawianie sportu. Na wsparcie w 2024 roku przewidziano łącznie 200 milionów złotych. O dofinansowanie zadań inwestycyjnych w ramach Programu mogą się ubiegać jednostki sektora finansów publicznych określone w art. 9 u.f.p., posiadające osobowość prawną i prowadzące działalność w dziedzinie kultury fizycznej, stowarzyszenia, fundacje i inne posiadające osobowość prawną podmioty, powstałe najpóźniej w dniu 31 grudnia 2020 roku

⁵⁵⁷ Dz. U. z 2022 r., poz. 1079, dalej jako u.r.z.f. 2021-2027.

⁵⁵⁸ Zob. § 1 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki, Dz. U. z 2023 r., poz. 2722.

⁵⁵⁹ <https://www.gov.pl/web/sport/sportowa-polska--program-rozwoju-lokalnej-infrastruktury-sportowej-edycja-2024> (dostęp: 17.04.2024).

i nie działające w celu osiągnięcia zysku oraz spółki prawa handlowego posiadające osobowość prawną, utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego. Wsparcie udzielane jest na podstawie umowy o dofinansowanie w ustalonej wysokości przewidzianej w umowie na podstawie regulaminu.

Możliwe jest również wprowadzenie rozwiązań doraźnych, które nie zawsze przybierają formę programu, ale takie nazewnictwo wobec nich funkcjonuje w ramach komunikacji Ministerstwa Sportu i Turystyki. Dobrym przykładem jest Program Wsparcia Mistrzów, ogłoszony w styczniu 2022 roku – miał on stanowić element Polskiego Ładu dla sportu i miał składać się z dwóch obszarów. Pierwszy z nich to wsparcie rozwoju infrastruktury sportowej dla klubów piłkarskiej Ekstraklasy i 1 Ligi, zaś drugi zakładał wsparcie finansowe kierowane do najlepszych polskich klubów z najpopularniejszych dyscyplin sportowych, które będą zajmować w rozgrywkach miejsca premiowane startem w eliminacjach do europejskich pucharów. W latach 2022 – 2025 w ramach Programu Wsparcia Mistrzów polskie kluby miały otrzymać rządowe wsparcie w wysokości ponad 700 mln zł. Formalnie nie doszło do utworzenia dokumentu programowego „Program Wsparcia Mistrzów” – zmian dokonano zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej oraz ustawy o grach hazardowych⁵⁶⁰. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy, wsparcie rozwoju infrastruktury miało odbywać się za pośrednictwem Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej⁵⁶¹. Nowelizacja art. 86 ustawy o grach hazardowych przewidywała możliwość zasilania FRKF w środki pochodzące z budżetu państwa (dotacje z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej). Zmiana przepisów uzasadniono potrzebą zwiększenia wsparcia na zadania FRKF, w tym przekazywanego na rozwój infrastruktury sportowej i dofinansowanie inwestycji obejmujących obiekty sportowe. W zakresie wsparcia finansowego kierowanego do klubów sportowych wykonywanie zadań w tym zakresie powierzono Polskiej Organizacji Turystycznej⁵⁶², na podstawie umowy zawieranej między ministrem właściwym do spraw kultury fizycznej a POT; takie rozwiązanie umożliwiło udzielenie POT, przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej, stosownej dotacji celowej z budżetu państw. W ramach realizacji tego zadania zobowiązano POT do podjęcia współpracy z klubami sportowymi w sportach drużynowych w celu promocji Polski na arenie międzynarodowej w ramach rozgrywek międzynarodowych. Konkretnie zasady, zakres współpracy z klubami sportowymi oraz stosowne świadczenia

⁵⁶⁰ Dz. U. z 2022 r., poz. 1751.

⁵⁶¹ Dalej jako: FRKF.

⁵⁶² Dalej jako: POT.

wzajemne są określane w umowach zawieranych między POT a klubami sportowymi. Zgodnie z założeniami, kluby sportowe na bazie zawartej umowy zobowiązują się do realizacji konkretnych działań w zakresie promocji i budowania wizerunku Polski, wykorzystując przy tym uczestnictwo w rozgrywkach międzynarodowych. Planowane zadania dzielą się na cztery obszary współpracy: obszar wizerunkowy, obszar prawa reklamowego, obszar digital, obszar aktywacyjny⁵⁶³.

2.3.3. *Wniesienie kapitału, konwersja wierzytelności na kapitał, objęcie udziałów lub akcji*

W świetle uwag odnoszących się do dopuszczalności działalności organów władzy publicznej za pomocą środków i form przewidzianych prawem, należy wskazać na dopuszczalność obejmowania przez nie udziałów lub akcji w klubach sportowych.

Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej⁵⁶⁴ jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Dowolność w tym zakresie jest jednak ograniczona – co do zasady ten przepis ustanawia dopuszczalność tworzenia i przystępowania do spółek wyłącznie w ramach sfery użyteczności publicznej⁵⁶⁵. Sama użyteczność publiczna została zdefiniowana w art. 2 ust. 1 u.g.k., zgodnie z którym gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Definicja zadań o charakterze użyteczności publicznej wynika natomiast łącznie z przepisów art. 1 ust. 1 i ust. 2 u.g.k. Struktura tej definicji polega na wskazaniu na pojęcie szerokie i wskazaniu zbioru wyróżnionego przez określone cechy. Zadania te charakteryzują trzy przesłanki, które powinny być spełnione łącznie. Jest to ich cel, stanowiący zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności oraz sposób wykonywania, na który składają się świadczenie usług powszechnie dostępnych oraz działanie bieżące i nieprzerwane⁵⁶⁶.

⁵⁶³ Zob. uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy – ustawa weszła w życie 20 sierpnia 2022 roku; przykłady wsparcia udzielonego przez POT zostaną omówione w dalszej części niniejszej dysertacji.

⁵⁶⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 679, dalej jako: u.g.k.

⁵⁶⁵ J. J. Zięty, *Komentarz do art. 9* [w:] Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2012.

⁵⁶⁶ C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, *Komentarz do art. 1* [w:] Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Wolters Kluwer, wyd. 1, Warszawa 2017.

Przypadki, w których dopuszczalne jest tworzenie spółek prawa handlowego i przystępowanie do nich poza sferą użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego, określa art. 10 u.g.k. Najistotniejszy jednak na gruncie rozprawy jest ten ustanowiony w art. 10 ust. 3 u.g.k., w brzmieniu ustalonym za pomocą art. 61 u.s., która weszła w życie z dniem 16 października 2010 roku – ustanowiono w nim bowiem prawo gminy do tworzenia lub przystępowania do spółek będących klubami sportowymi działającymi w formie spółki kapitałowej. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa w ust. 1 i 2, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

Co ważne – w przypadku tego rodzaju aktywności gminy należy mieć na uwadze, że gmina jest ograniczona zakresem realizowanych zadań wskazanych w u.s.g. Prowadzona więc przez spółkę działalność musi mieć na celu przynajmniej wspieranie realizacji przez gminę zadań własnych. Gmina nie może bowiem powoływać spółek i przystępować do spółek, które nie realizują nałożonych na gminę zadań publicznych. Interpretacja pojęcia "spółka ważna dla rozwoju gminy" musi być dokonywana w sposób ścisły na podstawie przepisów u.s.g.⁵⁶⁷. Ważna dla rozwoju gminy bowiem jest spółka, która nie tylko przyczynia się poprzez wykonywaną przez siebie działalność do realizowania określonego zadania publicznego spoczywającego na macierzystej gminie, ale która równocześnie wnosi istotny wkład w perspektywiczny rozwój tej gminy oraz dzięki której rozwój (progresja) gminy w określonym zakresie spraw będzie postępował w sposób o wiele szybszy i bardziej obiecujący. Spółka taka musi być zatem motorem prorozwojowych tendencji w danej gminie, w tym zwłaszcza katalizatorem potrzebnych zmian (reform) społeczno-ekonomicznych⁵⁶⁸.

Dlatego też ewentualne tworzenie czy przystępowanie gminy do klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej może mieć miejsce tylko i wyłącznie w przypadku,

⁵⁶⁷ J. J. Zięty, *Komentarz do art. 10* [w:] Ustawa... *op. cit.*

⁵⁶⁸ M. Szydło, *Komentarz do art. 10* [w:] Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2008.

gdy jest to „spółka ważna dla rozwoju gminy”, w rozumieniu opisanym powyżej. Jednocześnie jasne jest, że taki środek prawny może być stosowany jedynie w przypadku podmiotów sportowych działających w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością bądź spółki akcyjnej. Z klubami w takiej formie prawnej najczęściej mamy do czynienia na najwyższych poziomach sportowych w Polsce – choćby z uwagi na art. 15 ust. 3 u.s., zgodnie z którym w skład ligi zawodowej w grach zespołowych wchodzi wyłącznie kluby sportowe działające jako spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Utworzenie bądź przystąpienie do spółki prawa handlowego, będącej klubem sportowym działającym w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, może zatem odbyć się w drodze:

- Objęcia udziałów w spółce w momencie jej powstania bądź przekształcenia;
- Objęcia nowych udziałów podczas podwyższenia kapitału zakładowego spółki;
- Kupna istniejących udziałów w spółce;
- Konwersji wierzytelności na udziały w kapitale zakładowym.

Do powstania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zgodnie z art. 163 k.s.h., wymaga się zawarcia umowy spółki, wniesienia przez wspólników wkładów na pokrycie całego kapitału zakładowego, a w razie objęcia udziału za cenę wyższą od wartości nominalnej, także wniesienia nadwyżki, z uwzględnieniem art. 158 § 1¹ k.s.h.⁵⁶⁹, powołania zarządu, ustanowienia rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, jeżeli wymaga tego ustawa lub umowa spółki oraz wpisu do rejestru.

Objęcie udziałów podczas podwyższenia kapitału zakładowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością następuje poprzez wniesienie przez organ władzy publicznej wkładu pieniężnego bądź niepieniężnego na pokrycie kapitału zakładowego spółki. Konieczne jest również złożenie oświadczenia o objęciu udziałów (w przypadku gdy organ władzy publicznej jest nowym wspólnikiem) – takie oświadczenie musi zostać złożone w formie aktu notarialnego niezależnie od tego czy podwyższenie kapitału zakładowego następuje na podstawie dotychczasowych postanowień umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, czy na podstawie uchwały wspólników o podwyższeniu kapitału poprzez zmianę umowy spółki⁵⁷⁰.

⁵⁶⁹ Zgodnie z tym przepisem w przypadku spółki, której umowę zawarto przy wykorzystaniu wzorca umowy, na pokrycie kapitału zakładowego wnosi się wyłącznie wkłady pieniężne. Pokrycie kapitału zakładowego powinno nastąpić nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jej wpisu do rejestru.

⁵⁷⁰ M. Chomiuk, *Komentarz do art. 257 [w:] Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Zbigniew Jara, C.H. Beck, wyd. 27, Warszawa 2023.

Kupno udziałów następuje zgodnie z przepisami o sprzedaży, do których odsyła art. 555 k.c., zgodnie z którym przepisy o sprzedaży rzeczy stosuje się odpowiednio do sprzedaży energii, praw oraz wody – przepis ten dotyczy bowiem wszelkich praw majątkowych, które mają zbywalny charakter, a więc i udziału w spółce czy akcji⁵⁷¹.

Konwersja wierzytelności na akcje lub udziały jest jedną z form wygaszenia wierzytelności, jaka przysługuje wierzycielowi wobec spółki. Konwersja wierzytelności na kapitał zakładowy (na udziały/akcje w podwyższonym kapitale zakładowym) to przekształcenie przysługującej wierzycielowi wobec spółki kapitałowej wierzytelności w udziały bądź akcje w podwyższonym przez spółkę kapitale. Po stronie wierzyciela spółki konwersja wierzytelności polega na objęciu przez wierzyciela spółki jej udziałów utworzonych w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego w zamian za wierzytelność, posiadaną przez udziałowca wobec spółki⁵⁷².

Utworzenie bądź przystąpienie do spółki prawa handlowego, będącej klubem sportowym działającym w formie spółki akcyjnej, może natomiast odbyć się w drodze:

- Objęcia akcji w spółce w momencie jej powstania bądź przekształcenia;
- Objęcia nowych akcji podczas podwyższenia kapitału zakładowego spółki;
- Kupna istniejących akcji w spółce;
- Konwersji wierzytelności na akcje.

Do powstania spółki akcyjnej wymaga się, zgodnie z art. 306 k.s.h., zawiązania spółki, w tym podpisania statutu przez założycieli; wniesienia przez akcjonariuszy wkładów na pokrycie całego kapitału zakładowego, z uwzględnieniem art. 309 § 3⁵⁷³ i § 4⁵⁷⁴ k.s.h., ustanowienia zarządu i rady nadzorczej oraz wpisu do rejestru.

Objęcie nowych akcji podczas podwyższenia kapitału zakładowego spółki może nastąpić tylko w drodze zmiany statutu, co następuje w drodze emisji nowych akcji lub

⁵⁷¹ E. Habryn-Chojnacka, *Komentarz do art. 555 ustawy [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Mariusz Załucki, C.H. Beck, wyd. 3, Warszawa 2023.

⁵⁷² M. Zdyb, *Konwersja wierzytelności na udziały lub akcje a CIT*, Analiza LEX, Wolters Kluwer.

⁵⁷³ Zgodnie z tym przepisem akcje obejmowane za wkłady niepieniężne powinny być pokryte w całości nie później niż przed upływem roku po zarejestrowaniu spółki. Akcje obejmowane za wkłady pieniężne powinny być opłacone przed zarejestrowaniem spółki co najmniej w jednej czwartej ich wartości nominalnej.

⁵⁷⁴ Zgodnie z tym przepisem jeżeli akcje są obejmowane wyłącznie za wkłady niepieniężne albo za wkłady niepieniężne i pieniężne, wówczas kapitał zakładowy powinien być pokryty przed zarejestrowaniem co najmniej w jednej czwartej jego wysokości, określonej w art. 308 § 1.

podwyższenia wartości nominalnej dotychczasowych akcji (*vide* art. 431 § 1 k.s.h.). Objęcie nowych akcji, zgodnie z art. 431 § 2 k.s.h., może nastąpić w drodze:

- złożenia oferty przez spółkę i jej przyjęcia przez oznaczonego adresata; przyjęcie oferty następuje na piśmie pod rygorem nieważności (subskrypcja prywatna);
- zaoferowania akcji wyłącznie akcjonariuszom, którym służy prawo poboru (subskrypcja zamknięta);
- zaoferowania akcji w drodze ogłoszenia zgodnie z art. 440 § 1⁵⁷⁵ k.s.h., skierowanego do osób, którym nie służy prawo poboru (subskrypcja otwarta).

Najprostszym, a przez to wykorzystywanym w stosunkach pomiędzy podmiotami rynku sportowego działającymi w formie spółki akcyjnej a podmiotami publicznymi jest droga subskrypcji prywatnej⁵⁷⁶.

Kupno istniejących akcji odbywa się, podobnie jak w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, na podstawie kodeksowych przepisów o sprzedaży, zaś konwersja wierzytelności na akcje również odbywa się na tych samych zasadach jak w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Warto zaznaczyć, że w piśmiennictwie brak jest większych wątpliwości co do tego, że obejmowanie udziałów bądź akcji w sportowych spółkach kapitałowych stanowi formę wspierania podmiotów rynku sportowego dokonywanego przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego: „Znowelizowane postanowienie art. 10 ust. 3 u.g.k usunęło wątpliwości co do możliwości osadzenia organizacyjnego i finansowego gmin w przedsięwzięciach wspólnych, których celem jest «wspieranie rekreacji i sportu». Do czasu tej nowelizacji w zasadzie orzecznictwo sądownoadministracyjne nie akceptowało takich inicjatyw ze strony gmin. (...) Uzasadnienie negatywnego poglądu o uprawnieniu gminy do wspierania sportu (zarówno amatorskiego, jak i profesjonalnego) wyprowadzano z art. 10 ust. 3 u.g.k., który wyróżniał rodzaje przedmiotu działalności spółek tworzonych przez gminę lub też spółek, do których gminy mogą przystępować. Takie inicjatywy gmin nie mogły być usprawiedliwiane wyłącznie przez wskazanie na cel przedsięwzięć (zadań), który mieści się w kategorii «spółek ważnych dla rozwoju gminy». (...) Uprawnienie gminy do udziału w klubie sportowym działającym

⁵⁷⁵ Przepis ten określa szczegółową procedurę objęcia akcji w drodze emisji nowych akcji.

⁵⁷⁶ Przykładem objęcia akcji w drodze subskrypcji prywatnej jest umowa objęcia akcji, zawarta w dniu 22 listopada 2019 roku pomiędzy spółką Wrocławski Klub Sportowy „Słask Wrocław” S.A. a Gminą Wrocław.

w formie spółki kapitałowej związane z wykonywaniem przez gminę zadań własnych. Ustawa o sporcie wyróżnia szczególną kategorię działań jednostek samorządu terytorialnego w postaci wspierania sportu, co odnosi się zarówno do sportu zawodowego, jak i amatorskiego. Udział gminy w sportowej spółce kapitałowej można uznać za formę wspierania⁵⁷⁷”.

2.3.4. Inwestycje ze środków publicznych – pomoc na infrastrukturę

W polskim prawie szczególny tryb wsparcia samorządów w realizacji zadań związanych z kulturą fizyczną przewiduje u.d.j.s.t. Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 5a tej ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, a także sportu osób niepełnosprawnych.

Obecnie zakres zadań objętych dofinansowaniem z budżetu państwa oraz sposób i tryb udzielania dotacji na te zadania, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 42 ust. 8 u.d.j.s.t., określa rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 kwietnia 2009 roku w sprawie dofinansowania z budżetu państwa zadań związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu⁵⁷⁸. Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa, zwane dalej „dotacjami”, na dofinansowanie zadań związanych z:

- 1) budową i remontami obiektów sportowych, w tym budową kompleksów sportowych w ramach programu „Moje Boisko — Orlik 2012”;
- 2) rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, a także sportu osób niepełnosprawnych, polegających na:
 - a) organizacji i prowadzeniu zajęć sportowo-rekreacyjnych,
 - b) organizacji imprez sportowo-rekreacyjnych,
 - c) zakupie sprzętu sportowego.

Z punktu widzenia niniejszego podrozdziału najistotniejsze są podstawy dla udzielania dotacji wskazane w § 1 pkt 1 rozporządzenia.

⁵⁷⁷ L. Kieres, *Rozdział VIII. Samorządowy sektor gospodarczy* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, Tom 8B, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2018, str. 73-75.

⁵⁷⁸ Dz. U. z 2009 r., Nr 56, poz. 463.

Dotacja udzielana jest w wyniku złożenia wniosku przez jednostkę samorządu terytorialnego, odpowiednio do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok realizacji zadania albo do dnia 31 marca roku, w którym dotacja ma być udzielona, składanego do ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu (§ 3 ust. 1 rozporządzenia). Wniosek przed jego złożeniem powinien zostać zaopiniowany przez właściwego terytorialnie marszałka województwa (§ 3 ust. 2 rozporządzenia). Po rozpatrzeniu wniosku minister informuje jednostkę samorządu terytorialnego o przyznaniu dotacji w układzie klasyfikacji budżetowej wraz z kwotami oraz podziałem na poszczególne zadania, a także wyznacza termin zawarcia umowy o dofinansowanie (§ 4 ust. 3 rozporządzenia), zaś sama dotacja na finansowanie zadania jest udzielana na podstawie umowy o dofinansowanie zawieranej przez jednostkę samorządu terytorialnego z ministrem (§ 5 ust. 1 rozporządzenia). Umowa zawiera w szczególności szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin realizacji zadania, kwotę dotacji przyznanej jednostce samorządu terytorialnego oraz tryb i termin jej przekazania, termin wykorzystania dotacji, tryb kontroli realizacji zadania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji, zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz zasady zwrotu części dotacji pobranej w nadmiernej wysokości (§ 5 ust. 2 rozporządzenia).

Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby jednostki samorządu terytorialnego budowały i remontowały obiekty sportowe również ze środków własnych. Sama dopuszczalność takich działań inwestycyjno-infrastrukturalnych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego czy Skarb Państwa nie budzi wątpliwości.

Niezależnie od źródła finansowania, taka pomoc jest objęta katalogiem wyłączeń grupowych w rozporządzeniu nr 651/2014. Dla oceny przeznaczenia pomocy na infrastrukturę, a w przypadku omawianym w dysertacji – na infrastrukturę sportowo-rekreacyjną, kluczowy jest wyrok Sądu z dnia 24 marca 2011 roku, sygn. T-443/08 i T-455/08⁵⁷⁹. W orzeczeniu tym wskazano, że jeśli dana infrastruktura będzie zarządzana w sposób komercyjny (nie będzie udostępniana nieodpłatnie w interesie publicznym) i będą pobierane opłaty za jej użytkowanie, to również jej budowę należy oceniać pod kątem zgodności z przepisami o pomocy publicznej⁵⁸⁰. W sprawie przesądzono zatem, że działalności polegającej na budowie, rozbudowie lub remoncie infrastruktury nie należy separować od działalności związanej z jej późniejszą eksploatacją, jako że charakter działalności w zakresie budowy, rozbudowy czy

⁵⁷⁹ Wyrok Sądu (ósma izba) z dnia 24 marca 2011 r. Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) i Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) przeciwko Komisji Europejskiej.

⁵⁸⁰ Zob. w szczególności motywy 94 i 113 orzeczenia.

remontu bezwzględnie zależy od tego, czy późniejsza eksploatacja wybudowanej infrastruktury ma gospodarczy charakter, czy też nie. Aktualne czy przyszłe ekonomiczne wykorzystanie infrastruktury determinuje zatem fakt, czy do jej finansowania znajdują zastosowanie przepisy o pomocy publicznej⁵⁸¹.

Ewentualną pomoc państwa w projektach infrastrukturalnych Komisja ocenia na kilku poziomach, z uwagi na fakt, że na ogół uczestniczy w nich wiele podmiotów. Oznacza to, że ewentualna pomoc państwa może potencjalnie przynieść korzyść nie tylko właścicielowi na etapie budowy, ale również operatorom czy użytkownikom końcowym. Ocena dokonywana jest zatem na następujących poziomach:

- wykonawca/właściciel infrastruktury (np. miasto, które zleciło budowę centrum kongresowego i pozostaje jego właścicielem);
- operator/zarządzający infrastrukturą, czyli podmiot, któremu obiekt zostaje oddany do dyspozycji i który korzysta z infrastruktury, oferując towary lub usługi bezpośrednio; może on zostać uznany za beneficjenta pomocy publicznej, z racji czerpania korzyści gospodarczych w związku z wykorzystaniem do celów gospodarczych infrastruktury finansowanej ze środków publicznych, o ile za prawo do eksploatacji infrastruktury płaci mniej aniżeli za eksploatację porównywalnej infrastruktury na normalnych warunkach rynkowych (np. czynsz dzierżawny nie kształtuje się na poziomie rynkowym);
- użytkownicy końcowi (np. najemcy hali widowiskowo-sportowej) – pomoc publiczna na tym poziomie może mieć miejsce, o ile tacy użytkownicy byłiby przedsiębiorcami, a warunki udostępniania (korzystania z) infrastruktury nie miałyby charakteru rynkowego (np. czynsz ukształtowany poniżej stawek rynkowych).

Co istotne, w przypadku pomocy publicznej, która podlega notyfikacji Komisji, zarówno fakt jej wystąpienia, jak i zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym oceniane są na każdym z wyżej wymienionych poziomów, o tyle w ramach wyłączeń grupowych w rozporządzeniu nr 651/2014 pomoc na poziomie operatora czy użytkowników końcowych jest na ogół wykluczona. Dzieje się tak z uwagi na fakt, że rozporządzenie 651/2014 ma zastosowanie wyłącznie do pomocy przejrzystej, a za taką można uznać przede wszystkim

⁵⁸¹ R. Zenc, *Rozdział 9. Pomoc na infrastrukturę lokalną, kulturalną i sportowo-rekreacyjną* [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia...* *op. cit.* str. 265.

pomoc przyznawaną na poziomie właściciela/inwestora infrastruktury. Jej dalsze przetransferowywanie na kolejne poziomy, tj. poziom operatora i użytkowników końcowych (np. w formie niższych stawek czynszu), może już nie mieć charakteru przejrzystego, przez co prawdopodobne jest, że ocena jej zgodności musiałaby mieć miejsce po uprzedniej notyfikacji Komisji⁵⁸².

2.3.5. *Udostępnianie infrastruktury stadionowej lub treningowej – oddanie mienia do korzystania (najem, dzierżawa)*

Podmioty rynku sportowego w katalogu podmiotów, które władają infrastrukturą stadionową lub treningową, mogą pełnić zarówno: rolę właściciela infrastruktury, operatora/zarządzającego infrastrukturą lub użytkownika końcowego. Praktyka pokazuje jednak, że najczęściej podmioty rynku sportowego są posiadaczami zależnymi infrastruktury stadionowej lub treningowej.

Powszechnym zjawiskiem jest bowiem własność podmiotów państwowych nad infrastrukturą sportową (w szczególności stadionową). Dla przykładu, w Polsce zawodowe kluby sportowe korzystają z infrastruktury stadionowej, której właścicielem są jednostki samorządu terytorialnego. W 2012 roku w piłkarskiej Ekstraklasie spośród 16 zespołów, które brały udział w rozgrywkach piłkarskich, tylko jeden klub – Zagłębie Lubin S.A. – był właścicielem swojego obiektu, pozostałe zaś korzystały z obiektów na podstawie umowy dzierżawy lub najmu obiektu sportowego, ponosząc zasadniczo w całości bieżące koszty utrzymania i obsługi oraz stosowne ciężary podatkowe. Istniały również przypadki, gdy gminy, będące właścicielem stadionu wynajmują go klubowi odpłatnie na zasadzie udziału procentowego w przychodach ze sprzedaży biletów⁵⁸³. Na przestrzeni ponad dekady sytuacja nie uległa jednak znaczącej zmianie⁵⁸⁴. Formy prawne, na podstawie których infrastruktura sportowa oddawana jest w posiadanie zależne, to umowy najmu oraz dzierżawy.

⁵⁸² *Ibidem*, str. 266.

⁵⁸³ Odpowiedź Ekstraklasy S.A. na pismo DAP/073/26/2012/2, skierowane do Ministra Sportu i Turystyki z dnia 19 listopada 2012 roku (materiał własny stanowiący załącznik do rozprawy doktorskiej, otrzymany w wyniku złożonego wniosku o dostęp do dokumentów Komisji Europejskiej).

⁵⁸⁴ Większość stadionów w Polsce należy bowiem do samorządów – są to chociażby 3 z 4 aren, na których odbyło się w Polsce piłkarskie Euro 2012, Stadion Śląski, nowo budowany stadion Ruchu Chorzów, Stadion Miejski w Warszawie, na którym spotkania rozgrywa Legia Warszawa (w tym przypadku stadion wydzierżawiono na rzecz Legia Warszawa S.A. na ponad 20 lat). Źródła:

Umowa najmu jest umową nazwaną, uregulowaną w art. 659-679 k.c. Zgodnie z definicją zawartą w art. 659 § 1 k.c. przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz. Umowa najmu nieruchomości na czas dłuższy niż rok powinna być zawarta na piśmie, a w razie niezachowania tej formy poczytuje się umowę za zawartą na czas nieoznaczony⁵⁸⁵. W przypadku najmu infrastruktury stadionowej czy treningowej od gminy czy Skarbu Państwa przedmiotem umowy jest korzystanie ze stadionu w określonym czasie, zgodnie z ustalonym przez strony harmonogramem, na cele prowadzenia zajęć treningowych, przeprowadzanie meczów o Drużynowe Mistrzostwo Polski oraz innych zawodów, w tym zawodów indywidualnych⁵⁸⁶.

Umowa dzierżawy również jest umową nazwaną, uregulowaną w art. 693-709 k.c. Zgodnie z definicją zawartą w art. 693 § 1 k.c. przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz. Do dzierżawy stosuje się odpowiednio przepisy o najmie z zachowaniem przepisów art. 695-709 k.c.⁵⁸⁷. Umowa dzierżawy, podobnie jak umowa najmu, należy do umów o korzystanie z cudzej rzeczy i jest kwalifikowana jako umowa dwustronnie zobowiązująca, odpłatna, wzajemna i konsensualna. Podstawową różnicą względem najmu jest dalej idące uprawnienie dzierżawcy, obejmujące poza możliwością używania rzeczy dzierżawionej także pobieranie z niej pożytków (...) zarówno naturalnych, jak i cywilnych, a w przypadku, gdy przedmiotem dzierżawy jest prawo (art. 709 k.c.) – pożytków tego prawa. Tak ukształtowane uprawnienia dzierżawcy determinują jednocześnie odmienną od najmu funkcję umowy dzierżawy, w której dominuje element ekonomiczny czerpania zysków przez dzierżawcę, przy czym ubocznie dzierżawa może również spełniać funkcje analogiczne do najmu⁵⁸⁸. W przypadku zawarcia umowy dzierżawy infrastruktury stadionowej bądź

— Własność stadionów w Polsce – <https://www.portalsamorządowy.pl/inwestycje/czy-stadiony-w-polsce-moga-zarabiac.473887.html> (dostęp: 14.01.2024 r.);

— Przypadek Ruchu Chorzów – <https://businessinsider.com.pl/biznes/olbrzymie-straty-kultowego-stadionu-kosztowal-setki-milionow-zlotych/3xvpj50> (dostęp: 14.01.2024 r.);

— Przypadek Legii Warszawa – <https://trojka.polskieradio.pl/artykul/211013,hanna-gronkiewicz-waltz:https://legia.com/stadion> (dostęp: 14.01.2024 r.).

⁵⁸⁵ Art. 660 k.c.

⁵⁸⁶ Zob. umowa najmu nr GO 204.1.1.2022 zawarta w dniu 9 lutego 2022 roku w Poznaniu pomiędzy Miastem Poznań, Poznańskimi Ośrodkami Sportu i Rekreacji, Samorządowym Zakładem Budżetowym Miasta Poznania a Poznańskim Stowarzyszeniem Żużla.

⁵⁸⁷ Art. 694 k.c.

⁵⁸⁸ A. Sylwestrzak, *Komentarz do art. 693* [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Balwicka-Szczyrba, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2022, str. 1109-1110.

treningowej dochodzi do oddania na mocy umowy szczegółowo wymienionych nieruchomości gruntowych wraz z budynkami/budowlami (stadion, boiska treningowe, infrastruktura towarzysząca) i ich wyposażeniem, wraz z prawem do korzystania i pobierania pożytków, w zamian za umówiony czynsz⁵⁸⁹.

Na tle powyższych uwag oraz wyżej przytoczonych przykładów należy jeszcze zaznaczyć, że często wynajmujący czy wdzierżawiający przystępują do umowy jako trwały zarządca, któremu przysługuje prawo do korzystania z nieruchomości będącej przedmiotem umowy, wraz z prawem do jej udostępniania (w tym do wynajmu czy wdzierżawienia), ewentualnie do uzyskiwania zgody na jej udostępnianie, na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁹⁰. Zgodnie z tym przepisem jednostka organizacyjna⁵⁹¹ ma prawo, z zastrzeżeniem ust. 6⁵⁹², korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd; zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

W przypadku pozostałych krajów będących przedmiotem analizy w niniejszej dysertacji przypadki dotyczące własności infrastruktury sportowej przynależnej władzy publicznej⁵⁹³ również występują. Przedstawione przykłady dotyczą głównie klubów piłkarskich. Rozpoczynając od Węgier, warto wskazać, że węgierski stadion Groupama Arena, na którym swoje spotkania rozgrywa klub piłkarski Ferencvaros, należy do węgierskiej spółki Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodási Zrt., której zadaniem jest sprawowanie prawa własności wobec majątku państwowego⁵⁹⁴ o łącznej wartości ponad 16 bilionów forintów węgierskich, co stanowi prawie 50% rocznego PKB Węgier⁵⁹⁵. W przypadku Hiszpanii w 2021 roku zaledwie

⁵⁸⁹ Zob. umowa dzierżawy zawarta w dniu 26 września 2011 roku w Poznaniu pomiędzy Miastem Poznań-Poznańskimi Ośrodkami Sportu i Rekreacji a Marcellin Management spółką z o.o. i KKS Lech Poznań S.A.

⁵⁹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, 1113, 1463, 1506, 1688, 1762, 1906, 2029, dalej jako u.g.n.

⁵⁹¹ W odniesieniu do powyższego przykładu – Poznańskie Ośrodki Sportu i Rekreacji.

⁵⁹² Zgodnie z art. 43 ust. 6 u.g.n. wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą ustalić, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne.

⁵⁹³ Rozumianej, na potrzeby niniejszej dysertacji, jako Państwa Członkowskie w rozumieniu art. 107 TFUE.

⁵⁹⁴ Na podstawie 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (ustawa o bogactwie/majątku narodowym).

⁵⁹⁵ Źródło: <https://www.mnv.hu/rolunk> (dostęp: 14.01.2024 r.).

10 klubów sportowych (z 42) było właścicielami swojego stadionu, na którym rozgrywa mecze⁵⁹⁶. Swoje mecze na stadionach stanowiących własność publiczną rozgrywają takie kluby jak Cádiz CF, którym to stadionem zarządza Rada Miejska Kadyksu czy Real Sociedad, gdzie stadionem zarządza spółka publiczna Anoeta Kiroldegia-Ciudad Deportiva Anoeta S.A. Jednocześnie normą jest wsparcie organów władzy publicznej w zakresie inwestycji czynionych na infrastrukturę. W przypadku Niderlandów natomiast struktura właścicielska struktury stadionowej nie jest jednolita i część klubów np. piłkarskich jest wyłącznymi właścicielami swoich stadionów⁵⁹⁷. Jednak wciąż zdarzają się przypadki odwrotne – jak w Amsterdamie, gdzie współwłaścicielem stadionu Ajaxu Amsterdam (Johan Crujff ArenA) jest Miasto Amsterdam⁵⁹⁸ czy w s-Hertogenbosch, gdzie miasto jest właścicielem stadionu, na którym swoje mecze rozgrywa zawodowy drugoligowy klub FC Den Bosch⁵⁹⁹.

2.3.6. Umowy sponsorskie (sponsoring)

Sponsoring, pomimo jego obecności w polskich realiach gospodarczych od kilkudziesięciu lat, wciąż nie doczekał się jednolitej ustawowej definicji⁶⁰⁰, konieczne jest zatem odwołanie się do poglądów doktryny. J. Sobczyk wskazuje, że najpowszechniejszą doktrynalną definicję sponsoringu stworzył L. Stecki, według którego „sponsoring oznacza w zasadzie odpłatne przysporzenie majątkowe, wyrażające się w pieniądzu, rzeczach lub usługach, dokonywane przez określony podmiot gospodarczy (sponsora) na rzecz wybranej osoby fizycznej, organizacji, instytucji lub innej struktury prawnej (sponsorowanego) w celu wykonania przez nią czynności wskazanych w umowie sponsoringu a zmierzających do utrwalenia lub spotęgowania renomy tego podmiotu, do podwyższenia stopnia jego

⁵⁹⁶ Źródło: <https://www.gradamarilla.com/2021/10/09/cadizcf/solo-diez-equipos-primera-segunda-disponen-estadio-propio> (dostęp: 14.01.2024).

⁵⁹⁷ Są to FC Utrecht, AZ Alkmaar, PSV Eindhoven czy FC Twente. Źródło: <https://www.voetbalnieuws.nl/nieuws/1169673/baas-in-eigen-huis-deze-clubs-in-de-eredivisie-zijn-eigenaar-van-hun-stadion.html> (dostęp: 14.01.2024).

⁵⁹⁸ <https://www.johancrujffarena.nl/over-ons/organisatie-1/> (dostęp: 14.01.2024).

⁵⁹⁹ Decyzja Komisji w sprawie środków wprowadzonych przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłkarskiego FC Den Bosch w 's-Hertogenbosch, sygn. SA.41614 z dnia 4 lipca 2016 r., pkt. 7.

⁶⁰⁰ W polskich przepisach prawa mamy jednak do czynienia z definicjami pojęcia „sponsoring” sformułowanymi na potrzeby poszczególnych aktów prawnych: na tym tle zob. definicje zawarte w art. 4 pkt 18 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, art. 29 ust. 10 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, art. 2¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi czy art. 2 pkt 28 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.

popularności w odnośnym środowisku społecznym oraz do zwiększenia jego zysków⁶⁰¹”. W umowie sponsorskiej występują zatem dwa podmioty – sponsor oraz sponsorowany.

Inną, węższą definicję umowy sponsorskiej prezentuje W. Robaczyński, który wskazuje, że umowę sponsorską można określić następująco: przez umowę sponsorską przedsiębiorca (sponsor) zobowiązuje się spełnić określone świadczenie pieniężne na rzecz wspomagania działalności prowadzonej przez sponsorowanego lub dla osiągnięcia pożądanego przez niego celu ogólnego, w zamian za co sponsorowany zobowiązuje się do działań reklamowych, marketingowych lub innych działań wspierających gospodarczą działalność sponsora⁶⁰².

W orzecznictwie wskazuje się, że umowa sponsoringu jako umowa nienazwana przewiduje m.in. zobowiązanie się sponsora do finansowania lub współfinansowania działalności zamierzonej lub realizowanej już przez sponsorowanego, natomiast sponsorowany zobowiązuje się do poinformowania opinii publicznej o finansowaniu lub współfinansowaniu wyżej wymienionej działalności przez sponsora poprzez popularyzowanie oznaczenia indywidualizującego sponsora w obrocie w trakcie tego przedsięwzięcia⁶⁰³.

Umowa sponsorska jest zatem umową nienazwaną, istniejącą na podstawie przepisów ogólnych dotyczących zobowiązań w stosunkach cywilnoprawnych, a konkretnie z zasady swobody umów, wyrażonej w art. 353¹ k.c. w zw. z art. 487 ust. 2 k.c. Co ważne, umowa ta jest umową o świadczenie wzajemne, a jej istotą jest to, że świadczenie jednej strony powinno być ekwiwalentem za czynność drugiej strony umowy. Jeśli bowiem ze strony sponsorowanego nie dojdzie do świadczenia wzajemnego wobec sponsora, to będziemy mieli do czynienia w istocie z umową darowizny, a nie ze sponsoringiem⁶⁰⁴. Umowę sponsorską należy odróżnić od umowy o reklamę; wprawdzie działania podmiotu sponsorowanego zawierają także elementy reklamy, jednak sponsoringowi brak cechy bezpośredniości, co oznacza, że sponsoring nie odwołuje się z reguły wprost do określonego towaru czy usługi, lecz polega raczej na „promocji” oznaczeń wyróżniających działalność sponsora⁶⁰⁵.

⁶⁰¹ J. Sobczyk, 2. *Charakterystyka umowy sponsoringu* [w:] E-sport. Prawne aspekty, red. K. Grzybczyk, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2021.

⁶⁰² W. Robaczyński, *Rozdział IV. 2. Charakterystyka stosunku prawnego wynikającego z umowy sponsorskiej* [w:] System Prawa Prywatnego – Tom 9. Prawo zobowiązań – umowy nienazwane, red. Wojciech Jan Katner, C.H. Beck, wyd. 4, Warszawa 2023, str. 523.

⁶⁰³ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2004 roku, sygn. VI ACa 709/03.

⁶⁰⁴ Zob. w szczególności wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 21 maja 2003 roku, sygn. I SA/Wr 959/01.

⁶⁰⁵ W. Robaczyński, *Rozdział IV. 2. Charakterystyka stosunku prawnego wynikającego z umowy sponsorskiej* [w:] System... *op. cit.*, str. 522.

Czas trwania umowy sponsorskiej podlega swobodnemu określeniu przez strony tej umowy. Z racji tego, że umowa sponsorska jest umową nienazwaną, jej okres wypowiedzenia zawsze musi być sprecyzowany. W przeciwnym razie zastosowanie znajdzie reguła ogólna wyrażona w art. 365¹ k.c., zgodnie z którym zobowiązanie bezterminowe o charakterze ciągłym wygasa po wypowiedzeniu przez dłużnika lub wierzyciela z zachowaniem terminów umownych, ustawowych lub zwyczajowych, a w razie braku takich terminów niezwłocznie po wypowiedzeniu.

Podmiotami pełniącymi rolę sponsorów są między innymi spółki z udziałem Skarbu Państwa. Obejmują one finansowym wsparciem m.in. obiekty sportowe (stadiony), związki, towarzystwa i kluby sportowe (ogólnopolskie i lokalne, amatorskie i zawodowe), wydarzenia sportowe, kulturalne, i artystyczne, instytucje kultury (np. filharmonia), aerokluby, fora i kongresy gospodarcze⁶⁰⁶. Zawierają one umowy sponsorskie jako przedsiębiorcy publiczni w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.p.s.f.

Zasadne pytania dotyczące dopuszczalności sponsoringu (w oderwaniu od jego dopuszczalności w świetle przepisów o pomocy publicznej) powstają w przypadku sponsoringu prowadzonego przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego. W doktrynie istnieje bowiem spór dotyczący tego, czy sponsorem może być podmiot, który przedsiębiorcą nie jest. Z jednej strony, skoro nie ma prawnych barier dla przyznania statusu sponsora określonym kategoriom uczestników obrotu, to sponsorem może być także osoba niebędąca przedsiębiorcą. Z drugiej zaś strony, umowy sponsorskie są kwalifikowane jako umowy właściwe dla działalności gospodarczej sponsorów. Nie chodzi tylko o wspieranie określonej aktywności sponsorowanych – cel taki można by przecież osiągnąć innymi instrumentami prawnymi, np. poprzez darowiznę; chodzi o jednoczesne wspieranie tej aktywności i promowanie własnych celów gospodarczych. W świetle powyższego, przyjęcie poglądu, zgodnie z którym sponsorem jako stroną umowy sponsorskiej jest przedsiębiorca, wyłącza z zakresu umów sponsorskich udzielanie wsparcia przez podmioty publiczne, w szczególności przez organy samorządowe. Tego rodzaju wsparcie, opierające się także zazwyczaj na umowie, podlega przepisom ustaw dotyczących finansów publicznych i nie korzysta ze swobody charakterystycznej dla obligacyjnych stosunków prawnych⁶⁰⁷. Uwagi poczynione na tle

⁶⁰⁶ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli „Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze”, KGP.430.023.2017, Nr ewid. 172/2017/P/17/021/KGP, dostęp: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18371,vp,20970.pdf>, str. 11. (dostęp: 14.01.2024 r.)

⁶⁰⁷ W. Robaczyński, *Rozdział IV. 2. Charakterystyka stosunku prawnego wynikającego z umowy sponsorskiej* [w:] *System... op. cit.*, str. 525.

dopuszczalnych do stosowania przez organy władzy publicznej form oraz środków wspierania podmiotów rynku sportowego przemawiałyby za uznaniem, że zawieranie tego rodzaju umów jest niedopuszczalne.

Jeśli jednak przyjąć dopuszczalność sponsorowania przez jednostki samorządu terytorialnego, to przy postępowaniu zmierzającym do ich zawarcia należy mieć na względzie przepisy p.z.p. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 p.z.p. przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych, przez zamawiających publicznych. Zamawiającymi publicznymi, zgodnie z art. 4 pkt 1 p.z.p., są jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów u.f.p. Zgodnie natomiast z art. 9 pkt 1 u.f.p. sektor finansów publicznych tworzą między innymi organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, a zgodnie z art. 9 pkt 2 u.f.p. sektor finansów publicznych tworzą również jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki. Zamówieniem, zgodnie z art. 7 pkt 32 p.z.p., jest umowa odpłatna zawierana między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług. Poprzez usługi, zgodnie z art. 7 pkt 28 p.z.p., należy rozumieć wszelkie świadczenia, które nie są robotami budowlanymi lub dostawami. W związku z powyższym należy uznać, że zamówienie usług sponsorskich (świadczeń reklamowych, marketingowych lub innych działań wspierających gospodarczą działalność sponsora) przez podmiot z sektora finansów publicznych będzie stanowiło zamówienie usług w rozumieniu przepisów p.z.p. Wiąże się to z koniecznością dochowania określonych w ustawie obowiązków, związanych z udzieleniem zamówienia publicznego.

Sytuacja, w której to gmina jest podmiotem sponsorowanym, na gruncie obecnie obowiązujących przepisów jest niedopuszczalna. W świetle obowiązujących przepisów u.d.j.s.t. wpływy ze sponsoringu nie mieszczą się w katalogu źródeł dochodów własnych gminy. Ustawodawca bowiem ściśle określił zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego, określając precyzyjnie źródła ich finansowania. Brak jest zatem możliwości zaplanowania środków z tytułu sponsoringu na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a dochodów z tego tytułu nie przewidują odrębne ustawy. Biorąc pod uwagę określone przez ustawodawcę źródła finansowania w ustawie oraz fakt, że środki ze sponsoringu nie mieszczą się w ich katalogu, zwiększenie dochodów budżetu właściwej

jednostki samorządu terytorialnego o środki ze sponsoringu pozostaje również w sprzeczności z art. 211 ust. 1 u.f.p.⁶⁰⁸.

Na przytoczenie – szczególnie w kontekście dopuszczalności stosowania art. 353¹ k.c. do zawierania umów sponsorskich przez administrację gospodarczą jako samodzielnej podstawy jej zawierania – zasługuje stanowisko wyrażone przez R. Szczepaniaka. Wskazuje on, że rozważeniu powinna podlegać kwestia, czy określona swoboda podmiotu publicznego co do ukształtowania treści umowy, do której zawarcia został on upoważniony na mocy szczególnego przepisu, ma swoje źródło również w normie odkodowanej z art. 353¹ k.c., czy też jej źródła należy doszukiwać się wyłącznie w przepisie upoważniającym do zawarcia umowy. Dochodzi on do wniosku, że sam art. 353¹ k.c. nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej zawierania umów przez podmioty publiczne, a to z uwagi na fakt, że już w okresie socjalizmu, gdy przepis ten jeszcze nie obowiązywał, polska cywilistyka stała na stanowisku, iż swobody umów nie musi wyrażać żaden obowiązujący przepis prawa, gdyż stanowi ona milcząco przyjęte założenie systemu prawa. W związku z tym art. 353¹ k.c., wprowadzony do k.c. w 1990 roku, jako swoiste *superfluum* tego założenia, nie może być uznany za wystarczającą podstawę do zawierania umów przez podmioty publiczne, które podlegają przecież zasadom i standardom konstytucyjnym⁶⁰⁹.

2.3.7. Ulgi podatkowe i zwolnienia podatkowe

Zgodnie z definicją, podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej⁶¹⁰. Pod pojęciem podatku rozumie się również zaliczki na podatki, raty podatków, jeżeli przepisy prawa podatkowego przewidują płatność podatku w ratach, jak również opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe⁶¹¹.

⁶⁰⁸ Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 13 stycznia 2015 r., nr 2/2015, w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem części uchwały nr III/12/14 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany budżetu. Uchwała dotyczyła budżetu gminy, jednak uwagi w niej zawarte znajdują również zastosowanie do powiatu oraz województwa.

⁶⁰⁹ R. Szczepaniak, *Swoboda umów w sektorze publicznym...*, *op. cit.*, str. 231.

⁶¹⁰ Zob. art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2023 r., poz. 2383, dalej jako: o.p.

⁶¹¹ Zob. art. 3 pkt 3 o.p.

Podstawowymi elementami konstrukcji podatku są: podmioty opodatkowania, przedmiot opodatkowania, podstawa opodatkowania i stawki podatkowe. Ulgi podatkowe i zwolnienia podatkowe również stanowią elementy konstrukcji podatku. Zwolnienie podatkowe to sytuacja, w której pewna kategoria podmiotów lub przedmiotów jest w sposób wyraźny wyłączona od opodatkowania, natomiast ulgi podatkowe to przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki albo zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku⁶¹². Są to środki często stosowane przez administrację gospodarczą na rynku sportu.

Zobowiązanie podatkowe wygasa najczęściej poprzez dokonanie zapłaty. Nie jest to jednak jedyny sposób, zaś wszystkie pozostałe sposoby powinny podlegać ocenie pod kątem potencjalnej pomocy państwa. Można do nich zaliczyć w szczególności zaniechanie poboru podatku, dokonywane przez Ministra Finansów w drodze właściwego rozporządzenia wydanego na podstawie art. 22 § 1a o.p. W rozporządzeniu tym w przypadku zaniechania poboru podatku od podatników prowadzących działalność gospodarczą, którzy w wyniku zaniechania poboru podatku staną się beneficjentami pomocy w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, stanowiące pomoc publiczną, zawiera się program pomocowy, określający przeznaczenie i warunki dopuszczalności pomocy publicznej.

Dopuszczalne jest również zastosowanie umorzenia zaległości podatkowych. Może ono nastąpić w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Zwolnienie przyznaje się w formie decyzji mającej charakter uznaniowy. Jeżeli umorzenie zaległości będzie stanowiło pomoc publiczną, musi być ona udzielana jako pomoc indywidualna zgodna z programami rządowymi albo udzielana w ramach programów pomocowych określonych w odrębnych przepisach⁶¹³.

W ramach środków pomocowych stosowanych przez administrację gospodarczą wyróżnić również należy zwolnienie podatkowe. Stanowi ono modyfikację zakresu podmiotowego lub przedmiotowego podatku. W pierwszym przypadku pewna kategoria podatników zostaje wyłączona spod opodatkowania, pomimo tego, że pozostają oni objęci obowiązkiem podatkowym. W drugim przypadku dotyczy ono określonej w ustawie kategorii przedmiotów (np. rodzajów przychodów, nieruchomości wykorzystywanych na określone

⁶¹² A. Sarna, *Rozdział I. Zobowiązania podatkowe* [w:] Meritum. Podatki 2021, red. Aleksander Kaźmierski, Wolters Kluwer, wyd. 19, Warszawa 2021.

⁶¹³ *Ibidem*, str. 69-70.

cele). W obu przypadkach zwolnienie podatkowe dokonywane jest w drodze ustawy lub uchwały właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Organy administracji gospodarczej stosują także ulgę podatkową, czyli formę redukcji obciążenia fiskalnego poprzez zmniejszenie podstawy opodatkowania, obniżenia stawki podatkowej lub kwoty podatku⁶¹⁴.

Zwolnienia, ulgi, zaniechanie poboru podatku czy umorzenie zaległości podatkowych zaliczamy do finansowania pośredniego podmiotów rynku sportowego⁶¹⁵. Jest to forma pomocy pośredniej, polegającej na powstrzymaniu się od egzekwowania należnych dochodów przez właściwe jednostki⁶¹⁶.

Technika oddziaływania na sport za pośrednictwem podatków może polegać na stosowaniu zwolnień (okresowych lub bezterminowych) dla określonych podmiotów gospodarczych (np. stowarzyszeń kultury fizycznej) lub dla określonego rodzaju działalności (np. w zakresie organizowania imprez sportowych)⁶¹⁷. Takie działania również stanowią formę finansowania działalności w zakresie sportu.

Spośród wybranych możliwości działań do podjęcia przez właściwe organy administracji gospodarczej na rynku sportowym w zakresie zwolnień podatkowych warto wskazać na zwolnienia podatkowe dla indywidualnych sportowców przyznawane na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 68 u.p.d.o.f., zwolnienia podatkowe od nagród wypłacanych przez Polski Komitet Olimpijski i Polski Komitet Paralimpijski za uzyskanie wyników na igrzyskach olimpijskich i paralimpijskich oraz nagrody wypłacane przez Polski Związek Sportu Niesłyszących za uzyskanie wyników na igrzyskach głuchych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 40a u.p.d.o.f., zwolnienia podatkowe od dochodów klubów sportowych, o których mowa w u.s., przeznaczone i wydatkowane w roku podatkowym lub w roku po nim następującym na szkolenie i współzawodnictwo sportowe dzieci i młodzieży w kategoriach wiekowych młodzików, juniorów młodszych, juniorów i młodzieżowców do 23. roku życia na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób

⁶¹⁴ K. Tetlak, *Finansowanie sportu i imprez sportowych poprzez udzielanie zwolnień podatkowych*, [w:] *Finansowanie sportu ze środków publicznych*, red. Arkadiusz Babczuk, Arkadiusz Talik, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2014, str. 381-382.

⁶¹⁵ Drugim sposobem jest finansowanie bezpośrednie, obejmujące przeznaczanie środków publicznych na dany cel i wydatkowanie pieniędzy z budżetu wprost na realizację tego celu lub związane z nim inwestycje – np. dotacje, stypendia, nagrody za wyniki sportowe.

⁶¹⁶ A. Dobaczewska, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa – Tom III Prawo Unii Europejskiej*, red. Zdzisław Brodecki, wyd. Fundacja Ubi Societas Ibi Ius, Warszawa 2014, str. 178.

⁶¹⁷ K. Tetlak, *Finansowanie sportu i imprez sportowych poprzez udzielanie zwolnień podatkowych* [w:] *Finansowanie... op. cit.*, str. 382.

prawnych⁶¹⁸ oraz na podatkowe o charakterze przedmiotowym, a odnoszące się do nieruchomości, podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 7 ust. 3⁶¹⁹ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych⁶²⁰.

Wartym uwagi przykładem do przytoczenia w przedmiocie zaniechania poboru podatku⁶²¹ jest przykład rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lutego 2011 roku w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych rodzajów dochodów (przychodów) podatników podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych⁶²², w którym zarządzono zaniechanie poboru podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów (przychodów) uzyskanych przez UEFA⁶²³, w związku z organizacją turnieju UEFA EURO 2012 oraz uzyskanych przez osoby fizyczne niemające miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio przed przybyciem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu organizacji turnieju UEFA EURO 2012 albo w celu wykonywania pracy lub świadczenia usług w związku z tym turniejem, delegowanych przez UEFA w celu wykonywania czynności związanych z organizacją tego turnieju lub osób akredytowanych przez UEFA, które wykonują pracę lub świadczą usługi w związku z turniejem UEFA EURO 2012.

Ostatnim omawianym środkiem stosowanym przez organy administracji gospodarczej na rynku sportu są ulgi sponsoringowe. Zostały one wprowadzone do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 29 października 2021 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw⁶²⁴. W przypadku u.p.d.o.f. na podstawie nowych przepisów podatnik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą może odliczyć od podstawy obliczenia podatku kwotę stanowiącą 50% kosztów uzyskania przychodów poniesionych na działalność sportową, przy czym kwota odliczenia nie może przekroczyć kwoty dochodu uzyskanego przez podatnika

⁶¹⁸ Dz. U z 2023 r. poz. 185, 326, 412, 825, 1059, 1130, 1414, 1705, 1723, 1787, 1843 ze zm., dalej jako u.p.d.o.p.

⁶¹⁹ Rada gminy ustanawiając zwolnienia podatkowe o charakterze przedmiotowym, musi jednocześnie mieć na uwadze treść art. 20b tej ustawy, zgodnie z którym jeżeli uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 7 ust. 3 przewiduje udzielanie pomocy publicznej, uchwała ta powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej.

⁶²⁰ Dz. U z 2023 r. poz. 70, 1313, 2291, dalej jako: u.p.o.l.

⁶²¹ Stosowane przykładowo dla międzynarodowych imprez sportowych, takich jak igrzyska olimpijskie czy turnieje międzynarodowe – w celu zdobycia przewagi w procesie ubiegania się przez kraj o miano kraju-organizatora.

⁶²² Dz. U z 2011 r., Nr 52, poz. 267.

⁶²³ Unia Europejskich Związków Piłkarskich (Union des Associations Européennes de Football).

⁶²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1059, 1414, 1598.

w roku podatkowym z pozarolniczej działalności gospodarczej, a za koszty uzyskania przychodów poniesione na działalność sportową uznaje się koszty poniesione na finansowanie klubu sportowego nie działającego w celu osiągnięcia zysku⁶²⁵, stypendium sportowego oraz imprezy sportowej niebędącej masową imprezą sportową. Natomiast w przypadku u.p.d.o.p. podatnik uzyskujący przychody inne niż przychody z zysków kapitałowych może odliczyć od podstawy opodatkowania kwotę stanowiącą 50% kosztów uzyskania przychodów poniesionych na działalność sportową, przy czym kwota odliczenia nie może w roku podatkowym przekroczyć kwoty dochodu uzyskanego przez podatnika z przychodów innych niż przychody z zysków kapitałowych, a za koszty uzyskania przychodów poniesione na działalność sportową uznaje się koszty poniesione na finansowanie klubu sportowego nie działające w celu osiągnięcia zysku⁶²⁶, stypendium sportowego oraz imprezy sportowej niebędącej masową imprezą sportową.

2.3.8. *Stypendia, nagrody i wyróżnienia*

Środkiem prawnym, który jest powszechnie stosowany przez administrację gospodarczą wobec podmiotów rynku sportowego, którzy są sportowcami indywidualnymi, są stypendia, nagrody i wyróżnienia. Środki te mogą być stosowane zarówno przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i przez organy władzy centralnej. Podstawy normatywne do ich przyznawania zawarte zostały w u.s.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.s., jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Art. 31 ust. 2 u.s. stanowi natomiast, że możliwe jest również ustanawianie stypendiów lub nagród dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym – mogą być one przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego i finansowane z budżetu tych jednostek. Art. 31 ust. 3 u.s. statuuje formę prawną przyznawania oraz pozbawiania stypendiów oraz nagród – zgodnie z tym

⁶²⁵ Tj. na jego działalność obejmującą realizację programów szkolenia sportowego, zakup sprzętu sportowego, pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach, pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego oraz sfinansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenia kadry szkoleniowej.

⁶²⁶ Jak wyżej.

przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.

Z treści przepisu wynika zatem, że gmina, powiat czy województwo posiadają fakultatywne uprawnienie w zakresie możliwości ustanawiania i finansowania stypendiów sportowych dla zawodników. W ustawie brak jest definicji stypendium sportowego – w związku z tym zadania jej sformułowania podjęto się w piśmiennictwie: „Za stypendium sportowe należy uznać świadczenie materialne (przede wszystkim pieniężne) na rzecz sportowca dokonywane jednorazowo lub okresowo przez określony podmiot (m.in. organ administracji rządowej lub samorządowej, związek czy klub sportowy) z tytułu działalności związanej ze sportem (np. członkostwa w kadrze narodowej lub klubie sportowym czy osiągnięcia wysokich wyników sportowych)⁶²⁷”.

Podstawowym kryterium uzyskania przewidzianych w art. 31 ust. 1 u.s. świadczeń jest osiągnięty wynik sportowy, który - co istotne - nie musi być wysoki. Może to być zatem każdy wynik, który według władz danej jednostki samorządu terytorialnego zasługuje na stypendium, nagrodę czy wyróżnienie, z uwagi na całokształt okoliczności związanych z jego osiągnięciem (np. niska popularność danej dyscypliny sportu w Polsce może uzasadniać premiowanie nawet obiektywnie słabszych wyników sportowych, jednakże osiągniętych na zawodach wysokiej rangi). W odniesieniu do stypendium należy zauważyć, iż jego istotę stanowi prawo do otrzymywania przez określony czas powtarzającego się świadczenia pieniężnego. Natomiast nagroda i wyróżnienie z reguły będą świadczeniami jednorazowymi, a sprowadzać mogą się zarówno do świadczeń o charakterze pieniężnym, jak i rzeczowym⁶²⁸.

Z treści przepisu wynika wprost, że jego beneficjentami mogą być wyłącznie osoby fizyczne, w związku z tym niedopuszczalne jest jego ustanawianie na rzecz osób prawnych – podmiotów rynku sportowego. J.E. Krześniak wskazuje, że krąg osób fizycznych, którym mogą być wypłacane stypendia sportowe, nagrody i wyróżnienia finansowane i ustanawiane przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego nie jest w żaden sposób ograniczony – nagrody i wyróżnienia mogą być przyznawane zarówno sportowcom o statusie amatora

⁶²⁷ J. Foks, *Stypendia sportowe – zagadnienia publicznoprawne*, [w:] Sport Wyczynowy 2002, nr 11-12, str. 70-71.

⁶²⁸ M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, *Komentarz do art. 31* [w:] Ustawa o sporcie. Komentarz, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2011.

(niepobierającym wynagrodzenia za uprawianie sportu), jak i sportowcom zawodowym, pobierającym takie uposażenie. Stypendia mogą być przyznawane zarówno sportowcom związanym z klubem sportowym umową o pracę, umową zlecenia lub o profesjonalne uprawianie sportu, jak i zawodnikom, którzy takiej umowy nie zawarli. Przysługują one też zarówno zawodnikom związanym z klubami sportowymi mającymi swoją siedzibę w danej jednostce samorządu terytorialnego (co będzie zasadą), jak i takim zawodnikom, którzy uprawiają sport w klubach, mających siedzibę w innych miejscowościach⁶²⁹.

Art. 32 ust. 1 u.s. statuuje kompetencję do przyznania stypendium przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej na rzecz członków kadry narodowej – zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw kultury fizycznej może przyznać członkowi kadry narodowej stypendium sportowe za osiągnięte wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym na okres do 24 miesięcy. Stypendium może otrzymać członek kadry narodowej, który zobowiąże się w formie pisemnej do realizacji programu przygotowań do igrzysk olimpijskich, igrzysk paralimpijskich lub igrzysk głuchych albo programu przygotowań do mistrzostw świata lub mistrzostw Europy, opracowanego przez właściwy polski związek sportowy, oraz do udziału w tych zawodach.

Uzupełniająco warto również wspomnieć o nagrodach pieniężnych i wyróżnieniach przyznawanych przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej. Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.s. minister właściwy do spraw kultury fizycznej może przyznawać ze środków budżetu państwa, z części, której jest dysponentem, nagrody pieniężne i wyróżnienia dla osób fizycznych za wybitne osiągnięcia sportowe. Minister właściwy do spraw kultury fizycznej przyznaje nagrody pieniężne i wyróżnienia z własnej inicjatywy lub na wniosek polskiego związku sportowego (art. 34 ust. 2 u.s.), a podstawę ustalenia wysokości nagrody pieniężnej stanowi kwota 2300 zł, przy czym wysokość nagrody nie może przekroczyć 35-krotności tej kwoty (art. 34 ust. 3 u.s.). W tym przypadku uprawnionymi do uzyskania nagrody pieniężnej bądź wyróżnienia również są sportowcy o statusie amatora lub sportowcy o statusie profesjonalnym.

⁶²⁹ E. J. Krześniak, *Komentarz do art. 31 [w:] Ustawa o sporcie. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2020.

2.3.9. *Inne środki prawne*

Pozostałe środki prawne wsparcia możliwego do udzielenia podmiotom rynku sportowego przez administrację gospodarczą na rynku sportowym to poręczenia, gwarancje, pożyczki oraz działalność w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Poręczenie służy zabezpieczeniu realizacji zobowiązań i uregulowane zostało w art. 876–887 k.c. Formą prawną, w której poręczenie jest udzielane, jest umowa, bowiem w myśl definicji ustawowej przez umowę poręczenia poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela wykonać zobowiązanie na wypadek, gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał. Istota poręczenia polega na pozostawaniu poręczyciela w gotowości spełnienia poręczonego świadczenia, jeżeli dłużnik nie wypełni zobowiązania. Poręczenie jest czynnością prawną akcesoryjną w stosunku do długu głównego. Zakres zobowiązania wierzyciela określa zakres zobowiązania dłużnika głównego, a umorzenie długu głównego pociąga za sobą wygaśnięcie zobowiązania poręczyciela⁶³⁰.

Gwarancja jako środek prawny stosowany w finansach jednostek samorządu terytorialnego nie została zdefiniowana w ustawodawstwie. Gwarancje, których mogą udzielać jednostki samorządu terytorialnego, nie są tożsame z powszechnie stosowaną instytucją prawa cywilnego, która została uregulowana w art. 577–582 k.c. W rozumieniu prawa cywilnego gwarancja to jednostronne pisemne oświadczenie (przyrzeczenie) złożone przez gwaranta na zlecenie określonego podmiotu (dłużnika), w którym zobowiązuje się on do spełnienia świadczenia na rzecz innego podmiotu (beneficjenta gwarancji) w razie zaistnienia określonych warunków zapłaty lub po wezwaniu beneficjenta w określonych okolicznościach. Poręczenia i gwarancje udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego mają charakter zobowiązań pieniężnych. Oznacza to, że ich ewentualna realizacja będzie powodować po stronie jednostki konieczność poniesienia wydatku w związku z realizacją wskazanych zabezpieczeń (np. spłata kredytów i pożyczek, wykup obligacji, zapłata faktur za dostarczony towar lub wykonaną usługę). Celem poręczeń i gwarancji jest podział ryzyka spłaty zobowiązania pomiędzy dłużnika głównego a poręczyciela lub gwaranta. W jednej z tych ról mogą występować m.in. jednostki samorządu terytorialnego. W momencie nadejścia terminu wymagalności zobowiązania lub ziszczenia innego warunku określonego w treści umowy poręczenia lub

⁶³⁰ L. Ogiegło, *Komentarz do art. 876 [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450-1088*, red. Krzysztof Pietrzykowski, C.H. Beck, wyd. 8, Warszawa 2015, str. 834–836.

gwarancji dług potencjalny staje się długiem realnym, który wierzyciel może wyegzekwować od poręczyciela lub gwaranta⁶³¹.

Pożyczka uregulowana jest w art. 720–724¹ k.c., zaś jej formą prawną również jest umowa. Zgodnie z art. 720 § 1 k.c. przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości. Stronami stosunku pożyczki są dający pożyczkę (pożyczkodawca) oraz biorący pożyczkę (pożyczkobiorca). Kodeks nie wprowadza żadnych ograniczeń co do kręgu podmiotów, które mogą być stronami pożyczki – zarówno dającym, jak i biorącym pożyczkę może być zatem każdy podmiot prawa, a więc osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, ale wyposażona przez ustawę w zdolność prawną⁶³².

Możliwość udzielania poręczeń i gwarancji ustanawiają u.f.p. (w przypadku jednostek samorządu terytorialnego) oraz ustawa z dnia 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁶³³ (w przypadku Skarbu Państwa). Zgodnie z art. 94 ust. 1 u.f.p. jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać poręczeń i gwarancji, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy. Łączna kwota poręczeń i gwarancji określana jest w uchwale budżetowej właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Art. 94 ust. 2 u.f.p. stanowi natomiast, że poręczenia i gwarancje, o których mowa w ust. 1, są terminowe i udzielane do określonej kwoty. Tryb reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego przy udzielaniu poręczeń i gwarancji określa art. 262 ust. 1 u.f.p. w zw. z art. 262 ust. 2 u.f.p. Decyzję o udzieleniu poręczenia lub gwarancji w gminie podejmuje wójt, burmistrz, prezydent miasta, a w powiecie oraz województwie – dwóch członków zarządu. Dla udzielenia poręczenia lub gwarancji konieczna jest kontrasygnata skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. Co ważne, kompetencji do udzielenia poręczenia czy gwarancji nie posiada rada gminy, rada powiatu czy sejmik województwa – mogą one jedynie określić w uchwale budżetowej łączną kwotę poręczeń i gwarancji możliwych do udzielenia⁶³⁴.

⁶³¹ E. Kowalewska, *Komentarz do art. 94* [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Zbigniew Ofiarski, Wolters Kluwer Polska, wyd. 2, Warszawa 2020, str. 631-632.

⁶³² W. Pyziół, *Rozdział V. Pożyczka* [w:] *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*. Tom 8, red. Janina Panowicz-Lipska, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2011, str. 326-327.

⁶³³ Dz. U. z 2023 r., poz. 926, 1114, dalej jako: u.p.g.s.p.

⁶³⁴ Podejmowane są jednak próby wyrażania zgody na udzielenie poręczenia poza uchwałą budżetową, zob. projekt uchwały Rady Miasta Kielce w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie poręczenia kredytu bankowego spółce Korona Spółka Akcyjna z siedzibą w Kielcach, gdzie Rada Miasta planowała wyrazić zgodę na udzielenie poręczenia kredytu bankowego zaciąganego przez spółkę Korona Spółka Akcyjna z siedzibą w Kielcach w kwocie

W przypadku pożyczek tryb ich udzielenia wygląda podobnie, z tym zastrzeżeniem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może w tego rodzaju decyzjach zastępować organu wykonawczego, ani wyznaczać mu warunków zawarcia umowy udzielenia pożyczki poza określeniem w uchwale budżetowej łącznego limitu pożyczek, do których może zawierać umowy organ wykonawczy.

W przypadku poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.g.s.p. przez poręczenia udzielane przez Skarb Państwa należy rozumieć udzielane przez Radę Ministrów, ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub Bank Gospodarstwa Krajowego, w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa, poręczenia spłaty kredytów, wykonania zobowiązań wynikających z obligacji, wypłaty odszkodowania za zniszczone, uszkodzone lub skradzione eksponaty wystawowe, oraz wykonania zobowiązań wynikających z transakcji zabezpieczających przed ryzykiem zmiany stopy procentowej lub ryzykiem walutowym, związanych z poręczonym lub gwarantowanym przez Skarb Państwa kredytem lub emisją obligacji. Natomiast, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.g.s.p. przez gwarancje udzielane przez Skarb Państwa należy rozumieć udzielane przez Radę Ministrów, ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub Bank Gospodarstwa Krajowego, w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa, gwarancje spłaty kredytów, wykonania zobowiązań wynikających z obligacji, wykonania zobowiązań wynikających z transakcji zabezpieczających przed ryzykiem zmiany stopy procentowej lub ryzykiem walutowym, związanych z poręczonym lub gwarantowanym przez Skarb Państwa kredytem lub emisją obligacji. Takie sytuacje w praktyce nie mają miejsca, dlatego nie będą przedmiotem dalszych szerszych rozważań.

Możliwe jest również wsparcie udzielone w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym⁶³⁵. Zgodnie z definicją wskazaną w art. 1 ust. 2 u.p.p.p., partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Partnerem prywatnym może być wyłącznie przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny⁶³⁶, może to być zatem klub sportowy, którego celem

6.000.000 zł wraz z szacunkową wartością odsetek od kredytu w kwocie 578.000 zł (<http://www.bip.kielce.eu/attachments/1036567/6625396/1.0/projekt%20Korona%2003%2009%202021.pdf>, dostęp: 16.01.2024 r.). Uchwała ta jednak ostatecznie nie weszła w życie.

⁶³⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1637, dalej: u.p.p.p.

⁶³⁶ Z uwzględnieniem unormowań zawartych w u.d.p.p., które zezwalają na powierzanie zadań podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego m.in. na zasadach i w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zob. art. 11 ust. 5 u.d.p.p.

gospodarczym jest osiągnięcie zysku. Przez przedsięwzięcie rozumie się budowę lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność lub inne świadczenie, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. W przypadku realizacji przedsięwzięcia z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, rozumianej jako sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową, może to być np. eksploatacja i zarządzanie obiektem sportowym⁶³⁷. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym zawiera zobowiązanie partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego⁶³⁸.

3. Podsumowanie

Poczynione w niniejszym rozdziale rozważania pozwalają wywieść, że katalog środków oraz form wsparcia podmiotów rynku sportowego możliwych do wykorzystania przez organy władzy publicznej jest bardzo rozbudowany. Są to instrumenty o wielorakim charakterze, począwszy od środków wsparcia o charakterze cywilnoprawnym (najem, dzierżawa), środków o charakterze mieszanym⁶³⁹ (np. umowy sponsorskie), publicznoprawnym (ulgi podatkowe, zwolnienia podatkowe) czy działań łączących w sobie elementy prawa prywatnego i prawa publicznego (np. umowa określona w art. 221 ust. 2 zd. 2 u.f.p., której treść w dużej mierze regulują przepisy prawa publicznego). Warto mieć również na uwadze programy, na podstawie których finansowane są podmioty rynku sportowego bądź na podstawie których przyznawane są ulgi na finansowanie ich działalności – w tym dla podmiotów prywatnych. Ogólnie rzecz

⁶³⁷ K. Makowska, *Finansowanie klubów sportowych na gruncie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym* [w:] *Finansowanie sportu ze środków publicznych*, red. Arkadiusz Babczuk, Arkadiusz Talik, C.H. Beck, Warszawa 2014, str. 105-109.

⁶³⁸ Szerzej na temat przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, procedurze wyboru partnera prywatnego, wynagrodzeniu partnera prywatnego, szczegółowych postanowieniach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w odniesieniu do sektora sportu zob. K. Makowska, *Finansowanie klubów sportowych... op. cit.*, str. 105-129.

⁶³⁹ Umowa mieszana *sensu stricto* to umowa, w której pomiędzy świadczeniami, dającymi się podporządkować różnym normatywnym typom umów, istnieje swoisty związek – zob. na ten temat M. Spyra, S. Włodyka, *Rozdział 2. Ogólna charakterystyka umów handlowych* [w:] *Prawo umów handlowych*. Tom 5A. System Prawa Handlowego, red. Mirosław Stec, wyd. 1, C.H. Beck, Warszawa 2020, str. 35-36.

ujmując, instrumenty te w swej konstrukcji są uniwersalne na gruncie analizowanych w dysertacji porządków prawnych – z uwzględnieniem różnic specyficznych dla poszczególnych systemów prawnych. Widać jednocześnie, że wsparcie może być udzielane przez szeroką gamę podmiotów publicznych bądź podmiotów, na których działalność organy władzy publicznej wywierają decydujący wpływ – gminy, powiaty, województwa, Skarb Państwa, właściwi ministrowie, spółki samorządowe czy spółki Skarbu Państwa. Należy przy tym jeszcze raz podkreślić, że przedstawione w niniejszym rozdziale środki były prezentowane w oderwaniu od ich zgodności z unijnym prawem konkurencji i systemem pomocy państwa. Najczęściej wykorzystywanymi środkami prawnymi przez administrację publiczną są środki oddziaływania ekonomicznego, natomiast wśród form prawnych wsparcia dominują formy cywilnoprawne (umowy), jednak stosowane są również akty indywidualne (decyzje) oraz czynności faktyczne.

Organy administracji gospodarczej, działając na rynku (w tym na rynku sportowym), najczęściej wykonują funkcje interwencjonizmu pozytywnego – poprzez bezpośrednie wspieranie podmiotów rynku sportowego. Odbywa się to z wykorzystaniem świadczeń pozytywnych (dotacje, subsydia, pożyczki, poręczenia, gwarancje, dostarczanie środków rzeczowych, wpłaty na kapitał zakładowy) oraz świadczeń negatywnych (ulgi i zwolnienia podatkowe, odrażanie, rozkładanie na raty, umarzanie zobowiązań podatkowych oraz innych należności budżetowych, konwersja wierzytelności na kapitał zakładowy). Jednocześnie jasne jest, że administracja gospodarcza nie może bez żadnych ograniczeń realizować zadań (funkcji) interwencjonizmu pozytywnego za pośrednictwem dowolnie stosowanych środków wspierania gospodarki – realizacja tej funkcji nie może kolidować z regułami prawnej dopuszczalności pomocy państwa określonymi przez prawo Unii Europejskiej. Z uwagi na fakt, że identyfikacja pomocy państwa następuje na podstawie prawa unijnego i może być dokonana w ramach tego porządku prawnego, to funkcja wspierania gospodarki jako przejaw państwowego interwencjonizmu pozytywnego może być realizowana – z jednej strony – za pomocą środków wspierania gospodarki, których stosowanie należy do kompetencji państwa członkowskiego, a – z drugiej strony – za pośrednictwem środków dopuszczalnej, czyli zgodnej ze wspólnym rynkiem, pomocy państwa, której zasady stosowania określają właściwe unijne organy w ramach prowadzonej przez nie unijnej polityki konkurencji. Zadaniem tej polityki jest bowiem stworzenie równowagi między koniecznością stosowania środków wspierania gospodarki uzasadnioną niewydolnością mechanizmów rynkowych, wymogami spójności

gospodarczej i społecznej a zagrożeniami, jakie ich stosowanie, jako środków pomocy państwa, stwarza dla niezakłóconego funkcjonowania mechanizmów rynkowych⁶⁴⁰.

Przed przejściem do rozważań zawartych w następnym rozdziale dysertacji warto dokonać pewnego doprecyzowania pojęciowego. Dla przypomnienia – zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi. M. Stoczkiewicz podkreśla, że dla prawa pomocy państwa nie ma znaczenia wybór bądź określenie formy, w jakiej ona jest udzielona. Wyraźnie stanowi o tym sam TFUE poprzez frazę „w jakiegokolwiek formie”. Wybór środka prawnego czy określenie formy prawnej działania przez administrację gospodarczą w żadnym zakresie nie wpływa ani na kwalifikację instrumentu jako pomocy państwa lub nie, ani na dopuszczalność udzielanej pomocy. Kwestia formy prawnej działania państwa jest więc z tego punktu widzenia w pełni indyferentna⁶⁴¹. Podobnie jest w odniesieniu do stosowanych środków – jeśli są to zasoby państwowe, to wsparcie należy rozpatrywać jako potencjalnie niedozwoloną pomoc państwa, oczywiście przy jednoczesnym spełnieniu pozostałych przesłanej ustanowionych przez TFUE.

Dlatego też, niezależnie od stosowanego środka pomocowego w określonej prawem formie organy administracji publicznej udzielające wsparcia muszą mieć na uwadze unijne przepisy dotyczące konkurencji oraz wspólnego unijnego rynku. Wymaga to znajomości procedur notyfikacyjnych oraz umiejętności oceny występowania pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE przy wdrażaniu pomocy w życie.

⁶⁴⁰ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, wyd. 6, *op. cit.*, str. 188-190.

⁶⁴¹ M. Stoczkiewicz, *Formy i zakres...*, *op. cit.*, str. 391-392.

Na tle potencjalnych rozbieżności terminologicznych mogących wystąpić przy ocenie pomocy państwa zob. również uwagi K. Pawłowicz, *Prawne formy...*, *op. cit.*, w szczególności str. 66-70 oraz – jako kontrargumentacja wobec uwag K. Pawłowicz – B. Popowska, *Decyzja i umowa...*, *op. cit.*, w szczególności str. 106-111.

Rozdział IV. Procedura udzielania pomocy państwa na rzecz podmiotów rynku sportowego

1. Uwagi wprowadzające

Biorąc pod uwagę cele niniejszej dysertacji, konieczne jest scharakteryzowanie obowiązującej procedury notyfikacji środków pomocowych wdrażanych przez organy administracji gospodarczej, która stanowi wzorzec postępowania w sprawach dotyczących pomocy państwa oraz opisanie przypadków, w których pomoc państwa jest wyłączona spod zakresu zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Pamiętać bowiem należy, że pomoc państwa musi być udzielana z poszanowaniem zasad dotyczących konkurencji, stanowiących istotny element wspólnego unijnego rynku wewnętrznego. Powinna ona odbywać się zgodnie z zasadami przejrzystości, proporcjonalności, subsydiarności i spójności. Ponadto cele świadczonej pomocy publicznej powinny być zbieżne z celem w ogólnym interesie gospodarczym, zaś realizowane środki pomocy muszą nadawać się do jego osiągnięcia⁶⁴².

Zasada odnosząca się do przejrzystości pomocy państwa polega na obowiązku zagwarantowania państwom członkowskim, Komisji, podmiotom gospodarczym oraz opinii publicznej łatwego dostępu do wszystkich stosownych aktów i informacji na temat pomocy przyznawanej na ich podstawie. Zasada ta jest realizowana m.in. poprzez obowiązek zgłaszania przez państwo członkowskie Komisji Europejskiej zamiaru jej udzielenia. W ten sposób zbierane są przez organy publiczne informacje, które na dalszym etapie umożliwiają wprowadzenie mechanizmów kontroli pomocy udzielanej przedsiębiorcom przez państwa członkowskie i badanie zgodności postępowania państw członkowskich i ich przedsiębiorców wynikające z ustawy. Tylko bowiem pomoc udzielona zgodnie z ustanowioną procedurą notyfikacji może być uznana za pomoc przejrzystą.

Zasada proporcjonalności nakazuje zachowanie proporcji między wysokością przyznanej kwoty wsparcia oraz wielkością problemu, na który będą przeznaczone publiczne środki. Kwota pomocy państwa nie może przekroczyć pułapów, wyznaczonych dla określonych dziedzin gospodarki czy regionów, ustalonych zgodnie z postanowieniami prawa

⁶⁴² A. Dobaczewska, *Zasady i klauzule udzielania pomocy publicznej* [w:] *Prawo gospodarcze publiczne*, red. Andrzej Powałowski, C.H. Beck, wyd. 5, Warszawa 2020, str. 368-369.

unijnego. Proporcjonalność w odniesieniu do świadczenia pomocy publicznej przekłada się natomiast na nakaz ograniczenia jej do niezbędnego minimum, koniecznego aby pomóc przedsiębiorcy, ale jednocześnie niezastępującego go we własnych staraniach o zachowanie pozycji konkurencyjnej i stabilności finansowej – łączy się to z założeniem, iż pomoc wywoła tzw. efekt zachęty, a więc stanie się (tylko) katalizatorem dla własnej inicjatywy podmiotu wspieranego.

Zasada subsydiarności polega na tym, że organy unijne podejmują działania dopiero wówczas, gdy konkretnego zadania nie są w stanie zrealizować organy krajowe. W przypadku świadczenia pomocy państwa zasada ta odnosi się do przekazania kompetencji w sprawie orzekania o jej dopuszczalności na rzecz Komisji Europejskiej – z uwagi na pokusę braku samokontroli organów państw członkowskich i nadużywaniem pomocy państwa ze szkodą dla konkurencji wewnątrzunijnej. Zakłada ona ponadto, że udzielenie pomocy jest niedopuszczalne w przypadku gdy jej potencjalny beneficjent ma możliwość wykorzystania źródeł finansowych istniejących na wolnym rynku; dopiero gdy beneficjent zdany jest na publiczne źródło finansowania, pomoc może mu zostać udzielona. Zasada spójności natomiast jest ściśle powiązana z regułą solidarności europejskiej, mającej doprowadzić do zrównanego poziomu życia i zasobności obywateli wszystkich regionów Unii oraz niwelowania różnic gospodarczych między poszczególnymi państwami członkowskimi⁶⁴³.

W oparciu o postanowienia art. 107 TFUE możliwe jest dokonanie podstawowego podziału pomocy publicznej na pomoc regionalną, horyzontalną i sektorową. Beneficjentami pomocy regionalnej są wyłącznie takie podmioty, które prowadzą działalność na obszarze charakteryzującym się relatywnie niskim poziomem rozwoju gospodarczego – jest ona przeznaczona do wyrównywania poziomu gospodarczego regionów państw członkowskich, udzielana jest na nowe inwestycje, tworzenie miejsc pracy związanych z tymi inwestycjami oraz adresowana jest do nowo utworzonych małych przedsiębiorstw. Pomoc horyzontalna kierowana jest do przedsiębiorców bez względu na sektor gospodarki oraz region i udzielana jest w szczególności na badania i rozwój, innowację, ochronę środowiska, szkolenia, zatrudnienie, na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, na restrukturyzację, na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego. Pomoc sektorowa natomiast jest udzielana sektorom gospodarki, które napotykały trudności gospodarcze. Ma ona charakter ochronny (restrukturyzacja lub utrzymanie sektora przez ograniczenie przyrostu produkcji) oraz charakter

⁶⁴³ *Ibidem*, str. 369-371.

stymulujący wzrost produkcji (gdy sektor nie może sobie poradzić, opierając się na własnych środkach, z rosnącym popytem na produkty)⁶⁴⁴. Uzupełniająco dodać również należy, że wyróżniamy również pomoc na restrukturyzację, pomoc na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną oraz pomoc na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Jednak podstawowym podziałem, istotnym na gruncie niniejszej dysertacji, opartym na kryterium podstawy i warunków udzielania pomocy państwa jest podział pomocy państwa na pomoc indywidualną i programy pomocowe. Art. 1 lit. b pkt. i rozporządzenia 2015/1589 stanowi, że jako pomoc dozwoloną rozumie się takie programy pomocowe i pomoc indywidualną, które zostały dozwolone przez Komisję lub przez Radę. Mogą mieć one zatem swoje źródło w aktach indywidualnych, w aktach generalnych, jak również w formach prywatnoprawnych czy umów publicznoprawnych.

Akty generalne najczęściej zawierają ogólne i abstrakcyjne określenie kręgu potencjalnych beneficjentów, formę wsparcia, przeznaczenie środków, organy udzielające oraz maksymalną wielkość wsparcia i czas trwania programu – w celu uniknięcia konieczności każdorazowego wydawania decyzji indywidualnej czy zawierania umowy z beneficjentem, koniecznej do akceptacji przez Komisję Europejską. Treść takiego aktu jest uzgadniana z Komisją Europejską w procedurze notyfikacji jeszcze przed jego uchwaleniem przez organy krajowe. W przypadku pomocy indywidualnej podlega ona odrębnemu obowiązkowi zgłoszenia do Komisji i uzyskania akceptacji jej udzielenia. Pamiętać również należy o zasadach związanych z udzielaniem pomocy indywidualnej w ramach wyłączeń grupowych, która nie podlega obowiązkowi notyfikacji⁶⁴⁵.

Zgodnie z art. 1 lit. d rozporządzenia 2015/1589 „program pomocowy” oznacza każde działanie, na którego podstawie, bez potrzeby dalszych środków wdrażających, można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w akcie w sposób ogólny i abstrakcyjny oraz każde działanie, na którego podstawie pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie. Art. 1 lit. e rozporządzenia 2015/1589 stanowi natomiast, że „pomoc indywidualna” oznacza pomoc, która nie jest przyznawana na podstawie

⁶⁴⁴ M. Pawełczyk, *Pomoc publiczna* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*, red. naukowa Rafał Blicharz, Wolters Kluwer, wyd. 2, Warszawa 2017, str. 169.

⁶⁴⁵ A. Dobaczewska, *Zasady i klauzule...*, *op. cit.*, str. 376.

programu pomocowego oraz podlegającą obowiązkowi zgłoszenia pomoc przyznawaną na podstawie programu pomocowego.

2. Akty prawne wyznaczające ramy dla stosowania prawa pomocy państwa

Dla jasności dalszych rozważań warto przedstawić podstawowe akty prawne, które wyznaczają szczegółowe ramy prawne dla stosowania prawa pomocy państwa – w procedurze związanej z jej udzielaniem. W niniejszym podrozdziale zostaną jedynie przedstawione podstawowe akty prawne, które mają znaczenie w odniesieniu do tematu pracy. Do tej kategorii należą w szczególności akty związane z kompetencjami Komisji oraz aspektami proceduralnymi ich stosowania oraz akty związane z kontrolą, nadzorem i monitorowaniem pomocy państwa. Należy pamiętać o tym, że zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE Unia Europejska ma wyłączne kompetencje w dziedzinie ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Podstawy prawne dotyczące pomocy państwa (pomocy publicznej) wchodzą w zakres przepisów normujących podstawy prawne polityki w zakresie ochrony konkurencji, które są zawarte w art. 101-118 TFUE. Celem tej polityki jest zapewnienie podmiotom gospodarczym możliwości konkurowania na jednakowych warunkach na rynkach wszystkich państw członkowskich, niedopuszczenie do rozwoju monopolu oraz zapobieganie podziałowi rynku między firmy dzięki umowom ochronnym⁶⁴⁶.

Prawo konkurencji obejmuje między innymi zakaz praktyk ograniczających konkurencję (art. 101 TFUE), karteli, czyli wszelkich umów, nieformalnych porozumień lub praktyk, prowadzących do naruszenia lub zniekształcenia zasad konkurencji między przedsiębiorstwami oraz wpływających na handel pomiędzy państwami członkowskimi, bezwzględny zakaz nadużywania pozycji dominującej (art. 102 TFUE) czyli takiej, która oznacza możliwość samodzielnego, jednostronnego działania na rynku, bez względu na zachowania innych producentów, sprzedawców lub klientów oraz najistotniejszy z punktu widzenia rozprawy **zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa** (art. 107-109 TFUE), czyli wszelkich form płatności, ulg i zwolnień przyznawanych poszczególnym przedsiębiorstwom

⁶⁴⁶ J. Barcik, § 49. *Dziedziny kompetencji wyłącznych UE* [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, Jacek Barcik, Aleksandra Wentkowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 456.

uznaniowo ze środków publicznych poza przypadkami określonymi w traktatach⁶⁴⁷. Przywołać również należy art. 109 TFUE, na podstawie którego Rada, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może wydać wszelkie właściwe rozporządzenia w celu zastosowania artykułów 107 i 108 TFUE, a w szczególności może określić warunki stosowania artykułu 108 ust. 3 TFUE i kategorie pomocy zwolnione z tej procedury. Uzupełniająco należy wspomnieć również o innych przepisach zawartych w TFUE, które mają bezpośredni związek z pomocą państwa, takich jak art. 3 ust. 1 lit. b) TFUE, art. 14 TFUE, art. 42 TFUE oraz art. 93 TFUE⁶⁴⁸ i służą ocenie wystąpienia pomocy publicznej, są to bowiem dodatkowe traktatowe wyłączenia spod ogólnego zakazu udzielania pomocy publicznej⁶⁴⁹. Regulacje te nie odnoszą się wprost do warunków i procedur udzielania pomocy państwa, jednak mogą okazać się pomocne przy ocenie, czy występująca pomoc państwa jest zgodna z rynkiem wewnętrznym⁶⁵⁰.

Istotne na tle pomocy państwa są również normy zawarte w prawie wtórnym, w szczególności dotyczące kwestii proceduralnych. Głównym aktem prawnym ustalającym zasady proceduralne związane z notyfikacją pomocy państwa, jednolite dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, jest rozporządzenie 2015/1589. Ustanawia ono zasady proceduralne dotyczące pomocy podlegającej zgłoszeniu, zasady proceduralne dotyczące pomocy udzielonej niezgodnie z prawem, okresy przedawnienia, procedurę dotyczącą pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem, procedurę dotyczącą istniejących programów pomocowych, katalog zainteresowanych stron, reguły dotyczące dochodzenia Komisji dotyczącego sektorów gospodarki i instrumentów pomocy, monitorowanie pomocy i współpracę z sądami krajowymi. Istotne również jest Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa⁶⁵¹. Daje ono kompetencję Komisji do uznania, że określone w tym rozporządzeniu kategorie pomocy są zgodne z rynkiem

⁶⁴⁷ *Ibidem*.

⁶⁴⁸ Odpowiednio: wyłączna kompetencja Unii Europejskiej w zakresie ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, podział kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, pomoc na ochronę gospodarstw znajdujących się w niekorzystnym położeniu ze względu na warunki strukturalne lub przyrodnicze oraz w ramach rozwoju gospodarczego, uznanie za zgodną z Traktatami pomoc odpowiadającą potrzebom koordynacji transportu lub stanowiącej zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej.

⁶⁴⁹ C. Banasiński, *Rozdział XI. Publicznoprawne aspekty ochrony konkurencji (prawo antymonopolowe i prawo pomocy publicznej)* [w:] Prawo gospodarcze. Aspekty... *op. cit.*, str. 400 oraz R. Bryzek, *Komentarz do art. 68* [w:] Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz, red. naukowa Dorota Karkowska, Wolters Kluwer, wyd. 1, Warszawa 2021, str. 1236.

⁶⁵⁰ B. Grzegorzewska, K. Pamuła-Wróbel, *Podstawowe pojęcia...*, *op. cit.*, str. 35.

⁶⁵¹ Dz. Urz. UE L 248 z 24.9.2015, p. 1–8, dalej jako: rozporządzenie 2015/1588.

wewnętrzny i nie podlegają wymogom zgłoszenia określonym w art. 108 ust. 3 TFUE (art. 1 Rozporządzenia 2015/1588).

Nie wszystkie rodzaje pomocy są objęte ogólnym zakazem wyrażonego w art. 107 ust. 1 TFUE. Istnieją bowiem stosowne akty prawne, które takich wyłączeń dokonują. Jako jeden z najistotniejszych należy wskazać Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 roku uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu⁶⁵². W motywie 1 tego rozporządzenia wskazano, że finansowanie publiczne spełniające kryteria art. 107 ust. 1 TFUE stanowi pomoc państwa i wymaga zgłoszenia do Komisji na mocy art. 108 ust. 3 TFUE. Jednakże zgodnie z art. 109 TFUE Rada może określić kategorie pomocy, które są zwolnione z obowiązku zgłoszenia, natomiast zgodnie z art. 108 ust. 4 Traktatu Komisja może przyjąć rozporządzenia dotyczące takich kategorii pomocy państwa. W motywie 5 wskazano zaś, że ogólne warunki stosowania niniejszego rozporządzenia należy określić w oparciu o zestaw wspólnych zasad, które mają na celu zapewnienie, by pomoc służyła celowi leżącemu we wspólnym interesie, miała wyraźny efekt zachęty, była właściwa i proporcjonalna, została przyznana z zachowaniem pełnej przejrzystości oraz z uwzględnieniem mechanizmu kontroli i regularnej oceny oraz aby nie wpłynęła niekorzystnie na warunki wymiany handlowej w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem. Przedmiotem rozporządzenia 651/2014 jest więc uproszczenie zasad przyznawania pomocy, która jest potencjalnie mniej szkodliwa dla wspólnego europejskiego rynku, ustalenie ogólnych zasad dla pomocy korzystającej z wyłączeń grupowych oraz zebranie w jednym akcie prawnym wszystkich możliwych środków pomocowych korzystających z tych wyłączeń.

Innymi istotnymi aktami prawnymi w przedmiocie pomocy nieobjętej zakazem z art. 107 ust. 1 TFUE są Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*⁶⁵³ oraz Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2832 z dnia 13 grudnia 2023 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym⁶⁵⁴. Te akty prawne wprowadzają zasadę, że środki pomocy w nich wyróżnione nie spełniają wszystkich kryteriów określonych w art. 107 ust. 1 TFUE

⁶⁵² Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., dalej jako: rozporządzenie 651/2014.

⁶⁵³ Dz. Urz. UE z 15.12.2023 r., OJ L, 2023/2831, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2831/oj>, dalej jako: rozporządzenie 2023/2831.

⁶⁵⁴ Dz. Urz. UE z 15.12.2023 r. OJ L, 2023/2832, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2832/oj>, dalej jako: rozporządzenie 2023/2832.

i dlatego nie podlegają wymogowi zgłoszenia przewidzianemu w art. 108 ust. 3 TFUE, jeżeli spełniają określone warunki. Wprowadzają one pojęcie pomocy *de minimis* – tj. pomocy przyznanej temu samemu przedsiębiorstwu w konkretnym okresie, która nie przekracza pewnej określonej kwoty. Domyślny próg ustalono na kwotę (bądź ekwiwalentu dotacji brutto) 300 000 euro w okresie 3 następujących po sobie lat, zaś w przypadku wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁶⁵⁵ – 750 000 euro w okresie 3 następujących po sobie lat.

Nie bez znaczenia pozostają również dokumenty niebędące powszechnie obowiązującym prawem, ale mające duże znaczenie w działaniach Komisji Europejskiej i stanowiące użyteczne źródła dla organów władzy publicznej oraz beneficjentów pomocy państwa co do zalecanych reguł postępowania. Jako najważniejsze na potrzeby dysertacji należy wskazać⁶⁵⁶ Zawiadomienie Komisji w sprawie uproszczonej procedury rozpatrywania niektórych rodzajów pomocy państwa⁶⁵⁷, Zawiadomienie Komisji w sprawie w sprawie odzyskiwania pomocy państwa niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym⁶⁵⁸, Zawiadomienie Komisji w sprawie egzekwowania zasad pomocy państwa przez sądy krajowe⁶⁵⁹, Zawiadomienie Komisji „Zapewnienie skutecznego wykonania decyzji Komisji nakazujących państwom członkowskim odzyskanie pomocy przyznanej bezprawnie i niezgodnej ze wspólnym rynkiem”⁶⁶⁰, Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji⁶⁶¹, oraz Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa⁶⁶². Szczególnie istotne na tle niniejszej pracy są Wytyczne na ratowanie i restrukturyzację, z uwagi na każdorazową ocenę ich zastosowania przez Komisję w sprawach dotyczących pomocy państwa na rynku sportowym. Ich treść oraz zastosowanie przy ocenie środków pomocowych wdrażanych na rzecz podmiotów rynku sportowego zostanie szerzej przedstawiona w rozdziale V niniejszej dysertacji.

⁶⁵⁵ Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym – to podstawowe usługi świadczone odpłatnie, np. usługi pocztowe. Usługi te są objęte europejskimi przepisami dotyczącymi rynku wewnętrznego i regułami konkurencji. Źródło: https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_pl (dostęp: 20.03.2024 r.).

⁶⁵⁶ Pominięto m.in. wytyczne dotyczące sektorów stoczniowych, produkcji audiowizualnej, transmisji programów, sektora energii elektrycznej, sieci szerokopasmowych, sektora węglowego, sektora finansowego, sektora transportu jako niemających znaczenia dla pracy.

⁶⁵⁷ Dz. Urz. UE C 136 z 16.6.2009.

⁶⁵⁸ Dz. Urz. UE C 247 z 23.7.2019.

⁶⁵⁹ Dz. Urz. UE C 305 z 30.7.2021.

⁶⁶⁰ Dz. Urz. UE C z 2007 r, nr 272.

⁶⁶¹ Dz. Urz. UE C 249 z 31.7.2014.

⁶⁶² Dz. Urz. UE C 136 z 16.6.2009.

Co ważne przy ocenie środków pomocowych dokonywanej przez Komisję, jeśli przyjęła ona wytyczne mające na celu doprecyzowanie, z poszanowaniem traktatu, kryteriów, które chce stosować w ramach przysługującego jej swobodnego uznania, wynika z nich samoograniczenie jej władzy, polegające na tym, że winna ona stosować się do reguł, które sama sobie narzuciła⁶⁶³. Takie działanie Komisji podlega kontroli TSUE, do którego należy zbadanie, czy reguły te były przez Komisję przestrzegane⁶⁶⁴.

W dziedzinie ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego Unia Europejska posiada kompetencje wyłączne⁶⁶⁵. Jednak zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. a TFUE rynek wewnętrzny należy do kompetencji dzielonych między Unią Europejską a państwami członkowskimi. To powoduje, że w dziedzinie pomocy publicznej państwa członkowskie oraz Unia Europejska *de facto* wzajemnie uzupełniają się, w tym w zakresie udziału sądów krajowych, które czuwają m.in. nad ochroną praw jednostek w przypadku naruszenia obowiązku uprzedniego zgłoszenia Komisji pomocy państwa⁶⁶⁶. To powoduje przyjmowanie przez państwa członkowskie Unii Europejskiej odpowiednich środków krajowych, komplementarnych względem prawa unijnego.

3. Postępowanie w sprawie notyfikowanej pomocy państwa dla podmiotów będących przedsiębiorstwami w odniesieniu do wsparcia podmiotów rynku sportowego

Zasady udzielania pomocy publicznej wymagają zgłoszenia przez państwo członkowskie do Komisji Europejskiej zamiaru udzielenia pomocy, w celu dokonania przez nią oceny, czy konkretna postać wsparcia stanowi pomoc państwa w rozumieniu TFUE, a jeśli tak – czy jest ona do pogodzenia z zasadą rynku wewnętrznego i uczciwej konkurencji. Zgłoszenie takie nazywane jest notyfikacją. Do chwili podjęcia przez Komisję Europejską decyzji co do

⁶⁶³ Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1996 roku, sygn. T-380/94 *AIUFFASS i AKT przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:1996:195, pkt 57; Wyrok Sądu z 30 kwietnia 1998 roku, sygn. T-214/95 *Vlaams Gewest przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:1998:77, pkt 89.

⁶⁶⁴ Wyrok Sądu z dnia 1 grudnia 2004 roku, sygn. T-27/02 *KRONOFRANCE SA przeciwko Komisji*, Dz.U.UE.C.2005.31.18/2, pkt 79.

⁶⁶⁵ Art. 3 ust. 1 lit. b TFUE.

⁶⁶⁶ Wyrok ETS z dnia 5 października 2006 roku, C-368/04, *Transalpine Ölleitung*, EU:C:2006:644, pkt 37; wyrok ETS z dnia 11 lipca 1996 roku w sprawie C-39/94 *SFEI i in.*, Rec. str. I-3547; Wyrok Trybunału z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-261/01 i C-262/01 *Van Calster i in.*, Rec. str. I-12249, pkt 53 i nast. oraz pkt 73.

zgodności wsparcia dla danego projektu z prawem unijnym, państwo członkowskie nie może udzielić pomocy – z uwagi na unijną klauzulę *standstill*, zawartą w art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE⁶⁶⁷.

3.1. Tryb i zasady proceduralne w polskim porządku prawnym

W polskim porządku prawnym normy proceduralne związane z postępowaniem notyfikacyjnym zostały uregulowane w u.p.d.p.p. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.d.p.p. określa ona zasady postępowania w sprawach dotyczących pomocy państwa spełniającej przesłanki określone w art. 107 ust. 1 TFUE, zwanej dalej „pomocą publiczną”, w tym postępowanie w sprawie przygotowania do notyfikacji projektów programów pomocowych, projektów pomocy indywidualnej oraz projektów pomocy indywidualnej na restrukturyzację, zasady współpracy Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej „Prezesem Urzędu”, oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa z podmiotami opracowującymi programy pomocowe, podmiotami udzielającymi pomocy, podmiotami ubiegającymi się o pomoc oraz beneficjentami pomocy – w zakresie pomocy publicznej, zasady i tryb zwrotu pomocy publicznej oraz zasady monitorowania pomocy publicznej.

Zadaniami Prezesa UOKiK, a w przypadku pomocy dla sektora rolnego i rybołówstwa – ministra właściwego ds. rolnictwa⁶⁶⁸, jest wstępna ocena legalności planowanych korzyści dla potencjalnych beneficjentów, pośredniczenie w kontaktach z Komisją Europejską oraz reprezentowanie interesów Polski przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zakwalifikowanie konkretnej formy pomocy jako podlegającej notyfikacji wiąże się z szeregiem obowiązków natury formalnej, uregulowanych w u.p.d.p.p.⁶⁶⁹. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 u.p.d.p.p. projekt programu pomocowego, projekt pomocy indywidualnej lub projekt pomocy indywidualnej na restrukturyzację podlega notyfikacji. Art. 7 ust. 2 u.p.d.p.p. stanowi natomiast, że projekt pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych podlega notyfikacji, jeżeli o jej dokonanie wystąpi podmiot opracowujący program pomocowy lub podmiot udzielający pomocy. Jeśli zaś chodzi o pomoc *de minimis*, to projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu

⁶⁶⁷ A. Dobaczewska, *Zasady i klauzule...*, *op. cit.*, str. 379.

⁶⁶⁸ W dalszej części rozdziału, gdy mowa będzie o kompetencjach Prezesa UOKiK, będą to również odpowiednio kompetencje ministra właściwego ds. rolnictwa.

⁶⁶⁹ A. Dobaczewska, *Zasady i klauzule...*, *op. cit.*, str. 379.

Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (art. 7 ust. 3 u.p.d.p.p.).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.p.d.p.p. wartość pomocy publicznej jest wyrażana w kwocie pieniężnej, po przeliczeniu jej w sposób pozwalający na ustalenie kwoty, jaką otrzymałby beneficjent pomocy, gdyby została ona udzielona w formie dotacji. Szczegółowe sposoby obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach reguluje rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach z dnia 11 sierpnia 2004 roku⁶⁷⁰.

Postępowanie notyfikacyjne zostało uregulowane w rozdziale 2 u.p.d.p.p. Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.p.d.p.p. projekty programów pomocowych, w tym przewidujących udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych, oraz pomocy indywidualnej, a także pomocy indywidualnej na restrukturyzację, wymagają uzyskania opinii Prezesa Urzędu. Można zatem zauważyć, że opiniowanie środków pomocowych, które mogą stanowić niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jest obligatoryjne. Inaczej jest w przypadku pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych. Opiniowanie w takim przypadku nie jest obligatoryjne – chyba, że podmiot udzielający pomocy o notyfikację wystąpi (art. 12 ust. 2 u.p.d.p.p.). Opinia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawiera w szczególności stanowisko, czy projekt przewiduje udzielanie pomocy publicznej, stanowisko w sprawie zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym, propozycje zmian przedstawione w celu zapewnienia zgodności postanowień projektu z rynkiem wewnętrznym oraz stanowisko w sprawie obowiązku notyfikacji projektu. Tym samym opinia ta zawiera stanowisko, czy rzeczywiście projekt pomocy podlega obowiązkowi pozyskania zgody Komisji Europejskiej na jej udzielenie, czy podlega wyłącznie powiadomieniu o zamiarze jej stosowania. Negatywna opinia Prezesa UOKiK podlega przekazaniu do wiadomości Rady Ministrów (art. 17 u.p.d.p.p.).

Z wnioskiem o wydanie opinii przez Prezesa UOKiK występuje w przypadku projektu programu pomocowego organ administracji publicznej opracowujący projekt tego programu, pomocy indywidualnej – podmiot udzielający tej pomocy, a w przypadku pomocy indywidualnej na restrukturyzację – podmiot ubiegający się o tę pomoc (art. 13 ust. 1 u.p.d.p.p.). Do wniosku o wydanie opinii dołącza się projekt programu pomocowego lub projekt aktu, na podstawie którego ma być udzielana pomoc indywidualna, w szczególności projekt

⁶⁷⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 461.

decyzji lub umowy, oraz informacje niezbędne do wydania opinii, dotyczące w szczególności adresatów zamierzonej pomocy, jej przeznaczenia, formy, wielkości i czasu trwania (art. 13 ust. 2 u.p.d.p.p.). Szczegóły dotyczące zakresu przekazywanych informacji określa rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie informacji przekazywanych w celu wydania opinii o planowanej pomocy publicznej z dnia 26 października 2004 roku⁶⁷¹.

Dokonanie notyfikacji programu pomocowego wymaga zgody Rady Ministrów. Zgoda ta nie jest wymagana, gdy projekt odnosi się do pomocy *de minimis* lub do pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych. Podobnie jest w przypadku, gdy podstawę pomocy ma stanowić akt prawa miejscowego. Rada Ministrów, opierając się na negatywnej opinii Prezesa UOKiK, może odmówić zgody na notyfikację. Natomiast w przypadku przygotowania notyfikacji pomocy indywidualnej lub pomocy indywidualnej na restrukturyzację opinia Prezesa UOKiK nie wstrzymuje notyfikacji do Komisji Europejskiej, jeśli podmiot występujący o udzielenie pomocy obcuje przy złożeniu notyfikacji. Natomiast definitywną barierą dla zgłoszenia pomocy Komisji Europejskiej w przypadku pomocy indywidualnej na restrukturyzację jest stwierdzenie przez podmiotu mające udzielić pomocy niemożności jej udzielenia⁶⁷².

W zakresie postępowania przed Komisją organem właściwym jest Prezes UOKiK, który dokonuje notyfikacji za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy UE w Brukseli. Podczas postępowania przed Komisją organy administracji publicznej, które opracowały projekty programów pomocowych, podmioty udzielające pomocy, które opracowały projekty pomocy indywidualnej, podmioty ubiegające się o udzielenie pomocy, beneficjenci pomocy lub inne właściwe podmioty przedstawiają Prezesowi UOKiK, a w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie – ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, w wyznaczonym terminie, informacje niezbędne do opracowania odpowiedzi na zapytania Komisji, wyjaśnień, uwag lub stanowisk.

Do u.p.d.p.p. wydano szereg aktów wykonawczych mających na celu ustanowienie procedur i zagadnień związanych z zakresem przekazywanych informacji do właściwych podmiotów przez potencjalnych beneficjentów (w tym obowiązków sprawozdawczych dotyczących udzielonej pomocy). Do najważniejszych aktów (oprócz wspomnianych powyżej) należą rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez

⁶⁷¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2047.

⁶⁷² A. Dobaczewska, *Zasady i klauzule...*, *op. cit.*, str. 380.

podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* z dnia 29 marca 2010 roku⁶⁷³ oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie z dnia 29 marca 2010 roku⁶⁷⁴.

Za nienależyte wykonywanie obowiązków z u.p.d.p.p., polegających na przekazywaniu informacji niezbędnych do opracowania odpowiedzi na zapytania Komisji, wyjaśnień, uwag lub stanowisk oraz nieprzekazywania przez beneficjenta informacji o dotyczącej go pomocy publicznej na rzecz Prezesa UOKiK, może nałożyć on na niego karę pieniężną do wysokości równowartości 10 000 euro (art. 44 ust. 1 u.p.d.p.p.).

3.2. Tryb i zasady proceduralne w hiszpańskim porządku prawnym

Najistotniejszym hiszpańskim aktem prawnym odnoszącym się do kwestii związanych z pomocą publiczną jest Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia⁶⁷⁵ oraz Ley 3/2013. W preambule do Ley 15/2007 wskazano, że reguluje ona kwestie związane m.in. z funkcjonowaniem Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)⁶⁷⁶ oraz zagadnieniami dotyczącymi pomocy państwa. CNMC może analizować kryteria udzielania pomocy publicznej w kontekście ochrony konkurencji w celu wydawania corocznych raportów na ten temat i kierowaniu rekomendacji do właściwych hiszpańskich władz publicznych. W tym celu na CNMC nałożono określone obowiązki informacyjne oraz wyraźnie przewidziano uzupełniający udział właściwych organów Comunidades Autónomas⁶⁷⁷ poprzez wydawanie sprawozdań dotyczących pomocy udzielanej przez administrację regionalną i lokalną na obszarze jej terytorialnego zasięgu kompetencyjnego. Rozwiązania te pozostają bez uszczerbku dla przewidzianego w przepisach wspólnotowych systemu kontroli sprawowanej przez Komisję Europejską.

⁶⁷³ Dz. U. z 2010 r., Nr 53, poz. 311.

⁶⁷⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 53, poz. 312.

⁶⁷⁵ «BOE» núm. 159, de 04/07/2007, dalej jako: Ley 15/2007.

⁶⁷⁶ Hiszpański odpowiednik Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

⁶⁷⁷ Wspólnoty autonomiczne – główne jednostki podziału terytorialnego Hiszpanii. Pomimo tego, że Hiszpania zasadniczo jest państwem unitaryjnym, to w wyniku podziału całego terytorium na wspólnoty autonomiczne posiada ona również cechy charakterystyczne dla państw federalnych; na ten temat szerzej J. Iwanek, *Prawno-konstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii* [w:] J. Iwanek (red.), *Oblicza decentralizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996, s. 27-41.

Art. 11.1 Ley 15/2007 odnosi się bezpośrednio do procedury notyfikacji pomocy państwa – łączy w sobie cechy procedury notyfikacji oraz monitorowania pomocy. Stanowi on bowiem, że CNMC, z urzędu lub na wniosek właściwych hiszpańskich organów administracji publicznej, może analizować kryteria udzielania pomocy publicznej w odniesieniu do jej możliwych skutków dla utrzymania skutecznej konkurencji w rynków w celu wydawania raportów dotyczących programów pomocowych i pomocy indywidualnej oraz składania bezpośrednich propozycji do organów administracji publicznej prowadzących do utrzymania konkurencji na rynku. Art. 11.2. Ley 15/2007 stanowi natomiast, że CNMC będzie wydawać co roku sprawozdanie dotyczące pomocy publicznej udzielonej w Hiszpanii⁶⁷⁸, podawane do publicznej wiadomości. Uzupełnieniem dla kompetencji CNMC jest Art. 5.1. e) Ley 3/2013, zgodnie z którym w celu zagwarantowania funkcjonowania prawidłowego funkcjonowania i przejrzystości reguł konkurencji na wszystkich rynkach, CNMC jest zobowiązana do stosowania przepisów Ley 15/2007 w kwestiach dotyczących pomocy państwa.

Art. 11.3 Ley 15/2007 wskazuje, że w celu umożliwienia stworzenia rzetelnych sprawozdań podmiot odpowiedzialny za notyfikację pomocy Komisji Europejskiej, którym jest Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación⁶⁷⁹, dokonywanej za pośrednictwem Representante Permanente del Estado ante la Unión Europea⁶⁸⁰, musi przekazywać CNMC projekty programów pomocowych objęte zakresem zastosowania art. 107 i 108 TFUE w momencie jego notyfikacji Komisji Europejskiej oraz projekty pomocy publicznej udzielanej w ramach wyłączeń grupowych. W hiszpańskiej doktrynie J. A. Rodríguez Miguez podniósł wątpliwości, który dokładnie podmiot jest odpowiedzialny za przekazanie informacji CNMC, skoro przepis odnosi się jedynie do tego, że będzie to „organ odpowiedzialny za powiadomienie Komisji Europejskiej”. Użyte sformułowanie nie wyjaśnia bowiem, czy właściwy organ jest organem publicznym udzielającym pomocy, czy też tak należy rozumieć Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, choć w praktyce za inicjatywę dotyczącą notyfikacji odpowiada organ udzielający pomocy. Autor dochodzi do wniosku, że bardziej funkcjonalny jest przepływ informacji przez organ centralizujący informacje, którym jest Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Procedura komunikowania się za pośrednictwem tego ministerstwa przy zgłaszaniu projektów pomocowych jest bowiem uregulowana w Real Decreto 1755/1987, de

⁶⁷⁸ <https://www.cnmc.es/en/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/ayudas-publicas> (dostęp: 07.02.2024 r.)

⁶⁷⁹ W tłumaczeniu: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Unii Europejskiej i Współpracy.

⁶⁸⁰ W tłumaczeniu: Stałego Przedstawicielstwa przy Unii Europejskiej.

23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de comunicación a la Comisión de las Comunidades Europeas de los proyectos de las Administraciones o Entes públicos que se propongan establecer, conceder o modificar ayudas internas⁶⁸¹, co przemawia za jego ostateczną właściwością⁶⁸².

Niezależnie od powyższych obowiązków CNMC może żądać wszelkich informacji dotyczących projektów i pomocy udzielanej przez organy administracji publicznej, a w szczególności przepisów ustanawiających pomoc publiczną inną niż przewidziana powyżej (artículo 11.4 Ley 15/2007). Powyższe przepisy w żaden sposób nie ingerują w uprawnienia Komisji oraz hiszpańskich sądów krajowych w sprawach dotyczących kontroli pomocy publicznej.

Uzupełnieniem dla powyższej ustawy jest akt wykonawczy – Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia⁶⁸³. Art. 7.3. Real Decreto 261/2008 stanowi, że zgodnie z postanowieniami art. 11.1. Ley 15/2007 analiza kryteriów udzielania pomocy publicznej pod kątem jej ewentualnych skutków dla utrzymania efektywnej konkurencji na rynkach będzie koncentrować się na aspektach prawnych i ekonomicznych zastosowanego instrumentu, bez uszczerbku dla postanowień artykułów 107-109 TFUE i jego rozporządzeń wykonawczych, oraz uprawnień Komisji Europejskiej oraz sądów wspólnotowych i krajowych w zakresie kontroli pomocy publicznej. Analizie podlegają plan strategiczny, z którym zintegrowany jest projekt programu pomocy, jako instrument planowania polityk publicznych, który wyznacza cele i identyfikuje niedoskonałości rynku, podstawa prawna udzielanej pomocy horyzontalnej i pomocy indywidualnej oraz test bilansujący pomocy, który przeanalizuje pozytywne i negatywne aspekty jej udzielenia, w tym adekwatność zastosowanego instrumentu, jego efekt zachęty czy też konieczność i proporcjonalność.

Art. 8.1. Real Decreto 261/2008 stanowi natomiast, że zgodnie z postanowieniami art. 11.3. Ley 15/2007 organ odpowiedzialny za notyfikację pomocy do Komisji Europejskiej musi uwzględnić w informacjach przesyłanych do Krajowej Komisji ds. Konkurencji wszelkie dane umożliwiające ich skuteczne monitorowanie, w tym wszelkie decyzje lub uwagi wydane przez Komisję Europejską.

⁶⁸¹ «BOE» núm. 19, de 22 de enero de 1988, páginas 2274 a 2275, dalej jako: Real Decreto 1755/1987.

⁶⁸² J. A. Rodríguez Miguez, *Las ayudas públicas en la nueva Ley de Defensa de la Competencia*, Noticias de la Unión Europea 300, 2010, str. 45-57.

⁶⁸³ «BOE» núm. 50, de 27/02/2008, dalej jako: Real Decreto 261/2008.

Procedura dotycząca pomocy państwa udzielanej przez hiszpańskie wspólnoty autonomiczne jest uregulowana na poziomie ustawodawczym właściwym dla konkretnego regionu przed zgłoszeniem środka pomocowego do Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Jako przykład warto wskazać Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas⁶⁸⁴. Jego celem, zgodnie z art. 1, jest uregulowanie procedury zgłaszania i komunikowania Komisji Europejskiej, za pośrednictwem Generalnej Administracji Państwa⁶⁸⁵, projektów dotyczących ustanowienia, udzielania lub modyfikacji pomocy publicznej, a także ustalenie procedury uprzedniego zgłaszania w ich procedowaniu, w celu zapewnienia ich dostosowania do polityki konkurencji Unii Europejskiej. Przepisy dekretu mają zastosowanie do pomocy publicznej pochodzącej bezpośrednio z budżetu Autonomii lub sektora publicznego Autonomii, niezależnie od tego, czy pomoc jest finansowana w całości lub w części ze środków Unii Europejskiej, czy też jest finansowana ze środków publicznych Autonomii.

3.3. Tryb i zasady proceduralne w węgierskim porządku prawnym

W przypadku Węgier najważniejszym aktem prawnym odnoszącym się do kwestii związanych z pomocą publiczną jest Korm. rendelet 37/2011 az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről⁶⁸⁶. Korm. rendelet 37/2011 ustanawia obowiązek kontroli potencjalnych naruszeń konkurencji przy udzielaniu pomocy państwa. Ma on zastosowanie do wszystkich środków, które potencjalnie mogą budzić podejrzenie naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE. Zawiera on przepisy proceduralne dotyczące uprzedniego zgłaszania pomocy publicznej, określa zasady współpracy między Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI)⁶⁸⁷ a udzielającymi pomocy państwa,

⁶⁸⁴ Dekret Rady Wspólnoty Autonomicznej Walencji regulujący ryb notyfikacji i komunikowania Komisji Europejskiej projektów Wspólnoty mających na celu ustanowienie, przyznanie lub zmianę pomocy publicznej, DOGV núm. 8153 de 20.10.2017, Número identificador: 2017/9301.

⁶⁸⁵ Obecnie za pośrednictwem Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁶⁸⁶ Dekret Rządu w sprawie postępowania w sprawie pomocy publicznej w rozumieniu prawa konkurencji Unii Europejskiej oraz mapy pomocy regionalnej, dalej jako Korm. rendelet 37/2011.

⁶⁸⁷ W tłumaczeniu na język polski: *Biuro Monitorowania Pomocy Publicznej* albo *Biuro Egzaminowania Dotacji*.

określa węgierską mapę pomocy regionalnej oraz określa obowiązkowe elementy środków oceny planowanej pomocy państwa⁶⁸⁸.

Przepisy proceduralne ustanowione w Korm. rendelet 37/2011 zobowiązują wszystkich udzielających pomocy do zgłaszania Ministrowi Rozwoju Narodowego projektu środka pomocy państwa przed jego rozpatrzeniem przez podmiot udzielający pomocy. Sam dekret zawiera krajową klauzulę *standstill*, identyczną do tej ustanowionej w prawie unijnym, jak również zawiera przepisy proceduralne dotyczące uprzedniego zgłoszenia, określa zasady kumulacji pomocy pochodzącej z różnych źródeł, określa węgierską mapę pomocy regionalnej oraz określa obowiązkowe elementy środków pomocowych.

W sprawie projektowanych środków Minister Rozwoju Narodowego formułuje wstępną opinię, która jest nazywana oświadczeniem, jeśli projektowany środek jest zgodny z prawem UE na zasadach jako pomoc *de minimis* lub na podstawie unijnych rozporządzeń o pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych.

Jeżeli projekt środka pomocowego nie podlega rozporządzeniu o wyłączeniach grupowych lub zasadom dotyczącym pomocy *de minimis*, opinia Ministra będzie nazywana opinią wstępną. Projekty środków kwalifikujących się do oficjalnej notyfikacji Komisji są notyfikowane przez Ministra. Dekret wyraźnie powołuje się na przepisy unijne, zgodnie z którymi pomoc publiczna podlegająca obowiązkowi zgłoszenia nie może zostać wdrożona przed jej zatwierdzeniem przez Komisję. Minister może również zaproponować zmiany dotyczące środka pomocowego. Jeśli TVI stwierdzi, że przepisy środka pomocy nie są zgodne z przepisami UE, notyfikacja nie może zostać złożona do Komisji, chyba że rząd zdecydowanie poleci TVI przekazanie środka pomocy Komisji. Zgodnie z ustawą CXCV z 2011 roku o Skarbie Państwa pomoc publiczna może być wypłacona ze środków Skarbu Państwa tylko po uzyskaniu pozytywnej opinii TVI. Odpowiedzialność za notyfikację spoczywa na podmiocie udzielającym pomocy⁶⁸⁹.

Zadaniem TVI jest zapewnienie, aby pomoc państwa na Węgrzech była udzielana zgodnie z unijnymi zasadami pomocy państwa. TVI odpowiada za rejestrację środków pomocowych wchodzących w ramy pomocy *de minimis* oraz jest odpowiedzialne za ocenę zgodności każdej propozycji pomocy z odpowiednimi przepisami i regulacjami UE.

⁶⁸⁸ Zob. M. Papp, *The Application of EU State Aid Rules in Hungary: an overview of individual Commission decisions (2004–2012)*, 2014.

⁶⁸⁹ *Ibidem*.

TVI udziela wskazówek i pomocy organom udzielającym pomocy podczas przygotowywania zasad ich planu pomocy i zgłoszenia. Jest uprawnione również do żądania dodatkowych informacji w celu uzyskania bardziej szczegółowego obrazu planowanego środka. Przyznający pomoc powinni współpracować z TVI na etapie przygotowawczym swoich zgłoszeń. W przypadkach, w których konieczna jest zgoda Komisji, jeżeli TVI stwierdzi, że zasady środka pomocy nie są zgodne z przepisami UE, zgłoszenia nie można przedłożyć Komisji, chyba że rząd zdecydowanie poleci TVI przesłanie go do Komisji. Poza tym TVI ma inne obowiązki, jak np. sporządzanie rocznego sprawozdania z pomocy państwa udzielonej na terenie Węgier.

3.4. Tryb i zasady proceduralne w niderlandzkim porządku prawnym

Prawo niderlandzkie nie przewiduje szczególnych, kompleksowych zasad dotyczących pomocy państwa. Udzielanie pomocy państwa w Niderlandach podlega zatem ogólnym zasadom mającym zastosowanie zarówno do czynności (faworyzujących, przychylnych) prawnych organów administracji publicznej, jak również ogólnym zasadom dobrej administracji⁶⁹⁰. Najważniejsze przepisy w tym zakresie znajdują się w AWB, a konkretnie w Tytule 4.2. – *Subsidies* (Subsydia, dotacje). Zgodnie z artykułem 4.21 (1) AWB przez subsydia rozumie się uprawnienie do środków finansowych przekazanych przez organ administracji na określone działania wnioskodawcy, inne niż jako zapłata za towary lub usługi świadczone na rzecz organu administracji. Jako że w Niderlandach istnieje kilka poziomów, na których sprawowane są rządy (rząd centralny, samorządy regionalne – prowincje, samorządy lokalne – gminy), a pomoc państwa może być udzielana przez każde z nich (podobnie jak w Polsce czy innych państwach członkowskich Unii Europejskiej), to zasady unijne dotyczące pomocy państwa mają jednakowe zastosowanie do nich wszystkich.

Mimo tego, że prawo niderlandzkie nie ustanawia generalnego obowiązku dla poszczególnych poziomów rządowych dla wskazywania dokładnych poziomów udzielonej pomocy państwa we właściwych budżetach, to mając na uwadze obowiązek państw członkowskich do składania sprawozdań rocznych w sprawie wszystkich istniejących

⁶⁹⁰ P.C. Adriaanse, P.F. Nemitz, *Application of EU State Aid Law in the Netherlands* [w:] *The Effective Application of EU State Aid Procedures. The Role of National Law and Practice*, Alphen a/d Rijn: Kluwer Law International 2007, str. 293-294.

programów pomocowych ustanowiony w rozporządzeniu 2015/1589 rządu powinny prowadzić wykazy wszystkich istniejących programów pomocy. I tak, na poziomie krajowym zadanie to jest realizowane przez koordynatorów ds. pomocy publicznej w ramach poszczególnych resortów, zaś samorządy lokalne i regionalne są zobowiązane do prowadzenia list wprowadzonych programów pomocowych⁶⁹¹.

W Niderlandach pomoc państwa może być udzielana na podstawie szerokiego katalogu rozwiązań prawnych. Subsydia w rozumieniu AWB są co do zasady przyznawane na podstawie „aktu administracyjnego/aktu prawa publicznego”, jednak możliwa jest jeszcze pomoc fiskalna, mająca charakter generalny. Pomoc państwa może być również udzielana na podstawie umowy prawa prywatnego, np. przez sprzedaż towarów czy usług poniżej ceny rynkowej. W prawie niderlandzkim brak jest zasady, która wymagałaby formalnej podstawy prawnej dla wszystkich środków pomocy tego rodzaju⁶⁹². Jednak, „akty administracyjne/akty prawa publicznego” mogą być podejmowane tylko wtedy, gdy prawo publiczne przyznaje organowi administracyjnemu szczególne uprawnienia do wykonania i zazwyczaj wynika ono z podstawy prawnej w krajowym prawie publicznym⁶⁹³.

W przypadku subsydiów szczególna podstawa prawa jest jednak wymagana. Zgodnie z artykułem 4.23 (1) AWB właściwy organ administracji publicznej przyznaje dotację wyłącznie na podstawie przepisu ustawowego regulującego czynności, na które może być przyznana dotacja. Jednak od tej zasady w artykule 4.23 (3) AWB przewidziano wyjątki. Zgodnie z tym przepisem akapit (1) nie ma zastosowania jeżeli subsydia są przyznawane bezpośrednio w ramach programu ustanowionego przez Radę Unii Europejskiej, Parlament Europejski i Radę łącznie lub Komisję Europejską, jeżeli w budżecie wskazano podmiot otrzymujący dotację oraz maksymalną kwotę, od której można ustalić dotację oraz w przypadkach incydentalnych, pod warunkiem, że dotacja jest przyznawana na maksymalnie cztery lata.

Artykuł 4.42 AWB wskazuje, że decyzja o ustaleniu subsydiów określa wysokość dofinansowania oraz uprawnia do wypłaty ustalonej kwoty zgodnie z Sekcją 4.2.7. AWB. Jednak, zgodnie z artykułem 4.29 AWB o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej, decyzja o przyznaniu subsydiów może zostać wydana przed ich ustaleniem, jeżeli wniosek został

⁶⁹¹ Zob. *Informatiewijzer Staatssteun voor Decentrale Overheden*, pkt 7.2., dostęp: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-c47d98db93236f1edf55825c922e3aad1d8586e5/1/pdf/07br2008g123.pdf>

⁶⁹² P.C. Adriaanse, P.F. Nemitz, *Application...*, op. cit., s. 294-295.

⁶⁹³ *Ibidem*, s. 297.

złożony przed zakończeniem działalności lub okresem, na jaki wnioskowana jest dotacja. Decyzja administracyjna o przyznaniu subsydiów będzie zwykle zawierała opis działalności, na którą wnioskuje się o dotację (art. 4.30 AWB), wysokość dotacji (art. 4.31 AWB) beneficjenta (art. 4.37 i nast. AWB). Po wykonaniu zobowiązań organ administracji, zgodnie z art. 4.46 AWB, ustala subsydia zgodnie z decyzją administracyjną je przyznającą.

Artykuł 4.35 AWB przewiduje kilka przesłanek, na podstawie których można odmówić wypłaty subsydiów. Co jednak istotne, te przesłanki mają jedynie charakter fakultatywny. I tak, odmówić wypłaty dotacji można w każdym przypadku, jeśli istnieją uzasadnione powody, aby przypuszczać, że czynności, na które ma zostać udzielona dotacja, nie odbędą się w całości lub w części, wnioskodawca nie wywiąże się z obowiązków związanych z dotacją lub wnioskodawca nie będzie prawidłowo rozliczał prowadzonej działalności oraz związanych z nią wydatków i dochodów, w zakresie, w jakim są one istotne dla ustalenia wysokości dotacji.

W artykule 4.35 AWB podano również przesłanki, na podstawie których można odmówić przyznania prawa do dotacji – są to przypadki, w których wnioskodawca podał nieprawidłowe lub niepełne informacje we wniosku, a podanie tych informacji skutkowałoby wydaniem błędnej decyzji w sprawie wniosku lub została ogłoszona upadłość wnioskodawcy, został on objęty planem restrukturyzacji lub złożono wniosek w tej sprawie do właściwego sądu. Istotny jest artykuł 4.35 (3) AWB, zgodnie z którym organ administracji publicznej odmawia przyznania dotacji, jeśli w jego ocenie dotacja byłaby niezgodna z postanowieniami art. 107 i 108 TFUE. W tym przypadku mamy zatem do czynienia z odniesieniem wprost do przepisów prawa unijnego, stosowanych przez organ administracji publicznej.

W zakresie obowiązków związanych z notyfikacją w Niderlandach nie istnieje organ krajowy, którego obowiązkiem jest zapewnienie przestrzegania obowiązku notyfikacyjnego. Wszystkie ministerstwa na szczeblu państwowym mają własnych koordynatorów ds. pomocy publicznej, którzy koordynują sprawy dotyczące pomocy publicznej w ramach swoich ministerstw. Ministerstwa kierują zgłoszenia notyfikacyjne do Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli, które kieruje dalej formularze zgłoszeniowe do Komisji Europejskiej. W przypadku gdy kilka ministerstw jest zaangażowanych w udzielanie pomocy państwa, *Coördinatie Centrum* (Centrum Koordynacyjne) ma za zadanie konsultować środki pomocy z innymi ministerstwami. W przypadku pomocy regionalnej i lokalnej notyfikacja jest koordynowana przez specjalną agencję pomocy państwa w ramach niderlandzkiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Stosunków z Królestwem, nazwaną *Coördinatiepunt Staatssteun voor*

*decentrale overheden*⁶⁹⁴. Głównym jej zadaniem jest wsparcie zdecentralizowanych organów władzy publicznej w zakresie przygotowywania informacji niezbędnych do notyfikacji środków pomocowych oraz przekazywanie do Brukseli wszystkich informacji o wszystkich środkach pomocowych przeznaczonych do notyfikacji.

3.5. Procedura postępowania przed Komisją Europejską w sprawach dotyczących notyfikacji pomocy państwa

Po przeprowadzeniu stosownych procedur krajowych następuje formalna notyfikacja środka pomocowego Komisji Europejskiej. Procedura notyfikacyjna przed Komisją Europejską dzieli się na dwa etapy.

W pierwszym dokonywane jest tzw. **badanie wstępne**, które ma na celu sformułowanie opinii na temat zgodności udzielonej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Ten etap służy zapewnieniu niezbędnego czasu Komisji na przeprowadzenie kontroli zgodności z Traktatem proponowanych rozwiązań. Komisja w trakcie badania wstępnego podejmuje jedno z trzech rozstrzygnięć:

- stwierdzenia, w drodze decyzji, nieistnienia pomocy, co kończy postępowanie;
- stwierdzenia, w drodze decyzji, że dany środek stanowi pomoc publiczną, ale pomoc możliwą do stosowania na podstawie przepisów Traktatu (decyzja o braku zastrzeżeń) – jeśli jest to pomoc zgodna z warunkami dopuszczalności jej udzielenia;
- wszczęcie, w drodze decyzji, drugiego etapu postępowania notyfikacyjnego⁶⁹⁵.

Wstępne badanie zgłoszenia dokonywane jest w ciągu dwóch miesięcy i w praktyce większość postępowań przed Komisją kończy się na tym wstępnym badaniu. Brak podjęcia przez Komisję decyzji w tym terminie skutkuje uznaniem, że pomoc jest zatwierdzona przez Komisję. Oprócz wspomnianych wyżej rozstrzygnięć możliwe jest zakończenie procedury notyfikacyjnej przez wycofanie notyfikacji. Może ono nastąpić jako konsekwencja odstąpienia od zamiaru przyznania pomocy (w formie oświadczenia) lub też nastąpić w sposób dorozumiany, gdy państwo nie dostarczy informacji żądanych przez Komisję, w związku

⁶⁹⁴ <https://europadecentraal.nl/coordinatiepunt-staatssteun/> (dostęp: 08.02.2024 r.)

⁶⁹⁵ A. Dobaczewska, *Zasady i klauzule...*, *op. cit.*, str. 380-381.

z uzyskaniem przez Komisję niekompletnego zawiadomienia oraz upływie terminu określony w przesłanym zainteresowanemu państwu ponagleniu do przesłania żądanych przez Komisję informacji⁶⁹⁶.

Drugi etap postępowania notyfikacyjnego jest nazywany **dochodzeniem formalnym**. Wszczynany jest w sytuacji, w której Komisja ma wątpliwości co do kwalifikacji konkretnego projektu jako zgodnego bądź niezgodnego z TFUE i służy uzyskaniu wszelkich informacji w sprawie. W ramach postępowania Komisja może wezwać państwo wnioskujące i pozostałe zainteresowane strony do przedłożenia dalszej dokumentacji. Mogą to być dokumenty przygotowywane przez organy administracji krajowej, które opracowywały projekty pomocy. Dopiero po przeprowadzeniu tej procedury Komisja podejmuje decyzję w przedmiocie dopuszczalności pomocy⁶⁹⁷. Dochodzenie formalne trwa co do zasady do 18 miesięcy. Procedura formalnego dochodzenia ma na celu usunięcie zaistniałych wątpliwości dotyczących zgodności środka będącego przedmiotem zawiadomienia z regułami wspólnego rynku, przy czym wszelkie wątpliwości, których w wyniku braku współpracy zainteresowanego państwa nie będzie się dało jednoznacznie rozstrzygnąć, będą rozstrzygane na niekorzyść tego państwa⁶⁹⁸.

Po przeprowadzeniu dochodzenia formalnego Komisja może wydać alternatywnie decyzję, w której stwierdzi, że:

- Zgłoszone wsparcie nie stanowi pomocy;
- Pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym (decyzja pozytywna);
- Pomoc może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, pod warunkiem spełnienia przez państwo członkowskie dodatkowych obowiązków, zagwarantowania Komisji nieskrępowanych możliwości kontroli wykonania treści decyzji (decyzja warunkowa);
- Planowana pomoc nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym (decyzja negatywna)⁶⁹⁹.

Obowiązkiem notyfikacji objęta jest także każda istotna zmiana zatwierdzonego przez komisję planu pomocowego⁷⁰⁰.

⁶⁹⁶ M. Pawełczyk, *Pomoc...*, *op. cit.*, str. 172.

⁶⁹⁷ A. Dobaczewska, *Zasady i klauzule...*, *op. cit.*, str. 381.

⁶⁹⁸ M. Pawełczyk, *Pomoc...*, *op. cit.*, str. 173.

⁶⁹⁹ A. Dobaczewska, *Zasady i klauzule...*, *op. cit.*, str. 381.

⁷⁰⁰ T. Długosz, *Publicznoprawna ochrona...* *op. cit.*, str. 326.

Postępowanie w fazie badania wstępnego, jak również dochodzenia formalnego, powinno zostać zakończone bez zbędnej zwłoki, gdy zostaną usunięte wątpliwości w przedmiocie zgodności projektowanego środka ze wspólnym rynkiem. Na tle wskazanych terminów warto wskazać na stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który wskazał, że znaczące przekroczenie terminów przez Komisję narusza zasady dobrej administracji, zasady pewności prawa i uzasadnione oczekiwania co do tego, że wątpliwości Komisji co do środka pomocowego nie istnieją – co może w ostatecznym rozrachunku może doprowadzić do unieważnienia decyzji zwrotowej⁷⁰¹.

T. Długosz wskazuje, że dużą rolę w sprawach pomocy państwa odgrywają kontakty służb Komisji oraz państw członkowskich na etapie przedzgłoszeniowym – dzięki nim można nieformalnie i poufnie przeanalizować prawne i ekonomiczne aspekty projektu, którego jeszcze formalnie nie zgłoszono. W ten sposób wypracowywane są też dogodne rozwiązania, które nie będą stwarzać problemów z punktu widzenia pomocy publicznej⁷⁰². Na to wskazuje Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa⁷⁰³. Jest to tzw. postępowanie prenotyfikacyjne, którego celem jest wpłynięcie na wyższą jakość zawiadomień notyfikacyjnych i ich odpowiednie przygotowanie. Nie jest to obligatoryjny etap postępowania, ale jest on zalecany w celu ułatwienia rozpatrywania środków zgłaszanych Komisji, szczególnie w sprawach o skomplikowanym stanie faktycznym oraz prawnym.

Dobrze przeprowadzone postępowanie prenotyfikacyjne może się przyczynić do prawidłowej oceny środka pomocowego – w szczególności mając na uwadze podnoszone w doktrynie problemy związane z procedurą podejmowania decyzji przez Komisję odnośnie pomocy państwa. R. Janas wskazuje bowiem na skomplikowanie procedury: pierwotny projekt decyzji jest sporządzany przez właściwą Dyрекcję Generalną i kierowany do konsultacji

⁷⁰¹ Wyrok Trybunału z dnia 24 listopada 1987 roku, Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa 223/85, Sprawozdania Trybunału Europejskiego 1987 -04617, ECLI:EU:C:1987:502.

⁷⁰² T. Długosz, *Publicznoprawna ochrona... op. cit.*, str. 326.

⁷⁰³ Zob. pkt 10 tego Kodeksu o treści: „Doświadczenia Komisji dowodzą, że kontakty przedzgłoszeniowe są bardzo przydatne, nawet w sprawach, które wydają się być rutynowe. Kontakty przedzgłoszeniowe dają służbom Komisji oraz państwom członkowskim dokonującym zgłoszenia możliwość nieformalnego i poufnego przedyskutowania prawnych i ekonomicznych aspektów wnioskowanego projektu jeszcze przed dokonaniem zgłoszenia; dzięki temu jakość zgłoszeń jest wyższa, są one lepiej przygotowane. W ten sposób państwa członkowskie oraz służby Komisji mogą także wspólnie opracować konstruktywne propozycje zmierzające do zrewidowania tych aspektów planowanego działania, które mogą stwarzać problemy. Ten etap przygotowawczy umożliwia szybsze opracowanie zgłoszenia po tym, jak zostanie ono formalnie przedłożone Komisji. Kontakty przedzgłoszeniowe, realizowane w sposób skuteczny, powinny w rzeczywistości pozwolić Komisji na podjęcie decyzji na mocy art. 4 ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 (obecnie rozporządzenie 2015/1589 – *przyp. B.G.*) w ciągu dwóch miesięcy od daty zgłoszenia”.

z innymi dyrekcjami, właściwymi merytorycznie, z Sekretariatem Generalnym Komisji oraz Służbą Prawną. Interwencje innych Dyrekcji Generalnych są ograniczone ich kompetencją merytoryczną, głównym zadaniem Sekretariatu Generalnego jest zapewnienie właściwej formy, wymaganej od decyzji, a Służby Prawnej – czuwanie nad poprawnością prawną decyzji. Zwraca uwagę bardzo krótki czas, jaki mają inne służby Komisji na zgłoszenie uwag, zasadniczo jest to bowiem 5 dni roboczych, w bardziej skomplikowanych sprawach zaś 10 dni roboczych. Brak zgłoszenia uwag w terminie traktowany jest jako milcząca zgoda danej służby Komisji. Sam mechanizm konsultowania nie jest postrzegany przez R. Janasa jako źródło problemu, jednak „resortowość” struktury Komisji utrudnia ogólną koordynację procesu. Dodatkowo służba Komisji odpowiedzialna za sporządzenie projektu nie jest formalnie zobowiązana do wzięcia pod uwagę komentarzy innych służb Komisji, ryzykując jedynie głosowanie przeciwko projektowi ze strony Dyrekcji Generalnej czy służby komisji, której uwagi nie zostały uwzględnione⁷⁰⁴.

Uczestnikami postępowania w ramach dochodzenia formalnego (nie badania wstępnego, gdzie krąg podmiotów zainteresowanych uczestniczących w postępowaniu nie może być poszerzany⁷⁰⁵) mogą być, zgodnie z rozporządzeniem 2015/1589, wszystkie „zainteresowane strony”. Pojęcie to jest rozumiane szeroko, obejmuje bowiem nie tylko przedsiębiorców otrzymujących pomoc, ale również podmioty, na których sytuację przyznana konkurentowi pomoc może mieć wpływ⁷⁰⁶.

Oprócz ścisłej kontroli pomocy państwa dokonywanej przez samą Komisję, jednym z istotnych uprawnień innych podmiotów jest prawo do złożenia skargi do rąk Komisji. Najczęściej z tej możliwości korzystają rynkowi konkurenci beneficjentów oraz organizacje branżowe. Przywilej ten umożliwia przekazanie informacji w przypadku domniemanej pomocy bezprawnej lub pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem, co skutkuje wszczęciem stosownego postępowania. W sytuacji, w której Komisja uzna, że brak jest przesłanek do wszczęcia procedury, zainteresowani przedsiębiorcy mają możliwość zaskarżenia tego rozstrzygnięcia do Sądu. Skarga taka zawiera wniosek o stwierdzenie nieważności wydanej przez Komisję decyzji o stwierdzeniu nieistnienia pomocy. W przypadku uznania argumentów podmiotu skarżącego za zasadne Sąd stwierdza nieważność decyzji i nakazuje zwrot pomocy,

⁷⁰⁴ R. Janas, *Na jednym jadać wozie...? Relacja pomiędzy pomocą państwa a polityką spójności* [w:] *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. Bartłomiej Kurcz, C.H. Beck, Warszawa 2009, str. 124-125.

⁷⁰⁵ Zob. M. Pawełczyk, *Pomoc...*, *op. cit.*, str. 173.

⁷⁰⁶ A. Dobaczewska, *Zasady i klauzule...*, *op. cit.*, str. 381.

o ile nie sprzeciwiałoby się to zasadzie ochrony uzasadnionych oczekiwań i zasadzie pewności prawa⁷⁰⁷.

3.6. Procedury nadzwyczajne

Uwagi proceduralne przedstawione powyżej odnosiły się do pomocy notyfikowanej Komisji Europejskiej. W doktrynie wyróżniono jednak również postępowania nadzwyczajne, ponieważ procedura notyfikacji jest tylko jednym z postępowań prowadzonych przez Komisję Europejską w ramach nadzoru nad udzielaniem pomocy przez państwa członkowskie.

A. Dobaczewska wyróżnia następujące postępowania nadzwyczajne:

- w sprawie pomocy przyznanej bezprawnie, czyli z pominięciem obowiązku notyfikacji;
- w sprawie pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem (niezgodnie z treścią decyzji);
- w sprawie pomocy niewłaściwie wykorzystanej (przez beneficjenta).

Ostatnie dwa postępowania odnoszą się do pomocy świadczonej na podstawie pozytywnej decyzji Komisji, ale wbrew jej postanowieniom⁷⁰⁸.

W pierwszym przypadku, czyli przy przyznaniu pomocy z pominięciem obowiązku notyfikacji, przedmiotem postępowania jest ocena dopuszczalności pomocy. Należy przy tym zaznaczyć, że postępowanie to nie musi zakończyć się decyzją negatywną z perspektywy beneficjenta pomocy⁷⁰⁹. Jeśli zostanie wydana decyzja pozytywna lub warunkowa, udzielona pomoc zostaje u beneficjenta. Decyzja negatywna zaś oznacza obowiązek zwrotu przyznanych

⁷⁰⁷ A. Dobaczewska, *Zasady i klauzule...*, op. cit., str. 381 oraz przywołana przez nią A. Kobus, *Windykacja pomocy publicznej przyznanej niezgodnie z zasadami wspólnego rynku w świetle prawa wspólnotowego* [w:] *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* nr 03/2010, Warszawa 2010, str. 17 i n.

⁷⁰⁸ A. Dobaczewska, *Formy finansowania przedsiębiorców w świetle prawa pomocy publicznej*, Difin SA, Warszawa 2013, str. 92.

⁷⁰⁹ Przykładowe statystyki wskazują, że w latach 2000-2011 Komisja przyjęła 986 decyzji dotyczących pomocy niezgodnej z prawem. Negatywne decyzje w sprawie środków pomocy uznanych za niezgodne z rynkiem wewnętrznym stanowiły 23 % (czyli w 224) wszystkich przypadków. Decyzje te nakazywały danym państwom członkowskim odzyskanie pomocy udzielonej niezgodnie z prawem. W 3 % przypadków pomocy niezgodnej z prawem (czyli w 22 przypadkach) Komisja podjęła decyzję warunkową. Wskaźnik interwencji jest około dziewięć razy wyższy od wskaźnika decyzji negatywnych lub warunkowych w sprawach, które zostały zgłoszone. Źródło: Sprawozdanie Komisji, Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa – aktualizacja z 2012 r. Sprawozdanie na temat pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie UE, {SWD(2012) 443 final}, str. 13. Dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0778> (dostęp: 12.04.2024r.)

środków lub ich równowartości. Komisja w celu wyjaśnienia sprawy może zasięgać informacji od państwa, najpierw na podstawie polecenia udzielenia informacji, następnie na podstawie ponaglenia, a na końcu może ona wydać nakaz udzielenia informacji. W razie ich nieudzielenia państwo członkowskie musi się liczyć z niekorzystną dla siebie decyzją Komisji w sprawie dopuszczalności pomocy.

W drugim przypadku przepisy traktatowe przewidują również przeprowadzenie postępowania w odniesieniu do pomocy niewłaściwie wykorzystywanej, to znaczy wykorzystywanej niezgodnie z treścią decyzji Komisji kończącej postępowanie notyfikacyjne. Najczęściej ma to miejsce w przypadku pominięcia ustanowionych przez Komisję warunków ograniczających świadczenie pomocy lub zmianie przesłanej zawartych w programach pomocowych świadczenia na rzecz indywidualnych beneficjentów. Jeśli państwo członkowskie nie zastosuje się do nakazu przedstawienia Komisji odpowiednich informacji, to może ona wydać decyzję stwierdzającą niezgodność wykorzystania pomocy przez beneficjenta. Oznacza to, że brak współpracy państwa członkowskiego z Komisją może nieść negatywne skutki dla przedsiębiorcy, któremu udzielono pomocy, a nie wobec państwa członkowskiego. Nieprawidłowe wykorzystanie środków pomocy państwa przez beneficjenta stanowi odrębną podstawę wszczęcia postępowania nadzwyczajnego i niesie za sobą podobne konsekwencje, mianowicie wydanie przez Komisję decyzji o niezgodności pomocy z prawem i nakazującą jej zwrot.

W ostatnim, trzecim przypadku, mamy do czynienia z procedurą w sprawie cofnięcia przez Komisję wydanej decyzji pozytywnej (lub warunkowej). Jej wszczęcie ma związek ze stwierdzeniem wydania decyzji kończącej sprawę na podstawie nieprawdziwych informacji, które miały wpływ na wynik postępowania. Cofnięcie decyzji pierwotnie pozytywnej oznacza obowiązek zwrotu środków wraz z odsetkami, wzruszeniu zaś nie podlegają decyzje uniemożliwiające przyznanie wsparcia, a więc decyzje negatywne oraz decyzje o wszczęciu formalnego dochodzenia. Należy przy tym zauważyć, że w odniesieniu do postępowań nadzwyczajnych nie obowiązuje klauzula *standstill*, ale Komisja może w drodze odrębnej decyzji zastosować środki zabezpieczające i nakazać zwrot już udzielonej kwoty oraz zawiesić dalsze udzielanie wsparcia do czasu rozstrzygnięcia sprawy o dopuszczalności pomocy państwa do czasu rozstrzygnięcia sprawy o dopuszczalności pomocy państwa uprzednio

nienotyfikowanej – we współpracy z właściwymi krajowymi sądami i organami państwa członkowskiego odpowiedzialnego za wykonanie decyzji Komisji⁷¹⁰.

4. Procedura odwoławcza od decyzji Komisji

W przypadku decyzji Komisji nakazującej zwrot pomocy przewidziana jest ścieżka odwoławcza. Właściwe państwo członkowskie może zaskarżyć do Sądu skierowaną do niego decyzję, domagając się stwierdzenia jej nieważności. Skargę taką może wnieść ponadto beneficjent pomocy. Pamiętać przy tym należy, że wniesienie skargi nie wstrzymuje jednak ciężącego na państwie obowiązku jej wykonania, chyba że Sąd ustanowi odpowiednie środki tymczasowe i zawiesi na wniosek wykonanie decyzji. W doktrynie wskazuje się, że aktami podlegającymi kontroli sądowej są rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, o których mowa w art. 288 TFUE⁷¹¹. Kontroli podlegają środki wywołujące skutki prawne takiego rodzaju, że naruszają interesy prawne skarżącego poprzez wyraźną zmianę jego sytuacji prawnej⁷¹².

Jak wskazano w Rozdziale I dysertacji, podstawą prawną dla skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej stwierdzającej, że udzielona pomoc jest niezgodna z art. 107 TFUE jest art. 263 akapit pierwszy TFUE, zgodnie z którym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje m.in. legalność aktów Komisji Europejskiej innych niż zalecenia i opinie, zaś właściwe zarzuty dla złożenia skargi są przewidziane w art. 263 TFUE akapicie drugim i są to zarzuty braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy. Skargę może wnieść państwo członkowskie (jako podmiot udzielający pomocy) lub beneficjent pomocy. Odwołanie (w szczególności od decyzji Komisji, które są pozytywne dla beneficjenta pomocy) mogą również wnieść konkurenci beneficjenta, którzy uzasadniając odwołanie, muszą wykazać, że ich indywidualna sytuacja na rynku uległa znacznemu pogorszeniu – właśnie na skutek wydania decyzji Komisji, jednocześnie uprzywilejowującej beneficjenta pomocy⁷¹³.

⁷¹⁰ A. Dobaczewska, *Formy finansowania przedsiębiorców...*, *op. cit.*, str. 92-94.

⁷¹¹ A. Wyrozumski, *Skarga o stwierdzenie nieważności* [w:] Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji, Jan Barcz, Maciej Górka, Anna Wyrozumski, Wolters Kluwer Polska, wyd. 7, Warszawa 2023, str. 429.

⁷¹² Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 maja 1989 roku, 151/88, Włochy przeciwko Komisja Wspólnot Europejskich, EU:C:1989:201, pkt 21.

⁷¹³ A. Dobaczewska, *Formy finansowania przedsiębiorców...*, *op. cit.*, str. 90.

Wynika z tego, że zarówno od decyzji wydanych w postępowaniu notyfikacyjnym, jak i w procedurach nadzwyczajnych, przysługują środki odwoławcze. Zainteresowane państwa członkowskie mają prawo odwoływać się od decyzji wydanych przez Komisję (zarówno w fazie badania wstępnego, jak i dochodzenia formalnego) do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Uprawnienie przysługuje w równej mierze państwu, do którego decyzja jest kierowana, jak i państwom trzecim. Osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki samorządu terytorialnego także mają prawo do złożenia skargi, z tym że w tym przypadku właściwy jest Sąd, dopiero w dalszej kolejności przysługuje odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości, ograniczone jednak wyłącznie do kwestii prawnych. Skarga może być wniesiona w ciągu dwóch miesięcy od dnia opublikowania decyzji Komisji⁷¹⁴. Wniesienie skargi, zgodnie z art. 278 TFUE, nie zawiesza *ex lege* wykonania decyzji, jednak Trybunał może, jeśli uzna, że okoliczności tego wymagają, zarządzić zawieszenie wykonania zaskarżonego aktu.

5. Windykacja pomocy państwa udzielonej niezgodnie z procedurą bądź pomocy bezprawnej

W przypadku wydania przez Komisję decyzji nakazującej zwrot pomocy bądź w przypadku niepowodzenia w procedurze odwoławczej następnym etapem jest windykacja pomocy państwa udzielonej niezgodnie z procedurą lub z naruszeniem przepisów traktatowych. Ryzyko finansowe wydania takiej decyzji obciąża zatem przedsiębiorców, którym udzielono pomocy, ponieważ wyegzekwowane środki ponownie pozostają do dyspozycji organów, które udzielają pomocy. Windykacja następuje na podstawie właściwych przepisów krajowych.

Pomoc państwa, która została przyznana z naruszeniem zasad przewidzianych w TFUE oraz stosownych aktach wykonawczych, podlega zwrotowi wraz z odsetkami. Odzyskanie pomocy ma na celu przywrócenie stanu rzeczy, który istniał na rynku wewnętrznym przed wypłaceniem pomocy. Zwracając niezgodną z prawem pomoc, beneficjent w istocie traci przewagę, jaką posiadał względem swoich konkurentów. Aby wyeliminować wszelkie dodatkowe korzyści wynikające z pomocy niezgodnej z prawem, należy również odzyskać odsetki od kwoty przyznanej niezgodnie z prawem. Płacąc odsetki od zwracanej pomocy,

⁷¹⁴ A. Dobaczewska, *Formy finansowania przedsiębiorców...*, *op. cit.*, str. 90.

beneficjent pomocy traci nieodpłatną korzyść finansową wynikającą z dostępności danej pomocy od dnia oddania pomocy do dyspozycji beneficjenta do dnia jej zwrotu⁷¹⁵.

Decyzja Komisji powinna określać wysokość kwoty przeznaczonej do zwrotu, przedsiębiorcę bądź przedsiębiorców, którzy mają dokonać zwrotu oraz jego termin. Jeśli podanie konkretnej kwoty nie jest możliwe, w decyzji zawiera się wskazówki co do sposobu jej obliczenia przez państwo członkowskie. A. Dobaczewska wskazuje, że takie rozwiązanie należy uznać za niewystarczające – w jej opinii należałoby na Komisję nałożyć jednoznaczny obowiązek określania konkretnej kwoty środków podlegających zwrotowi⁷¹⁶. Do kwoty głównej dolicza się odsetki, zgodnie z rozporządzeniem 794/2004.

M. Rzotkiewicz zauważa, że w przypadku wydania przez Komisję decyzji nakazującej zwrot udzielonej pomocy, co do zasady państwo jest zobowiązane do jej wykonania w wyznaczonym przez Komisję terminie i w tym celu ma obowiązek odzyskać pełną wartość udzielonej pomocy wraz z odsetkami liczonymi od dnia udzielenia pomocy do dnia jej faktycznego odzyskania. Odsetki liczone są według procentu składanego (anatocyzmu), przewidzianego w art. 11 ust. 2 rozporządzenia 794/2004. Oznacza to, że odsetki liczone są także od narosłych do tego czasu odsetek, co stanowi wyjątek od ogólnej reguły, zgodnie z którym stosowanie anatocyzmu jest zakazane). Ponieważ przepisy rozporządzenia 794/2004 są bezpośrednio stosowane, wyłączają one stosowanie sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego⁷¹⁷. Doliczenie odsetek stanowi logiczną konsekwencję pomocy przyznanej niezgodnie z regułami – w przeciwnym razie środki pomocowe stanowiłyby po prostu nieoprocentowaną pożyczkę.

W przypadku windykacji pomocy przyznanej obowiązuje zasada wypracowana w orzecznictwie unijnym (zasada Deggendorf), że do czasu wykonania przez beneficjenta pomocy obowiązku zwrotu pomocy żadna kolejna pomoc państwa nie może zostać udzielona, a w przypadku jej wcześniejszego udzielenia wypłacona temu beneficjentowi⁷¹⁸. Ma to przeciwdziałać skumulowaniu bezprawnej pomocy z nową pomocą, podkreślając jednocześnie konieczność szybkiej i skutecznej windykacji.

⁷¹⁵ Zawiadomienie Komisji w sprawie odzyskiwania pomocy państwa niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym, str. 4, pkt 16.

⁷¹⁶ A. Dobaczewska, *Formy finansowania przedsiębiorców...*, *op. cit.*, str. 95.

⁷¹⁷ M. Rzotkiewicz, *Rozdział 4. Proceduralne aspekty udzielania pomocy publicznej* [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców...*, *op. cit.*, str. 123-124.

⁷¹⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 maja 1997 r., *Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich oraz Republice Federalnej Niemiec*, sygn. C-355/95 P, 1997 I-02549, pkt 24-28.

Uprawnienia Komisji w zakresie windykacji pomocy, zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589, podlegają 10-letniemu okresowi przedawnienia. Zgodnie zaś z art. 17 ust. 2 tego rozporządzenia, okres przedawnienia rozpoczyna bieg w dniu, w którym przyznano pomoc niezgodną z prawem beneficjentowi albo w charakterze pomocy indywidualnej, albo w ramach programu pomocowego. Jakikolwiek działanie, podejmowane przez Komisję lub przez państwo członkowskie, działające na wniosek Komisji w odniesieniu do pomocy niezgodnej z prawem powoduje przerwanie okresu przedawnienia i okres ten zaczyna biec od początku. Okres przedawnienia ulega zawieszeniu na czas postępowania toczącego się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Obowiązek zwrotu pomocy nie jest obowiązkiem bezwzględnym. Od zasady przewidziano trzy wyjątki. Pierwszym z nich jest sytuacja, w której w toku postępowania okaże się, że windykacja jest sprzeczna z ogólnymi zasadami Wspólnoty; do takich zasad należą zasada pewności prawnej i zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań. W drugiej sytuacji, w przypadku pomocy udzielonej bez notyfikacji, Komisja nie może żądać zwrotu pomocy, jeśli sama dotychczas zachowywała się w sposób pozwalający sądzić, że uznaje dany środek pomocowy za prawnie dozwolony. Trzecią sytuacją, która pozwala odstąpić od windykacji, jest sytuacja, w której państwo członkowskie wykaże jej „absolutną niemożliwość”. Ma ona zastosowanie wówczas, gdy państwo członkowskie wykorzystało już wszystkie dostępne mu środki prawne i nadal nie jest w stanie wyegzekwować należności (np. w postępowaniu upadłościowym)⁷¹⁹.

6. Pomoc państwa wyłączona spod ogólnego zakazu wyrażonego w art. 107 ust. 1 TFUE

Zakaz wyrażony w art. 107 ust. 1 TFUE nie ma charakteru bezwzględnego. Tytułem krótkiego wprowadzenia do tematyki pomocy de minimis oraz wyłączeń grupowych (GBER) należy wskazać, że TSUE w swej praktyce orzeczniczej konsekwentnie podkreślał, że nawet bardzo niewielka pomoc, przyznawana relatywnie małym przedsiębiorstwom, może zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W związku z tym, chociaż Trybunał niejednokrotnie podnosił, że korzyść dla beneficjenta powinna być co

⁷¹⁹ A. Dobaczewska, *Zasady i klauzule...*, op. cit., str. 386.

najmniej „odczuwalna”, to odrzucił argumenty, że art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w taki sposób, aby wykluczyć kwoty pomocy *de minimis*. Zamiast tego zasada dotycząca pomocy *de minimis* została rozwinięta w legislacji przez Komisję Europejską.

6.1. Pomoc państwa zgodna z rynkiem wewnętrznym oraz uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym (art. 107 ust. 2 i 3 TFUE)

Przepisy traktatowe przewidują sytuacje, w których co prawda zachodzi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ale jest ona uznawana z mocy prawa za zgodną z rynkiem wewnętrznym lub może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Zgodnie z art. 107 ust. 2 TFUE zgodna z rynkiem wewnętrznym z mocy prawa jest pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem, że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów, pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi oraz pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem. Są to kategorie z góry zdefiniowane jako zgodne z rynkiem wewnętrznym, a zatem nie wymagają uznaniowej decyzji Komisji. Jednak z uwagi na tematykę dysertacji nie będzie ona przedmiotem dalszych rozważań.

Istotna z punktu widzenia pracy jest jednak pomoc objęta zakresem zastosowania normy wyrażonej w art. 107 ust. 3 TFUE, która wskazuje sytuacje, w których pomoc państwa może zostać uznana fakultatywnie za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Stanowią one podstawę do zapewnienia większości środków wdrażanych przez państwa członkowskie⁷²⁰. Zgodnie z art. 107 ust. 3 TFUE za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również regionów, o których mowa w artykule 349, z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej (lit. a), pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa

⁷²⁰ B. Grzegorzewska, K. Pamuła-Wróbel, *Podstawowe pojęcia...*, *op. cit.*, str. 36.

Członkowskiego (lit. b), pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem (lit. c), pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem (lit. d) oraz inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, na wniosek Komisji (lit. e).

Art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE odnosi się przede wszystkim do pomocy regionalnej przyznawanej na podstawie wytycznych dotyczących pomocy regionalnej, w których zawiera się pomoc wielosektorowa, a co do zasady pomoc jest tylko zatwierdzana dla całych programów. Pomoc przyznana na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) i e) TFUE jest stosunkowo rzadka. Opierając się na art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE, Komisja zatwierdzała pomoc np. dla dystrybucji książek i produkcji filmowej, podczas gdy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. e) TFUE dla sektora węgla kamiennego i stoczniowego⁷²¹. Najistotniejsze zatem w odniesieniu do rynku sportu są sytuacje wskazane w art. 107 ust. 3 lit. b) i c) TFUE.

Art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE był stosunkowo rzadko wykorzystywany przez Komisję. Przed wybuchem kryzysu finansowego w 2008 roku, który później przerodził się w kryzys gospodarczy, Komisja zastosowała przepisy tego artykułu tylko w jednym przypadku dotyczącym programu prywatyzacji w Grecji na początku lat 90-tych XX wieku. Później zauważyła, że podstawa prawna zawarta w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE posiada szerszy zakres zastosowania i zaczęto stosować ją coraz częściej; szczytowy moment osiągnięto przy wybuchu pandemii COVID-19⁷²². Na tę podstawę prawną powoływano się w Komunikacie Komisji – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19⁷²³. Art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE stanowił również podstawę do zatwierdzenia programu pomocowego dotyczącego wsparcia przedsiębiorców dotkniętych ograniczeniami stosowanymi w branżach, których działalność może przyczynić się do rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19 – dotyczyło to również sektora sportu⁷²⁴.

⁷²¹ B. Kurcz, *Komentarz do art. 107...*, *op. cit.*

⁷²² P. Nicolaides, *The Evolving Interpretation of Article 107(3)(b) TFEU* [w:] *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, vol. 21, no. 1, 2022, str. 31-42. Autor w artykule prezentuje ewolucję rozumienia przesłanki z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE w orzecznictwie TSUE.

⁷²³ Dz. Urz. UE, 2020/C 91 I/01.

⁷²⁴ Zob. decyzja Komisji z dnia 20 stycznia 2021 roku, sygn. SA.60376 w sprawie wsparcia przedsiębiorców dotkniętych ograniczeniami stosowanymi w branżach, których działalność może przyczynić się do rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19, Dz. Urz. UE, 2021/C 260/01.

Najistotniejsza jednak z punktu widzenia rozprawy jest podstawa prawna wskazana w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Stanowi ona najszerszą podstawę dla Komisji do uznania środka pomocowego za zgodny z rynkiem wewnętrznym w sektorze sportu w standardowych warunkach gospodarczych. Na jego podstawie przyznawana jest dalsza część pomocy regionalnej dla tych regionów, które nie mogą otrzymać pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE. Przepis ten służy również jako podstawa do zatwierdzenia pomocy w wielu innych dziedzinach, takich jak: ochrona środowiska, kapitał podwyższonego ryzyka, badania naukowe, rozwój i innowacyjność czy restrukturyzacja przedsiębiorstw. Przyznawanie pomocy w tych dziedzinach oparte jest na wytycznych publikowanych przez Komisję, które są wcześniej konsultowane z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami na stronach internetowych Komisji⁷²⁵. Pomoc taka nie powinna być pomocą operacyjną, tj. pomocą, która obejmuje wsparcie zwyczajowych kosztów związanych z działalnością przedsiębiorstwa, które nie są związane z żadnymi wydatkami kwalifikowanymi ujętymi w wytycznych lub rozporządzeniach KE (np. pomoc na pokrycie zwyczajowych kosztów pracy, kosztów transportu, obniżenia podatku, które nie są bezpośrednio związane z inwestycją lub utworzeniem miejsca pracy)⁷²⁶. Taka pomoc co do zasady zakłóca konkurencję, w rzeczywistości wzmacnia ich pozycję finansową, dając im większe pole działania i przewagę nad konkurentami⁷²⁷.

Przepis art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE może być stosowany również w sytuacji, w której istnieją środki pomocowe (zarówno programy, jak i środki indywidualne), które nie wpisują się w żadne z publikowanych przez Komisję wytycznych. Wtedy bezpośrednią podstawą uznania zgodności takiego programu z rynkiem wewnętrznym może być art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Przez wiele lat Komisja przyjmowała za podstawę prawną dla swoich decyzji ten artykuł bez odwołania się do konkretnych wytycznych, jeżeli uznawała, że korzyści z zatwierdzenia danego programu przewyższają negatywne skutki jego wprowadzenia. Obecnie oceniając środek pomocowy Komisja stosuje test bilansujący, składający się z trzech etapów. W pierwszym

Komentując wydanie decyzji przez Komisję, Komisarz Margrethe Vestager powiedziała: „Przedsiębiorstwa działające w sektorach, takich jak turystyka, rozrywka i sport dotkliwie odczuły skutki pandemii koronawirusa. Polski program ułatwi przedsiębiorstwom działającym w tych sektorach w obecnych trudnych czasach dostęp do płynności i pomoże im zapewnić ciągłość działalności gospodarczej” – źródło: https://poland.representation.ec.europa.eu/news/pomoc-dla-mniejszych-firm-2021-01-21_pl (dostęp: 08.05.2024).

⁷²⁵ B. Kurcz, *Komentarz do art. 107...*, op. cit.

⁷²⁶ A. Jankowska, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych: zasady i ograniczenia udzielania*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, wyd. 1, Warszawa 2005, str. 24.

⁷²⁷ Wyrok Sądu z dnia 29 sierpnia 2000 roku, sygn. T-55/99, Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:T:2000:223, pkt 83.

etapie należy określić, czy środek pomocowy jest ukierunkowany na jasno określony cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania (np. wzrost gospodarczy, zatrudnienie, polityka spójności lub środowisko). W drugim etapie należy sprawdzić, czy pomoc została dobrze opracowana, aby zapewnić osiągnięcie celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania, tzn. czy planowana pomoc jest ukierunkowana na nieprawidłowość w funkcjonowaniu rynku lub inny cel, jak również konieczne jest sprawdzenie, czy pomoc państwa jest stosownym instrumentem polityki i czy istnieje efekt zachęty, tzn. czy pomoc powoduje zmianę zachowania przedsiębiorstw. W trzecim etapie należy ocenić, czy zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową są na tyle ograniczone, aby ogólny bilans był pozytywny⁷²⁸. Pamiętać również należy o zasadzie związania (samoograniczenia) Komisji wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa, które Komisja może ustanowić⁷²⁹.

Przykładem (choć nie jedynym) zastosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE przez Komisję w sektorze sportu jest decyzja w sprawie pomocy państwa wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej Willem II w Tilburgu. Sprawa dotyczyła pomocy na restrukturyzację klubu piłkarskiego Willem II Tilburg. W decyzji Komisja wskazała, że zarówno beneficjent, jak i podmiot udzielający pomocy stosowali się do właściwych wytycznych, które obowiązywały w czasie udzielenia pomocy⁷³⁰. Pomimo tego, że Niderlandy przyznały pomoc na rzecz klubu Willem II niezgodnie z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, to pomoc państwa uznano za spełniającą warunki pomocy na restrukturyzację przewidziane w wytycznych, w związku z czym uznano ją za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE⁷³¹.

6.2. Pomoc *de minimis*

Pomoc *de minimis*, nazywana inaczej pomocą bagatelną, uznaje się za prawnie dopuszczalną bez konieczności jej notyfikacji do Komisji Europejskiej. Uznaje się bowiem, że przy niskiej wartości pomocy nie narusza ona zasad konkurencji oraz nie stanowi zagrożenia

⁷²⁸ B. Kurcz, *Komentarz do art. 107...*, *op. cit.*

⁷²⁹ Zob. uwagi zawarte w części 3.2. niniejszego rozdziału.

⁷³⁰ W decyzji wskazano na Komunikat Komisji - Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz.U. C 244 z 1.10.2004, s. 2).

⁷³¹ Decyzja Komisji (UE) 2017/97 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.40168 – 2015/C (ex SA.33584 – 2013/C (ex 2011/NN)) wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej Willem II w Tilburgu, pkt 20 oraz 41-56. Decyzja ta zostanie szerzej omówiona w następnym rozdziale rozprawy.

dla wspólnego rynku w stopniu na tyle znaczącym, że powinna podlegać skomplikowanej procedurze notyfikacyjnej.

Obecnie progi pomocy *de minimis* oraz zasady jej udzielania regulują: rozporządzenie 2023/2831 oraz rozporządzenie 2023/2832. Rozporządzenie 2023/2831 ma zastosowanie do pomocy przyznawanej przedsiębiorstwom we wszystkich sektorach, z wyłączeniem sektorów rybołówstwa i akwakultury, pomocy na produkcję podstawową produktów rolnych, niektórych pomocy dla przedsiębiorstw zajmujących się przetwórstwem i wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych, pomocy eksportowej oraz pomocy uwarunkowanej pierwszeństwem korzystania z towarów krajowych w stosunku do towarów sprowadzanych z zagranicy (art. 1 ust. 1 rozporządzenia 2023/2831). Zgodnie z treścią rozporządzenia całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 000 EUR w okresie trzech lat⁷³². Pomoc *de minimis* uznaje się za przyznaną w chwili, gdy przedsiębiorstwo uzyskuje prawo do otrzymania takiej pomocy zgodnie z obowiązującym krajowym systemem prawnym niezależnie od terminu wypłacenia pomocy *de minimis* temu przedsiębiorstwu (art. 3 ust. 3 rozporządzenia 2023/2831). Do celów stosowania pułapu 300 000 EUR wskazanego w rozporządzeniu pomoc wyraża się jako dotację pieniężną, a wszystkie uwzględniane wartości są wartościami brutto, czyli nie uwzględniają potrąceń z tytułu podatków ani innych opłat. W przypadku gdy pomoc przyznawana jest w formie innej niż dotacja, kwotę pomocy stanowi ekwiwalent dotacji brutto takiej pomocy (art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2023/2831).

Rozporządzenie, zgodnie z art. 4 ust. 1 stosowane jest jedynie do pomocy, w przypadku której możliwe jest wcześniejsze dokładne obliczenie ekwiwalentu dotacji brutto bez konieczności przeprowadzania oceny ryzyka („pomoc przejrzysta”). W całym art. 4 doprecyzowano, w jakich sytuacjach dotacje, dopłaty do oprocentowania, pożyczki, dokapitalizowanie, inwestycje kapitałowe i quasi-kapitałowe, gwarancje oraz pomoc w formie innych instrumentów uznaje się za pomoc przejrzystą. Jeśli wszystkie kryteria z rozporządzenia są spełnione, to pomoc zwolniona jest z obowiązku notyfikacji.

Drugim rozporządzeniem ustanawiającym progi pomocy *de minimis* jest rozporządzenie 2023/2832 – zgodnie z art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia próg kwotowy pomocy *de minimis* możliwej do przyznania jednemu przedsiębiorstwu wykonującemu usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym ustalono na 750 000 EUR w okresie 3 lat. Brak

⁷³² W poprzednio obowiązującym rozporządzeniu próg ustanowiono na 200 000 EUR.

jest jednolitej unijnej definicji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. J. Kociubiński wskazuje, że wydany w 1996 r. Komunikat Komisji Europejskiej (dalej jako Komisja) w sprawie usług użyteczności publicznej w Europie wraz ze zmieniającym go Komunikatem usługi użyteczności publicznej w Europie z 2000 r. zawierają definicję unijnego pojęcia „usługi świadczone w interesie ogólnym”⁷³³. Za takie Komisja uznaje usługi mające charakter gospodarczy lub niegospodarczy, których zapewnienie gwarantuje państwo w ramach realizacji misji służby publicznej (ang. public service obligations). Usługi w interesie ogólnym różnią się od zwykłych usług tym, że władze publiczne uznają, iż muszą być świadczone niezależnie od tego, czy działalność ta przynosi zysk⁷³⁴. Usługi dotyczące wsparcia podmiotów rynku sportowego nie wchodzą w zakres zastosowania tego rozporządzenia, w związku z czym nie będzie ono przedmiotem dalszych rozważań.

6.3. Rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych w odniesieniu do wspierania działalności sportowej

Pomoc w ramach wyłączeń grupowych reguluje obecnie rozporządzenie Komisji nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 roku uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 TFUE. W porównaniu do poprzednio obowiązującego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych zakres jego zastosowania znacznie poszerzono. Wprowadzono wiele dodatkowych kategorii pomocy, takich jak pomoc na rzecz lokalnych, szerokopasmowych, innowacyjnych klastrów, infrastruktur badawczych i energetycznych, ochrona kultury i dziedzictwa kulturowego czy – co szczególnie istotne w kontekście niniejszej dysertacji – pomoc na infrastrukturę sportową i rekreacyjną. Ustanowiono wysokie progi dla wielu rodzajów pomocy, których przekroczenie powoduje obowiązek zgłoszenia – np. w przypadku progów pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną⁷³⁵.

⁷³³ Komunikat Komisji w sprawie usług użyteczności publicznej w Europie z 26.09.1996 r. (Dz. Urz. WE C 281 z 26.09.1996, s. 3); Komunikat Komisji usługi użyteczności publicznej w Europie z 20.09.2000 r., COM(2000) (Dz. Urz. WE C 17 z 19.01.2001 r., str. 4).

⁷³⁴ J. Kociubiński, *Pojęcie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w prawie o konkurencji UE*, EPS 2011, nr 8, str. 4-10.

⁷³⁵ B. Haslinger, *Part XI: Article 109 TFEU* [w:] *European State Aid Law. A Commentary*, red. Franz Jürgen Säcker, Frank Montag, Bloomsbury Publishing, wyd. 1, 2016, str. 1658-1659.

Rozporządzenie to jest podstawowym aktem prawnym, na podstawie którego Komisja Europejska dopuszcza udzielanie pomocy publicznej bez uprzedniej notyfikacji. Pomoc, która spełnia wszystkie warunki określone w tymże rozporządzeniu, ustanowione w odniesieniu do odpowiednich kategorii pomocy, jest wyłączona z obowiązku zgłoszenia Komisji, ustanowionego w art. 108 ust. 3 TFUE. W konsekwencji, pomoc państwa, nieobjęta rozporządzeniem nr 651/2014, nadal musi być notyfikowana Komisji na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE⁷³⁶.

Art. 1 ust. 1 rozporządzenia 651/2014 wskazuje, do jakich kategorii pomocy ma zastosowanie rozporządzenie – na cele niniejszej dysertacji najważniejsze jest wskazanie, że ma ono zastosowanie m.in. do pomocy na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną (art. 1 ust. 1 lit. k) rozporządzenia 651/2014). Zgodnie zaś z art. 3 tego rozporządzenia programy pomocy, pomoc indywidualna przyznana w ramach programów pomocy oraz pomoc ad hoc są zgodne z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 2 lub 3 TFUE i wyłączone z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE, jeżeli odnośna pomoc spełnia wszystkie warunki określonych w rozdziale I rozporządzenia 651/2014 oraz szczególne warunki dotyczące odnośnej kategorii pomocy ustanowione w rozdziale III rozporządzenia 651/2014.

W motywie 74 rozporządzenia 651/2014 wskazano, że: „W sektorze sportu wiele środków stosowanych przez państwa członkowskie może nie stanowić pomocy państwa, ponieważ beneficjent nie prowadzi działalności gospodarczej lub nie wywierają one wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W pewnych okolicznościach do takich środków pomocy można zaliczyć środki o charakterze czysto lokalnym lub dotyczące sportu amatorskiego. Artykuł 165 Traktatu uznaje znaczenie wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, uwzględniając jego szczególny charakter, jego struktury oparte na zasadzie dobrowolności oraz uwzględniając jego funkcję społeczną i edukacyjną. (...) Warunki zgodności dotyczące pomocy na rzecz sportu lub infrastruktury wielofunkcyjnej powinny w szczególności zapewniać otwarty i niedyskryminujący dostęp do infrastruktury i sprawiedliwy proces przydzielania koncesji osobom trzecim zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa Unii oraz orzecznictwa Unii na budowę i modernizację infrastruktury lub jej eksploatację. Jeżeli infrastruktura sportowa jest wykorzystywana przez zawodowe kluby sportowe, warunki cenowe korzystania przez nie z infrastruktury powinny być publicznie

⁷³⁶ A. Wójtowicz-Dawid, *Pomoc publiczna... op. cit.*, str. 103.

dostępne w celu zapewnienia przejrzystości i równego traktowania użytkowników. Należy zapewnić wykluczenie możliwości nadmiernej rekompensaty”.

W przypadku infrastruktury sportowej rozporządzenie 651/2014 ma zastosowanie tak długo, jak próg tej pomocy nie przekracza 33 miliony euro w przypadku pomocy inwestycyjnej⁷³⁷ na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną lub jeśli łączne koszty nie przekraczają 100 milionów euro na projekt. W przypadku pomocy operacyjnej⁷³⁸ na infrastrukturę sportową pomoc nie może przekraczać 2 milionów euro na infrastrukturę rocznie. Kosztami kwalifikowalnymi w przypadku pomocy inwestycyjnej są koszty nabycia rzeczowych aktywów trwałych i wartości niematerialnych i prawnych (por. art. 2 pkt 29 i 30 rozporządzenia 651/2014). Przykładowo, pomoc inwestycyjna może być udzielana na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 roku w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020^{739 740}. Określa ono szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania przedsiębiorcom, w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020, pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną (§ 1 rozporządzenia). Znajdują się w nim liczne odniesienia do treści rozporządzenia 651/2014.

W przypadku pomocy operacyjnej kosztami kwalifikowalnymi są koszty operacyjne świadczenia usług w ramach takiej infrastruktury. Kwota takiej pomocy nie może przekroczyć strat operacyjnych w odnośnym okresie. Powyższe należy zapewnić na zasadzie *ex ante*, na podstawie rozsądnych prognoz, lub przy zastosowaniu mechanizmu wycofania. Jeśli wartość pomocy nie przekracza 1 mln euro, maksymalną kwotę pomocy można ustalić na poziomie 80% kosztów kwalifikowalnych.

⁷³⁷ Pomoc inwestycyjna – rozumiana jako pomoc na budowę lub modernizację infrastruktury sportowej i wielofunkcyjnej infrastruktury rekreacyjnej (art. 55 ust. 7 rozporządzenia 651/2014). W odniesieniu do pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną kosztami kwalifikowalnymi są koszty inwestycji w rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne (art. 55 ust. 8 rozporządzenia 651/2014).

⁷³⁸ Pomoc operacyjna – w jej przypadku kosztami kwalifikowalnymi są koszty operacyjne świadczenia usług w ramach takiej infrastruktury. Takie koszty operacyjne obejmują koszty, takie jak koszty personelu, materiałów, zakontraktowanych usług, komunikacji, energii, konserwacji, czynszu, administracji itp., lecz nie uwzględniają kosztów amortyzacji i kosztów finansowania, jeśli zostały one objęte zakresem pomocy inwestycyjnej (art. 55 ust. 9 rozporządzenia 651/2014).

⁷³⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1593.

⁷⁴⁰ A. Kaznowski, M. Stasiak [w:] A. Kaznowski, M. Stasiak, Komentarz do rozporządzenia nr 651/2014 uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, wyd. III, LEX/el. 2023, art. 55.

Zarówno przy pomocy inwestycyjnej, jak i operacyjnej, infrastruktura sportowa nie może być użytkowana wyłącznie przez jednego użytkownika uprawiającego sport zawodowo. Wykorzystanie infrastruktury sportowej przez innych użytkowników uprawiających sport zawodowo lub amatorsko stanowi co najmniej 20 % jej potencjału czasowego rocznie. Jeżeli z infrastruktury korzysta kilku użytkowników jednocześnie, oblicza się odpowiednie odsetki wykorzystania potencjału czasowego (art. 55 ust. 2 rozporządzenia 651/2014). Jeżeli z infrastruktury sportowej korzystają zawodowe kluby sportowe, państwa członkowskie zapewniają, aby warunki cenowe za korzystanie z infrastruktury były publicznie dostępne (art. 55 ust. 5 rozporządzenia 651/2014).

Pamiętać należy o efekcie zachęty, którego istnienie jest warunkiem *sine qua non* możliwości udzielenia wsparcia na podstawie rozporządzenia. Uznaje się, że pomoc wywołuje efekt zachęty, jeżeli beneficjent złożył do danego państwa członkowskiego pisemny wniosek o przyznanie pomocy przed rozpoczęciem prac nad projektem lub rozpoczęciem działalności. Wniosek musi zawierać co najmniej informacje o nazwie przedsiębiorstwa i informację o jego wielkości, opis projektu wraz z datami jego rozpoczęcia i zakończenia, lokalizację projektu, wykaz kosztów projektu, rodzaj pomocy (dotacja, pożyczka, gwarancja, zaliczka zwrotna, zastrzyk kapitałowy lub inne) oraz kwota finansowania publicznego, potrzebnego do realizacji projektu⁷⁴¹.

W przypadku gdy pomoc w ramach wyłączeń grupowych udzielana jest przez polską administrację gospodarczą, to w przypadku pomocy indywidualnej podmioty pomocy indywidualnej w ramach wyłączeń grupowych niezwłocznie informują Prezesa UOKiK o udzieleniu tej pomocy⁷⁴². W przypadku opracowania programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych podmioty go opracowujące niezwłocznie informują Prezesa UOKiK o rozpoczęciu jego obowiązywania⁷⁴³.

Warto zaznaczyć, że pomoc inwestycyjna na infrastrukturę w ramach wyłączeń grupowych znajdzie zastosowanie najczęściej w sytuacji, gdy podmiot rynku sportowego będzie właścicielem infrastruktury, której dotyczy pomoc.

Należy również podkreślić, że pomoc w ramach wyłączeń grupowych nie ma zastosowania dla przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, z wyjątkiem programów

⁷⁴¹ Art. 6 ust. 2 rozporządzenia 651/2014.

⁷⁴² Art. 33 ust. 3 u.p.d.p.p.

⁷⁴³ Art. 33 ust. 2 u.p.d.p.p.

pomocy mających na celu naprawienie szkód spowodowanych niektórymi klęskami żywiołowymi⁷⁴⁴.

7. Podsumowanie

Po przeprowadzeniu analizy procedur udzielania pomocy państwa w analizowanych w dysertacji państwach członkowskich, możliwe jest odnotowanie występujących w nich na etapach krajowych podobieństw. Zawsze jednak ostatecznie procedura wymaga notyfikacji pomocy Komisji Europejskiej, chyba że zachodzi sytuacja, w której nie mamy do czynienia ze środkiem pomocowym w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE lub gdy środek nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu przepisów TFUE lub przepisów dotyczących pomocy *de minimis* lub wyłączeń grupowych.

Gdy wsparcie jest udzielane przez organy władzy publicznej właściwego państwa członkowskiego Unii Europejskiej na rzecz przedsiębiorstw, trzeba mieć na uwadze normy dotyczące funkcjonowania systemu pomocy państwa. Dlatego zanim dojdzie do podjęcia decyzji w przedmiocie udzielenia wsparcia, powinna być ona poprzedzona dokładną analizą prawną w przedmiocie jej dopuszczalności oraz zgodności z normami dotyczącymi konkurencji. Po ustaleniu, czy wsparcie jest dopuszczalne, środek pomocowy powinien podlegać notyfikacji w procedurze przewidzianej przepisami prawa właściwego państwa członkowskiego oraz aktami prawa unijnego – z uwzględnieniem wyłączeń zależnych od wysokości czy rodzaju pomocy.

Nieraz jednak – w opinii podmiotów udzielających wsparcia – pomoc na rzecz podmiotów rynku sportowego musi być udzielona bez zbędnej zwłoki, co powoduje, że wsparcie jest udzielane bezpośrednio z pominięciem procedury przewidzianej w przepisach regulujących system funkcjonowania pomocy państwa, która ze swojej natury jest dość długotrwała. Taka pomoc jest obciążona ryzykiem uznania jej za niezgodną z przepisami traktatowymi, a co za tym idzie – beneficjent może być zobowiązany do jej zwrotu. Możliwe jest również, że ze swoich kompetencji nadzorczych skorzysta właściwy organ krajowy i doprowadzi do zablokowania środka pomocowego. I choć jest możliwe, że nawet w przypadku pominięcia procedury notyfikacyjnej bądź udzielenia pomocy przed wydaniem

⁷⁴⁴ Art. 1 ust. 4 lit. c) rozporządzenia 651/2014.

decyzji końcowej Komisja Europejska w toku postępowania wyjaśniającego⁷⁴⁵ ustali, że udzielona pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym⁷⁴⁶, to wciąż mamy do czynienia z ryzykiem, które może doprowadzić do szeregu negatywnych konsekwencji, które w skrajnych przypadkach mogą spowodować zaburzenia (czy nawet zaprzestanie działalności) beneficjenta zobowiązanego do zwrotu środków. Każde takie działanie wymaga zatem najwyższej staranności.

Na tle wyżej wymienionych uwag warto jeszcze wskazać na stanowisko Trybunału Sprawiedliwości, w którym wskazał on, że żadne państwo członkowskie nie może uzasadniać naruszenia traktatu tym, że ten sam zarzut dotyczy również innych państw członkowskich lub Komisji. Zdaniem Trybunału bowiem zobowiązania wynikające z traktatu nie mają charakteru wzajemnego, co oznacza, że naruszenie traktatu przez jedno z państw członkowskich nie upoważnia do tego pozostałych państw⁷⁴⁷. Ma to szczególne znaczenie na tle przykładów wsparcia, które zostaną przedstawione w następnym rozdziale niniejszej dysertacji.

⁷⁴⁵ Np. sprawa przedstawiona w decyzji Komisji (UE) 2015/162 z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.36612 (2014/C) (ex 2013/NN) wdrożonej przez Łotwę na rzecz Parex w zakresie, w jakim dotyczyła niezgłoszonej pomocy, udzielonej z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE. Komisja uznała, że wdrożone, a niezgłoszone, środki stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, to są one zgodne z rynkiem wewnętrznym. Zob. w szczególności motyw 113 tej decyzji.

⁷⁴⁶ Zob. np. zasada „pierwszy i ostatni raz”, wyrażona w Komunikacie Komisji „Wytoczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz.U. C 249 z 31.7.2014, s. 1), str. 14-15.

⁷⁴⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 1964 r. w sprawach połączonych 90/63 i 91/63, Europejska Wspólnota Gospodarcza przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga i Królestwu Belgii, EU:C:1964:80, s. 631.

Rozdział V. Pomoc państwa w sporcie – studium przypadku. Ocena przejrzystości i dopuszczalności wsparcia oraz analiza przyczyn i skutków udzielania

1. Uwagi wprowadzające

W poprzednich rozdziałach pracy dokonano charakterystyki pojęcia pomocy państwa, rynku sportowego oraz opisano środki oraz formy, które może stosować administracja gospodarcza w ramach swojej aktywności na rynku sportowym. W niniejszym rozdziale aspekty teoretyczne zostaną poddane komparatyście z praktycznymi przykładami wsparcia w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Uwzględniona zostanie także praktyka decyzyjna Komisji w sprawach dotyczącej pomocy państwa na rzecz podmiotów rynku sportowego. W tym celu zostanie zaprezentowany sporządzony przez autora dysertacji wzorzec procedury postępowania w sprawach pomocy państwa w sporcie, wskazujący, w jaki sposób organ władzy publicznej udzielający wsparcia na rzecz podmiotu rynku sportowego powinien przeprowadzić analizę, czy wdrażany środek pomocowy może stanowić niedozwoloną pomoc państwa. W końcowej części rozdziału zostaną przedstawione wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez autora na cele dysertacji, które może pomóc w ustaleniu, jak wysokie jest poparcie społeczne dla wspierania sportu ze środków publicznych oraz dla jawności relacji pomiędzy państwem a beneficjentami wsparcia.

2. Wzorzec procedury postępowania w sprawach pomocy państwa w sporcie w kontekście przejrzystości udzielanej pomocy

Aby możliwa była ocena zgromadzonych na cele rozprawy doktorskiej przykładów udzielonego wsparcia, konieczne jest przedstawienie modelowego wzorca procedury postępowania w sprawach pomocy państwa w sporcie. Jego zaprezentowanie ma na celu możliwość porównania ze sposobem postępowania, który został przyjęty w omawianych w dysertacji przykładach wsparcia. Zastosowanie dyrektyw postępowania w nim przewidzianym gwarantuje, że udzielana pomoc będzie spełniała kryterium przejrzystości. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości w postępowaniu stworzy to możliwość prezentacji

postulatów *de lege ferenda*, co może stanowić wskazówkę dla podmiotów rynku sportowego oraz organów władzy publicznej co do dalszych działań w przyszłości. Istotna w opracowaniu wzorca postępowania dla podmiotów rynku sportowego oraz organów władzy publicznej, które planują udzielenie wsparcia, będzie również praktyka orzecznicza Komisji w sprawach dotyczących środków wdrożonych na rzecz podmiotów rynku sportowego w Hiszpanii, Węgrzech i Niderlandach.

2.1. Określenie środka pomocowego

Procedurę postępowania w sprawach pomocy państwa w sporcie podmiot opracowujący projekt programu pomocowego, podmiot udzielający pomocy oraz – w przypadku pomocy udzielanej na ratowanie i restrukturyzację – podmiot ubiegający się o tę pomoc, powinien rozpocząć od dokładnego określenia środka pomocowego. Chodzi o określenie, czy mamy do czynienia z przypadkiem pomocy indywidualnej czy też pomocy w ramach programu pomocowego. Konieczne jest ustalenie podstawy prawnej dla środka pomocowego oraz formy udzielenia pomocy – w szczególności tyczy się to odnotowania, czy pomoc następuje w ramach zaakceptowanego już przez Komisję programu. Jeśli tak, zgłoszenie nie jest wymagane, chyba że zgodnie z postanowieniami programu każdorazowo podlega ona indywidualnej notyfikacji.

Konieczne jest również obliczenie ekwiwalentu wartości pomocy (określenie wielkości pomocy publicznej). Jest to szczególnie istotne w sytuacji, w której nie mamy do czynienia z udzieleniem pomocy w formie dotacji. Poprzez wielkość pomocy należy rozumieć wartość pomocy publicznej wyrażoną w kwocie pieniężnej lub intensywność pomocy publicznej wyrażoną jako stosunek wartości pomocy publicznej do kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą publiczną⁷⁴⁸. Każde państwo członkowskie określa szczegółowe sposoby obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach, co zazwyczaj polega na obliczeniu kwoty pomocy, którą otrzymałby beneficjent pomocy lub podmiot ubiegający się o pomoc, gdyby uzyskał pomoc w formie dotacji. Pozwala to m.in. na określenie, czy przyznawana pomoc może wchodzić w zakres pomocy *de minimis*.

⁷⁴⁸ Art. 2 pkt 13 u.p.d.p.p.

2.2. Pierwszy etap badania – ocena występowania pomocy państwa

Pierwszym etapem badania (kwalifikacji prawnej) stanu faktycznego polegającego na finansowaniu ze środków publicznych przedsięwzięć o charakterze gospodarczym jest ustalenie, czy wydatki te stanowią w istocie pomoc państwa, co polega na sprawdzeniu występowania przesłanek z art. 107 TFUE oraz określeniu, czy w krąg beneficjentów pomocy wchodzi przedsiębiorcy. Następnie rozważenia wymaga, czy istniały (bądź istnieją) okoliczności pozwalające na dopuszczenie stosowania pomocy państwa w określonej sytuacji. Istotne jest również określenie rynku właściwego, na który będzie oddziaływać udzielana pomoc. Elementy pomocne dla zdefiniowania rynku właściwego znajdują się w Obwieszczeniu Komisji. Najistotniejsza jest ocena dwóch elementów – właściwego rynku asortymentowego oraz właściwego rynku geograficznego. Właściwy rynek asortymentowy składa się z wszystkich tych produktów i/lub usług, które uważane są za zamienne lub za substytuty przez konsumenta, ze względu na właściwości produktów, ich ceny i ich zamierzone stosowanie, natomiast właściwy rynek geograficzny obejmuje obszar, na którym dane przedsiębiorstwa uczestniczą w podaży i popycie na produkty lub usługi, na którym warunki konkurencji są wystarczająco jednorodne, oraz który może zostać odróżniony od sąsiadujących obszarów ze względu na to, że warunki konkurencji na tym obszarze znacznie się różnią. W przypadku rynku sportowego są to chociażby rozgrywki krajowe i międzynarodowe w danej dyscyplinie, rynek transferów zawodniczych, rynki merchandisingu i praw do transmisji telewizyjnej.

Przy weryfikacji, czy beneficjentem pomocy jest przedsiębiorca, pamiętać trzeba, że bez znaczenia jest, czy prowadzi on działalność *not for profit* – zgodnie bowiem ze stanowiskiem TSUE, skoro działalność usługowa właściwego podmiotu jest wykonywana za opłatą, to nawet jeśli jest ona działalnością *not for profit*, to podmiot je realizujący winien być uznany za przedsiębiorcę. Ani realizacja celu o charakterze społecznym, ani brak celu zarobkowego, ani wymogi solidarności, ani inne zasady dotyczące między innymi ograniczeń w zakresie inwestycji dokonywanych przez podmiot zarządzający nie pozbawiają działalności prowadzonej przez ten podmiot charakteru gospodarczego⁷⁴⁹.

Najpierw konieczne jest zbadanie, czy środek pomocowy pochodzi z zasobów państwowych oraz czy możliwe jest przypisanie środka państwu. Przesłanka ta jest stosunkowo

⁷⁴⁹ Wyrok Trybunału z dnia 21 września 1999 roku, sygn. C-67/96, Albany International BV przeciwko Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, ECLI:EU:C:1999:430.

prosta do ustalenia z uwagi na fakt, że instrumenty wspierania gospodarki w takich klasycznych formach jak dotacje, subwencje, subsydia, ulgi i zwolnienia podatkowe są związane z transferem (w sensie pozytywnym lub negatywnym) zasobów państwowych do przedsiębiorstw⁷⁵⁰, jak również że w przypadku wdrożenia środków będących wynikiem wejścia w życie aktów prawnych (ustawa, uchwała), to w oczywisty sposób można je przypisać państwu⁷⁵¹. Istotne jest również uwzględnienie faktu, że jeśli pomoc przyznawana jest przez kontrolowaną przez organ władzy publicznej spółkę bądź przedsiębiorstwo państwowe, to zasoby przedsiębiorstwa należy traktować jako zasoby państwowe i fakt, że przedsiębiorstwo zostało utworzone w formie spółki kapitałowej na mocy prawa powszechnego, nie może być wykluczone z oceny, czy środek pomocowy może zostać przypisany państwu⁷⁵².

Drugim elementem koniecznym do zbadania przez podmiot udzielający pomocy jest kryterium selektywności. Aby środek stanowiący pomoc został uznany za selektywny (spełniał warunek selektywności), musi sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”. W przypadku gdy pomoc jest przyznawana indywidualnemu przedsiębiorstwu, zwykle można założyć, że ma ona charakter selektywny⁷⁵³. Jeśli jednak środek pomocy, np. program pomocowy ma szersze zastosowanie do wielu przedsiębiorstw, występowanie selektywności jest badane w odniesieniu do programów, które nie są objęte pomocą państwa, w szczególności ogólnych środków polityki podatkowej lub gospodarczej⁷⁵⁴. Jak już wskazano w rozdziale I dysertacji, badanie występowania selektywności pomocy powinno odbywać się w drodze trzyetapowej analizy: pierwszy etap obejmuje określenie odpowiedniego systemu odniesienia (ram). System odniesienia to poziom, względem którego ocenia się selektywność danego środka. Obejmuje on spójny zbiór zasad, które mają zastosowanie, na podstawie obiektywnych kryteriów, do wszystkich przedsiębiorstw objętych jego zakresem stosowania określonym przez cel tego systemu⁷⁵⁵. Może on obejmować region lub przedmiot działalności objętych systemem. Pozwala on stwierdzić, czy granice tego

⁷⁵⁰ R. Blicharz, K. Horubski, M. Pawełczyk, *Rozdział XI. Prawo konkurencji...* [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom 8B, *op. cit.*, str. 824-826.

⁷⁵¹ Decyzja Komisji (UE) 2016/1846 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie środka SA.41187 (2015/C) (ex 2015/NN) wdrożonego przez Węgry w zakresie składki na cele zdrowotne wnoszonej przez sektor tytoniowy, OJEU L/282/2016 of 19.10.2016, pkt 23.

⁷⁵² Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 1991 roku, Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sygn. C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, pkt 13.

⁷⁵³ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 4 czerwca 2015 roku, sygn. C-15/14 P, Komisja Europejska przeciwko MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt, pkt 59-60.

⁷⁵⁴ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 grudnia 2016 roku, sygn. C-20/15 P, Komisja Europejska przeciwko World Duty Free Group, pkt 56.

⁷⁵⁵ Decyzja Komisji z dnia 4 października 2023 roku, sygn. SA.106500, w sprawie ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym – duże przedsiębiorstwa, C(2023)6717 final.

systemu zostały wyznaczone przez państwo członkowskie w sposób spójny, czy też w sposób wyraźnie arbitralny lub tendencyjny, tak aby sprzyjać określonym przedsiębiorstwom w porównaniu z innymi. Drugi etap obejmuje stwierdzenie, czy środek jest selektywny *prima facie* w świetle analizowanego systemu odniesienia – czyli czy stanowi odstępstwo od tego systemu w zakresie, w jakim wprowadza zróżnicowanie podmiotów gospodarczych, które w świetle celów tego systemu znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, zaś trzeci etap obejmuje określenie, czy środek stanowiący odstępstwo jest uzasadniony „charakterem schematu” środka pomocowego – czyli, inaczej mówiąc, trzeba ustalić, czy odstępstwo to jest uzasadnione charakterem lub ogólną strukturą systemu odniesienia. W przypadku stwierdzenia, że środek jest selektywny *prima facie*, można odstąpić od dalszego badania – taka sytuacja ma miejsce wtedy, gdy środek przynosi korzyści wyłącznie niektórym przedsiębiorstwom lub niektórym sektorom działalności. Będzie to zwykle miało miejsce w przypadku przyznania pomocy pojedynczemu przedsiębiorstwu. Jeśli środek można określić jako środek ogólny, należy określić właściwe ramy odniesienia.

Selektywny charakter środka ma również środek specjalnie zatwierdzony przez radę gminy. Nawet jeśli opiera się on na ogólnym ustawodawstwie krajowym (np. na kodeksie cywilnym⁷⁵⁶), to jego szczegółowe postanowienia nie opierają się wyłącznie na zasadach ogólnych, lecz również na szczegółowych postanowieniach umowy (umów) między wspieranym podmiotem a gminą, a w takiej sytuacji nie ma wątpliwości co do selektywnego charakteru środka⁷⁵⁷.

Kolejną przesłanką, najtrudniejszą do zbadania obok kryterium selektywności, jest zbadanie zaistnienia korzyści ekonomicznej dla przedsiębiorcy, wobec którego wdrażany jest środek pomocowy. Aby uznać, że doszło do otrzymania korzyści w rozumieniu TFUE, środek pomocowy musi prowadzić do poprawy pozycji ekonomicznej i/lub finansowej podmiotu, który pomoc otrzymał. Korzyść musi być przy tym „nierynkowa” w takim rozumieniu, że beneficjent nie otrzymałby jej w standardowym toku wydarzeń na rynku prywatnym. W obszarach, gdzie państwo działa jako uczestnik rynku, angażując się w działalność gospodarczą, istotny jest komparator, jakim jest prywatny podmiot komercyjny na rynku. Istnienie korzyści można zatem ustalić, biorąc pod uwagę, co przedsiębiorstwo będące

⁷⁵⁶ Gmina, która udzielała pomocy państwa, argumentowała, że środek nie ma charakteru selektywnego, jeżeli opiera się na ogólnym środku krajowym, takim jak kodeks cywilny, który ma zakres ogólny i ma zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw i zawarte są w nim takie sformułowania jak „rozsądna cena”.

⁷⁵⁷ Decyzja Komisji (UE) 2016/2078 z dnia 4 lipca 2016 roku w sprawie pomocy państwa SA.41617 – 2015/C (ex SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)) wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej NEC w Nijmegen, OJEU L/320/2016 of 26.11.2016, pkt 29 oraz 49.

beneficjentem otrzymałoby od hipotetycznego podmiotu gospodarki rynkowej i czy pomoc zostałaby wdrożona na identycznych bądź porównywalnych zasadach.

Przy ocenie tego, czy mamy do czynienia z pomocą państwa w zakresie zaistnienia korzyści ekonomicznej dla przedsiębiorcy, organ władzy publicznej udzielający pomocy na rzecz podmiotu rynku sportowego powinien przeprowadzić tzw. test prywatnego inwestora, test prywatnego wierzyciela (szerzej) oraz zlecić sporządzenie opinii przez niezależny podmiot co do zgodności planowanej pomocy z prawem unijnym. Przy przeprowadzaniu testu prywatnego inwestora należy zidentyfikować występowanie korzyści ekonomicznej i jej oceny, czy przedsiębiorstwo uzyska korzyść, której nie otrzymałoby w normalnych warunkach rynkowych. Istotą pomocy państwa jest bowiem to, że jest ona niekomercyjna w tym sensie, że działania państwa są prowadzone w ten sposób, że działania innych podmiotów rynkowych nie miałyby takiego charakteru. Państwo może mieć ku temu swoje powody, ale nie są one „komercyjne” w zwykłym tego słowa znaczeniu. Tak więc państwo może przykładowo obejmować udziały w spółce lub pożyczać pieniądze, ale kiedy robi to w zakresie lub na warunkach, które byłyby nie do przyjęcia dla inwestora prywatnego, przyznaje pomoc, która mieści się w artykule 107 ust. 1 TFUE⁷⁵⁸. Dlatego też do państwa członkowskiego lub do danego podmiotu publicznego należy wyjaśnienie, że jego decyzja jest oparta na uprzednich szacunkach gospodarczych porównywalnych z tymi, jakie rozsądny inwestor prywatny znajdujący się w podobnej sytuacji kazałby przeprowadzić przed przyjęciem rozpatrywanego środka, by ustalić przyszłą opłacalność tego rodzaju inwestycji. W praktyce decyzyjnej Komisji wskazuje się, że sam fakt przeprowadzenia testu prywatnego inwestora nie jest jeszcze gwarancją uznania nieistnienia pomocy – powinien on nade wszystko wykazywać brak korzyści po stronie beneficjenta⁷⁵⁹, jak również powinien zawierać analizę wrażliwości oraz nie powinien opierać się na optymistycznych i nierealnych założeniach⁷⁶⁰. Do udzielenia pomocy państwa zgodnie z testem prywatnego inwestora zatem nie dochodzi, jeżeli w analogicznych okolicznościach inwestor prywatny, działający w normalnych warunkach rynkowych w gospodarce rynkowej, mógłby być skłonny do udzielenia ocenianych środków

⁷⁵⁸ Wyrok Sądu z dnia 2 lutego 1998 roku, sprawy połączone 67, 68 i 70/85, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.

⁷⁵⁹ Zob. pkt 160-183 decyzji Komisji (UE) z dnia 26 lutego 2015 roku w sprawie środka SA.35388 (13/C) (ex 13/NN i ex 12/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo, OJ L 250, 25.9.2015, pkt 165–207 oraz wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 21 grudnia 2021 roku, sygn. T-263/15, Gmina Miasto Gdynia, Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2021:927, pkt 92 oraz pkt 109-124.

⁷⁶⁰ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku – wystąpienie pokontrolne z dnia 30 października 2015 roku z kontroli S/15/002 „Przebudowa części lotniska wojskowego w Gdyni-Oksywiu w zakresie umożliwiającym obsługę ruchu cywilnego”, sygn. LGD. 411.006.01.2015.

beneficjentowi. Nastawienie hipotetycznego prywatnego inwestora dotyczy ostrożnego inwestora, dla którego cel, polegający na normalnym oczekiwanym dochodzie, jest wyważony ostrożnością w zakresie dopuszczalnego ryzyka dla danej stopy zwrotu⁷⁶¹. Jeśli kryteria testu prywatnego inwestora zostaną uznane za spełnione, wtedy wdrożone środki nie są traktowane jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Przeprowadzenie testu prywatnego wierzyciela dotyczy sytuacji, w której przy udzielaniu pomocy państwo pozostaje w roli wierzyciela względem beneficjenta – dłużnika. Test prywatnego wierzyciela umożliwia zatem porównanie zachowania wierzyciela publicznego z zachowaniem hipotetycznych wierzycieli prywatnych, którzy znajdowaliby się w podobnej sytuacji w ramach systemu odniesienia. W tym przypadku decydującym kryterium jest to, czy korzyść dla przedsiębiorstwa (np. w drodze zrzeczenia się należności, zwolnienia z długu) jest korzystniejsza niż ta, która zostałaby przyznana na zasadach rynkowych przez prywatnego wierzyciela innemu zadłużonemu przedsiębiorstwu⁷⁶². Przykładowo, zrzeczenie się uprzywilejowanych wierzytelności z tytułu pożyczki przez gminę bez żadnego warunku ani zabezpieczenia nie jest zgodne z testem prywatnego wierzyciela⁷⁶³. Analiza testu prywatnego wierzyciela również powinna się opierać na opinii niezależnego eksperta, która powinna uwzględniać scenariusze dotyczące zarówno likwidacji podmiotu i upłynienia jego majątku, jak i możliwe sposoby uregulowania czy umorzenia zobowiązań, w tym perspektywę działań w ciągu najbliższych kilku lat⁷⁶⁴.

Ostatnią kwestią konieczną do zbadania jest potencjalne zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Jest to przesłanka najprostsza do oceny, ponieważ w przypadku profesjonalnych podmiotów rynku sportowego w praktyce decyzyjnej Komisji przy ocenie występowania pomocy państwa każdorazowo podkreśla się, że korzyść uzyskana przez zawodowy (np. pierwszo- lub drugoligowy) klub piłkarski może mieć wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi. Poza rywalizacją o udział w rozgrywkach międzynarodowych zawodowe

⁷⁶¹ Decyzja Komisji (UE) 2016/1849 z dnia 4 lipca 2016 roku w sprawie środka SA.41613 – 2015/C(ex SA.33584 – 2013/C (ex 2011/NN)) wdrożonego przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej PSV w Eindhoven, OJEU L/282/2016, pkt 42-43.

⁷⁶² Zob. wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 29 czerwca 1999 roku, ECLI:EU:C:1999:332, sygn. C-256/97.

⁷⁶³ Decyzja Komisji (UE) 2016/1847 z dnia 4 lipca 2016 roku w sprawie pomocy państwa SA.41612 – 2015/C (ex SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)) wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej MVV w Maastricht, OJEU L/282/2016 of 19.10.2016, pkt 27.

⁷⁶⁴ Decyzja Komisji z dnia 19 grudnia 2012 roku w sprawie pomocy państwa SA.26374 (C 49/2008) (ex N 402/2008) wdrożonej przez Polskę na rzecz PZL Dębica S.A., OJEU L/167/2013 of 19.06.2013 pkt. 44-45, 98 oraz 102.

kluby są również aktywne na rynku merchandisingu i praw do transmisji telewizyjnej. Prawa do transmisji, merchandising i sponsoring są źródłem przychodów, o które niektóre kluby konkurują z innymi klubami na rynku krajowym i międzynarodowym. Im więcej środków mają kluby na przyciągnięcie jak najlepszych piłkarzy, tym większe prawdopodobieństwo osiągnięcia przez nie sukcesu w zawodach sportowych, dzięki czemu mogą się spodziewać wyższych przychodów ze wspomnianej działalności⁷⁶⁵.

Jeśli podczas pierwszego etapu badania zostanie ustalone, że mamy do czynienia z pomocą państwa i potwierdzone będzie wystąpienie wszystkich czterech przesłanek, konieczne jest przejście do drugiego etapu badania.

2.3. Drugi etap badania – ustalenie istnienia przesłanek uznania pomocy za dopuszczalną na podstawie przepisów TFUE lub prawa wtórnego

Drugim etapem badania (kwalifikacji prawnej) stanu faktycznego polegającego na finansowaniu ze środków publicznych przedsięwzięć o charakterze gospodarczym, po uprzednim ustaleniu, że mamy do czynienia z pomocą państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jest ustalenie, czy zachodzą przesłanki uznania pomocy za dozwoloną, względnie dopuszczalną na mocy przepisów TFUE lub prawa wtórnego (ze szczególnym uwzględnieniem wytycznych dotyczących określonego rodzaju pomocy). Koncentrując się na badaniu dopuszczalności pomocy państwa w odniesieniu do podmiotów rynku sportowego, najczęściej wyjątkiem zawartym w TFUE pozwalającym na uznanie pomocy za dozwoloną będzie art. 107 ust. 3 lit. c), dotyczący pomocy przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. W trakcie postępowania przed Komisją podmioty rynku sportowego powoływały się również na art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE dotyczący pomocy przeznaczonej na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Komisja uznaje jednak, że w ocenie pojęcia „rozwoju działań gospodarczych” w sektorze sportowym uwzględnić należy art. 165 ust. 1 TFUE oraz

⁷⁶⁵ Zob. chociażby decyzja Komisji (UE) 2017/365 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.36387 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2013/CP) wdrożonej przez Hiszpanię na rzecz Valencia Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva, Hércules Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva oraz Elche Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva, OJEU L/55/2017 of 02.03.2017, pkt. 89.

art. 165 ust. 2 tiret ostatnie TFUE, które stanowią, że Unia przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, uwzględniając jego szczególny charakter, jego struktury oparte na zasadzie dobrowolności oraz uwzględniając jego funkcję społeczną i edukacyjną. W Traktacie rozróżnia się jednak między pojęciem sportu a pojęciem kultury, dlatego też art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE nie może stanowić podstawy dla oceny zgodności pomocy udzielanej na rzecz klubów sportowych z prawem⁷⁶⁶.

Jednym z podstawowych obowiązków podmiotu udzielającego pomocy powinno być uprzednie przeprowadzenie analizy, czy udzielenie pomocy będzie wchodziło w zakres zastosowania przewidzianych prawem wyjątków od ogólnego zakazu udzielania pomocy. Pomocne na tle zastosowania wyjątku zawartego w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE wobec podmiotów rynku sportowego będą Wytyczne na ratowanie i restrukturyzację. Przede wszystkim należy ocenić, czy przedsiębiorstwo kwalifikujące się do pomocy znajduje się w trudnej sytuacji w rozumieniu wytycznych. Zgodnie z ich pkt 20 lit a), przedsiębiorstwo uznaje się za znajdujące się w trudnej sytuacji, jeżeli bez interwencji państwa prawie na pewno będzie skazane na zniknięcie z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. Przedsiębiorstwo uznaje się zatem za znajdujące się w trudnej sytuacji, jeżeli m.in. w przypadku spółki charakteryzującej się ograniczoną odpowiedzialnością wspólników⁷⁶⁷ więcej niż połowę subskrybowanego kapitału podstawowego⁷⁶⁸ utracono wskutek poniesionych strat. Ma to miejsce w przypadku, gdy odliczenie poniesionych strat z kapitałów rezerwowych (i z wszystkich innych elementów ogólnie uznawanych za część funduszy własnych spółki) prowadzi do ujemnego wyniku przekraczającego połowę subskrybowanego kapitału podstawowego. Pomoc na ratowanie ma umożliwić przetrwanie niewydolnego przedsiębiorstwa przez krótki czas konieczny do opracowania planu restrukturyzacji lub likwidacji⁷⁶⁹. Pomoc na restrukturyzację często wiąże się z dłuższym wsparciem i musi przywrócić długoterminową rentowność beneficjenta na podstawie wykonalnego, spójnego

⁷⁶⁶ Decyzja Komisji (UE) 2016/1847 z dnia 4 lipca 2016 roku w sprawie pomocy państwa SA.41612 – 2015/C (ex SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)) wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej MVV w Maastricht, pkt. 46.

⁷⁶⁷ Ich rodzaje określa załącznik I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylającej dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG (Dz.U. L 182 z 29.6.2013, str. 19). W Polsce są to spółka akcyjna, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka komandytowo-akcyjna, w Hiszpanii *la sociedad anónima, la sociedad comanditaria por acciones i la sociedad de responsabilidad limitada*, na Węgrzech *részvénytársaság* oraz *korlátolt felelősségű társaság*, a w Niderlandach *de naamloze vennootschap* oraz *de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid*.

⁷⁶⁸ W stosownych przypadkach „kapitał podstawowy” obejmuje każdą nadwyżkę ze sprzedaży akcji powyżej ich wartości nominalnej.

⁷⁶⁹ Pkt 26 wytycznych.

i dalekosiężnego planu restrukturyzacji, pozwalając jednocześnie na wniesienie odpowiedniego wkładu własnego i na odpowiedni podział obciążenia oraz ograniczając potencjalne zakłócenia konkurencji⁷⁷⁰. Przy udzieleniu pomocy konieczne jest, zgodnie z pkt 38 wytycznych, spełnienie wszystkich następujących kryteriów: przyczynienie się do osiągnięcia dobrze zdefiniowanego celu leżącego we wspólnym interesie⁷⁷¹, istnienie potrzeby interwencji państwa⁷⁷², odpowiedniość środka pomocy⁷⁷³, istnienie efektu zachęty⁷⁷⁴, proporcjonalność pomocy⁷⁷⁵, uniknięcie nadmiernych negatywnych skutków dotyczących konkurencji i wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi⁷⁷⁶ oraz przejrzystość pomocy⁷⁷⁷. Pamiętać jednak należy, że udzielenie pomocy na podstawie omawianych wytycznych nie zwalnia z obowiązku jej notyfikacji. Pomoc musi zostać udzielona na podstawie planu restrukturyzacji, którego elementy określają pkt 122-130 wytycznych.

Konieczne jest również uwzględnienie, czy pomoc wywołuje efekt zachęty, inaczej mówiąc – czy pomoc była konieczna. Jest on każdorazowo definiowany we właściwych

⁷⁷⁰ Pkt 27 wytycznych.

⁷⁷¹ Środek pomocy państwa musi być ukierunkowany na osiągnięcie celu leżącego we wspólnym interesie zgodnie z art. 107 ust. 3 TFUE. Może to być np. zapobieżenie ryzyku przerwania świadczenia ważnej usługi, którą trudno jest zastąpić i w przypadku której konkurentom trudno byłoby zacząć ją świadczyć.

⁷⁷² Środek pomocy państwa musi być ukierunkowany na sytuację, w której pomoc może spowodować istotną poprawę, jaka nie może nastąpić w wyniku działania rynku, na przykład poprzez usunięcie niedoskonałości rynku lub rozwiązanie problemu związanego z kapitałem lub spójnością. Konieczne jest np. przedstawienie planu na reorganizację długu, sprzedaż aktywów, pozyskanie kapitału prywatnego, sprzedaż na rzecz konkurenta lub podział działalności.

⁷⁷³ Środek pomocy nie zostanie uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym, jeśli osiągnięcie tego samego celu umożliwiają inne, mniej zakłócające środki. Oznacza to m.in. że konieczne jest określenie wynagrodzenia za udzielenie pożyczki na poziomie wskazanym w wytycznych, że każda pożyczka musi zostać zwrócona i każda gwarancja musi się zakończyć w okresie nie dłuższym niż sześć miesięcy po wypłaceniu beneficjentowi pierwszej transzy czy że w przypadku problemów z wypłacalnością odpowiednim sposobem jest dokapitalizowanie.

⁷⁷⁴ Należy wykazać, że bez udziału pomocy beneficjent zostałby zrestrukturyzowany, sprzedany lub zlikwidowany w sposób uniemożliwiający osiągnięcie celu leżącego we wspólnym interesie.

⁷⁷⁵ Pomoc nie może przekraczać minimalnej kwoty niezbędnej do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie. Przy ratowaniu pomoc musi być ograniczona do kwoty niezbędnej do utrzymania działalności beneficjenta przez 6 miesięcy, natomiast przy restrukturyzacji kwota i intensywność pomocy na restrukturyzację muszą być ograniczone do ścisłego minimum niezbędnego, by umożliwić podjęcie restrukturyzacji w świetle istniejących zasobów finansowych beneficjenta, jego udziałowców lub grupy kapitałowej, do której należy, z uwzględnieniem wkładu własnego beneficjenta, który uznaje się za odpowiedni, jeżeli jego kwota wynosi co najmniej 50% kosztów restrukturyzacji.

⁷⁷⁶ Negatywne skutki pomocy muszą być wystarczająco ograniczone, aby ogólny wpływ środka był pozytywny. Oznacza to m.in., że pomoc na rzecz przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji należy przyznać tylko w odniesieniu do jednego działania restrukturyzacyjnego. Zasada ta jest zwana zasadą „pierwszy i ostatni raz”. W tym przypadku występuje również ograniczenie czasowe – pomoc może być udzielana raz na 10 lat. Środki nie powinny wzmocniać pozycji wspieranego przedsiębiorstwa względem konkurentów.

⁷⁷⁷ Państwu członkowskim, Komisji, podmiotom gospodarczym oraz opinii publicznej należy zapewnić łatwy dostęp do wszystkich stosownych aktów i informacji na temat przyznawanej pomocy, m.in. w drodze publikacji na kompleksowej stronie internetowej dotyczącej pomocy państwa, na poziomie krajowym lub regionalnym informacji o zatwierdzonym programie pomocy, przepisach wykonawczych do niego, nazwie organu przyznającego pomoc oraz informacji identyfikujących beneficjenta/beneficjentów.

rozporządzeniach (np. pomoc w ramach wyłączeń grupowych⁷⁷⁸) czy właściwych wytycznych (np. Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację⁷⁷⁹). Brak efektu zachęty równoznaczny jest z uznaniem pomocy państwa za niedozwoloną.

Ostatnim elementem analizy jest sprawdzenie, czy pomoc wchodzi w zakres wyłączeń przewidzianych w prawie wtórnym – mianowicie czy stanowi pomoc *de minimis* lub pomoc, którą można zakwalifikować do pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych. Kryteria kwalifikacji pomocy w odniesieniu do pomocy *de minimis* oraz pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych zostały szerzej opisane w rozdziale III niniejszej dysertacji, pamiętać tylko należy, że w przypadku wyłączeń grupowych infrastruktura, na którą udzielana jest pomoc, nie . Jeśli tak jest, to pomoc nie wymaga notyfikacji i nie znajduje zastosowania klauzula *standstill*. Ponownie nadmienić przy tym należy, że pomoc w ramach wyłączeń grupowych jest wykluczona z zastosowania wobec przedsiębiorstw, które znajdują się w trudnej sytuacji w rozumieniu tego rozporządzenia.

Jeśli podmiot opracowujący program pomocowy bądź udzielający wsparcia uzna w obu etapach badania, że pomoc wymaga notyfikacji, występuje o jej dokonanie. Jest to bowiem warunek konieczny do uznania pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Warto przy tym zwrócić uwagę na sytuację, w której wnioskowi o dokonanie notyfikacji nadaje się charakter wniosku złożonego w celu ustalenia, że finansowanie jest „środkiem niestanowiącym pomocy, który jest zgłaszany Komisji dla celów pewności prawnej”⁷⁸⁰. W Załączniku I do rozporządzenia 794/2004 wskazano bowiem, że „Państwa Członkowskie korzystają z niniejszego formularza w celu dokonania notyfikacji nowych programach pomocowych i pomocy indywidualnej na podstawie art. 88 ust. 3 Traktatu WE. Korzystają z niego również, gdy notyfikują Komisji środki niestanowiące pomocy w celu uzyskania pewności prawnej”. Dlatego też procedura notyfikacji w celu uzyskania pewności prawnej może pozwolić uniknąć

⁷⁷⁸ Zob. motyw 18 rozporządzenia 651/2014: Aby mieć pewność, że pomoc jest niezbędna i zachęca do rozwoju dalszej działalności lub projektów, niniejsze rozporządzenie nie powinno mieć zastosowania do pomocy na działalność, którą i tak beneficjent by prowadził, nawet w przypadku braku pomocy. Pomoc powinna być wyłączona z obowiązku zgłoszenia na mocy niniejszego rozporządzenia tylko wówczas, gdy prace dotyczące realizacji projektu lub działań objętych pomocą rozpoczęto po przedłożeniu przez beneficjenta pisemnego wniosku o pomoc” oraz art. 6 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia 651/2014: „Uznaje się, że pomoc wywołuje efekt zachęty, jeżeli beneficjent złożył do danego państwa członkowskiego pisemny wniosek o przyznanie pomocy przed rozpoczęciem prac nad projektem lub rozpoczęciem działalności”.

⁷⁷⁹ Zob. pkt 59 wytycznych: „Państwa członkowskie, które zamierzają przyznać pomoc na restrukturyzację, muszą wykazać, że bez udziału pomocy beneficjent zostałby zrestrukturyzowany, sprzedany lub zlikwidowany w sposób uniemożliwiający osiągnięcie celu leżącego we wspólnym interesie określonego w sekcji 3.1.1. Wykazanie takiej możliwości może być częścią analizy przedstawianej zgodnie z pkt 53”.

⁷⁸⁰ Stosowne zgłoszenie odpowiada wymogom formalnym załącznika nr 1 do rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

sytuacji, w której konieczne będzie dokonanie zwrotu udzielonej pomocy, w przypadku gdyby okazało się, że nie jest ona zgodna z rynkiem wewnętrznym i jest zakazana na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE.

3. Badanie przez Komisję oraz polskie władze publiczne pomocy państwa udzielanej na rynku sportowym

Pomoc państwa udzielana w sektorze sportu zawodowego już od pewnego czasu stanowi przedmiot zainteresowania Komisji Europejskiej – co więcej, Komisja jest świadoma potencjalnych możliwości naruszeń przepisów dotyczących dozwolonej pomocy państwa, jakie mogą mieć miejsce na rynku sportu. Świadczą o tym dwa dokumenty – wspólne oświadczenie Komisji oraz UEFA z dnia 21 marca 2012 roku w sprawie Finansowego Fair Play (FFP) oraz jego zgodności z unijnymi regułami pomocy państwa, jak również zapytanie Komisji w przedmiocie udzielanego wsparcia na rzecz futbolu skierowane do państw członkowskich Unii Europejskiej w dniu 1 października 2012 roku.

3.1. Wspólne oświadczenie Komisji Europejskiej i UEFA dotyczące dopuszczalności udzielania pomocy państwa w futbolu (*joint statement*)

21 marca 2012 roku Komisja Europejska oraz UEFA wydały wspólne oświadczenie (*joint statement*) w sprawie Finansowego Fair Play (FFP) oraz jego zgodności z unijnymi regułami pomocy państwa⁷⁸¹. FFP stanowiło zasadę wdrożoną w ramach pakietu przepisów ustanowionych przez UEFA w maju 2010 roku, mających na celu zwiększenie przejrzystości finansowania klubów sportowych, zmniejszenie skali dominacji największych graczy oraz zapobieganie upadłościom klubów. Cele te miały być osiągnięte w drodze zapobieżenia nadmiernym wydatkom klubów, które wydawałyby więcej, niż zarabiają, aby osiągnąć sukces, co w dłuższej perspektywie mogłoby zagrozić ich istnieniu. Główna zasada była zatem następująca – kluby nie mogą wydawać więcej, niż zarabiają⁷⁸². Naruszenie tych reguł wiązało się z sankcjami nakładanymi przez UEFA, począwszy od nagany, aż po kary wykluczenia

⁷⁸¹https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefaorg/EuropeanUnion/01/77/21/58/1772158_DOWNLOAD.pdf (dostęp: 21.07.2024 r.).

⁷⁸² Zob. UEFA Club Licensing and Financial Fair Play Regulations, Edition 2010.

z rozgrywek organizowanych przez tę federację. Przyczyną wprowadzenia tych regulacji było masowe zadłużenie klubów sportowych pozostających pod jurysdykcją UEFY.

W *joint statement* zawarto kilka istotnych kwestii. Przede wszystkim wskazać należy na punkt 8, w którym zaznaczono, że główną ideą kontroli pomocy państwa jest to, że europejskie przedsiębiorstwa powinny konkurować na równych warunkach, gdzie żaden podmiot nie otrzymuje specjalnych korzyści od żadnego szczebla władzy. W tym względzie regulacje finansowe UEFA i zasady pomocy państwa Komisji mają zasadniczo ten sam cel, jakim jest zachowanie uczciwej konkurencji między klubami piłkarskimi. W punkcie 9 wskazano natomiast, że istnieje silny związek pomiędzy FFP wprowadzającym dyscyplinę i racjonalność w finansach klubów piłkarskich a zasadami pomocy państwa zapobiegającymi nieuprawnionym interwencjom publicznym, które bardzo często dotyczą klubów piłkarskich znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej wynikającej z braku należytego zarządzania finansami; reguły FFP miały na celu wprowadzenie bardziej rygorystycznych zasad zarządzania środkami, co w dłuższej perspektywie miało zmniejszyć lub wyeliminować potrzebę przyznawania dotacji państwa dla wielu klubów sportowych. W punkcie 12 zaznaczono natomiast, że w dacie wydania *joint statement* i przy utrzymaniu obecnego poziomu zadłużenia klubów sportowych istnieje znaczne ryzyko, że kluby piłkarskie w coraz większym stopniu będą ubiegać się o pomoc finansową do władz publicznych na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, aby móc kontynuować profesjonalną grę w piłkę nożną. W ostatnim, 14. punkcie wskazano, że *joint statement* stanowi podstawę do dalszej współpracy pomiędzy UEFA a Komisją oraz dyskusji na temat kwestii obejmujących traktowanie klubów pod względem podatkowym oraz środków kompensacyjnych, których można wymagać od klubów otrzymujących pomoc na ratowanie i restrukturyzację, w celu wspierania uczciwej konkurencji pomiędzy klubami piłkarskimi. Zauważyć zatem można, że zarówno UEFA, jak i Komisja, poprzez *joint statement* zwróciły uwagę na problem potencjalnego braku przejrzystości w stosunkach pomiędzy organami władzy publicznej a beneficjentami wsparcia.

W komunikacie prasowym Komisji⁷⁸³ podkreślono dodatkowo, że wiceprzewodniczący Komisji Joaquín Almunia oraz prezydent UEFA Michel Platini oświadczają, że poprzez wspólne wysiłki dążą do osiągnięcia sytuacji, w której profesjonalne kluby piłkarskie utrzymują się z własnych środków. Wspólne oświadczenie miało stanowić podstawę do dalszej współpracy pomiędzy Komisją a UEFA w celu promowania uczciwej konkurencji pomiędzy

⁷⁸³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_264 (dostęp: 21.07.2024 r.).

klubami piłkarskimi. Wskazano również, że zasady pomocy państwa oraz cele UEFA pomagają wprowadzić racjonalność oraz dyscyplinę w finansach klubów piłkarskich. Gdy finanse klubów sportowych nie są należycie zarządzane i w rezultacie doświadczają one trudności finansowych, to istnieje szczególne ryzyko, że władze publiczne mogą ulec pokusie przyznania pomocy państwa. W komunikacie prasowym podkreślono także, że publiczne wsparcie finansowe dla profesjonalnych klubów sportowych może zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, każdy przypadek pomocy powinien być zgłaszany Komisji z wyprzedzeniem, a w rzeczywistości Komisji zgłoszono jak do tej pory bardzo niewiele środków pomocy na rzecz zawodowych klubów piłkarskich.

Powyższe materiały jasno świadczą o tym, że Komisja była już w 2012 roku świadoma faktu potencjalnego nieprzestrzegania reguł dotyczących pomocy państwa przez podmioty rynku sportowego – przynajmniej na rynku piłki nożnej, jak również tego, że większość środków pomocowych udzielanych na rzecz podmiotów rynku sportowego przez organy władzy publicznej nie jest Komisji zgłaszana.

3.2. Zapytanie Komisji Europejskiej dotyczące polityki pomocy państwa wobec podmiotów rynku sportowego w sektorze futbolu adresowane do państw członkowskich Unii Europejskiej w 2012 roku

Komisja Europejska w 2012 roku zdecydowała się na zbadanie istniejącego systemu pomocy państwa w piłce nożnej, obowiązującego w państwach członkowskich. W dniu 1 października 2012 roku Wydział ds. Konkurencji Komisji rozesłał do państw członkowskich list, którego celem było umożliwienie Komisji uzyskania przeglądu finansowania zawodowej piłki nożnej w UE oraz możliwego wpływu zasad pomocy państwa zawartych w TFUE na systemy finansowania istniejące w państwach członkowskich. Komisja wskazała, że przed 2012 rokiem otrzymywała skargi od obywateli z kilku państw członkowskich dotyczące rzekomych środków pomocy faworyzujących zawodowe kluby piłkarskie. Niektóre z tych skarg dotyczyły środków podjętych przez gminy na rzecz lokalnego klubu piłkarskiego, inne dotyczyły środków na szczeblu krajowym, takich jak specjalne traktowanie podatkowe niektórych zawodowych klubów piłkarskich, jednocześnie właściwie żaden środek pomocowy nie został zgłoszony Komisji.

Komisja w liście podkreśliła, że pomoc dla profesjonalnych klubów sportowych stanowi – co do zasady – niedozwoloną pomoc państwa, z uwagi na fakt, że sport stanowi w ocenie Komisji aktywność ekonomiczną. Biorąc pod uwagę wiele rynków, na których zawodowe kluby piłkarskie prowadzą działalność (udział w rozgrywkach, sprzedaż biletów i praw do transmisji, transfery zawodników, umowy sponsoringowe, merchandisingowe i reklamowe i inne), pomoc państwa zapewniająca korzyść profesjonalnemu klubowi piłkarskiemu będzie w według wszelkiego prawdopodobieństwa mogą zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową w rozumieniu TFUE. Podkreślono jednak, że Komisja jest świadoma faktu, iż w zawodowych klubach piłkarskich mogą znajdować się także drużyny młodzieżowe i inne drużyny amatorskie; jeśli jednak ich działalność da się oddzielić od działalności gospodarczej zawodowych klubów piłkarskich, możliwe będzie wsparcie ich ze środków publicznych bez podlegania zasadom pomocy państwa.

W odniesieniu do kwestii związanych z infrastrukturą Komisja w liście podkreśliła, że większość klubów posiada infrastrukturę w postaci obiektów treningowych, jedynie niewielka mniejszość (dane UEFA za 2008 rok: 17% klubów najwyższych klas rozgrywkowych) jest właścicielem stadionu, na którym rozgrywane są mecze tzw. domowe. Większość stadionów jest własnością władz lokalnych bezpośrednio lub poprzez podmioty od nich zależne. Istotne w ocenie Komisji jest zatem to, czy właściwy obiekt jest finansowany i eksploatowany na zasadach ściśle komercyjnych. Taka ocena jest szczególnie istotna w sytuacji, w której głównym korzystającym ze stadionu jest jeden podmiot – lokalny klub sportowy. Jeśli tak jest i organ władzy publicznej działa w taki sposób jak podmioty prywatne na rynku, Komisja stawia tezę, że nie ma wtedy do czynienia z pomocą państwa.

Na koniec Komisja zaznaczyła, że w jej opinii zawodowe kluby piłkarskie łączą szczególne relacje z regionem lub miastem, w którym się znajdują. Piłkarze są podziwiani przez wielu młodych ludzi, którzy z tego powodu chętnie grają w piłkę nożną lub szerzej angażują się w sport. Zawodowi piłkarze i ich kluby mogą zatem odegrać ważną rolę w promowaniu wśród młodych ludzi piłki nożnej i sportu w ogóle. Jednocześnie wskazała, że wiele skarg kierowanych do Komisji koncentruje się jednak na środkach podjętych przez władze lokalne, zwykle gminy, na rzecz klubów piłkarskich. Dotyczą one m.in. warunków korzystania ze stadionu miejskiego, cen ustalanych w transakcjach majątkowych pomiędzy gminą a klubem, pomocy finansowej dla klubów znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Co szczególnie istotne, Komisja wyraziła przypuszczenie, że nie wszystkie gminy zdają sobie sprawę, że

zasady pomocy państwa mają zastosowanie również do ich środków finansowych faworyzujących lokalny, zawodowy klub piłkarski.

Widać zatem, że Komisja już w 2012 roku była świadoma potencjalnie występujących naruszeń w finansowaniu sportu, w szczególności piłki nożnej oraz konieczności stosowania zasad dotyczących pomocy państwa również do środków finansowych faworyzujących lokalny, zawodowy klub piłkarski. Jednak w drodze zapytania skierowanego do Komisji Europejskiej w dniu 10 czerwca 2024 roku autor dysertacji ustalił, że po opisanym wyżej zapytaniu z 2012 roku Komisja nie prowadziła dalszych badań systemu pomocy państwa w żadnym sporcie zawodowym, w szczególności w piłce nożnej⁷⁸⁴.

Odpowiedzi na zapytanie Komisji udzieliły wszystkie państwa członkowskie, jednak na zapytanie autora dysertacji dotyczące udostępnienia treści przedmiotowych odpowiedzi z analizowanych krajów zgodę wyraziły Polska, Hiszpania oraz Węgry – Niderlandy nie wyraziły zgody na przekazanie odpowiedzi.

Polska, reprezentowana przez Prezesa UOKiK wskazała, że w przepisach prawa polskiego brak jest pojęcia „zawodowy klub sportowy” oraz że w przepisach prawa polskiego brak jest podziału na kluby zawodowe i niezawodowe. Wskazano jednak, że pojęcie „zawodowy” można utożsamiać z prowadzeniem działalności gospodarczej przez klub sportowy. Wskazano również, że zasady i możliwości finansowania klubów sportowych w Polsce ze środków publicznych określają w szczególności art. 29 ust. 1 u.s., w odniesieniu do finansowania sportu przez samorządy – art. 28 ust. 1 u.s. oraz przepisy rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 23 sierpnia 2010 roku w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej⁷⁸⁵. Wskazano też, że zgodnie z art. 10 ust. 3 u.g.k. możliwe jest objęcie przez gminę akcji lub udziałów w klubie sportowym działającym w formie spółki kapitałowej. Dodano również, że w odniesieniu do uregulowań systemu podatkowego i zabezpieczenia społecznego odnoszącego się do „zawodowych klubów sportowych” należy zauważyć, że klub sportowy, np. sprzedając bilety wstępu na zawody sportowe oraz prowadząc odpłatną promocję na rzecz sponsorów, podejmuje działania będące usługami podlegającymi opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Wskazano również, że zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. wolne od podatku są dochody podatników, których celem

⁷⁸⁴ Odpowiedź z dnia 12 czerwca 2024 roku Wydziału ds. Konkurencji Komisji Europejskiej na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony w dniu 10 czerwca 2024 roku – oba stanowią załącznik do rozprawy.

⁷⁸⁵ Dz.U. z 2010 r., poz. 1051 z późn. zm.

statutowym jest m.in. działalność w zakresie kultury fizycznej i sportu – w części przeznaczony na te cele, jak również podkreślono, że art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p.o.l. stanowi, że zwolnione z daniny są nieruchomości zajęte na potrzeby prowadzenia przez stowarzyszenia statutowej działalności wśród dzieci i młodzieży w zakresie m.in. kultury fizycznej i sportu, przy czym ulga nie przysługuje, jeśli są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej⁷⁸⁶.

Do odpowiedzi dołączono również pismo Ekstraklasa S.A., organu zarządzającego rozgrywkami najwyższej ligi w piłce nożnej mężczyzn w Polsce, zawierającego informacje o źródłach finansowania klubów. Wskazano w nim, że zasadniczymi źródłami finansowania klubów uczestniczących w rozgrywkach ligi zawodowej są przychody komercyjne (przychody z umów sponsorskich i reklamowych, przychody ze sprzedaży praw medialnych i reklamowych, przychody ze sprzedaży biletów i karnetów, przychody ze sprzedaży towarów reklamowych, przychody z transferów) i inne źródła finansowania (dotacje unijne, dotacje samorządowe, środki finansowe ze strony właścicieli przekazywane w formie pożyczek, podwyższenia kapitału lub umów reklamowych). Dodatkowo podniesiono również, że w 2012 roku jedynym klubem będącym właścicielem swojego obiektu było Zagłębie Lubin S.A., pozostałe kluby korzystają z infrastruktury na podstawie umów dzierżawy lub najmu obiektu sportowego, ponosząc zasadniczo w całości bieżące koszty utrzymania i obsługi oraz stosowne podatki. Istnieje również przypadek, gdy gminy będące właścicielami stadionu wynajmują go klubowi odpłatnie w zamian za procentowy udział w przychodach ze sprzedaży biletów.

Hiszpania udzieliła odpowiedzi za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa Hiszpanii w Brukseli, w której wskazano, że zarówno władze centralne, jak i lokalne, są świadome obowiązku notyfikacyjnego oraz istniejących wyłączeń w postaci pomocy *de minimis* oraz rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych. W odniesieniu do klubów piłkarskich wskazano, że w Hiszpanii jest dwadzieścia drużyn piłkarskich, które rywalizują w pierwszej lidze hiszpańskiej profesjonalnej ligi piłkarskiej i dwadzieścia dwie, które rywalizują w drugiej lidze, rozmieszczonych na terenie całego kraju. W odniesieniu do relacji między administracją publiczną a zawodowymi klubami sportowymi wsparcie jest udzielane za pomocą następujących instrumentów prawnych: umowy reklamowe (*convenios de patrocinio publicitario*) na rozpowszechnianie wizerunku gminy bądź wspólnoty autonomicznej, do której należą, umowy sponsorskie (*convenios de patrocinio para la promoción*) mające na celu promocję uprawiania sportu w mieście i regionie, a także promocję działalności drużyn

⁷⁸⁶ W odpowiedzi pominięto kompetencję rad gmin do wprowadzenia innych zwolnień przedmiotowych, niż te wskazane w art. 7 ust. 1 u.p.o.l.

piłkarskich, umowy o współpracy (*convenios de colaboración*) w celu sfinansowania części prac związanych z przebudową na stadionach będących własnością publiczną zarządzanych przez kluby piłkarskie, które ponoszą główne koszty działalności operacyjnej, jak również umowy o współpracę w celu pokrycia kosztów eksploatacji i utrzymania stadionów publicznych (*convenios de colaboración para hacer frente a los gastos de funcionamiento y mantenimiento de los estadios de titularidad pública*) zarządzanych przez kluby piłkarskie. Dodatkowo wskazano, że w sprawach władze miejskie i regionalne w odpowiedzi na zapytanie stwierdziły, że w zakresie ich kompetencji nie istnieją przepisy podatkowe, które zezwalają na udzielenie zwolnień podatkowych dla zawodowych klubów piłkarskich. Ponadto organ odpowiedzialny za sport na poziomie krajowym, Wyższa Rada Sportu (*Consejo Superior de Deportes*), stwierdza, że nie jest mu wiadomo o istnieniu w Hiszpanii jakiegokolwiek programu pomocy państwa dla zawodowych klubów piłkarskich. W odniesieniu do wykorzystania infrastruktury przez kluby sportowe wskazano, że spośród czterdziestu dwóch stadionów piłkarskich, na których odbywają się mecze dwóch hiszpańskich lig zawodowych, trzynastcie jest własnością prywatną, a pozostałe dwadzieścia dziewięć to stadiony miejskie lub regionalne. W przypadku własności publicznej (i biorąc pod uwagę, że w każdym mieście istnieje tylko jedna zawodowa drużyna piłkarska, która może odnieść korzyści), najczęstszą podstawą prawną przekazania stadionów do eksploatacji jest umowa o współpracy (*convenio de colaboración*), na podstawie której właściwy organ przyznaje prawo całkowitego bądź częściowego użytkowania obiektów w zamian za poniesienie przez właściwy klub w wszystkich lub częściowych kosztów eksploatacji, konserwacji, napraw oraz, w stosownych przypadkach, ulepszenia obiektów. W ramach rekompensaty za poniesienie tych kosztów kluby korzystają z dochodów operacyjnych (bilety, karnety, reklamy wewnątrz obiektów). Gminy i regiony w zamian za udostępnienie infrastruktury zazwyczaj zastrzegają sobie prawo do organizowania zajęć (najczęściej sportowych), uzgodnionych z klubami, wymagają rezerwacji określonej liczby biletów (czasem pobierając określony procent dochodów z ich sprzedaży), zaś praktycznie we wszystkich przypadkach wymagają od klubów promowania futbolu amatorskiego, aby zapewnić dzieciom i młodzieży dostęp do uprawiania sportu. W nielicznych przypadkach są podpisywane umowy najmu (*contratos de arrendamiento*) z zastosowaniem cen rynkowych, które zasadniczo zawierane są na okres jednego roku.

Węgry w odpowiedzi udzielonej przez Ministerstwo Rozwoju Narodowego wskazały, że władze są świadome konieczności notyfikacji pomocy państwa oraz że właściwa procedura jest przewidziana w Korm. rendelet 37/2011, który ma zastosowanie do wszystkich środków,

które mogą być uznane za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Oprócz kontroli *ex ante* w zakresie pomocy państwa TVI dba o to, aby zasady pomocy państwa były powszechnie znane, w tym celu regularnie organizuje prezentacje dla podmiotów udzielających pomocy i przygotowuje cykliczne publikacje na temat prawa pomocy państwa. W odniesieniu do środków i form wsparcia w odpowiedzi przytoczono jeden przykład – uznając, że wsparcie dla zawodowych klubów piłkarskich może stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, Węgry zgłosiły Komisji pod koniec 2010 roku swój program pomocowy, zaakceptowany decyzją Komisji o sygn. SA.31722. W ramach programu istnieje możliwość skorzystania z ulg podatkowych na inwestycje związane z aktywami trwałymi, związanymi z budową obiektów sportowych dla zawodowych klubów sportowych, przy czym kwalifikowalność do pomocy uzależniona jest m.in. od uiszczenia przez zainteresowane kluby opłaty rynkowej za wykorzystywaną przez nie infrastrukturę⁷⁸⁷. Dodatkowo wskazano, że zawodowe kluby piłkarskie korzystają z pomocy *de minimis* oraz z wyłączeń grupowych, przewidzianych właściwymi aktami prawa unijnego.

3.3. Stosunek polskich władz publicznych wobec wspierania sportu profesjonalnego na przykładzie interpelacji poselskich

Wsparcie sportu przez organy władzy publicznej było również przedmiotem dwóch interpelacji poselskich⁷⁸⁸. Pierwsza z nich, interpelacja 31133, została złożona 3 lutego 2022 roku przez posłankę Paulinę Hennig-Kloskę i dotyczyła finansowania klubów sportowych w ramach rządowego Programu Wsparcia Mistrzów. W interpelacji zapytano m.in. o to, czy beneficjentami projektowanych rozwiązań będą tylko kluby piłkarskie – przedsiębiorstwa (jeśli tak, to jakie były powody takiej decyzji), czy przy projektowaniu rozwiązań uwzględniono przepisy dotyczące niedozwolonej pomocy publicznej, o których mowa w szczególności w art. 107 TFUE, czy Prezes UOKiK wydał właściwą opinię w przedmiocie zgodności programu z zasadami rynku wewnętrznego oraz czy projektowany program pomocowy został notyfikowany i zaakceptowany przez Komisję Europejską. W odpowiedzi z dnia 29 kwietnia 2022 roku Minister Sportu i Turystyki wskazał jedynie, że: „Należy założyć, że wprowadzane rozwiązania będą zgodne zarówno z polskim jak i unijnym porządkiem prawnym. Niemniej

⁷⁸⁷ Program ten zostanie szerzej opisany w dalszej części niniejszego rozdziału.

⁷⁸⁸ Pełna treść obu interpelacji poselskich wraz z odpowiedziami stanowi załącznik do rozprawy.

jednak przepisy projektu ustawy zostaną poddane ocenie także w kontekście niedozwolonej pomocy publicznej, w szczególności ocenie zgodności z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w tym w ramach opiniowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Na obecnym etapie prac nie zakłada się konieczności notyfikacji przepisów Komisji Europejskiej” oraz „Obecnie projektowane rozwiązanie zakłada, że beneficjentami ministerialnego dofinansowania będą mogły być te podmioty, które w przypadku inwestycji dotyczących infrastruktury klubów piłkarskich Ekstraklasy oraz I ligi, będą pełniły rolę inwestorów. Dotychczasowe doświadczenia resortu w tej materii oraz historia udzielanych dofinansowań wskazują, że nie muszą to być wyłącznie przedsiębiorstwa”. Program w tym kształcie nigdy nie wszedł w życie, jednocześnie wskazanych w odpowiedzi analiz nigdy nie przeprowadzono. W życie weszła jednak jego część, w ramach której przekazywane są środki na rzecz klubów sportowych biorących udział w międzynarodowych rozgrywkach sportowych. Na ten cel przeznaczono, zgodnie z odpowiedzią na interpelację, ok. 50 mln zł, a wstępne analizy wskazywały na możliwość objęcia programem ponad 40 polskich klubów. Ta część programu również nie została poddana ocenie Komisji Europejskiej czy Prezesa UOKiK.

Druga interpelacja oznaczona numerem 1431 i złożona przez posła Stanisława Tomczyszyna w dniu 12 lutego 2024 roku dotyczyła budowy w Zielonej Górze stadionu spełniającego standardy europejskie. Autor interpelacji wnioskuje w niej, aby Ministerstwo Sportu i Turystyki uwzględniło w planach inwestycyjnych budowę nowego stadionu piłkarskiego w Zielonej Górze, finansowanego w połowie ze środków budżetu państwa, w 25% ze środków Miasta Zielona Góra, a w 25% ze środków samorządu województwa lubuskiego. W odpowiedzi na interpelację z dnia 14 marca 2024 roku Minister Sportu i Turystyki wskazał, że piłka nożna jest sportem wysoce komercyjnym i jako taka podlega największym ograniczeniom w przedmiocie publicznego dofinansowania, znacznie większym niż inne sporty. Co do zasady, dofinansowanie dużej infrastruktury sportowej, w szczególności tej dotyczącej piłki nożnej, wymaga uwzględniania przepisów o pomocy publicznej, w tym w zakresie definiującym warunki udzielania tej pomocy oraz sytuacje, gdy dana pomoc stanowi niedozwoloną pomoc państwa. Wskazał również, że zasady dotyczące publicznego wsparcia małej infrastruktury sportowej i wielofunkcyjnej infrastruktury rekreacyjnej zostały określone w rozporządzeniu 651/2014, w którym to rozporządzeniu zdefiniowano pojęcie sportu zawodowego oraz wskazano szereg ograniczeń dla dopuszczalności pomocy publicznej na infrastrukturę sportową, w tym niedopuszczalność wykorzystywania tej infrastruktury przez

wyłącznie jednego użytkownika (klub), oraz konieczność udostępniania tej infrastruktury innym użytkownikom niż użytkownik główny, na jawnych, niedyskryminacyjnych zasadach.

Widać zatem, że polskie organy władzy publicznej na poziomie centralnym są świadome istnienia przepisów o pomocy państwa (przynajmniej w zakresie infrastruktury sportowej), natomiast nie zawsze są świadome okoliczności, w których należy je stosować.

4. Przykłady udzielanego wsparcia na rzecz podmiotów rynku sportowego w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej – studium przypadku wraz z oceną

4.1.Polska

Pierwszym wybranym krajem, z którego przypadki zostaną poddane analizie, jest Polska. Wybór tego kraju był naturalny z uwagi na fakt, że głównie to polski porządek prawny jest analizowany w ramach niniejszej dysertacji. Mnogość polskich doniesień medialnych, które dotarły do autora, skłoniły go do podjęcia tematu dysertacji, dlatego też analiza przypadków pochodzących z Polski jest konieczna. Zdecydowana większość wykorzystanych w rozprawie materiałów została pozyskana poprzez złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej, skierowanych do właściwych organów władzy publicznej oraz klubów sportowych. Treść złożonego wniosku była następująca: „Na podstawie art. 61 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej⁷⁸⁹ proszę o udzielenie odpowiedzi na poniższe pytanie. Czy w okresie począwszy od 1 stycznia 2016 roku do dnia złożenia wniosku⁷⁹⁰ Miasto/Gmina udzieliło wsparcia pochodzącego z majątku publicznego od organów władzy publicznej na rzecz XYZ⁷⁹¹, w szczególności w drodze: dotacji udzielonej na podstawie art. 27 ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 25

⁷⁸⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej jako: u.d.i.p.

⁷⁹⁰ Jako cezurę czasową do analizy autor przyjął datę początkową 1 stycznia 2016 roku – z uwagi na fakt, że żądanie udostępnienia dokumentów z szerszego okresu mogłoby zostać uznane za informację przetworzoną, zaś autor miał na celu ogólne zbadanie, z jaką częstotliwością i w jakiej skali jest udzielane wsparcie w reprezentatywnym okresie. W sytuacji, gdy zapytanie dotyczące konkretnego przypadku poddawanego analizie przyjęłoby inną formę, zostanie to wyraźnie zaznaczone. Data końcowa natomiast zależała od dnia złożenia wniosku i zmieniała się w przestrzeni czasu (w toku gromadzenia materiałów do dysertacji zostało złożone więcej niż jedno zapytanie).

⁷⁹¹ Tu właściwy podmiot rynku sportowego, na rzecz którego udzielano wsparcia.

czerwca 2010 roku o sporcie, dotacji udzielonej na podstawie art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, dotacji udzielonej na podstawie art. 11-19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zawarcia umów pożyczki lub pożyczki budżetowej z podmiotami wymienionymi powyżej, wsparcia w drodze objęcia akcji lub udziałów przez Miasto/Gminę w podmiotach wskazanych powyżej, zawarcia umów najmu/dzierżawy/jakichkolwiek innych umów obligacyjnych, których przedmiotem było udostępnienie infrastruktury stanowiącej własność Miasta/Gminy na rzecz podmiotów wskazanych wyżej, udzielenia wszelkiego pozostałego wsparcia ze środków publicznych dokonanego w drodze gwarancji, umowy sponsorskiej, umowy darowizny oraz jakiegokolwiek umowy cywilnoprawnej czy umowy o charakterze mieszanym, jak również w drodze jednostronnej czynności administracji publicznej, w tym w drodze decyzji. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na jedno, część bądź wszystkie z wymienionych pytań, proszę o: udostępnienie skanów lub fotografii umów oraz wszelkich innych dokumentów, na podstawie których wsparcie zostało przekazane – w taki sposób, aby była widoczna jej cała treść – w tym również umów najmu/dzierżawy obiektów sportowych będących własnością Miasta/Gminy, udostępnionych wyżej wskazanym podmiotom, udostępnienie skanów lub fotografii faktur lub rachunków do przedmiotowych umów, które stanowiły podstawy dla rozliczeń wsparcia otrzymanego od organów władzy publicznej – w taki sposób, aby widoczna była ich cała treść, udostępnienie wszelkich innych dokumentów związanych z wykonaniem przedmiotowych umów, decyzji lub pozostałych form prawnych przekazania środków – w taki sposób, aby widoczna była ich cała treść”.

Zapytanie zostało skierowane do wszystkich polskich miast, w których w sezonie 2022/2023 występowały kluby sportowe na najwyższych szczeblach rozgrywkowych w piłce nożnej mężczyzn (Ekstraklasa) oraz w żużlu (Ekstraliga). Do wyboru tych dwóch dyscyplin sportowych skłoniły autora doniesienia o dużych rozmiarach udzielanego wsparcia na rzecz podmiotów rynku sportowego biorących w nich udział. W Ekstraklasie uczestniczyło osiemnaście klubów, zaś w Ekstralidze żużlowej – osiem klubów.

4.1.1. Wsparcie udzielane przez organy władzy publicznej

W tej części rozdziału zostanie opisane wsparcie udzielane przez organy władzy publicznej – najczęściej przez samorządy, z uwzględnieniem stosowania przez nie opisanych

w rozdziale III dysertacji form oraz środków. Należy podkreślić, że w dysertacji nie zostały wykorzystane wszystkie zgromadzone materiały – z uwagi na ich mnogość oraz ograniczoną objętość rozprawy nie jest możliwe szczegółowe opisanie każdego przypadku, jak również dokumentacja otrzymana w ramach niektórych odpowiedzi była na tyle niekompletna, że niemożliwe było przeprowadzenie rzetelnej analizy naukowej. W odpowiedzi na złożone zapytania autor otrzymał bowiem kilkaset umów, decyzji, zestawień oraz dokumentów innego rodzaju, z czego często kluczowe informacje dla dokonania oceny były zanonimizowane. Szczegółowo opisane zostaną zatem najprecyzyjniej udokumentowane przypadki, jednak na końcu niniejszego rozdziału zostanie zaprezentowane sumaryczne zestawienie informacji o kwotach otrzymanych przez wszystkie podmioty, które były objęte wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej we wszystkich miastach, do których skierowano zapytania, bez dokonywania pogłębionej analizy. Należy zaznaczyć, że podane kwoty są kwotami minimalnymi oraz obejmują wyłącznie bezpośrednie transfery pieniężne.

4.1.1.1. Bezpośrednie płatności z budżetu

4.1.1.1.1. Umowy o wykonanie zadania publicznego oraz umowy zawierane na podstawie k.c. i p.z.p. – Jagiellonia Białystok S.A.

Jagiellonia Białystok S.A. to klub piłkarski, który występuje w rozgrywkach Ekstraklasy w piłce nożnej mężczyzn. Regularnie uczestniczy on również w europejskich rozgrywkach międzynarodowych, organizowanych przez UEFA, takich jak Liga Mistrzów UEFA, Liga Europy UEFA czy Liga Konferencji UEFA. W sezonie 2023/2024 Jagiellonia została Mistrzem Polski w piłce nożnej mężczyzn. Zgodnie z KRS Jagiellonia Białystok SSA jest spółką akcyjną działającą w celu osiągnięcia zysku, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego.

Jagiellonia Białystok S.A. w latach 2016-2022 zawarła z Miastem Białystok jedenaście umów, których przedmiotem było wsparcie finansowe działalności klubu. Zestawienie kwot otrzymanych przez klub od Miasta Białystok w latach 2016-2024 przedstawia poniższa tabela. Łącznie w tym okresie przekazano co najmniej 20.799.970,00 zł.

	Data zawarcia umowy	Nazwa zleconego zadania publicznego – przedmiot umowy	Przyznana kwota
1.	18.02.2016 r.	Realizacja programów szkolenia sportowego oraz uczestnictwo w zorganizowanej rywalizacji sportowej na najwyższym poziomie rozgrywek w piłce nożnej	1.700.000,00 zł
2.	05.07.2016 r.	Realizacja programów szkolenia sportowego oraz uczestnictwo w zorganizowanej rywalizacji sportowej na najwyższym poziomie rozgrywek w piłce nożnej	1.800.000,00 zł
3.	31.01.2017 r.	Organizacja obozów szkoleniowych podnoszących umiejętności sportowe, organizacja wyjazdów na turnieje piłkarskie oraz mecze piłki nożnej w ramach rozgrywek Ekstraklasy oraz rozgrywek Centralnej Ligi Juniorów i Ligi Makroregionalnej Juniorów Młodszych	1.700.000,00 zł
4.	29.06.2017 r.	Organizacja obozów szkoleniowych podnoszących umiejętności sportowe, organizacja wyjazdów na turnieje piłkarskie oraz mecze piłki nożnej w ramach rozgrywek Ekstraklasy oraz rozgrywek Centralnej Ligi Juniorów i Ligi Makroregionalnej Juniorów Młodszych	1.800.000,00 zł
5.	07.02.2018 r.	Organizacja obozów szkoleniowych podnoszących umiejętności sportowe, organizacja wyjazdów na turnieje piłkarskie oraz mecze piłki nożnej w ramach rozgrywek Ekstraklasy, Centralnej Ligi Juniorów, rozgrywek Juniora Starszego i Juniora Młodszego	1.700.000,00 zł
6.	05.07.2018 r.	Organizacja obozów szkoleniowych podnoszących umiejętności sportowe, organizacja wyjazdów na turnieje piłkarskie oraz mecze piłki nożnej w ramach rozgrywek Ekstraklasy, Ligi Europy/Ligi Mistrzów, Puchar Polski, Centralnej Ligi Juniorów, rozgrywek Juniora Starszego i Juniora Młodszego	2.050.000,00 zł
7.	28.01.2019 r.	Szkolenie sportowe oraz uczestnictwo w rywalizacji sportowej	1.700.000,00 zł
8.	10.07.2019 r.	Szkolenie sportowe oraz uczestnictwo w rywalizacji sportowej w II półroczu 2019 roku	1.800.000,00 zł
9.	23.01.2020 r.	Szkolenie sportowe oraz uczestnictwo w rywalizacji sportowej w I półroczu 2020 roku	1.050.000,00 zł
10.	23.07.2021 r.	Promocja Miasta Białystok przez zespół uczestniczący w najwyższej klasie rozgrywkowej w piłce nożnej mężczyzn (w trybie umowy promocyjnej zawartej na podstawie p.z.p.)	999.970,00 zł
11.	28.08.2022 r.	Promocja Miasta Białystok przez zespół uczestniczący w najwyższej klasie rozgrywkowej w piłce nożnej mężczyzn (w trybie umowy promocyjnej zawartej na podstawie p.z.p.)	1.000.000,00 zł
12.	28.08.2023 r.	Promocja Miasta Białystok przez zespół uczestniczący w najwyższej klasie rozgrywkowej w piłce nożnej mężczyzn (w trybie umowy promocyjnej zawartej na podstawie p.z.p.)	1.648.000,00 zł
13.	31.01.2024 r.	Szkolenie sportowe, upowszechnianie kultury fizycznej oraz uczestnictwo w rywalizacji sportowej	3.500.000,00 zł

Tabela nr 2 – zestawienie kwot otrzymanych przez Jagiellonia Białystok S.A. od Miasta Białystok w latach 2016-2024

Umowy w swej konstrukcji były bardzo podobne, jednak podstawy prawne dla przekazywania środków były różne. W latach 2016-2020 do przekazywania środków wykorzystywano u.d.p.p. Przedmiotem wszystkich zawartych w tym okresie umów było zlecenie przez Miasto Białystok na rzecz Jagiellonii, zgodnie z przepisami u.d.p.p., realizacji zadań publicznych. W 2016 roku zlecono zadanie pod tytułem „Realizacja programów szkolenia sportowego oraz uczestnictwo w zorganizowanej rywalizacji sportowej na najwyższym poziomie rozgrywek w piłce nożnej”, w 2017 i 2018 roku „Organizacja obozów szkoleniowych podnoszących umiejętności sportowe, organizacja wyjazdów na turnieje piłkarskie oraz mecze piłki nożnej w ramach rozgrywek Ekstraklasy oraz rozgrywek Centralnej Ligi Juniorów i Ligi Makroregionalnej Juniorów Młodszych”, zaś w 2019 roku „Szkolenie sportowe oraz uczestnictwo w rywalizacji sportowej”.

Zadania były każdorazowo określone w ofercie sporządzanej przez Jagiellonię, z uwzględnieniem aktualizacji poszczególnych działań z harmonogramu i kosztorysu. Umowę określano jako umowę o wsparciu realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.p.d.p.p. W sprawozdaniach z wykonania zadania Jagiellonia wskazywała, że dotacja pozwoliła każdorazowo obniżyć koszty organizowanych obozów, wyjazdów na mecze oraz organizacji meczów rozgrywanych w Białymstoku, wynajmu obiektów sportowych, zakupu sprzętu treningowego oraz medykamentów. Procentowy udział dotacji w całkowitych kosztach zadania każdorazowo wynosił 70%.

Z kosztorysów oraz sprawozdań z realizacji zadania nie wynika dokładny procentowy podział, jaka część kwoty przeznaczona była na szkolenie sportowe dzieci i młodzieży, jednak zdecydowaną większość pozycji zajmują koszty związane z funkcjonowaniem pierwszego zespołu. W zamian za przekazywane środki klub każdorazowo zobowiązywał się do informowania, że zadanie jest finansowane ze środków otrzymanych od Miasta Białystok. Informacja na ten temat miała znajdować się we wszystkich publikacjach, informacjach dla mediów, ogłoszeniach oraz wystąpieniach publicznych dotyczących realizowanego zadania publicznego, proporcjonalnie do wielkości innych oznaczeń, w sposób zapewniający jego dobrą widoczność.

W latach 2021-2022 podstawą do zawierania były przepisy k.c. oraz p.z.p. Zawierano bowiem umowy na podstawie dokonanego przez Miasto Białystok wyboru oferty wykonawcy

(Jagiellonii Białystok S.A.) w postępowaniu prowadzonym w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji, na podstawie art. 275 pkt 1 p.z.p., na realizację zamówienia pt. „Promocja Miasta Białystok przez zespół uczestniczący w najwyższej klasie rozgrywkowej w piłce nożnej mężczyzn”. Umowy szczegółowo określały zasady eksponowania nazwy miasta oraz jego logo w czasie meczów, konferencji prasowych, w materiałach prasowych, mediach społecznościowych czy na gadżetach promocyjnych.

Podczas gromadzenia danych do rozprawy doktorskiej pozyskano również informację, że Jagiellonia Białystok S.A. wynajmuje obiekty zarządzane przez spółkę miejską Stadion Miejski w Białymstoku sp. z o.o. przy ulicy Słonecznej 1 w Białymstoku⁷⁹². Spółka nie udostępniła informacji publicznej dotyczącej warunków najmu. Do czasu ukończenia dysertacji nie uzyskano prawomocnego wyroku, który nakazałby udostępnienie informacji. Jednocześnie, na podstawie wykazu faktur będących częścią sprawozdania z wykonania zadania publicznego możliwe było przynajmniej oszacowanie poniesionych przez Jagiellonię kosztów wynajmu stadionu należącego do miasta, a które to koszty zostały pokryte ze środków z dotacji. W 2016 roku było to 1.030.000,00 zł w 2017 roku 950.000,00 zł, w 2018 roku 950.000,00 zł, w 2019 roku 1.052.723,14 zł, zaś w 2020 roku (w I półroczu) 425.777,80 zł. Łączny koszt wynajmu stadionu w Białymstoku na mecze Jagiellonii Białystok S.A. w latach 2016-2020 wyniósł zatem 4.408.500,94 zł.

4.1.1.1.2. Dotacje na podstawie ustawy o sporcie – Stal Gorzów Wielkopolski S.A.

Stal Gorzów Wielkopolski S.A. to klub żużlowy, który występuje w Ekstralidze Żużlowej – najwyższym żużlowym poziomie rozgrywkowym w Polsce w ramach rywalizacji o Drużynowe Mistrzostwo Polski. W sporcie żużlowym brak jest międzynarodowych rozgrywek klubowych, jednak z tego faktu wynika jego unikatowa cecha – zawodnicy reprezentujący barwy właściwych klubów w rozgrywkach mogą reprezentować więcej niż jeden klub, z ograniczeniem do jednego klubu na kraj⁷⁹³. Ten fakt sprawia, że w sporcie żużlowym bardzo widoczny jest element transgraniczny. Zgodnie z KRS Stal Gorzów

⁷⁹² Odpowiedź Urzędu Miejskiego w Białymstoku – Departament Kultury, Promocji i Sportu na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 17 listopada 2022 roku.

⁷⁹³ Przykładowo: zawodnik może jednocześnie reprezentować po jednym klubie w lidze angielskiej, szwedzkiej i polskiej.

Wielkopolski S.A. jest spółką akcyjną działającą w celu osiągnięcia zysku, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego.

Stal Gorzów Wielkopolski w latach 2016-2022 zawarła z Miastem Gorzów Wielkopolski osiem umów, których przedmiotem było wsparcie finansowe działalności klubu. Zestawienie kwot otrzymanych przez klub od Miasta Gorzów Wielkopolski przedstawia poniższa tabela. Łącznie w latach 2016-2022 przekazano co najmniej 7.385.000,00 zł.

	Data zawarcia umowy	Nazwa zleconego zadania publicznego – przedmiot umowy	Przyznana kwota
1.	15.04.2016 r.	Udział w rozgrywkach o Drużynowe Mistrzostwo Polski na żużlu w pierwszym półroczu 2016 roku	380.000,00 zł
2.	27.07.2016 r.	Udział w rozgrywkach o Drużynowe Mistrzostwo Polski na żużlu w drugim półroczu 2016 roku	430.000,00 zł
3.	16.02.2017 r.	Udział drużyny Stal Gorzów Wielkopolski S.A. w rozgrywkach o Drużynowe Mistrzostwo Polski w sezonie 2017	975.000,00 zł
4.	30.01.2018 r.	Udział drużyny Stal Gorzów Wielkopolski S.A. w rozgrywkach o Drużynowe Mistrzostwo Polski w sezonie 2018	1.000.000,00 zł
5.	12.02.2019 r.	Udział drużyny Stal Gorzów Wielkopolski S.A. w rozgrywkach o Drużynowe Mistrzostwo Polski w sezonie 2019	1.000.000,00 zł
6.	25.02.2020 r.	Udział drużyny Stal Gorzów Wielkopolski S.A. w rozgrywkach o Drużynowe Mistrzostwo Polski w sezonie 2020	1.000.000,00 zł
7.	15.03.2021 r.	Udział drużyny Stal Gorzów Wielkopolski S.A. w rozgrywkach o Drużynowe Mistrzostwo Polski w sezonie 2021	1.600.000,00 zł
8.	07.03.2022 r.	Udział drużyny Stal Gorzów Wielkopolski S.A. w rozgrywkach o Drużynowe Mistrzostwo Polski w sezonie 2022	1.000.000,00 zł

Tabela nr 3 – zestawienie kwot otrzymanych przez Stal Gorzów Wielkopolski S.A. od Miasta Gorzów Wielkopolski w latach 2016-2022

Wzrost kwot przeznaczanych na cele wsparcia z roku na rok jest zauważalny, podobnie jak i maksymalny procentowy udział dotacji w całkowitych kosztach zadania publicznego – w I połowie 2016 roku było to 22,49%, w II połowie 2017 roku 30,07%, w 2017 roku 44,82%, w 2018 roku 45,35%, w 2019 roku 50%, w 2020 roku 41,67%, w 2021 roku 74,29%, zaś w 2022 roku 76,92%.

Umowy w swej konstrukcji opierały się na wykorzystaniu na cele wsparcia procedury ustanowionej w u.s. Każdorazowo bowiem przedmiotem umów było zlecenie przez Miasto Gorzów Wielkopolski na rzecz Stali Gorzów Wielkopolski S.A. realizacji zadania publicznego pod nazwą „Udział w rozgrywkach o Drużynowe Mistrzostwo Polski na żużlu w sezonie ...”, każdorazowo określonego szczegółowo w złożonym wniosku przez klub. W ramach

świadczenia wzajemnego klub każdorazowo zobowiązywał się do informowania, że zadanie jest realizowane ze środków otrzymanych od Miasta Gorzowa Wielkopolskiego. Informacja o treści „Zadanie zostało dofinansowane z budżetu Miasta Gorzowa” miało się znaleźć we wszystkich materiałach, publikacjach, informacjach dla mediów, ogłoszeniach oraz wystąpieniach publicznych, dotyczących realizowanego zadania publicznego. Szczegóły określano w osobnej umowie licencyjnej na korzystanie z elementów Systemu Jednolitej Identyfikacji Wizualnej Marki Gorzów po ustaleniu szczegółowych warunków jej zawarcia z Biurem Promocji Miasta Gorzowa Wielkopolskiego.

Z wniosków o dofinansowanie rozwoju sportu w formie wspierania wykonania zadania jasno wynika, że całość dotacji miała być przeznaczona na wsparcie zawodowego zespołu w ramach rozgrywek o Drużynowe Mistrzostwo Polski. Każdorazowo określono dwa cele zadania: przygotowanie i udział zawodników Stali Gorzów Wielkopolski S.A. do udziału w rozgrywkach o Drużynowe Mistrzostwo Polski organizowanych przez Ekstraligę Żużlową oraz popularyzacja sportu żużlowego poprzez kontynuowanie działań promocyjno-marketingowych. Przyjmowanym założeniem była też popularyzacja miasta Gorzowa Wielkopolskiego w świadomości kibiców z całej Polski i zagranicy. W sprawozdaniach z wykonania zadania klub każdorazowo wskazywał, że wsparcie finansowe ze strony miasta Gorzowa Wielkopolskiego umożliwiała udział w rozgrywkach ligowych. Znajduje to zresztą swoje odzwierciedlenie w strukturze sprawozdań z wykonania wydatków i rozliczenia kosztów – dosłownie wszystkie bieżące koszty funkcjonowania klubu pokrywane były z dotacji miejskiej, poza wynagrodzeniami zawodników reprezentujących barwy Stali Gorzów Wielkopolski S.A. Pozwala to wysnuć założenie, że bieżące funkcjonowanie klubu bez dotacji byłoby niemożliwe, skoro pozostała część budżetu była wykorzystywana na wynagrodzenia dla zawodników. Co więcej, począwszy od 2020 roku, część wynagrodzeń zawodników również zaczęto pokrywać z dotacji: w 2020 roku z dotacji pokryto 5,9% wynagrodzeń zawodników, w 2021 roku 44,9%, a w 2022 roku – 66,6%.

Warto zaznaczyć, że umowy były zawierane z potencjalnym naruszeniem przepisów u.s. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 u.s. klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, nie działający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki na podstawie uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 2 u.s., z zastosowaniem przepisów u.f.p. w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Stal Gorzów Wielkopolski S.A. otrzymuje dotacje na podstawie uchwały nr XXXV/394/2012

Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 25 września 2012 roku w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu w Gorzowie Wielkopolskim, podjętej na podstawie art. 27 ust. 2 u.s. Uchwała ta określa cele publiczne z zakresu sportu, które Miasto Gorzów Wielkopolski, zamierza osiągnąć oraz warunki i tryb finansowania rozwoju sportu. Jako cele publiczne wskazano osiągnięcie wysokich wyników sportowych w dyscyplinach indywidualnych i drużynowych oraz poprawę a warunków uprawiania sportu w Mieście poprzez rozwój bazy i infrastruktury sportowej. Finansowanie przewidziano w formie udzielania dotacji celowych na zadania realizowane przez gorzowskie kluby, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przez kluby sportowe będące spółkami spełniające dodatkowo przesłanki dotyczące przeznaczania całości dochodu na realizację celów statutowych oraz nieprzeznaczenia zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Włączenie do uchwały klubów sportowych będących spółkami działającymi w celu osiągnięcia zysku należy uznać za przekroczenie kompetencji przyznanej Miastu Gorzów Wielkopolski w u.s. Dotację na tej podstawie może bowiem otrzymać tylko klub sportowy, który nie działa w celu osiągnięcia zysku. Wskazać jednak należy, że w doktrynie został wyrażony również pogląd przeciwny, który dopuszcza wsparcie na podstawie dotacji z u.s. również klubów sportowych, które prowadzą działalność gospodarczą⁷⁹⁴.

⁷⁹⁴ M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny oraz M. Wojcieszak wskazują bowiem, że: „Dotację może otrzymać wyłącznie klub sportowy, który nie działa w celu osiągnięcia zysku. Istotne jest właściwe rozumienie tej przesłanki, gdyż może ona stanowić zasadniczą barierę ograniczającą klubom dostęp do środków finansowych pochodzących z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. (...) Przy dokonywaniu wykładni przesłanki określanej jako "niedziałanie w celu osiągnięcia zysku" pomocne jest odwołanie się do jej rozumienia wypracowanego na tle art. 3 u.d.p.p., gdzie pojawia się ono jako jedna z przesłanek konstytuujących organizację pozarządową. W tym kontekście z przesłanką tą łączy się najczęściej zakaz dystrybuowania zysków z prowadzonej działalności między członków organizacji lub jej założycieli i pracowników (...) Należy jednak przychylić się do mniej restrykcyjnego stanowiska prezentowanego w związku z art. 3 u.d.p.p., zakładającego, iż działalność gospodarcza może być prowadzona przez organizacje niedziałające w celu osiągnięcia zysku, niemniej jednak działalność ta nie może być głównym celem, lecz jedynie środkiem umożliwiającym im prowadzenie głównej działalności. Tak rozumiana istota niedziałania w celu osiągnięcia zysku wydaje się być adekwatna do tej funkcjonującej na gruncie przepisów ustawy o sporcie. Uwzględniając bowiem specyfikę działalności klubów sportowych, trudno jest wymagać, aby za klub niedziałający w celu osiągnięcia zysku uznawać wyłącznie taki, który w ogóle nie prowadzi działalności gospodarczej. Zasadniczo bowiem większość klubów sportowych działalność taką będzie prowadziła, choćby sprzedając gadżety klubowe, powierzchnię reklamową czy bilety na imprezy sportowe. Istotne jest jednak, aby ewentualny zysk, który zostanie w ten sposób wypracowany, został przeznaczony na działalność statutową klubu, związaną ze sportem, a nie podlegał dystrybucji pomiędzy jego członków czy właścicieli” – zob. Komentarz do art. 28 [w:] *Ustawa o sporcie...*, *op. cit.*

4.1.1.1.3. Konkursy na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – Pogoń Szczecin S.A.

Pogoń Szczecin S.A. to klub piłkarski, który występuje w rozgrywkach Ekstraklasy w piłce nożnej mężczyzn. Regularnie uczestniczy on również w europejskich rozgrywkach międzynarodowych, organizowanych przez UEFA, takich jak Liga Mistrzów UEFA, Liga Europy UEFA czy Liga Konferencji UEFA. W sezonie 2024/2025 Pogoń Szczecin S.A. zajęła czwarte miejsce w Ekstraklasie. Zgodnie z danymi z KRS Pogoń Szczecin S.A. jest spółką akcyjną działającą w celu osiągnięcia zysku, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego. Pogoń Szczecin regularnie korzysta ze wsparcia ze środków publicznych na podstawie u.d.p.p.

Pogoń Szczecin S.A. regularnie otrzymuje dotacje na realizację zadania publicznego pod tytułem „Program wsparcia sportu profesjonalnego – wspieranie piłki nożnej”⁷⁹⁵. W latach 2016-2024 Pogoń Szczecin S.A. zawarła z Gminą Miastem Szczecin siedemnaście umów na łączną kwotę 32.360.950,00 zł. Zestawienie kwot przyznanych w tym okresie przedstawia poniższa tabela.

	Data zawarcia umowy	Nazwa zleconego zadania publicznego – przedmiot umowy	Przyznana kwota
1.	29.01.2016 r.	Program Wsparcia Sportu Profesjonalnego – Wspieranie Piłki Nożnej	11.000,00 zł
2.	19.07.2016 r.	Program Wsparcia Sportu Profesjonalnego – Wspieranie Piłki Nożnej	12.000,00 zł
3.	01.03.2017 r.	Program wsparcia sportu profesjonalnego - wspieranie piłki nożnej wiosna 2017	2.000.000,00 zł
4.	25.07.2017 r.	Program wsparcia sportu profesjonalnego - wspieranie piłki nożnej jesień 2017	2.000.000,00 zł
5.	02.02.2018 r.	Program wsparcia sportu profesjonalnego - wspieranie piłki nożnej wiosna 2018	2.025.000,00 zł
6.	14.06.2018 r.	Program wsparcia sportu profesjonalnego - wspieranie piłki nożnej jesień 2018	2.025.000,00 zł
7.	11.02.2019 r.	Program wsparcia sportu profesjonalnego - wspieranie piłki nożnej wiosna 2019	2.025.000,00 zł
8.	01.07.2019 r.	Program wsparcia sportu profesjonalnego - wspieranie piłki nożnej jesień 2019	2.025.000,00 zł

⁷⁹⁵ Treść umów udostępniana jest w rejestrze umów zawartych przez Gminę Miasto Szczecin, dostępnym pod adresem: https://bip.um.szczecin.pl/chapter_50899.asp (dostęp: 18.06.2024 r.). Dokumenty dotyczące rozliczenia dotacji oraz sprawozdania z wykonanego zadania pozyskane zostały w drodze złożonego wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

9.	26.03.2020 r.	Program Wsparcia Sportu Profesjonalnego - Wspieranie Piłki Nożnej Wiosna 2020	1.000.000,00 zł
10.	23.07.2020 r.	Program Wsparcia Sportu Profesjonalnego - Wspieranie Piłki Nożnej Jesień 2020	2.155.000,00 zł
11.	11.01.2021 r.	Program Wsparcia Sportu Profesjonalnego - Wspieranie Piłki Nożnej Wiosna 2021	1.541.475,00 zł
12.	01.07.2021 r.	Program Wsparcia Sportu Profesjonalnego - Wsparcie Najwyższej Klasy Rozgrywkowej w Piłce Nożnej - Jesień 2021	1.541.475,00 zł
13.	01.02.2022 r.	Program Wsparcia Sportu Profesjonalnego - Wsparcie Najwyższej Klasy Rozgrywkowej w Piłce Nożnej – Wiosna 2022	1.520.000,00 zł
14.	31.08.2022 r.	Program Wsparcia Sportu Profesjonalnego - Wsparcie Najwyższej Klasy Rozgrywkowej w Piłce Nożnej – Jesień 2022	1.520.000,00 zł
15.	18.01.2023 r.	Program Wsparcia Sportu Profesjonalnego - Wsparcie Najwyższej Klasy Rozgrywkowej w Piłce Nożnej – Wiosna 2023	3.060.000,00 zł
16.	10.10.2023 r.	Program Wsparcia Sportu Profesjonalnego - Wsparcie dla klubów biorących udział w rozgrywkach centralnych w Piłce Nożnej - Jesień 2023	3.400.000,00 zł
17.	26.01.2024 r.	Program Wsparcia Sportu Profesjonalnego - Wsparcie dla klubów biorących udział w rozgrywkach centralnych w Piłce Nożnej – Wiosna 2024	4.500.000,00 zł

Tabela nr 4 – zestawienie kwot otrzymanych przez Pogoń Szczecin S.A. od Miasta Szczecin w latach 2016-2024

Zadania na każdy okres były każdorazowo określone w ofercie sporządzonej przez Pogoń Szczecin S.A., z uwzględnieniem aktualizacji poszczególnych działań z harmonogramu i kosztorysu. Umowę określano jako umowę o wsparciu realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.p.d.p.p. Zarówno w ofertach, jak i w sprawozdaniach z wykonania zadania Pogoń Szczecin S.A. wskazywała, że środki pochodzące z dotacji pozwoliły na opłacenie usług sztabu trenerskiego pierwszej drużyny oraz grup młodzieżowych, sfinansowanie stypendiów sportowych, zakup usług medycznych i artykułów medycznych, pokrycie kosztów organizacji meczów (w tym kosztu wyjazdów na mecze), treningów, obozów szkoleniowych dla pierwszej i drugiej drużyny oraz kosztów administracyjnych.

W zamian za otrzymane środki Pogoń Szczecin każdorazowo zobowiązywała się do umieszczania logo Miasta Szczecin oraz informacji, że zadania publiczne jest współfinansowane ze środków otrzymanych od Miasta Szczecin na wszystkich materiałach,

w szczególności promocyjnych, informacyjnych, szkoleniowych i edukacyjnych, dotyczących realizowanego zadania publicznego oraz zakupionych rzeczach, o ile wielkość i przeznaczenie logo tego nie uniemożliwia, proporcjonalnie do większości innych oznaczeń, w sposób zapewniający jego dobrą widoczność. Do ofert realizacji zadania publicznego Pogoń Szczecin S.A. każdorazowo dołączała plan promocji Miasta Gminy Szczecin, w którym zobowiązywała się do konsekwentnego budowania wizerunku Miasta Gminy Szczecin jako solidnego współpracownika i Strategicznego Partnera, wspierającego kulturę sportową, aktywizację młodzieży, zwiększanie profesjonalizacji Klubu, rozpowszechnianie prawidłowych postaw i wartości wynikających ze sportu i związanej z nim zasadą *fair play*. Zakres promocyjno-marketingowy był ustalany wspólnie z Miastem Gminą Szczecin i obejmował zasady wykorzystania identyfikacji wizualnej miasta na koszulkach zespołu, strojach treningowych, powierzchni promocyjnych wokół płyty głównej, emisji spotów promocyjnych, tablic konferencyjnych, autokaru klubowego, strony internetowej oraz mediów społecznościowych.

Na tle finansowania sportu profesjonalnego ze środków u.d.p.p. warto zaznaczyć na treść opinii prawnej stanowiącej załącznik do dokumentacji konkursowej, składanej przez Pogoń Szczecin w 2016 roku, sporządzonej przez radcę prawnego Tomasza Uldynowicza w dniu 11 lutego 2013 roku. Opinia dotyczyła możliwości udziału Pogoń Szczecin S.A. w otwartym konkursie ofert, ogłoszonym na podstawie u.d.p.p. Wątpliwości dotyczyły faktu, że Pogoń Szczecin S.A. jest spółką kapitałową, działającą w celu osiągnięcia zysku, co mogłoby potencjalnie wykluczyć ją z postępowania prowadzonego na podstawie u.d.p.p. – zgodnie z przepisami ustawy do konkursu mogą przystąpić wyłącznie kluby sportowe działające w formach przewidzianych u.s., które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Wątpliwości wzbudzał również fakt, że Pogoń Szczecin S.A. prowadzi działalność gospodarczą, przede wszystkim w zakresie działalności sportowej, rozrywkowej i rekreacyjnej, stanowiącej podstawowy przedmiot działalności gospodarczej spółki. Pomimo tych faktów w opinii wskazano, że z uwagi na fakt, że w statucie spółki zapisano, że nie jest nastawiona na zysk, a także nie przeznaczają zysku do podziału między akcjonariuszy i pracowników, tym samym spełnia wymogi określone w art. 3 ust. 3 pkt 4 u.d.p.p. Dlatego też Pogoń Szczecin S.A. może być uczestnikiem otwartego konkursu ofert, ogłaszanego przez Miasto Szczecin na podstawie u.d.p.p. Warto jednak zaznaczyć, że opinia prawna w żaden sposób w swojej treści nie odnosi się do możliwej niezgodności wsparcia z przepisami dotyczącymi pomocy państwa.

4.1.1.2. Udostępnienie infrastruktury

4.1.1.2.1. Lech Poznań S.A. – umowa dzierżawy

Lech Poznań S.A. to klub piłkarski, który występuje w rozgrywkach Ekstraklasy w piłę nożnej mężczyzn. Regularnie uczestniczy on również w europejskich rozgrywkach międzynarodowych, organizowanych przez UEFA, takich jak Liga Mistrzów UEFA, Liga Europy UEFA czy Liga Konferencji UEFA. W sezonie 2023/2024 Lech zajął piąte miejsce w Ekstraklasie. Zgodnie z danymi z KRS Lech Poznań S.A. jest spółką akcyjną działającą w celu osiągnięcia zysku, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego.

Lech Poznań nie jest właścicielem swojego stadionu piłkarskiego na terenie Poznania – swoje mecze rozgrywa on na Stadionie Miejskim w Poznaniu, który w całości położony jest na terenie stanowiącym własność Miasta Poznania. Lech Poznań rozgrywa na nim mecze od 1980 roku. Stadion Miejski w Poznaniu w latach 2006-2010 został gruntownie przebudowany w związku z turniejem EURO 2012 organizowanym w Polsce i w Ukrainie, a jego całkowity koszt budowy wyniósł 747.000.000,00 zł⁷⁹⁶.

Wymogi licencyjne Ekstraklasy wymagają zgłoszenia stadionu na stałe do rozgrywek w danym sezonie jednocześnie z przedłożeniem umowy w przypadku objęcia stadionu w posiadanie zależne, w związku z tym kluby – w tym Lech Poznań – czynią starania, aby dojść do porozumienia z właścicielami stadionów. Sytuacja Lecha Poznań jest jednak specyficzna na tle pozostałych klubów, z uwagi na konstrukcję zawartej umowy dzierżawy.

Korzystanie ze Stadionu Miejskiego w Poznaniu reguluje bowiem trójstronna umowa dzierżawy z dnia 26 września 2011 roku, zawarta pomiędzy Miastem Poznań-Poznańskimi Ośrodkami Sportu i Rekreacji, Marcelin Management sp. z o.o. oraz KKS Lech Poznań S.A. Specyfika tej umowy wynika z relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami – Marcelin Management sp. z o.o. oraz KKS Lech Poznań S.A. łączą powiązania kapitałowe oraz osobowe. Zgodnie z danymi z rejestru KRS, wyłącznym właścicielem powstałej w 2008 roku spółki

⁷⁹⁶ Źródło: oficjalna strona Stadionu Miejskiego w Poznaniu – <https://eneastadion.pl/stadion/o-stadionie/> (dostęp: 18.06.2024 r.)

Marcelin Management sp. z o.o. do 28 sierpnia 2013 r. był Lech Poznań S.A., a następnie Amica Wronki S.A. Właścicielem Amica Wronki S.A. jest Jacek Rutkowski, polski biznesmen. Ma on syna – Piotra Rutkowskiego, który od 6 grudnia 2011 roku jest członkiem zarządu KKS Lech Poznań S.A. Piotr Rutkowski jest również większościovym akcjonariuszem KKS Lech Poznań S.A. – mimo tego, że rejestr akcjonariuszy nie jest jawny dla wszystkich osób, to Lech Poznań sam zamieścił takie informacje na swojej stronie internetowej⁷⁹⁷. Umowa zatem została w rzeczywistości zawarta pomiędzy Miastem Poznań („Wydzierżawiającym”) a dwoma powiązаныmi ze sobą podmiotami, zresztą w treści umowy są one łącznie nazywane „Dzierżawcą”. Podmioty te w dniu 8 grudnia 2010 roku zawarły również umowę konsorcjum w celu wspólnego uczestnictwa w postępowaniu na wybór dzierżawcy Stadionu Miejskiego w Poznaniu oraz wspólnej realizacji praw i obowiązków dzierżawcy Stadionu Miejskiego w Poznaniu.

Przedmiotem umowy, zgodnie z § 2 ust. 1, było oddanie przez Wydierżawiającego na rzecz Dzierżawców nieruchomości gruntowych położonych przy ul. Bułgarskiej w Poznaniu, na których znajduje się również budynek w postaci stadionu sportowego oraz przyległych do niego budynków oraz budowli, do korzystania i pobierania pożytków, w zamian za zapłatę czynszu dzierżawnego. Przedmiot dzierżawy został wydany Dzierżawcy 1 października 2011 roku. Na podstawie umowy Strony umówiły się na wykonanie stosownych prac dodatkowych – przy czym do końca stycznia 2014 roku prace dodatkowe Dzierżawcy w stosunku do stadionu określono na wartość nakładów w wysokości co najmniej 5.700.000,00 zł. Przeznaczenie przedmiotu dzierżawy na rzecz Dzierżawców było bardzo szerokie, można wręcz powiedzieć, że stadion został oddany na wyłączność – zgodnie z § 4 umowy Dzierżawca mógł wykorzystywać przedmiot umowy na wszelkie cele zgodne z przepisami prawa i przeznaczeniem przedmiotu dzierżawy, tj. na cele wychowania fizycznego, sportu, rekreacji i rehabilitacji ruchowej, jak również w celach rozrywkowych i kulturalnych, w szczególności do organizacji imprez masowych niezwiązanych z krzewieniem kultury fizycznej, w tym o charakterze komercyjnym, wystaw, zebrań, wieców, koncertów i pokazów. Dzierżawca uzyskał prawo do pobierania wszelkich pożytków związanych z organizacją wyżej wymienionych wydarzeń. Dzierżawca był również uprawniony do poddzierżawy, oddania w najem lub do bezpłatnego użytku w całości lub w części. Wydierżawiający, zgodnie z § 5 Umowy, był uprawniony jedynie do korzystania z przedmiotu dzierżawy na potrzeby

⁷⁹⁷ Komunikat klubu KKS Lech Poznań z dnia 27 stycznia 2021 roku, link: <https://www.lechpoznan.pl/aktualnosc,2,komunikat-klubu-kks-lech-poznan,37021.html> (dostęp: 18.06.2024 r.)

zorganizowania przez siebie imprez masowych jedynie przez dwa wybrane przez siebie dni w każdym roku kalendarzowym. Skorzystanie z tego uprawnienia pociągało za sobą zmniejszenie czynszu dzierżawnego, odpowiednio do liczby wykorzystanych przez Wydierżawiającego dni.

Udostępnianie przedmiotu dzierżawy innym klubom sportowym regulował § 6 Umowy. Zgodnie z nim Dzierżawca zobowiązywał się do wynajmowania przedmiotu dzierżawy także innym niż Lech Poznań klubom sportowym na potrzeby udziału w rozgrywkach sportowych, gdy według przepisów danej dyscypliny wymagany jest taki standard obiektu, na którym rozgrywane mają być dane rozgrywki, które spełnia – jako jedyny obiekt w Poznaniu – tylko Stadion Miejski. Całość wynagrodzenia za wynajem miała przypadać Dzierżawcy. Umowa jednak nie ustanawiała żadnej procedury, która miałaby doprowadzić do wynajęcia Stadionu Miejskiego, jak również nie przewidywała żadnych sankcji za brak wynajmu ani warunków, które zobowiązywałyby Dzierżawcę do zawarcia stosownych umów najmu.

Czynsz dzierżawny został ustanowiony w § 11 Umowy. Z tytułu dzierżawy strony umówiły się na czynsz, składający się przede wszystkim z części stałej w wysokości 3.100.000,00 zł brutto rocznie. Drugim elementem była część zmienna (część przychodów netto dzierżawcy pochodzący ze sprzedaży biletów na wydarzenia, karnetów oraz łoży i miejsc klasy biznes, czynszu pobieranego za najem stadionu oraz czynszu od operatorów gastronomicznych) i jej wysokość różniła się w zależności od lat obowiązywania umowy: w 2013 roku było to 3,5% przychodów netto, w latach 2014-2015 7% przychodów netto, w latach 2016-2020 8% przychodów netto, a za lata 2021 i następne – 9% przychodów netto. Trzecim składnikiem wynagrodzenia było należne Wydierżawiającemu 30% przychodów z tytułu komercyjnego wykorzystania nazwy Stadionu Miejskiego. Kwota czynszu podstawowego miała być waloryzowana rok do roku o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych z początkiem każdego roku kalendarzowego. Podatek od nieruchomości płacony był w całości przez Wydierżawiającego.

Umowa została, zgodnie z § 19 ust. 1 umowy, zawarta na czas oznaczony – 20 lat, począwszy od 1 października 2011 roku. Co istotne, zgodnie z § 11 ust. 16 umowy, jeśli zostałaby ona wypowiedziana przez Wydierżawiającego przed upływem 20 lat od zawarcia umowy, Wydierżawiający zobowiązał się do zwrotu Dzierżawcy całkowitego czynszu zapłaconego przez Dzierżawcę za okres ostatnich 5 lat dzierżawy, pomniejszony o 1.000,00 zł, która to kwota miała stanowić całkowity czynsz należny od Dzierżawcy za cały ten okres. Wydierżawiający zobowiązał się również do pokrycia wszelkich szkód poniesionych przez

Dzierżawcę powstałych w wyniku wypowiedzenia umowy. Uprawnienia te nie dotyczyły sytuacji, gdy wypowiedzenie nastąpiłoby z przyczyn dotyczących dzierżawcy, szczegółowo wymienionych w § 20 umowy (brak dbałości o przedmiot dzierżawy, opóźnienie w zapłacie czynszu, używanie przedmiotu dzierżawy w celu rażąco sprzecznym z postanowieniami umowy).

Do umowy zawarto 3 aneksy, przy czym na cele niniejszej dysertacji istotny jest aneks nr 1 z dnia 24 maja 2013 roku. Został on zawarty z uwagi na złożenie w dniu 19 kwietnia 2013 roku przez Dzierżawcę wniosku dotyczącego konieczności wprowadzenia zmian do umowy dzierżawy, które uzasadniał przesłankami ekonomicznymi, związanymi z wyższymi kosztami utrzymania przedmiotu dzierżawy oraz istotnej zmiany sytuacji rynkowej i otoczenia biznesowego, w którym funkcjonuje Dzierżawca w stosunku do założeń biznesowych przyjmowanych w 2011 roku. Wprowadzone zmiany dotyczyły głównie czynszu dzierżawnego. Przede wszystkim w części stałej został on obniżony do 600.000,00 zł rocznie, czyli o ponad 80% w stosunku do pierwotnie ustalonej kwoty. Dodatkowo ustalono, że Wydzierżawiającemu w ramach zmiennej części czynszu przysługuje jedynie 4% przychodów netto Dzierżawcy z tytułu sprzedaży biletów i to wyłącznie w przypadku meczów w europejskich pucharach oraz wyeliminowano możliwość pobierania przez Wydzierżawiającego 30% przychodów z tytułu komercyjnego wykorzystania nazwy Stadionu Miejskiego. Wszystkie powyższe zmiany potwierdza wysokość faktur wystawianych przez Miasto Poznań, które otrzymano w wyniku złożonego wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

W dniu 23 grudnia 2022 roku do umowy dzierżawy zawarto aneks nr 4, dzięki któremu doszło do zmiany podmiotowej w umowie – z uwagi na zawarcie umowy przeniesienia własności zorganizowanej części przedsiębiorstwa pomiędzy Marcellin Management sp. z o.o. a Stadion Poznań sp. z o.o. doszło do zmiany podmiotowej po stronie dzierżawcy. Obecnie stronami obowiązującej umowy dzierżawy po stronie dzierżawcy są KKS Lech Poznań S.A. oraz Stadion Poznań sp. z o.o. Dodatkowo, w dniu 18 kwietnia 2023 roku do umowy dzierżawy zawarto aneks nr 5, według którego Dzierżawca przejął do realizacji obowiązków związanych z wymianą urządzeń elektronicznych stanowiących element infrastruktury Systemu Kontroli Biletów na Stadionie Miejskim w Poznaniu. W związku z przejęciem tego obowiązku przez Dzierżawcę na okres pięciu lat uległa obniżeniu wysokość czynszu w części stałej o kwotę 130.000,00 zł netto rocznie.

Warto zaznaczyć, że pomimo tego, że z infrastruktury sportowej regularnie korzysta jeden zawodowy klub sportowy, to Miasto Poznań nie zapewniło, aby warunki cenowe za korzystanie z infrastruktury były publicznie dostępne – a który to obowiązek nakłada art. 55 ust. 5 rozporządzenia 651/2014.

4.1.1.2.2. Pogoń Szczecin S.A. – umowa dzierżawy

Pogoń Szczecin S.A. poza otrzymywaniem wsparcia finansowego od Miasta Szczecina dzierżawi również Stadion Miejski w Szczecinie, stanowiący własność Miasta Szczecin. W preambułach do właściwych umów, stanowiących uzasadnienie ich zawarcia Miasto Szczecin powołuje się na zadania własne z zakresu kultury fizycznej, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, jak również na treść Uchwały nr LII/989/06 Rady Miasta Szczecin z dnia 14 marca 2006 roku w sprawie przyjęcia polityki kultury fizycznej (S) oraz zmiany uchwały w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Szczecina, pkt 5.2. załącznika do Uchwały, w której to Uchwale stwierdzono, że należy wspierać sport wyczynowy poprzez udostępnianie klubom sportowym gminnych obiektów sportowych z zastosowaniem ulg preferencyjnych. W latach 2017-2021 Pogoń Szczecin S.A. zawierała coroczne umowy dzierżawy z Miastem Szczecin, których przedmiotem była dzierżawa działek zabudowanych stadionem piłkarskim, sześcioma boiskami treningowymi (w tym jednym ze sztuczną nawierzchnią), infrastrukturą szatniową, drogą oraz parkingiem z kasami biletowymi. Dodatkowo przedmiotem dzierżawy były prawa do Systemu Identyfikacji Kibica i Sprzedaży Biletów oraz Systemu Monitoringu Wizyjnego Imprez Masowych. Pogoń Szczecin była zobowiązana do każdorazowego udostępnienia przedmiotu dzierżawy na żądanie Miasta Szczecin, przy czym odmowa udostępnienia mogła nastąpić tylko w przypadku rozgrywania planowanych meczów pierwszej drużyny Pogoni Szczecin. Tytułem czynszu dzierżawnego Pogoń zobowiązywała się do zapłaty miesięcznego czynszu dzierżawnego: w okresie od 1 lipca 2017 roku do 30 września 2019 roku w kwocie 1.000,00 zł netto miesięcznie, a w okresie od 1 października 2019 roku do 31 marca 2021 roku w kwocie 1.500,00 zł netto miesięcznie. Pogoń Szczecin S.A. zobowiązała się również do zapłaty należności z tytułu wszelkich kosztów związanych ze zużyciem energii elektrycznej, ciepłej, wody, kanalizacji oraz wywozu odpadów, jak również należności za podgrzewanie murawy. Dodatkowo w umowie z 1 października 2019 roku przewidziano, że Gmina Szczecin zobowiązuje się zapewnić, aby przedmiot dzierżawy pozostawał przez cały okres trwania umowy w stanie przydatnym do

umówionego użytku, tj. do organizacji meczów ligowych oraz pucharowych drużyn Pogoni Szczecin. W ramach tego obowiązku Miasto Szczecin zobowiązało się do zapewnienia należytego stanu płyt trawiastych objętych przedmiotem dzierżawy (strzyżenie, walcowanie, nawożenie, łatanie ubytków, dosiewy, piaskowanie), wyznaczenie linii na boisku do gry, wyposażenie boisk w bramki, siatki, piłkochwyty, ławki, zapewnienie telebimu o wymiarach nie mniejszych niż 3 metry na 5 metrów oraz systemu nagłaśniania głównego boiska. W przypadku zaniechań ze strony Miasta Szczecin i wykonania tych obowiązków przez Pogoń Szczecin S.A. Miasto Szczecin zobowiązywało się do zwrotu kosztów wykonania tych czynności, jednak nie więcej niż 630.000,00 zł brutto⁷⁹⁸. W praktyce oznaczało to bieżące utrzymywanie przedmiotu dzierżawy przez Miasto Szczecin w znaczącej części.

Warto zaznaczyć, że w treści obu umów brak jest postanowień co do prawa pobierania pożytków – w orzecznictwie został wyrażony pogląd, zgodnie z którym pomimo określenia umowy jako umowy dzierżawy brak zapisu w jej treści prawa dzierżawcy do pobierania pożytków, które ma fundamentalne znaczenie dla umowy dzierżawy, czym w istotny sposób różni ją od umowy najmu, przesądza o innej, niż nazwana przez strony, kwalifikacji stosunku prawnego⁷⁹⁹. Pogoń Szczecin S.A. pobierała jednak m.in. przychody ze sprzedaży biletów, co *per facta concludentia* należy uznać za wykonywanie umowy dzierżawy w zakresie ustalonym przez strony.

W dniu 14 kwietnia 2021 roku pomiędzy stronami została zawarta kolejna umowa dzierżawy, która obowiązywała do 26 września 2023 roku. Jej przedmiotem była dzierżawa gruntów, na których znajdował się Stadion Miejski w Szczecinie wraz z nieruchomościami przyległymi, które oznaczone były na załączniku graficznym, stanowiącym załącznik do umowy dzierżawy, wraz z wyposażeniem, którego wykaz również stanowił załącznik do umowy dzierżawy (m.in. hala pneumatyczna, kasy, toalety przenośne, parkingi, szatnie, instalacje, oświetlenie, okablowanie, bramki, siatki, krzeselka, sprzęt do utrzymania boisk, ławki). Przedmiot umowy został wydzierżawiony na rzecz Pogoń Szczecin S.A. wyłącznie w celu prowadzenia na nim działalności sportowej, dopuszczono jedynie działalność gastronomiczną, handlową oraz rozrywkową, jednak wyłącznie jako towarzyszącą działalności sportowej. Czynsz dzierżawny określono na 18.959,27 zł netto miesięcznie, każdorazowo powiększony o właściwą stawkę podatku VAT. Wysokość czynszu mogła być corocznie

⁷⁹⁸ Kwota ta była dwukrotnie aneksowana: w aneksie z dnia 28 sierpnia 2020 roku podniesiono ją do 910.000,00 zł brutto, a w aneksie z dnia 1 grudnia 2020 roku podniesiono ją do 1.240.000,00 zł brutto.

⁷⁹⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 23 marca 2007 roku, I ACa 56/07.

podwyższana w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych w okresie trzech pierwszych kwartałów roku poprzedzającego podwyższenie stawki, w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego lub o sumę tych wskaźników, jeśli w kolejnych po sobie latach opłaty nie zostały zwaloryzowane. Poza czynszem dzierżawnym Pogoń Szczecin S.A. zobowiązała się do ponoszenia wszystkich kosztów związanych z funkcjonowaniem przedmiotu dzierżawy, w tym do ponoszenia właściwych obciążeń publicznoprawnych oraz opłat za energię elektryczną, gaz, wodę, ścieki, wywóz odpadów komunalnych oraz dostawę ciepła, jak również do dokonywania niezbędnych przeglądów obiektów i budowli, utrzymania i konserwacji przedmiotu dzierżawy. W umowie zastrzeżono również ściśle określone przypadki, w których Miasto Szczecin lub podmiot przez Miasto Szczecin wskazany będzie miał prawo do korzystania z przedmiotu dzierżawy, nie więcej jednak niż 25 dni w roku. Pogoń Szczecin S.A. została również zobowiązana do podnajmowania lub poddzierżawiania na równych i niedyskryminujących zasadach określonych Uchwałą Rady Miasta Szczecina przedmiotu dzierżawy klubom piłkarskim i stowarzyszeniom, których działalność wiąże się ze szkoleniem dzieci i młodzieży w zakresie gry w piłkę nożną oraz lokalnym klubom piłkarskim biorącym udział w rozgrywkach na różnych poziomach lig piłkarskich. Każdy przypadek naruszenia tego postanowienia wiązał się z koniecznością zapłaty kary umownej w wysokości 1.500,00 zł. **Miasto Szczecin zastrzegło również, że przysługuje mu wyłączne prawo do określenia i zmiany oficjalnej nazwy Stadionu Miejskiego wraz z logotypem oraz do rozporządzania tymi prawami i czerpania z nich pożytków.** Pogoń Szczecin S.A. uprawniona była jednak do umieszczania w granicach przedmiotu dzierżawy szyldów dotyczących swojego przedsiębiorstwa, jak również reklam swoich kontrahentów. Umowa mogła być rozwiązana na podstawie porozumienia stron bądź z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia w przypadkach wskazanych w umowie lub bez zachowania okresu wypowiedzenia w przypadku opóźnienia w zapłacie czynszu dzierżawnego za dwa pełne okresy płatności lub w przypadku braku dbałości o przedmiot dzierżawy.

W latach 2016-2022 Stadion Miejski w Szczecinie przeszedł generalny remont, którego całkowity koszt poniesiony przez Miasto Szczecin wyniósł 389.121.416,55 zł⁸⁰⁰. 26 września 2023 roku została zawarta nowa umowa dzierżawy pomiędzy Miastem Szczecin a Pogoń Szczecin S.A., dotycząca tych samych nieruchomości, tj. stadionu wraz z otaczającymi go

⁸⁰⁰ Źródło: odpowiedź Urzędu Miasta Szczecin na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 26 czerwca 2024 roku (materiały własne zgromadzone do rozprawy doktorskiej).

gruntami oraz infrastrukturą, w celu korzystania z przedmiotu dzierżawy zgodnie z jego funkcją sportową. Umowę zawarto w wyniku przeprowadzonego przetargu na okres 12 lat. Czynsz określono na kwotę 51.005,29 zł netto miesięcznie, czyli 62.736,51 zł brutto. Od dnia 1 stycznia 2024 roku czynsz podniesiono do kwoty 57.737,99 zł netto miesięcznie, czyli 71.017,73 zł brutto, na podstawie stosownych postanowień odnoszących się do waloryzacji czynszu o wskaźnik wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych, publikowany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Pogoń Szczecin S.A. zobowiązała się do ponoszenia wszystkich kosztów związanych z funkcjonowaniem przedmiotu dzierżawy, w tym obciążeń publicznoprawnych oraz kosztów mediów. Zachowane zostały postanowienia dotyczące umieszczania reklam Pogoni Szczecin S.A., jak również zobowiązania dotyczące udostępniania infrastruktury przez 25 dni w roku Miastu Szczecin, dokonano jednak ograniczeń czasowych w stosunku do płyty głównej na stadionie – do 1,5 godziny w ciągu doby. Podniesiono również wysokość kary umownej w przypadku naruszeń postanowień dotyczących udostępniania boisk przez Pogoń Szczecin – do 10.000,00 zł. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku poprzednio obowiązującej umowy dzierżawy, Miasto Szczecin **zastrzegło również, że przysługuje mu wyłączne prawo do określenia i zmiany oficjalnej nazwy Stadionu Miejskiego, zaś umowa sponsorska ze sponsorem tytularnym zostanie każdorazowo zawarta przez Miasto Szczecin.** Pogoń Szczecin S.A. nie była zobowiązana w żaden sposób do ulepszania przedmiotu dzierżawy na swój koszt, a w przypadku ulepszenia przedmiotu dzierżawy i zatrzymania tych ulepszeń przez Miasto Szczecin wartość ulepszeń miała zostać określona przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego. Umowa mogła być rozwiązana na podstawie porozumienia stron bądź z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia w przypadkach wskazanych w umowie lub bez zachowania okresu wypowiedzenia w przypadku opóźnienia w zapłacie czynszu dzierżawnego za dwa pełne okresy płatności lub w przypadku braku dbałości o przedmiot dzierżawy.

4.1.1.2.3. Poznańskie Stowarzyszenie Żużla – umowa najmu

Dzierżawa to nie jedyna umowa obligacyjna dotycząca infrastruktury sportowej wykorzystywana w stosunkach pomiędzy podmiotami rynku sportowego a organami władzy publicznej. Na podstawie umowy najmu ze stadionu w Poznaniu korzysta Poznańskie Stowarzyszenie Żużla (PSŻ). Jest to klub żużlowy, który występuje obecnie w I lidze żużlowej (drugi poziom rozgrywkowy w Polsce). Zgodnie z danymi z KRS, Poznańskie Stowarzyszenie

Żużla jest wpisane do Rejestru Przedsiębiorców KRS począwszy od dnia 26 sierpnia 2013 roku, spełnia zatem kryteria uznania go za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego.

PSŻ nie jest właścicielem stadionu żużlowego, na którym rozgrywa swoje mecze domowe – wynajmuje go od Miasta Poznania, zawierając corocznie umowę najmu. W latach 2016-2022 treść umów najmu była identyczna. Każdorazowo w jej ramach przedmiotem umowy było korzystanie przez PSŻ ze stadionu, zlokalizowanego w Poznaniu przy ul. Warmińskiej 1 wraz całą ulokowaną na nim infrastrukturą (tor żużlowy, maszyna startowa, wieżyczka sędziowska, bandy, zegary, kasy biletowe, szatnie dla drużyn wraz z prysznicami z ciepłą i zimną wodą, park maszyn, dostępem do punktu czerpania wody, melexu oraz traktora). Każdorazowe przekazywanie przedmiotu najmu odbywa się przed i po zawodach, potwierdzane stosownymi protokołami zdawczo-odbiorczymi. Umowa regulowała każdorazowo wzajemne obowiązki Wynajmującego i Najemcy związane z organizacją zawodów o mistrzostwo właściwej ligi żużlowej oraz organizacji imprez masowych.

Wynagrodzenie dla Wynajmującego każdorazowo regulował § 7 umowy. Jego składniki wyszczególnia poniższa tabela. Wysokość świadczeń w niej zawartych potwierdzają faktury otrzymane w ramach złożonego wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wynagrodzenie za zawody w ramach Drużynowych Mistrzostw Polski (impreza masowa)	1620,00 zł netto + VAT	2500,00 zł netto + VAT	2500,00 zł netto + VAT	2500,00 zł netto + VAT	2500,00 zł netto + VAT	2500,00 zł netto + VAT	3000,00 zł netto + VAT
Wynagrodzenie za zawody w ramach Drużynowych Mistrzostw Polski (pozostałe zawody)			1500,00 zł netto + VAT	1500,00 zł netto + VAT	1500,00 zł netto + VAT	1500,00 zł netto + VAT	2000,00 zł netto + VAT
Wynagrodzenie za przeprowadzenie zawodów młodzieżowych	1220,00 zł netto + VAT	1500,00 zł netto + VAT	1000,00 zł netto + VAT	1000,00 zł netto + VAT	1000,00 zł netto + VAT	1000,00 zł netto + VAT	1500,00 zł netto + VAT
Wynagrodzenie za godzinę zajęć treningowych	150,00 zł netto + VAT	200,00 zł netto + VAT	200,00 zł netto + VAT	200,00 zł netto + VAT	200,00 zł netto + VAT	200,00 zł netto + VAT	250,00 zł netto + VAT
Wynagrodzenie za motogodzinę najmu traktora	100,00 zł netto + VAT	100,00 zł netto + VAT	100,00 zł netto + VAT	100,00 zł netto + VAT	100,00 zł netto + VAT	100,00 zł netto + VAT	100,00 zł netto + VAT
Wynagrodzenie za godzinę najmu melexa				50,00 zł netto + VAT	50,00 zł netto + VAT	50,00 zł netto + VAT	50,00 zł netto + VAT

Tabela nr 5 – składniki wynagrodzenia należnego Miastu Poznań od PSŻ w latach 2016-2022 w ramach najmu stadionu żużlowego

W ramach umowy PSŻ uprawniony jest również każdorazowo do nieodpłatnego korzystania z powierzchni reklamowej zlokalizowanej na terenie stadionu, z zastrzeżeniem, że powierzchnie reklamowe pozostaną do dyspozycji Wynajmującego na okres pomiędzy zaplanowanymi zawodami.

4.1.1.3. Objęcie udziałów lub akcji

Jak wskazano w rozdziale III niniejszej dysertacji, powszechnie stosowaną metodą wsparcia na rzecz podmiotów rynku sportowego jest objęcie udziałów lub akcji w podmiocie będącym beneficjentem wsparcia. Jest to metoda często wykorzystywana w przypadku, gdy klub sportowy znajduje się w kłopotach finansowych i konieczne jest szybkie dokapitalizowanie pieniędzmi, które posłużą bieżącej działalności. Objęcie udziałów lub akcji może również znaleźć zastosowanie w sytuacji, w której podmiot rynku sportowego jest dłużnikiem wobec organu władzy publicznej – wtedy dochodzi do konwersji zadłużenia odpowiednio na akcje bądź udziały.

4.1.1.3.1. Objęcie udziałów lub akcji – Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A., Korona Kielce S.A., Górnik Zabrze S.A.

Obejmowanie udziałów lub akcji (w szczególności w klubach sportowych w Polsce) jest zjawiskiem powszechnym. Wśród wszystkich klubów Ekstraklasy piłkarskiej, do których rozesłano zapytanie w 2022 oraz 2024 roku przy kolekcjonowaniu materiałów do rozprawy doktorskiej co najmniej pięć z nich (Piaś Gliwice, Górnik Zabrze, Śląsk Wrocław, Wisła Płock, Korona Kielce) posiadało miasto w gronie swoich akcjonariuszy⁸⁰¹. Omówione zostaną trzy z nich – dwie dotyczą klubów piłkarskich, jedna klubu żużlowego.

Korona S.A. to klub polskiej Ekstraklasy, który w sezonie 2023/2024 zajął w niej 15. miejsce. To klub, którego większościami akcjonariuszem jest miasto i który regularnie korzysta z miejskiego wsparcia. Zgodnie z danymi z KRS Korona S.A. jest spółką akcyjną działającą w celu osiągnięcia zysku, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w

⁸⁰¹ Od tylu klubów autor niniejszej dysertacji otrzymał umowy i zestawienia w odpowiedzi na skierowane wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Nie można jednak wykluczyć, że umów takich zawarto więcej bądź zawarto je we wcześniejszym okresie przed nadesłaniem wniosku.

rozumieniu prawa unijnego. Od 2016 roku do 2024 roku Korona S.A. dziewięciokrotnie podwyższyła swój kapitał zakładowy, za łączną cenę emisyjną akcji w kwocie 36.958.000,00 zł. Porządek jego podwyższania przedstawia poniższa tabela, przy czym należy zaznaczyć, że każda emisja akcji odbywała się na zasadach subskrypcji prywatnej, zaś wszystkie akcje były każdorazowo oferowane Gminie Kielce.

	Data podwyższenia kapitału zakładowego	Cena emisyjna akcji	Kapitał zakładowy Korona S.A. po podwyższeniu
2016	15.01.2016	3.800.000,00 zł	64.900.000,00 zł
2017	05.01.2017	3.000.000,00 zł	67.900.000,00 zł
2019	09.03.2019	6.562.000,00 zł	74.462.000,00 zł
2020	04.08.2020	5.141.000,00 zł	79.603.000,00 zł
2020	06.11.2020	4.955.000,00 zł	84.558.000,00 zł
2021	07.12.2021	3.500.000,00 zł	88.058.000,00 zł
2022	08.04.2022	2.500.000,00 zł	90.558.000,00 zł
2023	31.10.2023	3.000.000,00 zł	93.558.000,00 zł
2024	31.05.2024	4.500.000,00 zł	98.058.000,00 zł

Tabela nr 6 – podwyższenia kapitału zakładowego Korona S.A. w latach 2016-2024 (objęcie akcji przez Miasto Kielce)

Poza tym Korona S.A. regularnie korzystała ze wsparcia finansowego w formie dotacji. Choć treść umów regulujących ścieżkę dotacyjną nie została udostępniona autorowi dysertacji (wydano decyzję odmawiającą udostępnienia informacji publicznej), to przedstawiono kwoty, na które zostało udzielone wsparcie. I tak, poza objęciem akcji, na rzecz Korony przekazano: w roku 2016 1.315.000,00 zł, w 2017 roku 3.017.270,00 zł, w 2018 roku 2.500.000,00 zł, w 2019 roku 2.500.000,00 zł, w 2020 roku 2.500.000,00 zł, w 2021 roku 2.500.000,00 zł, a w 2022 roku (do dnia 4 listopada 2022 roku) 1.880.000,00 zł. Łącznie zatem w latach 2016-2022 Miasto Kielce przekazało na rzecz Korona S.A. co najmniej 16.212.270,00 zł, zaś z kwotą pochodzącą z łącznych cen emisyjnych akcji przekazane przez Kielce kwoty na rzecz Korona S.A. to 45.670.270,00 zł.

Górnik Zabrze S.A. również jest klubem ekstraklasowym w piłce nożnej, który w sezonie 2023/2024 zajął w niej szóste miejsce. To klub, którego większościami akcjonariuszem jest miasto i który regularnie korzysta z miejskiego wsparcia. Zgodnie z danymi z KRS Górnik Zabrze S.A. jest spółką akcyjną działającą w celu osiągnięcia zysku, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego. Od 2016 roku do 2022 roku Górnik Zabrze S.A. sześciokrotnie podwyższył swój kapitał zakładowy, za

łącną cenę emisyjną akcji 58.740.900,00 zł. Porządek jego podwyższania przedstawia poniższa tabela, przy czym należy zaznaczyć, że każda emisja akcji odbywała się na zasadach subskrypcji prywatnej, zaś wszystkie akcje były każdorazowo oferowane Miastu Zabrze.

	Liczba akcji Miasta Zabrze w Górnik Zabrze S.A. na koniec roku	Cena emisyjna akcji uiszczona przez Miasto Zabrze w danym roku	Łączna wartość akcji Miasta Zabrze w Górnik Zabrze S.A. na koniec roku
2016	375 889	2.800.000,00 zł	37.588.900,00 zł
2017	720 889	34.500.000,00 zł	72.088.900,00 zł
2018	765 161	4.427.200,00 zł	76.516.100,00 zł
2019	806 942	4.178.100,00 zł	80.694.200,00 zł
2020	850 439	4.349.700,00 zł	85.043.900,00 zł
2021	850 439	0,00 zł	85.043.900,00 zł
2022	935 298	8.485.900,00 zł	93.529.800,00 zł
2023	975 298	4.000.000,00 zł	97.529.800,00 zł

Tabela nr 7 – podwyższenia kapitału zakładowego Górnik Zabrze S.A. w latach 2016-2023

Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A. jest klubem, który występuje obecnie w Ekstralidze żużlowej – w sezonie 2023 zajęła w niej siódme miejsce. Zgodnie z danymi z KRS Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A. jest spółką akcyjną działającą w celu osiągnięcia zysku, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego. Od 2016 roku do 2022 roku Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A. siedemnastokrotnie podwyższyła swój kapitał zakładowy, za łączną cenę emisyjną akcji w wysokości 27.285.000,00 zł. Porządek jego podwyższania przedstawia poniższa tabela, przy czym należy zaznaczyć, że każda emisja akcji odbywała się na zasadach subskrypcji prywatnej, zaś wszystkie akcje były każdorazowo oferowane Miastu Grudziądz.

	Data podwyższenia kapitału zakładowego	Cena emisyjna akcji	Kapitał zakładowy Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A. po podwyższeniu
2016	10.03.2016	750.000,00 zł	5.226.000,00 zł
2016	28.04.2016	750.000,00 zł	5.976.000,00 zł
2016	27.10.2016	785.000,00 zł	6.761.000,00 zł
2017	13.04.2017	1.500.000,00 zł	8.261.000,00 zł
2017	24.08.2017	1.000.000,00 zł	9.261.000,00 zł
2018	27.03.2018	2.500.000,00 zł	11.761.000,00 zł
2019	18.04.2019	2.500.000,00 zł	14.261.000,00 zł
2020	02.03.2020	2.000.000,00 zł	16.261.000,00 zł

2021	19.02.2021	2.000.000,00 zł	18.261.000,00 zł
2021	07.09.2021	1.500.000,00 zł	19.761.000,00 zł
2022	08.02.2022	2.000.000,00 zł	21.761.000,00 zł
2022	27.09.2022	1.000.000,00 zł	22.761.000,00 zł
2023	14.02.2023	2.000.000,00 zł	24.761.000,00 zł
2023	01.09.2023	2.000.000,00 zł	26.761.000,00 zł
2024	02.02.2024	1.000.000,00 zł	27.761.000,00 zł
2024	22.03.2024	2.500.000,00 zł	30.261.000,00 zł
2024	11.07.2024	1.500.000,00 zł	31.761.000,00 zł

*Tabela nr 8 – podwyższenia kapitału zakładowego Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A.
w latach 2016-2024*

4.1.1.3.2. Konwersja długu na akcje – WKS Śląsk Wrocław S.A.

Przed omówieniem kolejnego przykładu przypomnieć należy, że wsparcie na rzecz podmiotów rynku sportowego polegające na objęciu udziałów bądź akcji może nastąpić nie tylko poprzez uiszczenie ceny emisyjnej akcji, ale również w drodze konwersji długu na akcje. Do takiej sytuacji doszło we Wrocławiu pomiędzy Gminą Wrocław a WKS Śląsk Wrocław S.A.

WKS Śląsk Wrocław S.A. to klub polskiej piłkarskiej Ekstraklasy, który w sezonie 2023/2024 zajął w niej drugie miejsce. To klub, którego większościovym akcjonariuszem jest miasto i który regularnie korzysta z miejskiego wsparcia. Zgodnie z danymi z KRS WKS Śląsk Wrocław S.A. jest spółką akcyjną działającą w celu osiągnięcia zysku, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego.

W 2016 roku Gmina Wrocław posiadała w stosunku do WKS Śląsk Wrocław S.A. niespłaconą wierzytelność w kwocie 6.000.000,00 zł z tytułu umowy pożyczki, zawartej w dniu 27 kwietnia 2012 roku. WKS Śląsk Wrocław S.A. nie miał bieżących środków, które pozwoliłyby na spłatę zadłużenia. W związku z tym Prezydent Wrocławia na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g., w zw. z art. 12 ust. 1 u.g.k. w dniu 5 maja 2016 roku wydał zarządzenie⁸⁰², w którym wskazał, że Gmina Wrocław pokryje podwyższony kapitał zakładowy spółki WKS „Śląsk Wrocław” Spółka Akcyjna w wysokości 6.000.000 zł poprzez potrącenie wierzytelności

⁸⁰² Zarządzenie Prezydenta Wrocławia nr 4268/16 z dnia 5 maja 2016 roku w sprawie pokrycia podwyższonego kapitału zakładowego spółki Wrocławski Klub Sportowy „Śląsk Wrocław” Spółka Akcyjna.

przysługującej spółce WKS „Śląsk Wrocław” Spółka Akcyjna od Gminy Wrocław z tytułu należnej wpłaty na poczet akcji serii O z wierzytelnością w kwocie 6.000.000,00 zł przysługującą Gminie Wrocław wobec spółki WKS „Śląsk Wrocław” Spółka Akcyjna z tytułu zwrotu części pożyczki udzielonej na podstawie umowy pożyczki nr 1/2012 zawartej w dniu 27 kwietnia 2012 r.

W tym samym dniu WKS Śląsk Wrocław S.A. zwołał Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie spółki, na którym dokonał podwyższenia kapitału zakładowego z kwoty 45.428.000,00 zł do kwoty 51.428.000,00 zł, tj. o kwotę 6.000.000,00 zł, poprzez emisję 6.000 akcji imiennych serii O od numeru 0001 do numeru 6000 o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda. Wyłączono w całości prawo pierwszeństwa dotychczasowych akcjonariuszy Spółki do objęcia akcji nowej emisji w podwyższonym kapitale zakładowym w stosunku do liczby posiadanych akcji – wszystkie akcje zostały objęte w ramach subskrypcji prywatnej przez Gminę Wrocław. Cenę emisyjną wszystkich akcji ustalono na poziomie 6.000.000,00 zł. 5 maja 2016 roku zawarto również umowę objęcia akcji pomiędzy WKS Śląsk Wrocław S.A. a Gminą Wrocław, na podstawie której doszło do objęcia przez Gminę Wrocław rzeczonych akcji.

Ostatnim elementem transakcji było zawarcie pomiędzy WKS Śląsk Wrocław S.A. a Gminą Wrocław umowy potrącenia w dniu 5 maja 2016 roku. Na jej podstawie strony uznały swoje wzajemne wierzytelności oraz dokonały potrącenia wierzytelności Spółki (WKS Śląsk Wrocław S.A.) z wierzytelnością Akcjonariusza (Gmina Wrocław). Wskutek potrącenia wierzytelność Spółki oraz wierzytelność Akcjonariusza zostały umorzone w całości.

4.1.1.4. Pożyczki

4.1.1.4.1. Śląsk Wrocław S.A.

Śląsk Wrocław S.A. zawarł również z Miastem Wrocław w dniu 21 lipca 2023 roku umowę pożyczki, między innymi na podstawie uchwały Rady Miejskiej Wrocławia nr LXXI/1831/23 z dnia 13 lipca 2023 roku w sprawie budżetu Miasta na 2023 rok⁸⁰³, w której wyraziła ona zgodę na udzielenie pożyczki w wysokości do 20.000.000,00 zł, której spłata miała nastąpić do 31 grudnia 2024 roku. Zgodnie z jej treścią Miasto Wrocław zobowiązało się

⁸⁰³ Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2023 roku, poz. 4578.

udzielić Śląsk Wrocław S.A. pożyczki na warunkach określonych umową do kwoty 8.300.000,00 zł. Pożyczkodawca w umowie dopuścił możliwość podwyższenia kwoty pożyczki do wysokości nie przekraczającej kwoty 20.000.000,00 zł, o ile Śląsk Wrocław S.A. przedstawi realne zabezpieczenia, z których Miasto Wrocław będzie w stanie się zaspokoić w przypadku ewentualnego braku spłat pożyczki. Uruchomienie pożyczki miało nastąpić po skutecznym ustanowieniu zabezpieczeń w postaci weksła własnego *in blanco* wraz z deklaracją wekslową oraz oświadczeniu dłużnika o poddaniu się egzekucji zawartym w formie aktu notarialnego, zgodnie z art. 777 § 1 pkt 5 k.p.c. Pożyczka była wypłacana w kilku transzach. Każdorazowo do wniosku o wypłatę transzy Śląsk Wrocław S.A. zobowiązany był do przedstawienia wykazu zobowiązań przewidzianych do sfinansowania ze środków uzyskanych z danej transzy, analizę przepływów pieniężnych (*cash flow*) na minimum kolejne 3 miesiące funkcjonowania Spółki, z uwzględnieniem stanu środków pieniężnych, kosztów i przychodów oraz zobowiązań spółki, z których będzie wynikało zapotrzebowanie na transzę pożyczki do wypłaty oraz oświadczenie podpisane przez Zarząd Spółki i głównego księgowego Spółki, że środki otrzymane z poprzedniej transzy zostały wykorzystane wyłącznie na cele wskazane w poprzednim wniosku o wypłatę transzy, jak również tabelaryczne zestawienie faktur i innych dowodów księgowych potwierdzających wysokość i zasadność poniesionych lub do poniesienia przez Spółkę wydatków, które stanowią podstawę rozliczenia pożyczki.

Pożyczka była oprocentowana w stosunku rocznym, według zmiennej stopy procentowej. Stopa procentowa równa była wysokości stawki bazowej, powiększonej o stałą marżę w wysokości 1,5 punktu procentowego. Stawkę bazową dla każdego miesiąca kalendarzowego pożyczki stanowiła stopa oprocentowania WIBOR dla 1-miesięcznych depozytów w polskim złotym na rynku międzybankowym, ogłaszana przez Reuters na stronie WIBO, z ostatniego notowania w miesiącu poprzedzającym miesiąc, za który naliczone będą odsetki. Odsetki od udzielonej pożyczki miały być spłacane miesięcznie, w terminie do ostatniego dnia roboczego każdego miesiąca. Pożyczka miała zostać zwrócona w wysokości odpowiadającej kwocie jej udzielenia w ratach określonych umową. Całość miała zostać zwrócona do dnia 30 czerwca 2024 roku. W przypadku opóźnienia w spłacie pożyczki, Miasto zastrzegło sobie prawo do naliczania ustawowych odsetek za opóźnienie w płatności.

Do umowy zawarto trzy aneksy⁸⁰⁴, z czego dla oceny omawianej umowy pożyczki istotne są aneksy pierwszy i trzeci. Pierwszy z nich został zawarty w dniu 16 października 2023

⁸⁰⁴ Każdy z wyżej wskazanych aneksów odsuwał w czasie konieczność całkowitej spłaty pożyczonego kapitału.

roku i za jego pomocą podniesiono kwotę pożyczki do kwoty 13.300.000,00 zł oraz ustalono nowy harmonogram spłaty pożyczki, w którym wydłużono termin jej ostatecznej spłaty do dnia 20 listopada 2024 roku. Zmianę uzasadniono pojawieniem się nowych wierzytelności przysługujących Śląsk Wrocław S.A., między innymi pochodzących z tytułu zawartych umów najmu powierzchni reklamowej Stadionu Miejskiego we Wrocławiu oraz pozyskanego prawa do dwóch wypłat generujących dodatkowe przychody od podmiotu zarządzającego rozgrywkami Ekstraklasy mężczyzn w piłce nożnej, tj. Ekstraklasa S.A. Powołano się również na umowę transferu definitywnego zawartego z Raków Częstochowa S.A., w ramach której oczekiwano dodatkowych przychodów. Dodatkowo zobowiązano się do dokonania przelewu wierzytelności na Miasto Wrocław w kwocie 4.890.000,00 zł, przysługujących Śląsk Wrocław S.A. z tytułu wynajmu powierzchni reklamowej Stadionu Miejskiego we Wrocławiu.

Trzeci aneks został zawarty w dniu 15 lutego 2024 roku. W preambule do niego wskazano, że Śląsk Wrocław S.A. jest dłużnikiem Miasta Wrocławia z tytułu umowy pożyczki na łączną kwotę 13.300.000,00 zł. Zaznaczono również, że w dniu 29 grudnia 2023 roku podjęta została uchwała nr 5/NZW/2023 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki Śląsk Wrocław S.A. w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki o kwotę 7.500.000,00 zł, jak również że umową objęcia akcji z dnia 29 grudnia 2023 roku Miasto Wrocław będące akcjonariuszem Śląsk Wrocław S.A. objęło wyemitowane akcje serii „Z” na kwotę 7.500.000,00 zł, co stanowiło podstawę do potrącenia wzajemnych wierzytelności, wskutek czego wierzytelność Śląsk Wrocław S.A. z tytułu pokrycia akcji serii „Z” umorzyła się w całości, a wierzytelność Miasta Wrocławia z tytułu udzielonej Śląsk Wrocław S.A. pożyczki umorzyła się do kwoty 7.500.000,00 zł. Po dokonanych potrąceniu do zapłaty przez Śląsk Wrocław S.A. pozostała kwota 5.200.000,00 zł wraz z odsetkami. Powyższe potwierdza treść pozyskanej umowy potrącenia z dnia 29 grudnia 2023 roku, w której dodatkowo wskazano, że na dzień jej zawarcia Śląsk Wrocław S.A. spłacił kwotę 600.000,00 zł⁸⁰⁵.

W aneksie nr 3 zaznaczono, że na dzień 15 lutego do spłaty z tytułu udzielonej pożyczki pozostała kwota 3.200.000,00 zł wraz z oprocentowaniem. Ustalono, że spłata pozostałej części pożyczki w wyżej wskazanej kwocie nastąpi najpóźniej do dnia 31 marca 2024 roku. Zgodnie z uzyskanymi informacjami z Urzędu Miejskiego Wrocławia udzielona pożyczka została

⁸⁰⁵ W pierwotnej wersji umowy pożyczki do tego dnia Śląsk Wrocław S.A. miał spłacić 1.500.000,00 zł. W aneksie nr 1 z dnia 16 października 2023 roku zwiększono tę kwotę do 1.800.000,00 zł, po czym w aneksie nr 2 z dnia 15 listopada 2023 roku zmniejszono tę kwotę do 600.000,00 zł. Zmian w harmonogramie spłat pożyczki nie uzasadniano w żaden sposób poza powołaniem się na wystąpienie o dokonanie zmian przez Śląsk Wrocław S.A.

w całości rozliczona przez Śląsk Wrocław S.A. zgodnie z treścią zawartych aneksów w dniu 29 marca 2024 roku.

4.1.1.4.2. Wisła Płock S.A.

Wisła Płock S.A. to klub polskiej I ligi, który w sezonie 2023/2024 zajął w niej 7. miejsce. To klub, którego jedynym akcjonariuszem od 2008 roku jest Miasto Płock⁸⁰⁶ i który regularnie korzysta z miejskiego wsparcia. Zgodnie z danymi z KRS Wisła Płock S.A. jest spółką akcyjną działającą w celu osiągnięcia zysku, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego. W latach 2016-2024 Wisła Płock S.A. zawarła z Miastem Płock pięć umów pożyczki na łączną kwotę 8.000.000,00 zł. Zestawienie pożyczonych kwot przedstawia poniższa tabela.

Data/rok zawarcia umowy	Kwota pożyczki	Oprocentowanie	Uwagi
03.07.2017 r.	1.000.000,00 zł	WIBOR 1M+1% w skali roku	Umowny termin spłaty: 31.08.2017 r., dwukrotnie odroczone, najpierw do 30.09.2017 r., później do 20.10.2017 r.
03.07.2018 r.	1.500.000,00 zł	WIBOR 1M+1% w skali roku	Umowny termin spłaty: 15.11.2018 r., odroczone do 20.12.2018 r.
29.11.2019 r.	1.500.000,00 zł	WIBOR 1M+1% w skali roku	Umowny termin spłaty: 24.12.2019 r.
2021 r.	2.000.000,00 zł	<i>brak informacji</i>	<i>brak informacji</i>
2022 r.	2.000.000,00 zł	<i>brak informacji</i>	<i>brak informacji</i>

Tabela nr 9 – umowy pożyczki zawarte pomiędzy Miastem Płockiem a Wisła Płock S.A. w latach 2017-2022

Same umowy pożyczki składały się z trzech elementów: właściwej umowy pożyczki, weksla *in blanco* oraz deklaracji wekslowej do weksla *in blanco*. Celem każdej z umów było udzielenie pożyczki na finansowanie bieżącej działalności Wisła Płock S.A. Każda z pożyczek oprocentowana była według stawki WIBOR 1M⁸⁰⁷ + 1% w skali roku. W przypadku opóźnienia w spłacie pożyczki Miasto Płock było uprawnione do pobierania odsetek od niespłaconej kwoty od dnia następującego po dniu, w którym powinna nastąpić spłata do dnia dokonania spłaty.

⁸⁰⁶ Źródło: sprawozdanie finansowe dotyczące działalności Spółki Wisła Płock S.A. w 2023 roku.

⁸⁰⁷ WIBOR – stawka oprocentowania pożyczek na rynku międzybankowym w Polsce. Wysokość WIBOR ustalana jest w każdy dzień roboczy. WIBOR jest publikowany codziennie przez Narodowy Bank Polski i odnosi się do różnych okresów, takich jak 1M, 3M czy 6M. WIBOR 1M to stawka oprocentowania jednomiesięcznej pożyczki na rynku międzybankowym. Jeśli do obliczania oprocentowania stosuje się stawkę WIBOR 1M, to w przypadku zmian tego wskaźnika wysokość raty pożyczki będzie się zmieniała co miesiąc. Dla porównania, w przypadku stosowania stawki WIBOR 3M wysokość raty pożyczki zmieniałaby się co 3 miesiące.

Prawnym zabezpieczeniem spłaty pożyczki był weksel własny in blanco wystawiony przez Wisła Płock S.A. wraz z deklaracją wekslową. Każdy z trzech weksli miał następującą treść:

Dnia _____ roku zapłacę bez protestu, za ten własny weksel na zlecenie Gminy – Miasto Płock, Pl. Stary Rynek 1, 09-400 Płock (NIP: 774-313-57-12, REGON: 611016086) kwotę _____ zł (słownie: _____ złotych) tytułem spłaty kwoty pożyczki, odsetek i innych kosztów powstałych w związku z umową pożyczki (tu właściwe oznaczenie umowy oraz dzień jej zawarcia). Weksel płatny jest w Płocku.

Deklaracja wekslowa określała zasady skorzystania z weksla i stanowiła ona zabezpieczenie interesów klubu – pozwalała bowiem uniknąć arbitralnego wypełnienia weksla przez Gminę – Miasto Płock. Deklaracja przewidywała, że Gmina – Miasto Płock ma prawo uzupełnić otrzymany weksel in blanco w każdym czasie w przypadku niedotrzymania terminów spłaty pożyczki, do kwoty niezapłaconych należności z tytułu: spłaty kwoty pożyczki, spłaty odsetek, spłaty dalszych odsetek oraz spłaty ewentualnych innych kosztów mogących powstać z tytułu odpowiedniej umowy pożyczki. Gmina – Miasto Płock miała prawo opatrzenia weksla wymagalną kwotą zadłużenia i datą płatności, z jednoczesnym powiadomieniem Wisły Płock S.A. i wezwaniem do wykupienia uzupełnionego weksla przynajmniej na siedem dni przed terminem płatności weksla.

Jednak w celu uniknięcia konieczności zapłaty odsetek za opóźnienie od niespłaconej kwoty i wykorzystania weksla Gmina – Miasto Płock za pomocą aneksów do umowy odraczała termin spłaty pożyczki, zrzekając się tym samym przychodów z tytułu odsetek za opóźnienie. Na tym tle warto wskazać na orzeczenie Sądu Najwyższego, który wskazał, że możliwe jest jednoczesne naliczanie odsetek ustawowych oraz odsetek za opóźnienie, wywodząc: „Umowa trwa od chwili jej zawarcia, wzmocnionego wydaniem przedmiotu pożyczki (argument z art. 722 KC) aż do jej zwrotu, niezależnie od tego, że strony określiły w umowie, kiedy ten zwrot powinien być nastąpić, a w rzeczywistości nie nastąpił. Niesłuszne jest zatem twierdzenie, że odsetki umowne należą się tylko od chwili zawarcia umowy do terminu jej umówionego zwrotu, a za dalszy okres należą się odsetki ustawowe”⁸⁰⁸.

W dniu 2 lipca 2024 roku w celu uzupełnienia informacji do dysertacji złożono wniosek o udostępnienie treści umów pożyczki zawartych po 2019 roku. W odpowiedzi Urząd Miasta Płocka udostępnił jedynie kwoty, na które opiewały zawarte umowy pożyczki oraz

⁸⁰⁸ Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 17 września 2015 roku, sygn. II CSK 581/14.

poinformował, że pożyczki budżetowe były zaciągane i spłacane przez Wisła Płock S.A. w danym roku obrotowym, w pozostałej części odmówił udostępnienia informacji publicznej.

4.1.1.5. Stypendia – Miasto Radom (Radomiak S.A.)

Radomiak S.A. jest klubem polskiej piłkarskiej Ekstraklasy, który w sezonie 2023/2024 zajął w niej drugie miejsce. To klub, którego akcjonariuszami jest dwóch biznesmenów, Pan Sławomir Stempniewski i Pan Paweł Redestowicz. Klub regularnie korzysta z miejskiego wsparcia. Zgodnie z danymi z KRS Radomiak S.A. jest spółką akcyjną działającą w celu osiągnięcia zysku, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego.

Piłkarze Radomiak S.A. w latach 2022-2024 otrzymywali stypendia sportowe od Miasta Radomia, przyznawane na wniosek składany przez klub. Stypendia były przekazywane w procedurze przewidzianej dwoma uchwałami: uchwałą nr XXXIX/371/2020 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 29 czerwca 2020 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz ustalenia wysokości stypendiów sportowych⁸⁰⁹, znowelizowaną uchwałą nr LXVII/617/2021 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 29 listopada 2021 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIX/371/2020 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 29 czerwca 2020 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz ustalenia wysokości stypendiów sportowych⁸¹⁰. Uchwały przyznające stypendia została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. w zw. z art. 31 u.s. Uchwała dawała możliwość przyznawania zawodnikom oraz trenerom mieszkającym na terenie miasta Radomia oraz uczestniczącym w mających znaczenie dla Miasta Radomia dyscyplinach sportowych olimpijskich (m.in. piłka nożna) oraz paraolimpijskich. Zgodnie z § 2 ust. 3 uchwały stypendium sportowe mogą otrzymać zawodnicy lub trenerzy radomskiego klubu sportowego, osiągający wyniki sportowe określone w § 9 ust 2⁸¹¹, uczestniczący w rozgrywkach ligowych w kategorii seniorów prowadzonych przez polskie lub wojewódzkie związki sportowe oraz sportowe spółki akcyjne w olimpijskich dyscyplinach sportu mających znaczenie dla Miasta Radomia. Stypendium było przyznawane na pisemny wniosek klubu

⁸⁰⁹ Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2020 roku, poz. 7261.

⁸¹⁰ Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2021 roku, poz. 11070.

⁸¹¹ W przypadku piłki nożnej było to uczestnictwo na określonym poziomie rozgrywkowym: Ekstraklasa, I liga, II liga, III liga.

sportowego mającego siedzibę i działającego na terenie miasta Radomia. W opisywanym przypadku stypendia były przyznawane na okres 10 miesięcy (styczeń-czerwiec, wrzesień-grudzień). W przypadku klubu piłkarskiego stypendium (łącznie z trenerem) mogły otrzymać maksymalnie 22 osoby. Kwota stypendium na zawodnika zgodnie z uchwałą wynosiła w przypadku piłki nożnej mężczyzn 16.000,00 zł miesięcznie⁸¹², z tym że kwoty mogły być odpowiednio zwiększone lub zmniejszone w zależności od zawodnika, pod warunkiem nieprzekroczenia ogólnej maksymalnej miesięcznej kwoty stypendiów, o jaką może wnioskować klub na jeden zespół. Warto zaznaczyć, że w przypadku dwóch lub więcej drużyn występujących w tej samej dyscyplinie sportu na terenie Miasta Radomia, stypendium przysługuje tylko zawodnikom tej drużyny, która jest najwyżej sklasyfikowana w rozgrywkach ligowych, jednak zasada ta nie dotyczy piłki nożnej mężczyzn (§ 9 ust. 6 uchwały).

W ramach świadczenia wzajemnego wnioskodawca, który wnioskował w imieniu zawodników o stypendia, był zobowiązany do umieszczania logotypu Marki Radom lub innego, wskazanego przez Miasto Radom na materiałach promocyjnych, w strategicznym miejscu na strojach sportowych, na stronie internetowej oraz informacji o udzielonym wsparciu na profilach w mediach społecznościowych. Warto zaznaczyć, że piłkarze-beneficjenci świadczeń nie byli zobowiązani indywidualnie do żadnych aktywności, poza uczestnictwem w rozgrywkach sportowych.

Kwoty otrzymane w latach 2022-2024 przez zawodników Radomiak S.A. przedstawia poniższa tabela. Należy zaznaczyć, że każdorazowo stypendium otrzymywały 22 osoby, czyli maksymalna możliwa liczba osób, zaś wysokość świadczeń wynosiła od 5.000,00 zł do 25.000,00 zł. Łącznie w okresie od stycznia 2022 roku do czerwca 2024 roku poprzez stypendia przekazano 9.152.000,00 zł.

	Łączna wysokość stypendiów miesięcznie	Łączna wysokość stypendiów rocznie
2022	352.000,00 zł	3.520.000,00 zł
2023	352.000,00 zł	3.520.000,00 zł
2024 (do czerwca)	352.000,00 zł	2.112.000,00 zł

Tabela nr 10 – kwoty stypendiów sportowych otrzymanych przez zawodników Radomiak S.A. od Miasta Radomia w latach 2022-2024

⁸¹² Dla porównania, w przypadku piłki nożnej kobiet kwota była dziesięć razy mniejsza i wynosiła 1.600,00 zł miesięcznie.

Należy podkreślić, że beneficjentami świadczeń był zarówno klub, jak i jego zawodnicy, którzy zgodnie z informacjami pozyskanymi z biura Prezydenta Miasta Radomia prowadzą działalność gospodarczą. Mimo tego, że stypendia były przyznawane każdorazowo indywidualnie przez Prezydenta Miasta Radomia, to nie ma wątpliwości, że beneficjentem świadczeń był również klub – zawodnicy nie byłiby w stanie złożyć wniosku o stypendium, gdyby nie byli zatrudnieni przez Radomiak S.A., który był jedynym uprawnionym podmiotem do złożenia wniosku o przyznanie stypendium.

4.1.1.6. Promocja poprzez sport – umowy sponsorskie

Umowy dotyczące promocji poprzez sport (przypominające w swojej konstrukcji umowy sponsorskie) to prawdopodobnie najczęściej wykorzystywane umowy w relacjach pomiędzy organami władzy publicznej a podmiotami rynku sportowego – z uwagi na największą elastyczność w ich stosowaniu. Organy władzy publicznej w treści tych umów nie są bowiem związane szczegółowymi przepisami u.s., u.d.p.p. czy innych właściwych ustaw, zaś same umowy zawierane są na podstawie art. 353¹ k.c. jako umowy nienazwane. Uzupełniająco w procedurze ich zawierania wykorzystuje się przepisy p.z.p.

4.1.1.6.1. Włókniarz Częstochowa S.A. oraz Stowarzyszenie Częstochowski Klub Motocyklowy „Włókniarz”

Włókniarz Częstochowa S.A. to klub żużlowy, który występuje obecnie w Ekstralidze żużlowej. Zgodnie z danymi z KRS, Włókniarz Częstochowa S.A. jest spółką akcyjną wpisaną do rejestru przedsiębiorców, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego. Włókniarz Częstochowa S.A. powstała w dniu 13 grudnia 2016 roku i od 2017 roku w rozgrywkach żużlowej Ekstraligi zajęła miejsce Stowarzyszenia Częstochowski Klub Motocyklowy „Włókniarz”. Stowarzyszenie jednak wciąż istnieje i jest powiązane osobowo i organizacyjnie z Włókniarz Częstochowa S.A. – prezesem zarówno spółki, jak i stowarzyszenia jest ta sama osoba, Pan Michał Świącik. Zarówno Włókniarz Częstochowa S.A. oraz Stowarzyszenie Częstochowski Klub Motocyklowy „Włókniarz” regularnie otrzymują wsparcie finansowe od miasta Częstochowa.

Włókniarz Częstochowa S.A. (Wykonawca) w latach 2017-2024 zawarła siedem umów z Gminą Miastem Częstochowa (Zamawiający), których przedmiotem każdorazowo była realizacja usługi pn. „Promocja miasta poprzez sport – żużel: Promocja Częstochowy poprzez żużlową drużynę ligową, biorącą udział w rozgrywkach Ekstraligi Żużlowej oraz podczas innych ogólnopolskich/międzynarodowych zawodach żużlowych”. W ramach usługi Wykonawca każdorazowo zobowiązywał się do promocji Miasta Częstochowy poprzez używanie nazwy „Częstochowa” oraz przymiotników utworzonych od tego słowa w nazwie drużyny oraz w materiałach promocyjnych, eksponowanie w tych materiałach oraz na keklarach żużlowych logotypu miasta w sposób szczegółowo określony w umowie, kreowanie pozytywnego wizerunku Częstochowy w ramach wszelkich działań promocyjnych przygotowanych i realizowanych przez Wykonawcę oraz nieodpłatne użyczenie miastu przez Wykonawcę wizerunku zawodników zespołu oraz całej drużyny dla celów promocyjnych miasta Częstochowy. W ramach świadczeń wzajemnych Wykonawca każdorazowo zobowiązywał się również do przekazania kilkudziesięciu karnetów na strefy VIP na stadionie na rzecz Zamawiającego. Wykaz kwot otrzymanych w latach od Miasta Częstochowa przez Włókniarz Częstochowa S.A. przedstawia poniższa tabela. Suma przekazanych kwot w latach 2017-2024 to 17.400.000,00 zł.

	Data zawarcia umowy	Nazwa zleconego zadania promocyjnego – przedmiot umowy	Przyznana kwota
1.	12.05.2017 r.	Promocja miasta poprzez sport – żużel w 2017 roku	2.500.000,00 zł brutto
2.	12.07.2018 r.	Promocja miasta poprzez sport – żużel w 2018 roku	3.500.000,00 zł brutto
3.	18.07.2019 r.	Promocja miasta poprzez sport – żużel w 2019 roku	3.500.000,00 zł brutto
4.	23.07.2021 r.	Promocja miasta poprzez sport – żużel w 2021 roku	1.500.000,00 zł brutto
5.	06.07.2022 r.	Promocja miasta poprzez sport – żużel w 2022 roku	1.700.000,00 zł brutto
6.	12.07.2023 r.	Promocja miasta poprzez sport – żużel w 2023 roku	2.300.000,00 zł brutto
7.	15.07.2024 r.	Promocja miasta poprzez sport – żużel w 2024 roku	2.400.000,00 zł brutto

Tabela nr 11 – zestawienie kwot otrzymanych przez Włókniarz Częstochowa S.A. od Miasta Częstochowa w latach 2016-2024

Co istotne, Miasto Częstochowa zlecało wykonanie przedmiotowego zadania w trybie przetargu nieograniczonego, ogłaszanego każdorazowo w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Jednak należy zaznaczyć, że warunki przetargu były sformułowane w taki sposób, że jedynie Włókniarz Częstochowa S.A. był w stanie je spełnić – mimo tego, że przetarg z nazwy był nieograniczony. Przykładowo, w ogłoszeniu o zamówieniu na usługi w odniesieniu

do umowy zawartej w 2022 roku w opisie przedmiotu zamówienia wskazano, że wykonawca będzie świadczył usługi promocyjne poprzez sport żużlowy w drodze udziału w rozgrywkach Ekstraligi żużlowej. W Częstochowie takie kryteria spełnia jeden zespół. Co więcej, w części dotyczących kwalifikacji zawodowych warunkiem udziału w postępowaniu było udokumentowanie posiadania przez Wykonawcę, potencjału kadrowego, zdolnego do wykonania zamówienia, tzn. dysponowania co najmniej jedną osobą, która będzie uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, posiadającą doświadczenie w realizacji usługi promocji poprzez sport: gminy, miasta, powiatu, województwa lub innej jednostki na kwotę minimum 1.500.000,00 zł brutto. Ten warunek spełniał prezes Włókniarza Częstochowa – Michał Świącik i dokładnie na taką kwotę opiewała umowa zawarta w identycznym trybie w 2021 roku.

W 2016 roku umowa na świadczenie usług promocyjnych w identycznym zakresie, jak wszystkie umowy zawarte przez Miasto Częstochowa oraz Włókniarz Częstochowa S.A. od 2017 roku, była zawarta pomiędzy Miastem Częstochowa a Stowarzyszeniem Częstochowski Klub Motocyklowy „Włókniarz”. Umowę zawarto 7 kwietnia 2016 roku i również dotyczyła ona promocji miasta poprzez sport żużlowy, poprzez żużlową drużynę ligową, biorącą udział w rozgrywkach Polskiej Ligi Żużlowej (ówczesny II poziom rozgrywkowy), organizowanych przez Polski Związek Motorowy oraz podczas innych ogólnopolskich i międzynarodowych zawodów żużlowych. W zamian za wykonanie umowy Stowarzyszeniu przysługiwało wynagrodzenie w wysokości 1.000.000,00 zł brutto. W związku z awansem na sezon 2017 do Ekstraligi żużlowej i istnieniu wymogu ustanowionego przez u.s. występowania w tej klasie rozgrywkowej w formie spółki akcyjnej bądź spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, do rozgrywek przystąpił Włókniarz Częstochowa S.A. Stowarzyszenie Częstochowski Klub Motocyklowy Włókniarz jednak funkcjonuje dalej i obecnie zajmuje się szkoleniem zawodników młodzieżowych.

4.1.1.6.2. Raków Częstochowa S.A. – promocja miasta oraz szkolenie młodzieży

Raków Częstochowa S.A. to klub piłkarskiej Ekstraklasy, który w sezonie 2023/2024 zajął w niej siódme miejsce. Jest to klub, który regularnie korzysta z miejskiego wsparcia, choć

jego jedynym akcjonariuszem jest inwestor i przedsiębiorca Michał Świerczewski⁸¹³. Zgodnie z danymi z KRS Raków Częstochowa S.A. jest spółką akcyjną działającą w celu osiągnięcia zysku, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego.

Raków Częstochowa S.A. jest finansowany przez Miasto Częstochowa przede wszystkim w drodze umów promocyjnych zawieranych w trybie p.z.p., podobnie jak ma to miejsce w przypadku Włókniarza Częstochowa S.A. W latach 2016-2024 zawarto osiem takich umów. Ich przedmiotem każdorazowo była realizacja usługi pn. „Promocja miasta poprzez sport – promocja poprzez piłkę nożną: Promocja Częstochowy poprzez zespół piłki nożnej, biorący udział w rozgrywkach polskiej ekstraklasy, Pucharze Polski, europejskich pucharach oraz innych międzynarodowych i ogólnopolskich zawodach”. W ramach usługi Gmina Miasto Częstochowa (Zamawiający) zlecał promocję Miasta Częstochowy przez Raków Częstochowa S.A. (Wykonawca) poprzez używanie nazwy „Częstochowa” oraz przymiotników utworzonych od tego słowa w nazwie drużyny oraz w materiałach promocyjnych, eksponowanie w tych materiałach oraz na strojach zawodników logotypu miasta w sposób szczegółowo określony w umowie, kreowanie pozytywnego wizerunku Częstochowy w ramach wszelkich działań promocyjnych przygotowanych i realizowanych przez Wykonawcę oraz nieodpłatne użyczenie miastu przez Wykonawcę wizerunku zawodników zespołu oraz całej drużyny dla celów promocyjnych miasta Częstochowy. Umowa szczegółowo regulowała również ekspozycję logo Miasta Częstochowy na bandach reklamowych, telebimach na stadionie, mediach społecznościowych oraz zasady udziału zawodników i trenerów Wykonawcy w przedsięwzięciach organizowanych lub współorganizowanych przez Miasto (imprezy, festyny, pokazy) Wykaz kwot otrzymanych w latach od Miasta Częstochowa przez Raków Częstochowa S.A. w ramach umów promocyjnych przedstawia poniższa tabela. Łączna kwota otrzymana przez Raków Częstochowa S.A. na podstawie zawartych umów promocyjnych wyniosła 13.485.997,00 zł.

	Data zawarcia umowy	Nazwa zleconego zadania promocyjnego – przedmiot umowy	Przyznana kwota
1.	23.05.2016 r.	Promocja miasta poprzez sport – piłkę nożną w 2016 roku	1.499.999,00 zł brutto
2.	15.10.2017 r.	Promocja miasta poprzez sport – piłkę nożną w 2017 roku	499.000,00 zł brutto
3.	08.08.2018 r.	Promocja miasta poprzez sport – piłkę nożną w 2018 roku	1.799.999,00 zł brutto
4.	23.07.2019 r.	Promocja miasta poprzez sport – piłkę nożną w 2019 roku	1.799.999,00 zł brutto
5.	03.09.2021 r.	Promocja miasta poprzez sport – piłkę nożną w 2021 roku	1.490.000,00 zł brutto
6.	08.07.2022 r.	Promocja miasta poprzez sport – piłkę nożną w 2022 roku	1.699.000,00 zł brutto

⁸¹³ Informacja z oficjalnej strony klubu: <https://rakow.com/aktualnosci/zmiany-w-strukturach-wlascielskich-rks-u-rakow-2691> (dostęp: 18.06.2024 r.).

7.	26.08.2023 r.	Promocja miasta poprzez sport – piłkę nożną w 2023 roku	2.299.000,00 zł brutto
8.	15.07.2024 r.	Promocja miasta poprzez sport – piłkę nożną w 2024 roku	2.399.000,00 zł brutto

Tabela nr 12 – zestawienie kwot otrzymanych przez Raków Częstochowa S.A. od Miasta Częstochowa na podstawie umów promocyjnych zawartych w latach 2016-2024

Co istotne, Miasto Częstochowa zlecało wykonanie przedmiotowego zadania w trybie przetargu nieograniczonego, ogłaszanego każdorazowo w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Jednak należy zaznaczyć, że warunki przetargu były sformułowane w taki sposób, że jedynie Raków Częstochowa S.A. był w stanie je spełnić – mimo tego, że przetarg z nazwy był nieograniczony. Przykładowo, w ogłoszeniu o zamówieniu na usługi w odniesieniu do umowy zawartej w 2022 roku w opisie przedmiotu zamówienia wskazano, że wykonawca będzie świadczył usługi promocyjne poprzez piłkę nożną w drodze udziału w rozgrywkach polskiej Ekstraklasy, Pucharze Polski, europejskich pucharach oraz innych międzynarodowych i ogólnopolskich zawodach. W Częstochowie takie kryteria spełnia jeden zespół.

Raków Częstochowa S.A. nie zawiera jednak z Miastem Częstochowa wyłącznie umów promocyjnych. Zdecydowano się bowiem wyodrębnić księgowo środki, które przeznaczane są na szkolenie dzieci i młodzieży w klubie. W latach 2016-2022 Raków Częstochowa S.A. zawarł z Miastem Częstochowa siedem umów o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Szkolenie sportowe dla dzieci i młodzieży”. W ramach obowiązków sprawozdawczych wyraźnie rozdzielono środki przeznaczane na pierwszy zespół a środki wydatkowane z dotacji w ramach umów o wspieranie zadania publicznego. Kosztami, które stanowiły podstawę rozliczenia dotacji, były zakup nagród rzeczowych, wynajem obiektów (w tym urządzeń sportowych i rekreacyjnych) administrowanych przez MOSiR w Częstochowie, transport na zawody i zgrupowania sportowe (w tym ewentualnie zakup paliwa niezbędnego do realizacji zadania), wynajem innych obiektów oraz płace szkoleniowców. Wykaz kwot otrzymanych od Miasta Częstochowa w latach 2016-2022 w ramach umów o wsparcie realizacji zadania publicznego przedstawia poniższa tabela. Łączna kwota otrzymana przez Raków Częstochowa S.A. na podstawie zawartych umów o wsparcie realizacji zadania publicznego wyniosła 6.562.000,00 zł.

	Data zawarcia umowy	Nazwa zleconego zadania promocyjnego – przedmiot umowy	Przyznana kwota	Procentowy udział dotacji w całkowitych kosztach zadania
1.	13.04.2016 r.	Szkolenie sportowe dzieci i młodzieży w zakresie piłki nożnej w 2016 roku	835.000,00 zł	Nie więcej niż 90%

2.	13.03.2017 r.	Szkolenie sportowe dzieci i młodzieży w zakresie piłki nożnej w 2017 roku	835.000,00 zł	Nie więcej niż 90%
3.	26.03.2018 r.	Szkolenie sportowe dzieci i młodzieży w zakresie piłki nożnej w 2018 roku	1.200.000,00 zł	Nie więcej niż 90%
4.	06.05.2019 r.	Szkolenie sportowe dzieci i młodzieży w zakresie piłki nożnej w 2019 roku	1.170.000,00 zł	Nie więcej niż 89,59%
5.	31.07.2020 r.	Szkolenie sportowe dzieci i młodzieży w zakresie piłki nożnej w 2020 roku	1.162.000,00 zł	Nie więcej niż 89,78%
6.	16.04.2021 r.	Szkolenie sportowe dzieci i młodzieży w zakresie piłki nożnej w 2021 roku	1.230.000,00 zł	Nie więcej niż 89,78%
7.	06.05.2022 r.	Szkolenie sportowe dzieci i młodzieży w zakresie piłki nożnej w 2022 roku	130.000,00 zł	Nie więcej niż 89,66%

Tabela nr 13 – zestawienie kwot otrzymanych przez Raków Częstochowa S.A. od Miasta Częstochowa na podstawie umów o wsparcie realizacji zadania publicznego dotyczącego szkolenia dzieci i młodzieży zawartych w latach 2016-2022

4.1.1.6.3. Lechia Gdańsk S.A.

Lechia Gdańsk S.A. to klub piłkarskiej Ekstraklasy, który awansował do niej dzięki zajęciu pierwszego miejsca w I lidze w sezonie 2023/2024. Lechia Gdańsk S.A. powróciła do piłkarskiej ekstraklasy po roku przerwy, wynikającego ze spadku w sezonie 2022/2023. To klub, który regularnie korzysta z miejskiego wsparcia, choć jego akcjonariuszem w 95% jest spółka Football Culture Poland sp. z o.o.⁸¹⁴. Zgodnie z danymi z KRS Lechia Gdańsk S.A. jest spółką akcyjną działającą w celu osiągnięcia zysku, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego.

Przed spadkiem do I ligi Lechia Gdańsk S.A. podpisała w dniu 1 marca 2022 roku umowę z Gminą Miasto Gdańsk, zawartą w rezultacie udzielenia zamówienia z wolnej ręki nr BZP.271.6.2022 na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 1 lit a) p.z.p. Przedmiotem umowy było przeprowadzenie, na zlecenie Zamawiającego (Gmina Miasto Gdańsk) przez Wykonawcę (Lechia Gdańsk S.A.) działań promocyjnych, tj. świadczeń w związku z udziałem zespołu Lechia Gdańsk S.A. w rozgrywkach Ekstraklasy piłki nożnej mężczyzn, w terminie od dnia jej zawarcia do dnia 31 maja 2024 roku. Działania promocyjne były przeprowadzane zgodnie

⁸¹⁴ Informacja z oficjalnej strony klubu: <https://lechia.pl/akcjonariusze/> (dostęp: 18.06.2024 r.).

z harmonogramem i w zakresie, który szczegółowo określał załącznik nr 1 do umowy. Określał on m.in. logotyp Miasta Gdańska, który miał być wykorzystywany, sposoby jego ekspozycji na strojach, stronach internetowych, mediach społecznościowych oraz w akcjach promocyjnych. Wykonawca był zobowiązany do comiesięcznego składania sprawozdania z wykonania działań promocyjnych (dokumentacji zdjęciowej oraz raportu pisemnego).

Wynagrodzenie za świadczenia określał § 7 Umowy. Zgodnie z § 7 ust. 1 Umowy wynagrodzenie z tytułu jej realizacji ustalono na kwotę 20.325.203,25 zł brutto, co po doliczeniu podatku VAT dawało łącznie kwotę 25.000.000,00 zł. Wynagrodzenie to było płatne w dwudziestu etapach, comiesięcznie – każdorazowo w kwocie 1.250.000,00 zł brutto. Strony określiły, że jest to wynagrodzenie ryczałtowe w rozumieniu k.c. W jej ramach nie wypłacono jednak całości wynagrodzenia – a to z uwagi na fakt, że z dniem 30 czerwca 2023 roku umowa uległa rozwiązaniu na mocy porozumienia stron po spadku Lechii Gdańsk z Ekstraklasy. Łącznie na rzecz Wykonawcy wypłacono – zgodnie z harmonogramem zawartym w umowie – kwotę 15.000.000,00 zł.

4.1.1.6.4. Legia Warszawa S.A.

Legia Warszawa S.A. to klub piłkarskiej Ekstraklasy, który w sezonie 2023/2024 zajął w niej trzecie miejsce. Jest to klub, który regularnie korzysta z miejskiego wsparcia, choć jego jedynym akcjonariuszem jest inwestor i przedsiębiorca Dariusz Mioduski⁸¹⁵. Zgodnie z danymi z KRS Legia Warszawa S.A. jest spółką akcyjną działającą w celu osiągnięcia zysku, spełnia zatem kryteria uznania jej za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego.

Legia Warszawa S.A. zawarła z Miastem Warszawa w latach 2016-2024 jedenaście umów, na podstawie których miały zostać przekazano środki na rzecz spółki w łącznej kwocie 16.930.000,00 zł. Skrócone zestawienie otrzymane w odpowiedzi na złożony wniosek o udostępnienie informacji publicznej do Miasta Stołecznego Warszawy przedstawia poniższa tabela.

	Data zawarcia umowy	Nazwa zleconego zadania promocyjnego – przedmiot umowy	Przyznana kwota
1.	07.04.2016 r.	Promocja m.st. Warszawy w ramach obchodów 100-lecia Legii Warszawa	300.000,00 zł
2.	06.03.2017 r.	Promocja m.st. Warszawy w ramach obchodów 100-lecia Legii Warszawa	330.000,00 zł
3.	02.11.2017 r.	Promocja m.st. Warszawy w ramach rozgrywek piłkarskich z udziałem drużyny Legia Warszawa	300.000,00 zł

⁸¹⁵ Informacja z oficjalnej strony klubu: <https://legia.com/wladze-klubu> (dostęp: 18.06.2024 r.).

4.	22.02.2018 r.	Usługa polegająca na realizacji kampanii informacyjnej i wizerunkowej m.st. Warszawy w ramach rozgrywek piłkarskich z udziałem drużyny Legia Warszawa	300.000,00 zł
5.	15.10.2018 r.	Usługa polegająca na realizacji kampanii informacyjnej i wizerunkowej m.st. Warszawy w ramach rozgrywek piłkarskich z udziałem drużyny Legia Warszawa	300.000,00 zł
6.	02.05.2019 r.	Promocja m.st. Warszawy, w szczególności podczas piłkarskich rozgrywek Ekstraklasy, Pucharu Polski i europejskich pucharów z udziałem I drużyny Legii Warszawa	3.000.000,00 zł
7.	13.03.2020 r.	Promocja m.st. Warszawy, w szczególności podczas piłkarskich rozgrywek Ekstraklasy, Pucharu Polski i europejskich pucharów z udziałem I drużyny Legii Warszawa	3.000.000,00 zł
8.	26.08.2021 r.	Promocja m.st. Warszawy poprzez działania promocyjne oraz podczas piłkarskich krajowych rozgrywek ligowych w 2021 r. i rozgrywek europejskich z udziałem drużyny Legia Warszawa	2.300.000,00 zł
9.	22.04.2022 r.	Promocja m.st. Warszawy poprzez działania promocyjne oraz podczas piłkarskich krajowych rozgrywek ligowych w 2022 r. i rozgrywek europejskich z udziałem drużyny Legia Warszawa	2.300.000,00 zł
10.	27.02.2023 r.	Promocja m.st. Warszawy w ramach krajowych i europejskich rozgrywek w piłce nożnej z udziałem drużyny Legia Warszawa	2.200.000,00 zł
11.	08.03.2024 r.	Promocja m.st. Warszawy w ramach krajowych i europejskich rozgrywek w piłce nożnej z udziałem drużyny Legia Warszawa	2.600.000,00 zł

Tabela nr 14 – zestawienie kwot otrzymanych przez Legia Warszawa S.A. od Miasta Stołecznego Warszawy w latach 2016-2024

Wszystkie wskazane wyżej umowy zostały zawarte na podstawie przepisów p.z.p. w trybie zamówienia z wolnej ręki z uwagi na fakt, że w ocenie zamawiającego (Miasta Stołecznego Warszawy) zachodzi przesłanka techniczna o obiektywnym charakterze, która przemawia za tym, że usługi mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę – Legię Warszawa S.A. Wykonanie przedmiotu wszystkich umów obejmowało przede wszystkim ekspozycję właściwych znaków promocyjnych, takich jak „Zakochaj się w Warszawie” na materiałach drukowanych dotyczących rozgrywek, strojach zawodników, na materiałach reklamowych zewnętrznych (billboardy, nośniki multimedialne), na stronie internetowej klubu, w mailach oraz w mediach społecznościowych. Do każdej z umów po jej wykonaniu dołączano sprawozdanie z jej wykonania, raport oraz badania marketingowe, które wykazywały, w jaki sposób znaki promocyjne były eksponowane. Zgodnie z fakturami wynagrodzenie zostało wypłacone w pełnej wysokości za wszystkie umowy.

4.1.2. *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zwolnień podatkowych z dnia 9 stycznia 2015 roku*

Wobec podmiotów rynku sportowego w Polsce stosowane są również zwolnienia podatkowe. Jednym z przykładów jest stosowanie zwolnień podatkowych w przedmiocie podatku od nieruchomości na podstawie programu pomocowego, o którym informacje przekazano Komisji Europejskiej w dniu 9 kwietnia 2015 roku pod sygnaturą SA.41495. Program dotyczył rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 roku w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomoc na infrastrukturę lokalną⁸¹⁶. Program pomocowy obowiązywał pierwotnie na okres od 17 lutego 2015 roku do dnia 31 grudnia 2020 roku, po czym jego obowiązywanie zostało przedłużone informacją pod sygnaturą SA.102387 do dnia 31 grudnia 2023 roku. Komisja nie wniosła zastrzeżeń do programu. Informacja o nim została przekazana Komisji w procedurze przewidzianej w rozporządzeniu 651/2014.

Sam program odnosił się bezpośrednio do treści rozporządzenia 651/2014 i jednym z jego celów było udzielenie pomocy wskazanej w artykule 55 tego rozporządzenia, tj. pomocy na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną. Jako organy udzielające pomocy wskazano wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, zaś jako krajową podstawę prawną do udzielenia pomocy wskazano art. 7 ust. 3 oraz art. 12 ust. 4 u.p.o.l. Jako instrument pomocy wskazano korzyść podatkową lub zwolnienie podatkowe. Rozporządzenie w sprawie warunków udzielania zwolnień zgodnie z § 1 ust. 1 określało warunki udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych stanowiących pomoc publiczną, wprowadzanych w drodze uchwał rad gmin, na podstawie art. 7 ust. 3 lub art. 12 ust. 4 u.p.o.l.⁸¹⁷. Pomoc mogła być udzielana m.in. jako pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, do której zastosowanie mają przepisy rozporządzenia 651/2014 (§ 1 ust. 2 pkt 3). Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu w sprawie warunków udzielania zwolnień, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną to pomoc dotycząca obiektów sportowych oraz zaplecza

⁸¹⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 1387, dalej jako: rozporządzenie w sprawie warunków udzielania zwolnień.

⁸¹⁷ Art. 7 ust. 3 oraz art. 12 ust. 4 u.p.o.l. ustanawiają kompetencje dla rad gmin w sprawie wprowadzenia innych zwolnień przedmiotowych dotyczących podatku od nieruchomości.

rekreacyjnego o wielofunkcyjnym charakterze oferującego w szczególności usługi kulturalne i rekreacyjne, z wyjątkiem parków rozrywki i obiektów hotelowych, o której mowa w art. 55 rozporządzenia 651/2014 (§ 3 pkt 15). Zdefiniowano również sport zawodowy – rozumiano go jako uprawianie sportu w taki sposób, w jaki świadczy się pracę lub usługi za wynagrodzeniem, bez względu na to czy pomiędzy sportowcem zawodowym a organizacją sportową istnieje formalna umowa o pracę czy też nie, jeżeli wynagrodzenie przekracza koszty uczestnictwa i stanowi znaczącą część dochodów dla sportowca; za wynagrodzenie nie są uważane koszty podróży i zakwaterowania związane z uczestnictwem w zawodach sportowych (§ 3 pkt 16). Maksymalne progi pomocy na pomoc inwestycyjną na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną określono na 15 mln euro na projekt lub jeżeli łączne koszty przekraczają 50 mln euro na projekt (§ 4 ust. 1 pkt 4), zaś w przypadku pomocy operacyjnej na infrastrukturę sportową na 2 mln euro na infrastrukturę rocznie (§ 4 ust. 1 pkt 5). Warunkiem dopuszczalności udzielenia pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną było dokonanie zgłoszenia właściwemu organowi podatkowemu, przed rozpoczęciem prac związanych z inwestycją, pisemnego zgłoszenia zamiaru korzystania z pomocy, zawierającego informacje dotyczące nazwy i wielkości przedsiębiorstwa, opisu projektu, terminu rozpoczęcia i zakończenia inwestycji liczonego od dnia dokonania zgłoszenia, lokalizacji inwestycji i wykazu kosztów projektu. Dodatkowymi warunkami było wykorzystanie infrastruktury sportowej przez więcej niż jednego użytkownika uprawiającego sport zawodowo przy czym inni użytkownicy uprawiający sport zawodowo lub amatorsko korzystają z infrastruktury co najmniej 20% potencjału czasowego rocznie oraz udostępnianie infrastruktury sportowej i wielofunkcyjnej infrastruktury rekreacyjnej użytkownikom na przejrzystych i niedyskryminujących zasadach, w cenach publicznie dostępnych, przy czym preferencyjny dostęp na korzystniejszych warunkach można przyznać przedsiębiorcom finansującym co najmniej 30% inwestycji w infrastrukturę (§ 12 ust. 6). Warunkiem dopuszczalności udzielenia pomocy operacyjnej na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną było dokonanie pisemnego zgłoszenia zamiaru skorzystania z pomocy właściwemu organowi podatkowemu, zawierającego informacje o nazwie i wielkości przedsiębiorstwa oraz wykazie kosztów projektu (§ 12 ust. 7 pkt 1). Dodatkowo konieczne było spełnienie warunków dotyczących wykorzystania infrastruktury sportowej oraz udostępniania infrastruktury sportowej jak w przypadku pomocy inwestycyjnej (§ 12 ust. 7 pkt 2).

Przedsiębiorca nabywał prawo do otrzymania pomocy z dniem dokonania zgłoszenia. (§ 14 ust. 1). W przypadku pomocy inwestycyjnej pomocy udzielano od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym rozpoczęto prace nad inwestycją, zgodnie z zasadami przewidzianymi w u.p.o.l. (§ 14 ust. 2). W przypadku pomocy operacyjnej pomocy udzielano od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zgłoszenia, zgodnie z zasadami przewidzianymi w u.p.o.l. (§ 14 ust. 3).

Zgodnie z danymi zawartymi w wyszukiwarce SUDOP wsparcie w trybie przewidzianym programem otrzymały dwa polskie zawodowe kluby sportowe: Tyski Sport S.A. (GKS Tychy)⁸¹⁸ oraz Legia Warszawa S.A. Tyski Sport S.A. otrzymał na omawianej podstawie w okresie od 31 stycznia 2016 roku do 31 stycznia 2019 roku czterokrotną pomoc w formie zwolnienia z podatku udzielonego przez Prezydenta Miasta Tychy w ramach pomocy na działalność sportową i rekreacyjną. Łączna wartość pomocy brutto udzielonej w tym okresie wyniosła 3.208.868,02 zł brutto.

Legia Warszawa S.A. otrzymała na omawianej podstawie w okresie od 31 stycznia 2019 roku do 13 kwietnia 2021 roku trzykrotną pomoc w formie zwolnienia z podatku udzielonego przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w ramach pomocy na działalność sportową i rekreacyjną. Łączna wartość pomocy brutto udzielonej w tym okresie wyniosła 4.315.246,52 zł. Zasady udzielenia pomocy zostały doprecyzowane w drodze dwóch uchwał: uchwały nr LXXIII/1974/2018 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 sierpnia 2018 roku w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy operacyjnej na infrastrukturę sportową⁸¹⁹ oraz uchwały nr XLVI/1406/2021 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 marca 2021 roku w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy operacyjnej na infrastrukturę sportową⁸²⁰. Obie uchwały miały identyczne brzmienie i zgodnie z ich treścią zwalniano z podatku od nieruchomości grunty zajęte pod obiekty sportowe oraz budynki, budowle lub ich części zajęte wyłącznie na potrzeby funkcjonowania obiektów sportowych, za wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gastronomicznej, handlowej oraz usług. Przez obiekty sportowe rozumiano między innymi stadiony piłkarskie których powierzchnia zabudowy rozumiana jako powierzchnia rzutu poziomego obiektu budowlanego mierzona po zewnętrznym obrysie ścian kondygnacji przyziemnej lub nadziemnej w przypadku, gdy jej obrys występuje poza obrys kondygnacji przyziemnej wraz z boiskiem

⁸¹⁸ Od 1 lipca 2019 roku pierwszy zespół, drużyna rezerw oraz drużyny młodzieżowe funkcjonują w wyodrębnionej formie prawnej jako Klub Piłkarski GKS Tychy S.A.

⁸¹⁹ Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2018 r., poz. 8818.

⁸²⁰ Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2021 r., poz. 2588.

wewnętrzny, nie przekracza 45.000 m² oraz boiska piłkarskie. W obu uchwałach wskazano wprost, że pomoc stanowi pomoc operacyjną.

Mimo tego, że obiekty były dzierżawione, to w obu przypadkach obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości wynikał z brzmienia art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l., zgodnie z którym podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem.

Żaden z polskich klubów sportowych nie skorzystał ze zwolnienia podatkowego na pomoc inwestycyjną, co może mieć swoje źródło w fakcie, iż nie są one właścicielami nieruchomości, na których wybudowane są stadiony sportowe.

4.1.3. *Przywileje podatkowe na przykładzie właściwych uchwał samorządowych oraz decyzji właściwych organów wykonawczych (pomoc de minimis)*

Pozostałe przywileje podatkowe stosowane wobec polskich klubów sportowych według wyszukiwarki SUDOP stosowane są w zakresie dozwolonym pomocą *de minimis*. Przywileje udzielane są na podstawie u.p.o.l., o.p. oraz właściwych uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na mnogość dyscyplin sportowych, w których wsparcie w postaci zwolnień podatkowych jest udzielane, konieczne jest skoncentrowanie się na wybranych dyscyplinach – w tym przypadku na najwyższych poziomach profesjonalnych lig sportowych w 2024 roku w piłce nożnej mężczyzn (osiemnaście zespołów) oraz w żużlu (osiem zespołów). Na wstępie należy zaznaczyć, że w żadnym z analizowanych przypadków nie doszło do przekroczenia kwoty przewidzianej dla pomocy *de minimis*⁸²¹, w związku z czym dane dotyczące wsparcia na poszczególnych podstawach prawnych zostaną przedstawione zbiorczo – celem pokazania skali wsparcia. Przedstawione dane dotyczą okresu od 1 stycznia 2016 roku do 30 czerwca 2024 roku i pochodzą z wyszukiwarki SUDOP – z uwagi na fakt, że

⁸²¹ Uwaga: nie uwzględniono wartości innych instrumentów wsparcia opisywanych w dysertacji, które jako potencjalna pomoc państwa mogłyby przyczynić się do przekroczenia progu kwotowego przewidzianego dla pomocy *de minimis*.

wszystkie podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej dotyczące zwolnień podatkowych odmówiły jej udostępnienia, powołując się na tajemnicę skarbową.

Dokonując analizy danych z wyszukiwarki SUDOP, można zauważyć następujące środki udzielania wsparcia: obniżenie wysokości stawki podatku od nieruchomości (budynków lub ich części oraz budowli) na podstawie art. 5 ust. 4 u.p.o.l., zwolnienie przedmiotowe od podatku od nieruchomości dokonane przez radę gminy w drodze właściwej uchwały podjętej na podstawie art. 7 ust. 3 u.p.o.l., odroczenie terminu płatności podatku, rozłożenie go na raty lub umorzenie w całości lub części zaległości podatkowych, dokonane na podstawie art. 67a § 1 pkt 1-3 o.p.

Spośród osiemnastu klubów występujących w ekstraklasie w piłce nożnej mężczyzn w sezonie 2023/2024 w analizowanym okresie cztery kluby (Jagiellonia Białystok S.A., Piast Gliwice S.A., MKS Cracovia S.A., Korona S.A.) skorzystały z obniżenia wysokości stawki podatku od nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 4 u.p.o.l., trzy kluby (Śląsk Wrocław S.A., Legia Warszawa S.A., Piast Gliwice S.A.) skorzystały ze zwolnienia przedmiotowego od podatku od nieruchomości dokonane przez radę gminy w drodze właściwej uchwały podjętej na podstawie art. 7 ust. 3 u.p.o.l., a jedenaście klubów (Legia Warszawa S.A., Pogoń Szczecin S.A., Górnik Zabrze S.A., Piast Gliwice S.A., Stal Mielec S.A., Niepołomicki Sport S.A., MKS Cracovia S.A., Korona S.A., Radomiak S.A., Warta Poznań S.A., Ruch Chorzów S.A.) skorzystało z odroczenia terminu płatności podatku, rozłożenia go na raty lub umorzenia w całości lub części zaległości podatkowych, dokonane na podstawie art. 67a § 1 pkt 1-3 o.p.

Spośród ośmiu klubów występujących w ekstraklasie żużlowej w sezonie 2024 w analizowanym okresie żaden z nich nie skorzystał z obniżenia wysokości stawki podatku od nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 4 u.p.o.l., ani ze skorzystało ze zwolnienia przedmiotowego od podatku od nieruchomości dokonane przez radę gminy w drodze właściwej uchwały podjętej na podstawie art. 7 ust. 3 u.p.o.l., natomiast cztery kluby (WTS S.A., Stal Gorzów S.A. Włókniarz Częstochowa S.A. Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A.) skorzystały z odroczenia terminu płatności podatku, rozłożenia go na raty lub umorzenia w całości lub części zaległości podatkowych, dokonane na podstawie art. 67a § 1 pkt 1-3 o.p.

4.1.4. Wsparcie udzielane przez spółki z udziałem Skarbu Państwa

Finansowanie sportu przez spółki Skarbu Państwa również pozostaje istotnym elementem udzielania wsparcia. Zaznaczyć jednak należy, że wszystkie informacje zawarte w tym podrozdziale pochodzą z doniesień medialnych oraz ogólnych informacji udostępnionych przez same spółki Skarbu Państwa lub beneficjentów wsparcia, w tym na podstawie sprawozdań finansowych – wszystkie wnioski o udostępnienie informacji publicznej zostały rozpatrzone negatywnie poprzez wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej. W uzasadnieniu decyzji spółki Skarbu Państwa, do których skierowano zapytania, każdorazowo powoływały się na art. 5 ust. 2 u.d.i.p., tj. na ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. **Należy zaznaczyć, że takie postępowanie nie sprzyja przejrzystości dotyczącej udzielania pomocy w odniesieniu do przypisywalności transferu władztwa publicznego – z uwagi na fakt, że wsparcie udzielane przez spółki Skarbu Państwa może zostać uznane jako przyznawane przez państwo lub pochodzące z zasobów państwowych.** Może to mieć miejsce w szczególności w przypadku, gdy organ publiczny wywiera wpływ na przedsiębiorstwo należące do państwa, gdy zarząd przedsiębiorstwa jest powoływany przez państwo, gdy państwo sprawuje kontrolę nad budżetem przedsiębiorstwa, gdy organ zarządzający nie może podjąć decyzji bez uwzględnienia wymagań władz publicznych lub gdy występują przesłanki, które świadczą o powiązaniach pomiędzy przedsiębiorstwem publicznym a organami władzy publicznej⁸²². Problem związany z przejrzystością dotyczącą wsparcia dotyczy nawet kontroli przeprowadzanej przez konstytucyjne organy państwowe – w toku kontroli P/22/012 „Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki”, której przedmiotem była m.in. analiza wydatków sponsoringowych w okresie od dnia 1 stycznia 2017 roku do dnia 21 grudnia 2021 roku podmioty takie jak PKN ORLEN S.A., ENERGA S.A., Sigma Bis S.A., PGNiG S.A., Alior Bank S.A., Link4 Towarzystwo Ubezpieczeń S.A., Fundacja ORLEN, Fundacja ENERGA, Fundacja BGK im. J.K. Steczkowskiego oraz Fundacja PGNiG im. I. Łukasiewicza odmówiły bądź udaremniły możliwość przeprowadzenia czynności kontrolnych, w związku z czym NIK skierowała stosowne zawiadomienia do organów ścigania o możliwości popełnienia przestępstwa⁸²³. Według raportu w latach 2017–2021 skontrolowane

⁸²² K. Bacon *et al.* *Introduction...*, op. cit., str. 67-68.

⁸²³ Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji – Informacja z dnia 20 kwietnia 2023 roku o wynikach kontroli „Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji

dziewięć spółek z udziałem Skarbu Państwa (PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., Powszechny Zakład Ubezpieczeń PZU S.A., Fundacja PZU S.A., Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A., Tauron Polska Energia S.A., Enea S.A., Polskie Koleje Państwowe S.A., Totalizator Sportowy sp. z o.o., KGHM Polska Miedź S.A.) na sponsoring przeznaczyło łącznie 794,8 mln zł, przy czym wydatki na działalność sponsoringową w 2021 roku (228,7 mln zł) wzrosły w stosunku do 2017 r. ponad dwukrotnie (111,5 mln zł). Wsparcie dotyczyło klubów i związków sportowych, poszczególnych polskich sportowców, wydarzeń kulturalnych, artystycznych i sportowych, a także różnego rodzaju kongresów ekonomicznych⁸²⁴.

Z uwagi na mnogość dyscyplin sportowych, w których spółki z udziałem Skarbu Państwa udzielają wsparcia, konieczne jest skoncentrowanie się na wybranych dyscyplinach – w tym przypadku na najwyższych poziomach profesjonalnych lig sportowych w 2024 roku w piłce nożnej mężczyzn oraz w żużlu. Zdecydowano się na przedstawienie w dysertacji możliwie aktualnego stanu faktycznego, dlatego zestawienie spółek z udziałem Skarbu Państwa wspierających wymienione wyżej dyscypliny sportowe obejmuje stan na 2024 rok. Zestawienie spółek z udziałem Skarbu Państwa wspierających kluby sportowe w piłce nożnej mężczyzn oraz żużlu przedstawiają poniższe tabele⁸²⁵. Zestawienie zostało sporządzone na podstawie ekspozycji logotypów wymienionych spółek, które można było zauważyć w trakcie wydarzeń sportowych z udziałem niżej wymienionych klubów sportowych.

Ekstraklasa w piłce nożnej mężczyzn – partner tytularny rozgrywek: Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A. Pozostali partnerzy rozgrywek: Totalizator Sportowy sp. z o.o., Orlen S.A., TVP S.A. w likwidacji	
Klub	Podmiot powiązany ze Skarbem Państwa
MKS Cracovia S.A.	Dziennik Polski ⁸²⁶ , Gazeta Krakowska ⁸²⁷
Górnik Zabrze S.A.	Jastrzębska Spółka Węglowa S.A., Polska Grupa Górnicza S.A., Węgłokoks S.A.
Zagłębie Lubin S.A.	KGHM Polska Miedź S.A.

tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki” sygn. KGP.430.3.2023, Nr ewid. 5/2023/P/22/012/KGP, str. 9.

⁸²⁴ *Ibidem*, str. 19.

⁸²⁵ Tabele nie obejmują indywidualnych zawodniczych umów sponsorskich zawartych ze spółkami z udziałem Skarbu Państwa.

Przy sporządzaniu treści tabel posłużono się artykułem autorstwa Szymona Szczepanika: <https://weszlo.com/2024/04/24/spolki-skarbu-panstwa-polski-sport-pilka-nozna-zuzel-analiza/> (dostęp: 26.06.2024 r.).

⁸²⁶ Jego wydawcą jest Polska Press sp. z o.o., której jedynym udziałowcem od 2021 roku jest Orlen S.A.

⁸²⁷ Jej wydawcą jest Polska Press sp. z o.o., której jedynym udziałowcem od 2021 roku jest Orlen S.A.

Korona S.A.	Enea S.A., Polski Zakład Ubezpieczeń PZU S.A.
Jagiellonia Białystok S.A.	Enea S.A., Orlen S.A. (sponsor akademii)
Lech Poznań S.A.	Enea S.A. (sponsor akademii)
Legia Warszawa S.A.	PGNiG Termika S.A.
ŁKS Łódź S.A.	Radio Łódź
Piast Gliwice S.A.	Huta Łabędy S.A., Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A., SIM Śląsk Północ Sp. z o.o.
Pogoń Szczecin S.A.	Polregio S.A., Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A., Krajowa Grupa Spożywcza S.A.
Puszcza Niepołomice S.A.	Brak
Radomiak S.A.	Enea S.A., Totalizator Sportowy sp. z o.o.
Raków Częstochowa S.A.	Tauron Polska Energia S.A.
Ruch Chorzów S.A.	Brak
Stal Mielec S.A.	PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., Polski Zakład Ubezpieczeń PZU S.A., Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A.
WKS Śląsk Wrocław S.A.	Port Lotniczy Wrocław S.A.
Warta Poznań S.A.	Enea S.A. (sponsor akademii)
Widzew Łódź S.A.	PKP Cargo S.A.

Tabela nr 15 – zestawienie spółek z udziałem Skarbu Państwa wspierających kluby sportowe w Ekstraklasie w piłce nożnej mężczyzn na rok 2024

Ekstraliga żużlowa – partner tytularny rozgrywek: PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.	
Klub	Podmiot powiązany ze Skarbem Państwa
WTS S.A. (Sparta Wrocław)	Port Lotniczy Wrocław S.A.
Stal Gorzów Wielkopolski S.A.	KGHM Polska Miedź S.A., Radio Zachód S.A., Enea S.A. (sponsor zespołu U24)
Unia Leszno S.A.	Enea S.A., Totalizator Sportowy sp. z o.o.
Klub Sportowy Toruń S.A.	Brak
Zielonogórski Klub Żużlowy S.A.	Radio Zachód S.A., Elektrociepłownia Zielona Góra S.A.
Speedway Lublin S.A.	Orlen OIL S.A., Bogdanka S.A., Polskie Radio Lublin
Włókniarz Częstochowa S.A.	Tauron Polska Energia S.A.
Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A.	Brak

Tabela nr 16 – zestawienie spółek z udziałem Skarbu Państwa wspierających kluby sportowe w Ekstralidze żużlowej na rok 2024

Ustalenie konkretnych kwot wsparcia jest jednak znacząco utrudnione, przytoczone zostaną zatem wybrane doniesienia medialne. I tak, zgodnie z treścią informacji ze strony Orlen S.A., w sezonie 2023/2024 Wisła Płock S.A. (klub występujący na drugim szczeblu rozgrywkowym) otrzymał od Orlen S.A. w formie sponsoringu i darowizn znaczącą część

z kwoty 17.000.000,00 zł, przy czym sam Orlen S.A. wspiera ponad 70 klubów sportowych rywalizujących w ramach różnych dyscyplin w całej Polsce⁸²⁸. Spółka zależna Orlen S.A., Orlen OIL S.A. aktywnie wspiera również klub sportowy Wisła Kraków S.A.⁸²⁹ oraz Speedway Lublin S.A., przy czym to wsparcie przekracza 1.000.000,00 zł rocznie⁸³⁰. Tauron Polska Energia S.A. aktywnie wspiera Włókniarz Częstochowa S.A. jako sponsor tytularny klubu⁸³¹, a zgodnie z informacjami medialnymi umowa opiewa na 900.000,00 zł rocznie⁸³². Enea S.A. wspiera Unię Leszno S.A. oraz Stal Gorzów Wielkopolski S.A., zaś każda z umów sponsorskich warta jest około 250.000,00 zł – 300.000,00 zł rocznie⁸³³. W sezonie 2023 Enea S.A. była sponsorem tytularnym Zielonogórskiego Klubu Żużlowego S.A. – umowa sponsorska warta była 1.000.000,00 zł⁸³⁴. Zgodnie natomiast z raportem Grant Thornton „Wyniki finansowe klubów piłkarskich PKO BP Ekstraklasy w sezonie 2022/2023” co najmniej 6 klubów Ekstraklasy otrzymywało kilkumilionowe kwoty z tytułu przychodów komercyjnych od spółek Skarbu Państwa⁸³⁵. Dodatkowo państwowa spółka Grupa Azoty S.A. w roku 2023 wsparła Speedway Lublin S.A. kwotą 1.700.000,00 zł, natomiast w latach 2020-2022 było to 1.000.000,00 zł rocznie, w 2019 roku 700.000,00 zł, a w 2018 roku – 490.000,00 zł. W przypadku Klubu Sportowego Piłki Ręcznej „Azoty-Puławy” S.A. wsparcie przekazane przez Grupę Azoty S.A. było wielokrotnie wyższe: w 2023 roku było to 5.800.000,00 zł, w latach 2021-2022 przekazano 7.900.000,00 zł rocznie, w roku 2020 – 7.100.000,00 zł, w roku 2019 – 8.360.000,00 zł, w roku 2018 – 8.970.000,00 zł, w roku 2017 – 8.780.000,00 zł, a w roku 2016 – 7.460.000,00 zł⁸³⁶.

Kwoty te pozostają spójne z szacunkową wartością polskiego rynku sponsoringu sportowego. Przedsiębiorstwo audytowe Sponsoring Insight szacuje, że wartość polskiego

⁸²⁸ <https://www.ornlen.pl/pl/o-firmie/media/komunikaty-prasowe/2023/Lipiec-2023/ORLEN-pozostaje-sponsorem-strategicznym-pilkarskiej-Wisly-Plock-i-rozszerza-wsparcie-dla-lokalnej-Akademii> (dostęp: 29.06.2024 r.).

⁸²⁹ <https://www.ornlen.pl/pl/o-firmie/media/komunikaty-prasowe/2021/czerwiec/ornlen-oil-sponsorem-strategicznym-wisly-krakow> (dostęp: 29.06.2024 r.).

⁸³⁰ <https://sportowefakty.wp.pl/zuzel/1049183/deszcz-pieniedzy-z-panstwowych-spolek-w-ciagu-kilku-dni-trafil-do-klubow> (dostęp: 29.06.2024 r.).

⁸³¹ <https://media.tauron.pl/pr/799476/tauron-sponsorem-wlokniarza-czestochowa-klub-liczy-na-medale> (dostęp: 29.06.2024 r.).

⁸³² <https://sportowefakty.wp.pl/zuzel/1049183/deszcz-pieniedzy-z-panstwowych-spolek-w-ciagu-kilku-dni-trafil-do-klubow> (dostęp: 29.06.2024 r.).

⁸³³ *Ibidem*.

⁸³⁴ <https://sport.interia.pl/zuzel/news-co-z-kolejnym-wagonem-pieniedzy-dla-falubazu-ten-wynik-oznac.nId,7096986> (dostęp: 29.06.2024 r.).

⁸³⁵ Grant Thornton „Finansowa Ekstraklasa. Wyniki finansowe klubów piłkarskich PKO BP Ekstraklasy w sezonie 2022/2023.

⁸³⁶ <https://sportowefakty.wp.pl/zuzel/1131765/zuzel-miliony-zlotych-na-ornlen-oil-motor-lublin-ujawniono-ile-placila-grupa-azot> (dostęp: 03.07.2024 r.).

rynku sportowego w 2022 roku wyniosła 1.218.815.832,00 zł, przy czym branża energetyczno-paliwowa przeznacza na zakup praw sponsoringowych ponad 31%⁸³⁷.

Pomimo znaczących trudności dotyczących dotarcia do treści umów sponsoringowych zawieranych pomiędzy spółkami z udziałem Skarbu Państwa a podmiotami rynku sportowego (co pozwoliłoby na przeprowadzenie rzetelnej analizy ich postanowień) oraz ustalenia konkretnych kwot wsparcia, bez wątpliwości można stwierdzić, że podmioty rynku sportowego w Polsce są wspierane przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, co można wywnioskować po obecności logotypów tych spółek w trakcie wydarzeń sportowych oraz licznych informacji prasowych dotyczących zawarcia umów sponsorskich, udostępnianych przez same spółki oraz wspierane kluby sportowe czy zawodników indywidualnych.

Warto zaznaczyć, że spółki Skarbu Państwa związane są rządowymi wytycznymi w zakresie sponsoringu (w tym w zakresie sportu), jak również opracowują własne plany dotyczące działalności sponsoringowej. W latach 2009-2024 obowiązywały dwa dokumenty zawierające stosowne wytyczne: zarządzenie nr 5 Ministra Skarbu Państwa z dnia 13 lutego 2009 roku w sprawie zasad prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, zmienione zarządzeniem Nr 37 z dnia 23 sierpnia 2011 roku oraz Nr 49 z dnia 3 września 2012 roku⁸³⁸ oraz (obecnie obowiązujące) Dobre praktyki w zakresie prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, opublikowane w dniu 15 czerwca 2016 roku⁸³⁹. Zarówno na gruncie Zarządzenia nr 5, jak i Dobrych praktyk, dopuszczono prowadzenie działalności sponsorskiej w odniesieniu do sportu profesjonalnego.

W Dobrych praktykach wskazano wprost, że przedsięwzięcia sponsoringowe mogą być realizowane w szczególności w obszarach sportu profesjonalnego, w tym działań realizowanych przez: polskie związki sportowe, ligi zawodowe i kluby sportowe, Polski Komitet Olimpijski, Polski Komitet Paraolimpijski oraz sportowców indywidualnych. W rekomendacjach szczegółowych dotyczących prowadzenia działalności sponsoringowej sportu profesjonalnego zalecono dodatkowo wskazanie przez zarząd właściwej spółki rzeczywistych i wymiernych korzyści wynikających z partycypowania w jego finansowaniu. Działania sponsoringowe, prowadzone w odniesieniu do sportu profesjonalnego, wymagają ze strony zarządu analizy efektywności. W związku z tym zarząd przygotowuje plan takich działań i w sposób wymierny określa efektywność takich przedsięwzięć, szacując z jednej strony

⁸³⁷ Sponsoring Insight sp. z o.o.: Raport – Rynek sponsoringu sportowego 2023, str. 4-5.

⁸³⁸ Dalej jako: Zarządzenie nr 5.

⁸³⁹ Dalej jako: Dobre praktyki.

koszty ich podjęcia (proponowany budżet), a z drugiej efekty, czyli: odbiór medialny, wzrost rangi marki, zysk ze sprzedaży, wzrost wartości firmy dzięki wykorzystaniu np. logo klubu sportowego etc. Przy tworzeniu planu przedsięwzięcia zarząd powinien dysponować i przedstawić profesjonalną analizę rynku medialnego, w tym analizę efektywności działalności sponsoringowej w kontekście kosztów dotarcia do odbiorców. Dodatkowo zarząd spółki podejmując decyzję o sponsorowaniu polskich związków sportowych, powinien brać również pod uwagę informacje prezentowane przez Ministerstwo Sportu i Turystyki, odnośnie promowanych sportów oraz zapotrzebowania, wynikającego z kompleksowej oferty przygotowanej przez dany polski związek sportowy, w zakresie pozyskania sponsora bądź partnera. Zalecono również, aby spółka z udziałem Skarbu Państwa nie sponsorowała polskiego związku sportowego, ligi zawodowej, klubu sportowego, sportowca indywidualnego, jeżeli jego sponsorem lub partnerem jest inna spółka z udziałem Skarbu Państwa bądź podmiot prowadzący działalność konkurencyjną, chyba, że sytuacja taka nie wpływa negatywnie na stan rzeczywistych i wymiernych korzyści wynikających ze sponsorowania.

Należy zaznaczyć, że zarówno Zarządzenie nr 5, jak również Dobre praktyki nie zalecają przeprowadzenia analizy w zakresie oceny zgodności wsparcia sportu profesjonalnego z unijnymi przepisami dotyczącymi pomocy państwa. Dodatkowo skala wsparcia jest bardzo duża – A. Łobanowski, ekspert z branży sponsoringowej szacuje, że do roku 2023 spółki z udziałem Skarbu Państwa przeznaczały rocznie od 1.000.000.000 zł do 1.500.000.000 zł rocznie na działalność sponsoringową, przy czym często wydatki te odbywały się z pominięciem wymogów celowości i z pominięciem rzetelnej oceny efektywności oferowanych świadczeń, przez co sponsoring sportowy stanowi finansowanie z innych powodów niż rynkowe. Fakt, że każda spółka Skarbu Państwa samodzielnie ustanawia zasady sponsorowania oraz brak jawności co do wysokości przeznaczanych nakładów finansowych, tylko pogłębia niepożądane praktyki wymienione powyżej. Dodatkowo, przeliczany ekwiwalent reklamowy w odniesieniu do świadczeń sponsoringowych polegających wyłącznie na ekspozycji logotypu sponsora bez cech indywidualizujących, takich jak cena, atrybuty produktu lub usługi nie stanowi reklamy *sensu stricto*, a najczęściej w taki sposób odbywa się sponsoring sportowy spółek Skarbu Państwa⁸⁴⁰.

⁸⁴⁰ Źródło: wypowiedzi Artura Łobanowskiego zawarte w wywiadzie udzielonym red. Mateuszowi Puce, link: <https://sportowefakty.wp.pl/zuzel/1100307/ekspert-apeluje-do-premiera-o-natychmiastowe-dzialanie-chodzi-o-miliardy-zlotych> (dostęp: 05.07.2024r.)

Wątpliwości co do wartości ekwiwalentu reklamowego jako wskaźnika skuteczności działań sponsoringowych podnoszone są w literaturze przedmiotu. Sam ekwiwalent reklamowy, według którego najczęściej określa się efektywność działań sponsoringowych można zdefiniować najprościej jako szacunkowy koszt, jaki musiałby ponieść sponsor, chcąc uzyskać taką samą ekspozycję marki w wyniku zakupu mediów czy prowadzenia działań promocyjnych, liczony na podstawie danych pozyskiwanych w wyniku analizy ekspozycji marki w mediach w kontekście prowadzonych projektów sponsoringowych, analizy wartości działań typu ATL, BTL i Outdoor oraz szczegółowej analizy mediów społecznościowych⁸⁴¹. A. Miotk wskazuje, że obecnie stosowane metody mierzenia ekwiwalentu reklamowego nie znajdują swojego wystarczającego uzasadnienia w badaniach. Podnosi też, że ekwiwalent reklamowy jest stosowany do oceny efektywności działań public relations (czyli realizacji założonego budżetu), a nie do oceny skuteczności działań reklamowych, czyli do stopnia realizacji założonych celów. Kolejną wątpliwością z nim związaną jest to, że w potocznym rozumieniu traktuje on ekspozycję marki, a nie produktu (czyli działanie public relations) jako formę reklamy, co jest błędem. Argumentem przeciw podnoszonym przez autorkę jest też sposób liczenia ceny powierzchni reklamowej w mediach – bazuje się bowiem na ogólnodostępnych cennikach, nie uwzględnia się natomiast tego, że kwoty w nich podane są wartością wyjściową, przyjmując założenie o braku rabatu nawet w przypadku dużego zamówienia reklamowego. Dodatkowo autorka przywołuje autorów publikujących w amerykańskich wydawnictwach, którzy na przykładach wykazywali absurdalność kwot uzyskiwanych dzięki wyliczeniom ekwiwalentu reklamowego⁸⁴².

4.1.5. Wsparcie udzielane na podstawie programów ogólnokrajowych – Program Wsparcia Mistrzów z 2022 roku

Program Wsparcia Mistrzów został ogłoszony w styczniu 2022 roku i w swoich założeniach wskazywał na dwa sposoby wsparcia sportu: wsparcie rozwoju infrastruktury sportowej dla klubów piłkarskiej Ekstraklasy i I Ligi oraz wsparcie finansowe kierowane do

⁸⁴¹ Metodologia badawcza doboru, planowania, analizowania i raportowania efektywności działań sponsoringowych, Enea S.A., wydanie 3 obowiązujące od dnia 12 września 2017 roku, str. 5, źródło: https://www.enea.pl/zamowienia/2200003073_zal%20nr%202%20do%20rozdzialu%20ii%20wz.pdf (dostęp: 29.07.2024 r.).

⁸⁴² A. Miotk, *Ekwiwalent reklamowy – przeszłość, która się kończy* [w:] Public relations. Nowe trendy, red. Karina Stasiuk-Krajewska, Zbigniew Chmielewski, Dariusz Tworzydło, Newline sp. z o.o., Rzeszów 2013, str. 10-13.

najlepszych polskich klubów z najpopularniejszych dyscyplin sportowych, które będą zajmować w rozgrywkach miejsca premiowane startem w eliminacjach do europejskich pucharów. Program w ograniczonym zakresie wszedł w życie 20 sierpnia 2022 roku. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej podstawę dla udzielania wsparcia⁸⁴³, wsparcie rozwoju infrastruktury miało odbywać się za pośrednictwem Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej⁸⁴⁴. Nowelizacja art. 86 ustawy o grach hazardowych przewidziała możliwość zasilania FRKF w środki pochodzące z budżetu państwa (dotacje z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej). Zmianę przepisów uzasadniono potrzebą zwiększenia wsparcia na zadania FRKF, w tym przekazywanego na rozwój infrastruktury sportowej i dofinansowanie inwestycji obejmujących obiekty sportowe. W zakresie wsparcia finansowego kierowanego do klubów sportowych wykonywanie zadań w tym zakresie powierzono Polskiej Organizacji Turystycznej⁸⁴⁵, na podstawie umowy zawieranej między ministrem właściwym do spraw kultury fizycznej a POT; takie rozwiązanie umożliwiło udzielenie POT, przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej, stosownej dotacji celowej z budżetu państw. W ramach realizacji tego zadania zobowiązano POT do podjęcia współpracy z klubami sportowymi w sportach drużynowych w celu promocji Polski na arenie międzynarodowej w ramach rozgrywek międzynarodowych. Konkretnie zasady, zakres współpracy z klubami sportowymi oraz stosowne świadczenia wzajemne są określane w umowach zawieranych między POT a klubami sportowymi. Zgodnie z założeniami, kluby sportowe na bazie zawartej umowy zobowiązują się do realizacji konkretnych działań w zakresie promocji i budowania wizerunku Polski, wykorzystując przy tym uczestnictwo w rozgrywkach międzynarodowych. Planowane zadania do wykonania przez kluby dzielą się na cztery obszary współpracy: obszar wizerunkowy, obszar prawa reklamowego, obszar digital, obszar aktywacyjny⁸⁴⁶.

Na podstawie Programu Wsparcia Mistrzów od momentu jego wejścia w życie w sierpniu 2022 roku do dnia 5 sierpnia 2023 roku zawarto co najmniej 6 umów: dwie z nich z Lech Poznań S.A. (w latach 2022 oraz 2023), oraz po jednej z KS VIVE Handball Kielce S.A. (w 2022 roku), Legia Warszawa S.A., Raków Częstochowa S.A. i Pogoń Szczecin S.A. (wszystkie w 2023 roku). Wszystkie umowy zostały zawarte w ramach realizacji zadania publicznego w zakresie promocji Polski przez polskich sportowców lub polskie kluby sportowe

⁸⁴³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej oraz ustawy o grach hazardowych, Dz. U. z 2022 r., poz. 1751.

⁸⁴⁴ Dalej jako: FRKF.

⁸⁴⁵ Dalej jako: POT.

⁸⁴⁶ Zob. uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy.

w sportach drużynowych, uczestniczące we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez polskie związki sportowe oraz biorące udział w międzynarodowych rozgrywkach sportowych. Przedmiotem umów było świadczenie przez poszczególne kluby działań promujących Polskę przez sport. Szczegółowy zakres świadczeń określany był we właściwym Opisie Przedmiotu Zamówienia, stanowiącym każdorazowo załącznik do umowy. Świadczenia polegały najczęściej na ekspozycji logotypu wskazanego przez Polską Organizację Turystyczną (Poland.Travel) na właściwej stronie internetowej klubu, na autokarze klubowym, postach w mediach społecznościowych, materiałach wideo, logotypu na grafikach meczowych, logotypu na rękawkach koszulek zawodników, dresach klubowych, strojach treningowych, wyświetlaniu logotypu na bandach LED okalających pole gry oraz wyświetlaniu logotypów na telebimach. Dodatkowo planowano nagranie filmów promocyjnych w ramach kampanii video, m.in. programów kulinarnych z udziałem klubowych kucharzy. Jako cel kampanii reklamowej w tym kształcie wskazano promocję Polski jako atrakcyjnej destynacji turystycznej w kraju i za granicą. Wskazano również, że zawody sportowe z uwagi na wywoływane emocje w trakcie ich oglądania oraz silne utożsamianie się z jedną ze stron toczącej się w ramach zawodów rywalizacji, uznawane jest za jedno z najskuteczniejszych narzędzi dotarcia do odbiorcy z informacją i przekazem produktowym, przy założeniu ich równoległej komunikacji z toczącą się rywalizacją.

W umowach zawartych w 2022 roku z Lech Poznań S.A. oraz KS VIVE Handball Kielce S.A. wynagrodzenie przewidziane dla obu klubów było stałe (niezależnie od wygenerowanych zasięgów promocyjnych) i wyniosło ryczałtowo 750.000,00 złotych brutto. W 2023 roku zmieniono sposób rozliczenia świadczeń wykonanych przez kluby i wprowadzono sposób naliczania wynagrodzenia maksymalnego, którego ostateczna wysokość zależała od zrealizowania całości celu (wygenerowania zasięgów), wskazanych w notatce z negocjacji stron, stanowiącej załącznik do każdej z umów. W umowie zawartej z Lech Poznań S.A. wynagrodzenie maksymalne przewidziano na 5.108.220,00 zł brutto przy wygenerowaniu zasięgu rzędu 24.915.900, w umowie zawartej z Legia Warszawa S.A. wynagrodzenie maksymalne przewidziano na 5.276.684,00 zł brutto przy wygenerowaniu zasięgu rzędu 28.838.000, w umowie zawartej z Raków Częstochowa wynagrodzenie maksymalne przewidziano na 3.953.820.000,00 zł brutto przy wygenerowaniu zasięgu rzędu 19.183.100, natomiast w umowie zawartej z Pogoń Szczecin S.A. wynagrodzenie maksymalne określono na 3.312.676,00 zł brutto przy wygenerowaniu zasięgu rzędu 16.565.500.

Wynagrodzenie każdorazowo wypłacała Polska Organizacja Turystyczna, jako dysponent właściwej części budżetowej przeznaczonej na działalność Ministerstwa Sportu i Turystyki.

Celem uzupełnienia pozyskanych informacji w dniu 2 lipca 2024 roku autor dysertacji skierował zapytanie do Polskiej Organizacji Turystycznej dotyczące wyżej wskazanych umów promocyjnych. Zapytano o kwoty pieniężne ostatecznie wypłacone KKS Lech Poznań S.A., Legia Warszawa S.A., RKS Raków Częstochowa S.A. oraz Pogoń Szczecin S.A. Zapytano również o to, czy wsparcie z tytułu zawartych umów zostało notyfikowane zgodnie z procedurą określoną w u.p.d.p.p., w tym czy uzyskało stosowną opinię Prezesa UOKiK. W odpowiedzi wskazano, że Lech Poznań S.A. otrzymał 5.108.220,00 zł brutto, Legia Warszawa S.A. otrzymała 5.276.684,00 zł brutto, Raków Częstochowa S.A. otrzymał 3.953.820,00 zł brutto, natomiast Pogoń Szczecin S.A. otrzymała 3.312.676,00 zł brutto. W odniesieniu do kwestii związanych z ewentualnie występującą pomocą państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE ograniczono się jedynie do wskazania, że każdy z podmiotów objętych pytaniem zrealizował na rzecz Polskiej Organizacji Turystycznej świadczenia i usługi określone zawartymi umowami (oraz aneksami) na warunkach rynkowych. Nie wskazano, czy zakładane wskaźniki zostały osiągnięte oraz jak to osiągnięcie weryfikowano.

4.1.6. Zestawienie pozostałego wsparcia udzielonego na rzecz wybranych polskich piłkarskich klubów sportowych

Celem zaprezentowania pozostałej części danych zgromadzonych do dysertacji doktorskiej poniżej zostaną zaprezentowane sumaryczne dane w przedmiocie wsparcia wybranych polskich piłkarskich klubów sportowych w latach 2016-2024. Nie przedstawiono przypadków wszystkich klubów sportowych – nie wszystkie miasta, w których swoje mecze rozgrywają ekstraklasowe kluby sportowe, prowadzą rejestry umów bądź prezentują publicznie udzielone wsparcie na rzecz klubów sportowych. Uwzględniono tylko środki prawne takie jak dotacje, wynagrodzenie za objęcie akcji oraz wynagrodzenie z tytułu umów promocyjnych. Nie uwzględniono umów pożyczek oraz umów o korzystanie z infrastruktury – każda z nich wymagałaby szerszej indywidualnej analizy. Należy przy tym zaznaczyć, że wszystkie formy prawne, na podstawie których udzielono wsparcia, wykazują znaczące podobieństwa wobec omówionych we wcześniejszej części rozdziału. Nie uwzględniono również pomocy udzielanej na podstawie programów pomocowych, pomocy w ramach wyłączeń grupowych czy pomocy

de minimis. Podkreślić przy tym należy, że kwoty wskazane w zestawieniu są kwotami minimalnymi, co do których zgromadzono stosowną dokumentację pochodzącą od organów władzy publicznej – z uwagi na brak dostępnych autorowi dysertacji instrumentów prawnych⁸⁴⁷, które mogłyby przymusić podmioty zobowiązane do udzielenia wyczerpujących informacji, nie można wykluczyć, że ogólne kwoty wsparcia w analizowanym okresie są w rzeczywistości wyższe. Zestawienie nie uwzględnia również kwot przyznawanych przez spółki Skarbu Państwa, z uwagi na brak jawności zawartych umów. Minimalną kwotą ustaloną w toku badań przekazaną na rzecz 14 wybranych klubów piłkarskich uczestniczących w rozgrywkach Ekstraklasy w okresie 2016-2024 r. było 453.942.108,00 zł (czterysta sześćdziesiąt trzy miliony dziewięćset czterdzieści dwa tysiące sto osiem złotych).

Klub sportowy	Organy i podmioty przyznające pomoc	Instrumenty pomocowe	Minimalna łączna kwota przyznanej pomocy
WKS Śląsk Wrocław S.A.	Miasto Wrocław, Koleje Dolnośląskie S.A.	Dotacje, objęcie akcji, konwersja zadłużenia na akcje	34.034.730,28 zł
Górnik Zabrze S.A.	Miasto Zabrze	Objęcie akcji	62.740.900,00 zł
Korona S.A.	Miasto Kielce, województwo świętokrzyskie	Dotacje, objęcie akcji, marketing sportowy	53.270.270,00 zł
Jagiellonia Białystok S.A.	Miasto Białystok, województwo podlaskie	Dotacje, umowy promocyjne	28.947.970,00 zł
Lech Poznań S.A.	Polska Organizacja Turystyczna (Ministerstwo Sportu i Turystyki)	Umowy promocyjne	5.858.220,00 zł
Legia Warszawa S.A.	Miasto Warszawa, Polska Organizacja Turystyczna (Ministerstwo Sportu i Turystyki)	Umowy promocyjne	17.406.684,00 zł
Piast Gliwice S.A.	Miasto Gliwice	Dotacje, objęcie akcji	49.400.000,00 zł ⁸⁴⁸
Pogoń Szczecin S.A.	Miasto Szczecin, Polska Organizacja Turystyczna (Ministerstwo Sportu i Turystyki)	Dotacje, umowy promocyjne	39.673.626,00 zł
Radomiak S.A.	Miasto Radom	Pokrycie stypendiów zawodniczych	9.152.000,00 zł ⁸⁴⁹
Raków Częstochowa S.A.	Miasto Częstochowa, Polska Organizacja Turystyczna (Ministerstwo Sportu i Turystyki)	Umowy promocyjne	17.439.817,00 zł

⁸⁴⁷ Jedyną dostępną ścieżką prawną jest złożenie skargi do sądu administracyjnego, jednak sprawa przed takim sądem trwa kilka lat. Dla porównania siły środków przymuszających podmioty zobowiązane do udzielenia informacji, Komisja może nałożyć grzywnę za nieprzekazanie żądanych informacji. Brak udostępnienia pełnych informacji uniemożliwia jednoznaczną ocenę, czy wsparcie odbywało się na zasadach rynkowych.

⁸⁴⁸ Za okres od 1 stycznia 2019 roku.

⁸⁴⁹ Za okres od 1 stycznia 2022 roku.

Wisła Płock S.A.	Miasto Płock	Dotacje, objęcie akcji, umowy promocyjne	81.570.000,00 zł
Stal Mielec S.A.	Miasto Mielec	Dotacje, umowy promocyjne, pokrycie stypendiów zawodniczych ⁸⁵⁰	5.130.940,00 zł ⁸⁵¹
Lechia Gdańsk S.A.	Miasto Gdańsk	Umowy promocyjne ⁸⁵²	45.725.000,00 zł
Widzew Łódź S.A.	Miasto Łódź	Dotacje ⁸⁵³	13.591.951,00 zł ⁸⁵⁴

Tabela nr 17 – zestawienie przypadków wsparcia wybranych klubów polskiej Ekstraklasy w piłce nożnej w latach 2016-2024 (źródło: materiały własne zgromadzone do rozprawy doktorskiej)

4.2. Hiszpania

Drugim wybranym do analizy krajem w ramach rozprawy doktorskiej jest Hiszpania. Jej wybór podyktowany był wyjątkową jak na europejskie standardy przejrzystością relacji pomiędzy państwem a beneficjentami – w Hiszpanii bowiem obowiązuje publiczny rejestr wszystkich dotacji oraz umów zawieranych pomiędzy państwem a beneficjentami wsparcia, który został wdrożony w pełni w 2020 roku. Co więcej, same kluby sportowe na swoich stronach internetowych na podstawie właściwych przepisów umieszczają skany umów zawartych z organami władzy publicznej bądź podległymi im spółkami. Przy pozyskiwaniu materiałów do rozprawy doktorskiej skoncentrowano się na piłce nożnej mężczyzn na najwyższym hiszpańskim poziomie rozgrywkowym. Znaleziono dwa przykłady wsparcia warte omówienia – zwrócić uwagę należy, że obie umowy zostały zawarte przed 2020 rokiem. Dodatkowym czynnikiem przemawiającym za wyborem Hiszpanii jako kraju wartego analizy była sprawa wsparcia czterech hiszpańskich klubów sportowych, będąca przedmiotem rozstrzygnięcia Komisji oraz prawomocnego wyroku TSUE, który podtrzymał decyzję Komisji

⁸⁵⁰ Miasto Mielec nie udostępnia regularnie listy zawodników otrzymujących stypendia, zaś w reakcji na złożony wniosek o udostępnienie informacji publicznej odmówiono udostępnienia informacji na temat nazwisk.

⁸⁵¹ Za okres od 1 stycznia 2021 roku.

⁸⁵² Zawierane począwszy od dnia 15 lutego 2018 roku.

⁸⁵³ Od 2023 roku część środków pochodzących z dotacji była wprost przeznaczana na pokrycie kosztów najmu stadionu należącego do miasta, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Jagiellonii Białystok S.A.

⁸⁵⁴ Za okres od 1 stycznia 2018 roku.

nakazującą zwrot udzielonej pomocy. Sprawa ta jest tak wielowątkowa, że wymagała szczególnego omówienia i oceny.

4.2.1. *Portal de la Transparencia* oraz *Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas*

Hiszpania jest krajem, w którym umowy (*convenios*) oraz kontrakty w ramach zamówienia publicznego (*contratos*) zawarte z administracją publiczną, jak również wszelkie świadczenia w formie dotacji są jawne, na podstawie Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁸⁵⁵. W preambule do tej ustawy wskazano, że przejrzystość, dostęp do informacji publicznej i standardy dobrego zarządzania muszą być podstawowymi osiami wszystkich działań publicznych oraz że umożliwienie lepszego nadzoru nad działalnością publiczną przyczynia się do niezbędnej odnowy demokracji, sprzyja sprawności i efektywności państwa oraz sprzyja wzrostowi gospodarczemu. Na podstawie ustawy wprowadzono obowiązek publikowania wszystkich informacji, które są najczęściej przedmiotem wniosków o dostęp do informacji publicznej, tak aby obowiązki w zakresie przejrzystości były zgodne z interesami obywateli⁸⁵⁶. Art. 8 ust. 1 Ley 19/2013 stanowi, że podmioty objęte zakresem zastosowania ustawy⁸⁵⁷ zobowiązane są do publikowania m.in. informacji o wszystkich zawartych umowach, ze wskazaniem celu, czasu trwania, kwoty przetargu i udzielenia zamówienia, trybu zastosowanego do jego zawarcia, wykazu podpisanych umów, z podaniem sygnatariuszy, ich celu, czasu trwania, wprowadzonych zmian, zobowiązań do zapewnienia świadczeń oraz, w stosownych przypadkach, ustalonych zobowiązań finansowych, udzielonych dotacji oraz pomocy publicznej udzielanych ze wskazaniem ich wysokości, celu lub przeznaczenia oraz beneficjentów. Na podstawie Ley 19/2013 rząd hiszpański w ramach *Portal de la Transparencia* prowadzi na swojej stronie internetowej krajową wyszukiwarkę dotacji i pomocy państwa, w której po wpisaniu numeru identyfikacyjnego beneficjenta możliwe jest odnalezienie udzielonych dotacji przez rząd centralny, stosowne wspólnoty autonomiczne czy

⁸⁵⁵ «BOE» núm. 295, de 10/12/2013, dalej jako: Ley 19/2013. Nazwę ustawy można przetłumaczyć jako „ustawa o przejrzystości, dostępie do informacji publicznej i dobrym zarządzaniu”.

⁸⁵⁶ Str. 1-2 preambuły do Ley 19/2013.

⁸⁵⁷ M.in. Administracja Generalna Państwa, Administracja Wspólnot Autonomicznych oraz Miast Ceuta i Melilla, a także podmioty tworzące Administrację Lokalną, spółki prawa publicznego, spółki handlowe, w których kapitałe zakładowym udział bezpośredni lub pośredni podmiotów publicznych jest większy niż 50%.

administrację lokalną, wraz ze wskazaniem podstawy prawnej udzielonej pomocy⁸⁵⁸. **Warto zaznaczyć, że w systemie zamieszczane są nie tylko informacje o pomocy *de minimis* czy o pomocy udzielanej na podstawie programów, ale o wszystkich przekazywanych środkach na rzecz beneficjentów, co wprost nakazuje Ley 19/2013.**

4.2.2. Zestawienie pomocy państwa otrzymanej przez hiszpańskie kluby sportowe Primera División w latach 2020-2024

Analizie poddano dwadzieścia klubów z najwyższej klasy rozgrywkowej, które biorą udział w rozgrywkach hiszpańskiej Primera División w sezonie 2024/2025. Dane zawarte w poniższym zestawieniu pochodzą z *Portal de la Transparencia*⁸⁵⁹. W tabeli poniżej wyróżniono wyłącznie przypadki pomocy indywidualnej przekraczającej pomoc *de minimis*, pomoc niewchodzącą w zakres wyłączeń grupowych, bądź pomoc niewchodzącą w zakres zastosowania zaakceptowanych przez Komisję programów (w szczególności programów dotyczących przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 czy z Funduszu Odbudowy Next Generation EU). W związku z powyższym tabela nie zawiera również środków pomocowych finansowanych bądź współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej. System zawiera informacje począwszy od początku 2020 roku, zatem analiza dotyczy okresu od 1 stycznia 2020 roku do 1 lipca 2024 roku. Dokonano również analiz sprawozdań finansowych klubów oraz ich stron internetowych w celu sprawdzenia, czy dane zawarte w rejestrze są zgodne ze stanem faktycznym.

Klub sportowy	Organ przyznający pomoc	Data przyznania pomocy	Instrument pomocowy	Kwota przyznanej pomocy
Barcelona C.F.	Consell Català de l'Esport	31.05.2024	Dotacja na udział federacyjnych klubów sportowych w oficjalnych rozgrywkach w sezonie 2023-2024	448.933,60 euro
Barcelona C.F.	Consell Català de l'Esport	20.09.2023	Dotacja na udział federacyjnych klubów sportowych w oficjalnych rozgrywkach w sezonie 2022/2023	195.756,00 euro
Barcelona C.F.	Consell Català de l'Esport	22.11.2022	Dotacja na udział federacyjnych klubów	254.743,20 euro

⁸⁵⁸ <https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/inicio>.

⁸⁵⁹ <https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/concesiones/consulta>.

			sportowych w oficjalnych rozgrywkach w sezonie 2021/2022	
CD Leganés S.A.D.	Ayuntamiento de Leganés	10.11.2020	Dotacja – umowa o współpracy i przyznaniu dotacji bezpośredniej na promocję sportu w roku obrotowym 2020 podmiotowi sportowemu CD LEGANÉS SAD	362.000,00 euro ⁸⁶⁰
Real Valladolid S.A.D.	Ayuntamiento de Valladolid	11.12.2020	Dotacja/promocja – umowa o współpracy między Ayuntamiento de Valladolid a Real Valladolid S.A.D.	460.000,00 euro ⁸⁶¹

Tabela nr 18 – środki pomocowe (w ramach pomocy indywidualnej poza zatwierdzonymi programami pomocowymi oraz poza pomocą de minimis) otrzymane przez kluby hiszpańskiej Primera Division w latach 2020-2024

4.2.3. Umowy reklamowe (convenios de patrocinio publicitario)

Tak jak wskazano w odpowiedzi udzielonej przez Królestwo Hiszpanii na zapytanie skierowane przez Komisję Europejską, jednym ze sposobów udzielania wsparcia na rzecz hiszpańskich podmiotów rynku sportowego jest zawieranie *convenios de patrocinio publicitario*. Poniżej zostaną zaprezentowane dwa przykłady ich zastosowania. Informacje o umowach, jak również ich skany, zostały pozyskane z rejestrów *Convenios y Contratos con Administraciones Públicas* prowadzonych przez właściwe kluby. Zawarte umowy oraz wysokość otrzymanych środków możliwe są do sprawdzenia dzięki postanowieniom Ley 19/2013, natomiast skany umów zamieszczane są przez beneficjentów (w tym przypadku kluby sportowe) na swoich stronach internetowych. Są to jedyne umowy noszące znamiona potencjalnej niedozwolonej pomocy państwa, które w toku poszukiwań materiału badawczego do dysertacji udało się pozyskać. Co warte zauważenia, obie zostały zawarte przed

⁸⁶⁰ Przekroczono próg pomocy de minimis – łącznie w trzyletnim okresie od dnia 10 listopada 2020 roku do dnia 10 listopada 2023 roku, doliczając wartość pozostałych drobnych umów CD Leganés S.A.D. otrzymał 373.581,78 euro.

⁸⁶¹ Przekroczono próg pomocy de minimis – łącznie w trzyletnim okresie od dnia 11 grudnia 2020 roku do dnia 11 grudnia 2023 roku, doliczając wartość pozostałych drobnych umów Real Valladolid S.A.D. otrzymał 628.283,38 euro.

uruchomieniem w 2020 roku *Portal de la Transparencia* oraz *Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas*.

4.2.3.1. Tenerife S.A.D.

Tenerife S.A.D. to hiszpański klub piłkarski, który występuje obecnie w Segunda División, drugim poziomie rozgrywkowym w Hiszpanii. W przeszłości występował również w Primera División, najwyższym poziomie rozgrywkowym, uczestniczył również w rozgrywkach międzynarodowych. Bierze on udział w profesjonalnych rozgrywkach piłkarskich oraz uczestniczy w rynkach sportowych na takich samych zasadach jak inne profesjonalne kluby sportowe (rynek transferów, reklamy, sponsorowania, merchandisingu oraz relacji medialnych) i działa w formie prawnej S.A.D., spełnia zatem kryteria uznania go za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego.

W dniu 12 lipca 2018 roku Tenerife S.A.D. zawarła umowę z IDECO S.A. IDECO S.A. to spółka publiczna zarządzająca ośrodkami i programami sportowo-rekreacyjnymi⁸⁶², utworzoną w drodze uchwały w 2001 roku przez Cabildo de Tenerife⁸⁶³. Przedmiotem działalności spółki, zgodnie ze statutem, jest między innymi promocja wydarzeń, programów i usług o charakterze sportowym oraz wspieranie rozwoju działalności o charakterze sportowym, biorąc pod uwagę, że stanowi ona korzystny i użyteczny mechanizm promowania sportu, kultury i wypoczynku. Umowa została zawarta na cztery sezony: 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021 oraz 2021/2022. Jej przedmiotem była promocja marki „TENERIFE 2030” poprzez jej umieszczenie na koszulkach sportowych, na bandach reklamowych okalających boisko oraz płotach otaczających stadion, jak również w programach meczowych, sali prasowej oraz plakatach promujących mecze oraz w mediach społecznościowych klubu. Po każdym sezonie klub zobowiązany był do prezentacji raportu reklamowego, podsumowującego wszystkie przeprowadzone działania.

W zamian za to Tenerife S.A.D. miało otrzymywać wynagrodzenie, płatne w czterech rocznych ratach. Za sezon 2018/2019 wypłacono 450.000,00 euro, za sezon 2019/2020 wypłacono 500.000,00 euro, za sezon 2020/2021 wypłacono 500.000,00 euro, a za sezon 2021/2022 wypłacono 500.000,00 euro. Łączna wartość umowy opiewała zatem na

⁸⁶² <https://www.idecogestion.net/nosotros/>.

⁸⁶³ Rada Teneryfy, czyli organ administracji publicznej.

1.950.000,00 euro. Zgodnie z informacjami medialnymi, kwoty sponsoringu IDECO S.A. na rzecz Tenerife S.A.D. miały być wykorzystywane na bieżącą działalność klubu, np. poprzez sfinansowanie wynagrodzeń dla najlepszych zawodników⁸⁶⁴.

4.2.3.2. Club Deportivo Union Deportiva Las Palmas S.A.D.

Club Deportivo Union Deportiva Las Palmas S.A.D. to hiszpański klub piłkarski, który występuje obecnie w Primera División, najwyższym hiszpańskim poziomie rozgrywkowym w piłce nożnej, w przeszłości uczestniczył również w rozgrywkach międzynarodowych. Bierze on udział w profesjonalnych rozgrywkach piłkarskich oraz uczestniczy w rynkach sportowych na takich samych zasadach jak inne profesjonalne kluby sportowe (rynek transferów, reklamy, sponsorowania, merchandisingu oraz relacji medialnych) i działa w formie prawnej S.A.D., spełnia zatem kryteria uznania go za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa unijnego.

W dniu 24 maja 2019 roku w ramach zamkniętego zamówienia publicznego została zawarta umowa o sponsoring sportowy (reklamę) pomiędzy UD Las Palmas S.A.D. a Comunidad Autónoma de Canarias, Consejería de Turismo, Cultura y Deportes⁸⁶⁵, której przedmiotem było prowadzenie reklamy sportowej przez UD Las Palmas S.A.D. poprzez rozpowszechnianie marki „*Islas Canarias, Latitud de Vida*”⁸⁶⁶. Umowa została zawarta na okres trwania czterech sezonów sportowych: 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022. Aktywności, do których zobowiązana była UD Las Palmas S.A.D. obejmowały opracowanie zestawu działań szkoleniowych, społecznych i kulturalnych, wykorzystujących piłkę nożną jako główne narzędzie w centrach penitencjarnych, promocję projektu „Szkola Piłki Nożnej U.D. Las Palmas S.A.D.”, prowadzenie na stadionie działań promujących ochronę środowiska i zrównoważoną gospodarkę odpadami oraz akcje promocyjne obejmujące edukację, szczególnie wśród młodych sportowców. W szczególności świadczenia te miały być prowadzone za pośrednictwem radia, prasy, internetu, telewizji oraz mediów społecznościowych.

W zamian za wyżej wskazane świadczenia reklamy sportowej Comunidad Autónoma de Canarias, Consejería de Turismo, Cultura y Deportes zobowiązało się do zapłaty na rzecz

⁸⁶⁴ <https://diariodeavisos.elespanol.com/2017/08/ideco-patrocinara-al-cd-tenerife-450-000-euros-la-proxima-temporada/>.

⁸⁶⁵ Wspólnota Autonomiczna Wysp Kanaryjskich, Ministerstwo Turystyki, Kultury i Sportu.

⁸⁶⁶ W tłumaczeniu: *Wyspy Kanaryjskie. Szerokość życia*.

UD Las Palmas S.A.D. kwoty 5.250.000,00 euro brutto w ratach – za rok 2019 w kwocie 1.500.000,00 euro, za rok 2020 w kwocie 1.500.000,00 euro, za rok 2021 w kwocie 1.500.000,00 euro, a za rok 2022 w kwocie 750.000,00 euro.

4.2.4. Orzecznictwo Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w hiszpańskiej sprawie pomocy państwa SA.29769 wdrożonej przez Hiszpanię na rzecz niektórych klubów sportowych

W przedmiotowej sprawie postępowanie przed Komisją Europejską zostało wszczęte w związku z informacjami przesyłanymi przez obywateli. W listopadzie 2009 roku Komisja zwróciła uwagę na ewentualne preferencyjne traktowanie pod względem podatku od osób prawnych czterech hiszpańskich klubów sportowych: Athletic Club Bilbao, Club Atlético Osasuna (Nawarra), FC Barcelona i Real Madrid CF w stosunku do pozostałych hiszpańskich klubów sportowych, funkcjonujących w formie S.A.D. Wątpliwości wzbudziło brzmienie art. 19 ust. 1 Ley 10/1990, który wszystkie hiszpańskie zawodowe kluby sportowe do przekształcenia się w S.A.D. W siódmym przepisie dodatkowym ustawa przewidywała wyjątek w przypadku zawodowych klubów sportowych, które osiągnęły dodatni wynik finansowy w latach poprzedzających przyjęcie ustawy. Takie kluby nie miały obowiązku przekształcenia się w SAD – mogły one funkcjonować w dalszym ciągu pod postacią klubów sportowych, z czego skorzystały podmioty będące przedmiotem postępowania. Na gruncie prawa hiszpańskiego kluby sportowe są – w odróżnieniu od S.A.D. – osobami prawnymi o celu niezarobkowym, które korzystają z tego tytułu ze specjalnej (niższej) stawki opodatkowania ich dochodów. Obniżona stawka podatkowa obowiązywała do 2016 roku. W wyniku częściowego zwolnienia kluby sportowe, jako organizacje non-profit, uiszczały podatek od osób prawnych w odniesieniu do swoich przychodów komercyjnych po obniżonej stawce w porównaniu z S.A.D. W ustawie 10/1990 nie przewidziano terminu na ponowną ocenę działalności S.A.D., w związku z czym nie przewidziano możliwości powrotu do poprzedniej formy prawnej, jak również możliwości korzystania z korzystniejszego statusu fiskalnego klubu sportowego.

Komisja wskazała, że zróżnicowanie podatkowe mogło przynosić klubom selektywną korzyść. Zróżnicowanie podatkowe powstało w wyniku przyjęcia ustawy 10/1990, w której wyróżniono ograniczoną liczbę beneficjentów. Komisja ustaliła ponadto, że źródłem odnośnej

korzyści są zasoby państwowe, ponieważ państwo zrzeka się ewentualnych dochodów podatkowych, a pomoc na rzecz zawodowych klubów piłkarskich ma wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi. Komisja stwierdziła również, że wsparcie finansowe dla wymienionych klubów grozi zakłóceniem konkurencji i wpływa na wymianę handlową, a zatem stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W reakcji na wszczęcie postępowania przez Komisję rząd Hiszpanii wskazał, że wprowadził zmiany w przepisach podatkowych dotyczących osób prawnych, zgodnie z którymi od 2016 roku S.A.D również zostaną objęte stawką podatku od osób prawnych równą 25 %, co spowoduje, że kluby sportowe i S.A.D będą objęte identycznymi stawkami podatkowymi. Podkreślono również, że Athletic Club Bilbao oraz Club Atletico Osasuna nie osiągnęły korzyści, które wskazała Komisja, ze względu na autonomię podatkową rządu prowincji Vizcaya oraz wspólnoty autonomicznej Nawarry. Autonomia ta obejmowała poziom stawki podatku od osób prawnych i zdaniem Hiszpanii Komisja popełniła błąd, nie określając zasięgu geograficznego systemu odniesienia, jak również Komisja nie uwzględniła całości kształtu hiszpańskiego systemu podatkowego, ograniczając się jedynie do oceny stawek. Komisja wskazała jednak, że w Ley 10/1990 wyróżniono selektywnie beneficjentów, faktycznie zastrzegając dla czterech klubów możliwość pozostania poza ogólnym systemem podatku od osób prawnych i podlegania niższej stawce podatkowej dla organizacji non-profit. Odmienne traktowanie mogłoby być uzasadnione charakterem i ogólną strukturą systemu podatkowego, jednak zdaniem Komisji taka sytuacja nie miała miejsca w przedmiotowej sprawie. Bezzasadne okazały się również argumenty dotyczące mniejszych możliwości dostępu klubów sportowych – w porównaniu do S.A.D. – do rynku finansowego umożliwiającego pozyskiwanie funduszy na swoją działalność. Pomoc była niezgodna z zasadami rynku wewnętrznego, nie należała ona bowiem do którejkolwiek z kategorii wyszczególnionych w art. 107 ust. 2 i 3 TFUE, a ani Hiszpania, ani beneficjenci pomocy nie podjęli próby wskazania, że w przedmiotowej sprawie miał zastosowanie którykolwiek z wyjątków przewidzianych w tych przepisach. Jedynym wyjątkiem mógłby być cel leżący we wspólnym interesie – promowanie sportu (art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE w zw. z art. 165 ust. 1 TFUE), jednak Komisja nie miała wątpliwości, że ogólne wsparcie sportu nie stanowi celu danego środka, w zakresie, w jakim zamierzeniem odnośnego środka jest wspieranie czterech indywidualnych zawodowych klubów sportowych. Pomoc państwa była zatem niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

Komisja uznała zatem, że przedmiotowy program stanowi pomoc niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym, która musi zostać odzyskana w celu przywrócenia sytuacji

istniejącej na rynku przed jej przyznaniem, w związku z czym decyzją Komisji (UE) 2016/2391 z dnia 4 lipca 2016 roku⁸⁶⁷ orzekła o obowiązku jej zwrotu. Obowiązek odzyskania przez Hiszpanię pomocy dotyczył dziesięciu lat od momentu, w którym Komisja po raz pierwszy wezwała Hiszpanię do udzielenia informacji na temat środka pomocy. Kwota pomocy stanowiła różnicę między kwotą podatku od osób prawnych, którą kluby te rzeczywiście uiszczyły, a kwotą podatku od osób prawnych, którą musiałyby uiszczyć, gdyby podlegały przepisom dotyczącym podatku od osób prawnych mającego zastosowanie do spółek akcyjnych w danym roku.

7 grudnia 2016 roku FC Barcelona wniosła skargę na decyzję Komisji do Sądu. Zarzuciła w niej naruszenie art. 107 ust. 1 TFUE poprzez błąd w ocenie Komisji w odniesieniu do istnienia korzyści. Klub zarzucił, że Komisja nie sprawdziła, czy w okresie obejmującym lata 1995–2016 rzeczywista stawka podatkowa stosowana do czterech omawianych klubów piłkarskich była bardziej korzystna, czy też nie. Sąd wskazał, że w sprawie należało zbadać, czy w zaskarżonej decyzji Komisja ustaliła w sposób wystarczający pod względem prawnym, że system podatkowy podmiotów o celu niezarobkowym, jako całość, mógł umieścić beneficjentów w korzystniejszej sytuacji, niż gdyby musieli oni funkcjonować w formie S.A.D. Sąd uznał, że Komisja w sposób niewystarczający zbadała możliwości odliczenia podatkowego z tytułu reinwestycji nadzwyczajnych zysków. Stwierdziła ona jedynie istnienie różnicy między stawkami opodatkowania, którym podlegają podmioty o celu niezarobkowym i S.A.D. Natomiast już w toku postępowania przed Komisją Real Madrid Club de Fútbol wskazał, że odliczenie podatkowe z tytułu reinwestycji nadzwyczajnych zysków było wyższe w przypadku SAD niż w przypadku podmiotów o celu niezarobkowym. Stawki te były wielokrotnie zmieniane, natomiast zaskarżona decyzja uwzględniła jedynie ostatnio stosowane stawki. Natomiast decyzja Komisji wykluczała, że korzyści wynikające z wyższego pułapu odliczeń podatkowych mających zastosowanie do S.A.D. równoważyły preferencyjną stawkę opodatkowania, z której korzystały podmioty o celu niezarobkowym. Komisja, na której spoczywał ciężar dowodu na istnienie korzyści wynikającej z systemu podatkowego podmiotów o celu niezarobkowym, którego poszczególnych elementów w niniejszej sprawie nie można rozdzielić, nie mogła stwierdzić istnienia takiej korzyści bez wykazania, że ograniczenie odliczeń podatkowych mniej korzystne dla podmiotów o celu niezarobkowym niż

⁸⁶⁷ OJEU L/357/2016 of 28.12.2016.

dla S.A.D. nie rekompensowało korzyści wynikających z niższej nominalnej stawki opodatkowania.

Mając na uwadze powyższe argumenty, Sąd stwierdził, że Komisja nie wywiązała się w sposób wymagany prawem z ciężaru wykazania, że sporny środek przysparzał korzyści jego beneficjentom, a orzecznictwo dotyczące osiągnięcia zysku podatkowego przez przedsiębiorstwa przytoczone przez Komisję nie ma związku z rozpatrywaną sprawą, ponieważ w tym przypadku sporne jest, czy podmioty osiągnęły jakikolwiek zysk. W związku z tym Sąd wyrokiem⁸⁶⁸ w dniu 26 lutego 2019 roku stwierdził nieważność decyzji 2016/2391.

Komisja wniosła odwołanie do Trybunału, żądając uchylecia wyroku Sądu stwierdzającego nieważność decyzji 2016/2391. Trybunał uwzględnił skargę Komisji i wyrokiem⁸⁶⁹ z dnia 4 marca 2021 roku uchylił wyrok Sądu w zakresie, w którym stwierdzał on nieważność decyzji Komisji 2016/2391, oddalając jednocześnie skargę wniesioną przez FC Barcelona w ramach postępowania przed Sądem.

Trybunał stwierdził, że w celu zbadania poszczególnych elementów składających się na środek mogący zawierać „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności prawne lub faktyczne, z którymi środek ten jest powiązany, w szczególności wynikające z niego korzyści i obciążenia oraz że przy badaniu istnienia korzyści na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE Komisja ma obowiązek dokonać ogólnej oceny środka pomocy na podstawie dostępnych informacji oraz rozwoju wydarzeń przewidywalnego w momencie wydania decyzji o przyznaniu tej pomocy, biorąc pod uwagę w szczególności kontekst tej pomocy. Jednak w szczególnym przypadku badania **systemu pomocy**, który zaistniał w niniejszej sprawie, Komisja może ograniczyć się do zbadania cech danego systemu, aby ocenić w uzasadnieniu decyzji, czy ze względu na tryby postępowania przewidziane w tym systemie zapewnia on swym beneficjentom, w porównaniu z ich konkurentami, korzyść i prowadzi do uprzywilejowania przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie handlowej pomiędzy państwami członkowskimi. **A zatem w decyzji dotyczącej takiego systemu Komisja nie jest zobowiązana przeprowadzać analizy pomocy przyznanej w każdym indywidualnym przypadku na podstawie tego systemu.** Zbadanie indywidualnej sytuacji każdego z przedsiębiorstw, których dana pomoc dotyczy, będzie konieczne dopiero na etapie

⁸⁶⁸ Wyrok Sądu (czwarta izba) z dnia 26 lutego 2019 roku, Fútbol Club Barcelona przeciwko Komisji Europejskiej, sygn. T-865/16.

⁸⁶⁹ Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 4 marca 2021 roku, Fútbol Club Barcelona przeciwko Komisji Europejskiej – odwołanie, sygn. C-362/19 P.

odzyskiwania pomocy. Natomiast w odniesieniu do ocenianego systemu pomocowego Trybunał nie miał wątpliwości, że system ten mógł od chwili jego przyjęcia uprzywilejowywać kluby działające jako podmioty o celu niezarobkowym w porównaniu z klubami działającymi jako sportowe spółki akcyjne, przysparzając im w ten sposób korzyści, które mogły być objęte zakresem zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE.

Trybunał wskazał, że Sąd popełnił błąd, stwierdzając, że decyzję Komisji należy rozumieć jako decyzję zarówno w sprawie systemu pomocy, jak i w sprawie pomocy indywidualnej. Nie ma zatem znaczenia okoliczność, że w swojej decyzji Komisja nie tylko zakwalifikowała sporny środek jako system pomocy, ale również w uzasadnieniu i części normatywnej tej decyzji zawarła stwierdzenia dotyczące pomocy przyznanej indywidualnie na rzecz określonych z nazw czterech klubów będących beneficjentami, wskazując, że pomoc tę należy uznać za przyznaną bezprawnie i niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

Trybunał wskazał, że w odniesieniu do systemu pomocy Komisja, nawet jeśli może ograniczyć się do zbadania, w celu sprawdzenia, czy dany system przysparza korzyści jego beneficjentom, ogólnych cech tego systemu, bez obowiązku badania każdego indywidualnego przypadku jego zastosowania, to powinna jednak dokonać całościowej oceny tego systemu, uwzględniając wszystkie elementy, które stanowią jego szczególne cechy, zarówno korzystne, jak i niekorzystne dla beneficjentów. Jednak ze względu na to, że w wypadku takiego systemu pomocy badanie, które Komisja jest zobowiązana przeprowadzić w świetle art. 107 ust. 1 TFUE, dotyczy wyłącznie tego systemu, a nie pomocy przyznanej później na jego podstawie, kwestia, czy wspomniany system przysparza korzyści jego beneficjentom, nie może zależeć od sytuacji finansowej tych beneficjentów w chwili późniejszego przyznania tej pomocy, lecz powinna być oceniana w odniesieniu do chwili przyjęcia danego systemu. To na etapie ewentualnego odzyskania pomocy przyznanej na podstawie tego systemu pomocy Komisja jest zobowiązana ustalić, czy wspomniany system rzeczywiście przysporzył korzyści jego beneficjentom indywidualnie, ponieważ takie odzyskanie wymaga określenia dokładnej kwoty pomocy, z której ci ostatni rzeczywiście skorzystali w każdym roku podatkowym. Brak możliwości określenia w chwili przyjęcia systemu pomocy takiej kwoty nie może uniemożliwić Komisji stwierdzenia, że system ten mógł na tym etapie przysporzyć tym ostatnim korzyści i analogicznie nie może zwalniać danego państwa członkowskiego z obowiązku zgłoszenia takiego systemu na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE.

Mimo tego, że w sprawie bezsporny był zarówno fakt, że przyjęcia system pomocy wynikający ze spornego środka, w zakresie, w jakim stwarzał niektórym klubom

kwalifikującym się do tego systemu, w tym FC Barcelonie, możliwość dalszego prowadzenia działalności, na zasadzie odstępstwa, jako podmiotu o celu niezarobkowym, umożliwił im korzystanie z obniżonej stawki podatkowej w porównaniu ze stawką mającą zastosowanie do pozostałych klubów, jak również fakt, że od chwili jego przyjęcia system ten przewidywał niższą stawkę odliczenia z tytułu reinwestycji nadzwyczajnych zysków niż stawka mająca zastosowanie do pozostałych klubów, to okoliczności te nie mogą podważyć wniosku, zgodnie z którym rozpatrywany system pomocy od dnia jego przyjęcia przysparzał korzyści jego beneficjentom. Zbadanie wpływu odliczenia z tytułu reinwestycji nadzwyczajnych zysków na obniżoną stawkę podatkową przewidzianą w rozpatrywanym systemie pomocy, a w szczególności ocena, czy owa obniżona stawka zostanie zneutralizowana przez to odliczenie, nie może, w przypadku systemu pomocy o charakterze podatkowym takiego jak rozpatrywany w tej sprawie, który ma zastosowanie w skali rocznej, zostać przeprowadzona w chwili przyjęcia tego systemu, ponieważ wpływ ten może się ujawnić dopiero na koniec każdego kolejnego roku podatkowego.

Trybunał skonkludował zatem, że aby wykazać w sposób wymagany prawem, iż rozpatrywany system pomocy przysparza swym beneficjentom korzyść objętą art. 107 ust. 1 TFUE, Komisja nie była zobowiązana do zbadania w spornej decyzji wpływu odliczenia z tytułu reinwestycji nadzwyczajnych zysków ani wpływu możliwości przenoszenia w formie ulgi podatkowej, a w szczególności tego, czy to odliczenie lub te możliwości zneutralizowałyby korzyść wynikającą z obniżonej stawki opodatkowania. Dopiero bowiem na etapie ewentualnego odzyskiwania pomocy przyznanej na podstawie tego systemu pomocy – gdy należy określić dokładną kwotę pomocy, z której beneficjent rzeczywiście skorzystał – Komisja powinna uwzględnić ten wpływ. Trybunał dodał również, że Komisja słusznie uznała w decyzji, że przy ustalaniu, czy sporny środek przysparza korzyści jego beneficjentom, nie należy brać pod uwagę odliczenia z tytułu reinwestycji nadzwyczajnych zysków mającego zastosowanie do podmiotów o celu niezarobkowym, ze względu na to, że jako przyznawane wyłącznie pod pewnymi warunkami, które nie zawsze są spełnione, odliczenie to nie jest w stanie systematycznie neutralizować, w każdym roku podatkowym, korzyści wynikającej z obniżonej stawki opodatkowania, zaś ewentualny wpływ wspomnianego odliczenia powinien natomiast zostać uwzględniony w każdym konkretnym przypadku w ramach procedury odzyskiwania pomocy w celu określenia, w odniesieniu do każdego roku podatkowego, dokładnej kwoty pomocy podlegającej odzyskaniu. Brak możliwości określenia, w chwili przyjęcia systemu pomocy, dokładnej kwoty korzyści rzeczywiście przysporzonej każdemu z

beneficjentów w danym roku podatkowym nie może uniemożliwić Komisji stwierdzenia, że system ten mógł, już na tym etapie, przysporzyć korzyści jego beneficjentom i analogicznie, nie może zwalniać danego państwa członkowskiego z jego podstawowego obowiązku, jakim jest zgłoszenie takiego systemu.

Przedmiotowe orzeczenie jest prawomocne i otworzyło drogę do windykacji przyznanej pomocy od Athletic Club Bilbao, Club Atlético Osasuna (Nawarra), FC Barcelona oraz Real Madrid CF w okresie wskazanym w decyzji Komisji nr 2016/2391.

4.3. Węgry

Trzecim krajem, z którego przykłady wsparcia zostaną poddane analizie, są Węgry. Ich wybór został podyktowany koniecznością szerokiego omówienia unikalnego na skalę europejską programu pomocowego dla węgierskiego sektora sportu zaakceptowanego przez Komisję w 2011 roku. Przez dziesięć lat jego obowiązywania zgłaszano wiele negatywnych uwag co do przejrzystości udzielanego w jego ramach wsparcia – pomimo tego Komisja nie podjęła żadnych czynności mogących przeciwdziałać nadużyciom. Z tych przyczyn program wymagał szerokiego omówienia.

Uzupełniająco skierowano do właściwych węgierskich miast dwanaście wniosków o udostępnienie informacji publicznej w przedmiocie udzielonego wsparcia na rzecz klubów sportowych z najwyższej węgierskiej klasy rozgrywkowej w piłce nożnej, biorących w niej udział w sezonie 2023/2024. Otrzymane odpowiedzi zostaną przedstawione w tej części rozdziału. Treść skierowanego zapytania brzmiała następująco:

„Wnoszę o udostępnienie informacji publicznej w zakresie wskazanym poniżej. Czy w okresie od 1 stycznia 2016 roku do dnia złożenia pytania, czyli 17 czerwca 2024 roku, XYZ⁸⁷⁰ udzielił wsparcia pochodzącego z majątku publicznego od organów władzy publicznej na rzecz ABC⁸⁷¹, w szczególności w drodze dotacji z majątku Miasta, zawarcia umów pożyczki przez Miasto, wsparcia w drodze objęcia akcji lub udziałów przez Miasto, zawarcia umów najmu/dzierżawy/jakichkolwiek innych umów obligacyjnych, których przedmiotem było udostępnienie infrastruktury stanowiącej własność Miasta na rzecz podmiotów wskazanych

⁸⁷⁰ Właściwe miasto.

⁸⁷¹ Właściwy klub będący przedmiotem zapytania.

wyżej, udzielenia wszelkiego pozostałego wsparcia ze środków publicznych dokonanego w drodze umowy sponsorskiej, umowy darowizny oraz jakiegokolwiek umowy cywilnoprawnej czy umowy o charakterze mieszanym, jak również w drodze jednostronnej czynności administracji publicznej, w tym w drodze decyzji. Jeśli tak, to proszę o udostępnienie skanów lub fotografii umów oraz wszelkich innych dokumentów, na podstawie których wsparcie zostało przekazane – w taki sposób, aby była widoczna jej cała treść – w tym również umów najmu/dzierżawy obiektów sportowych będących własnością Miasta, udostępnionych wyżej wskazanym podmiotom oraz udostępnienie skanów lub fotografii faktur lub rachunków do przedmiotowych umów, które stanowiły podstawy dla rozliczeń wsparcia otrzymanego od organów władzy publicznej – w taki sposób, aby widoczna była ich cała treść. Proszę również o informację, czy wsparcie zostało notyfikowane Komisji Europejskiej w trybie art. 107 i 108 TFUE, bądź czy wsparcie korzystało ze zwolnienia w drodze pomocy *de minimis* lub w drodze wyłączeń zawartych w rozporządzeniu 651/2014”.

4.3.1. *Schemat podatkowy (ulgi podatkowe na inwestycje w infrastrukturę) – decyzje Komisji: SA.31722 oraz SA.46615*

Węgierskie władze w 2011 roku zdecydowały się na stworzenie dużego programu pomocowego dotyczącego wsparcia węgierskiego sektora sportu w drodze ulg podatkowych. Jego celem był rozwój sektora sportowego kraju oraz zwiększenie udziału ogółu społeczeństwa w zajęciach sportowych, między innymi poprzez promowanie masowych imprez sportowych, szkolenie dzieci i młodzieży, a także zapewnienie dostępności do odpowiedniej infrastruktury sportowej dla ogółu społeczeństwa⁸⁷². Program ten został zaakceptowany w drodze decyzji Komisji w dniu 9 listopada 2011 roku (sygn. SA.31722) na okres od 1 lipca 2011 roku do 30 czerwca 2017 roku, zaś jego obowiązywanie do 31 grudnia 2023 roku zostało przedłużone decyzją z dnia 23 marca 2017 roku (sygn. SA.46615). Decyzja Komisji o niewnoszeniu zastrzeżeń została oparta na wyłączeniu z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – program uznano za pomoc zgodną z rynkiem wewnętrznym jako pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych i nie zmieniającej warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

⁸⁷² Pkt. 88 decyzji Komisji z dnia 9 listopada 2011 roku, sygn. SA.31722.

Program pomocowy opracowany przez Węgry polegał na skierowaniu dodatkowych środków do sektora sportu poprzez zachęcanie przedsiębiorstw komercyjnych poprzez ulgi podatkowe do przyczyniania się do rozwoju sportu. Środki te mogły zostać wykorzystane na trzy cele: szkolenie dzieci i młodzieży, koszty personelu oraz inwestycje w tworzenie lub modernizację infrastruktury sportowej. W zgłoszeniu wskazano, że zgodnie z praktyką decyzyjną Komisji środki przeznaczane na szkolenie dzieci i młodzieży nie stanowią pomocy państwa⁸⁷³, zaś koszty personelu wchodziły w zakres wyłączeń grupowych, to w związku z tym zakres zgłoszenia pomocy państwa odnoszący się do kosztów inwestycyjnych powinien skupiać się wyłącznie na zawodowych klubach sportowych⁸⁷⁴.

Program pomocowy opierał się na dwóch głównych elementach: przekazywania darowizn na określone cele sportowe z jednoczesnym dokonaniem odliczenia przedmiotowych darowizn od podatku oraz zwolnienie z podatku transferowego⁸⁷⁵.

Ulga podatkowa z tytułu przekazania darowizny mogła wynosić maksymalnie 70% należnego podatku od osób prawnych i była możliwa do odliczenia w roku dokonania darowizny oraz w trzech następnych latach obrotowych. Możliwe było również zmniejszenie podstawy opodatkowania. Brak było ograniczeń podmiotowych – darowizny mógł dokonać każdy podmiot objęty obowiązkiem podatkowym. Węgierskie władze przedstawiły ten sposób finansowania jako tańszy w obsłudze (mniejsze zaangażowanie administracji publicznej), efektywniejszy, w szczególności w porównaniu do dotacji bezpośrednich oraz przyszłościowy – kreujący zachęty do wydawania środków prywatnych na rozwój sportu na zasadach komercyjnych, jak również potencjalnie torujący drogę do bardziej rynkowej współpracy w perspektywie średnio- i długoterminowej. Przekazanie darowizn mogło nastąpić tylko wobec podmiotów, które przedstawiły plan ich wykorzystania zaakceptowany przez właściwy węgierski organ kontrolny (federacje sportowe zarządzające rozgrywkami), co przesądzało o możliwości ich zakwalifikowania do otrzymywania darowizn⁸⁷⁶.

Zwolnienie z podatku transferowego polegało na sytuacji, w której w przypadku zakupu obiektu sportowego⁸⁷⁷ nabywca ma z podatku transferowego. Warunkiem zwolnienia było wykorzystywanie nieruchomości jako obiektu sportowego przez minimum piętnaście lat.

⁸⁷³ Decyzja Komisji w sprawie „Subventions publiques aux clubs sportifs professionnels, France” z dnia 28 listopada 2001 roku, sygn. N118/2000, JOCE C/333/2001.

⁸⁷⁴ Pkt. 9-10 decyzji Komisji z dnia 9 listopada 2011 roku, sygn. SA.31722.

⁸⁷⁵ Podatek transferowy – węgierski podatek od przeniesienia własności nieruchomości.

⁸⁷⁶ Pkt. 15-20 decyzji Komisji z dnia 9 listopada 2011 roku, sygn. SA.31722.

⁸⁷⁷ Przez obiekt sportowy rozumiano m.in. boisko sportowe, basen, stadion, halę sportową, lodowisko, lodowisko, salę gimnastyczną, salę gimnastyczną, boisko gimnastyczne, obiekt do uprawiania sportów wodnych.

Nabycie gruntu również kwalifikowało się do pomocy, jeżeli w ciągu czterech lat po nabyciu powstał na nim obiekt sportowy. Według szacunków przedstawionych przez węgierski rząd, zniesienie podatku transferowego mogłoby kosztować państwo do 4.000.000,00 euro rocznie i mogłoby potencjalnie uruchomić inwestycje w tym sektorze o wartości 130.000.000,00 euro, podkreślono również wzajemne uzupełnianie się obu instrumentów wsparcia⁸⁷⁸. Łączne koszty programu oszacowano na 455.000.000,00 euro w okresie od 1 lipca 2011 roku do 30 czerwca 2017 roku oraz 389.000.000,00 euro w okresie od 1 lipca 2017 do 30 czerwca 2023 roku⁸⁷⁹.

Bezpośrednimi beneficjentami programu (*direct beneficiaries*) były związki sportowe pięciu najpopularniejszych sportów zespołowych na Węgrzech, tj. piłki nożnej, koszykówki, hokeja na lodzie, piłki wodnej i piłki ręcznej, kluby sportowe w wyżej wymienionych dyscyplinach (będące właścicielami infrastruktury) oraz inwestorzy sektora sportowego korzystający z ulg podatkowych. Ponadto możliwe było zaliczenie do nich gmin będących właścicielami infrastruktury⁸⁸⁰. Pośrednimi beneficjentami programu były kluby sportowe korzystające z obiektów w ramach posiadania zależnego, zawodowi sportowcy oraz ogół społeczeństwa (w tym młodzież szkolna) mający dostęp do lepszego sprzętu i obiektów sportowych. Jeśli beneficjentami wsparcia byłyby zawodowe kluby sportowe, to Węgry podkreśliły, że środki pieniężne zostałyby wydane przede wszystkim na infrastrukturę będącą własnością władz publicznych⁸⁸¹. W odniesieniu do zawodowych klubów sportowych i występującego wobec nich elementu transgranicznego Węgry podkreśliły, że kluby korzystające z infrastruktury działają na obszarze wyłącznie lokalnym – większość z nich gra jedynie na poziomie krajowym, jednocześnie nie kwalifikując się do międzynarodowych rozgrywek sportowych oraz należy do sektora MŚP⁸⁸².

Szczególną uwagę poświęcono kwestii opłat za dzierżawę lub najem obiektów sportowych przez zawodowe kluby sportowe oraz dostępności do infrastruktury. Węgry wskazały, że w wielu przypadkach nie jest możliwe przeprowadzenie przetargu otwartego na obsługę i/lub użytkowanie infrastruktury, ponieważ obiekty te są zazwyczaj możliwe do wykorzystania przez konkretne, lokalne kluby sportowe. W związku z tym Węgry zdecydowały się wprowadzić centralny mechanizm porównywania cen, aby ograniczyć korzyść przyznaną potencjalnym beneficjentom pośrednim (zawodowym klubom sportowym) i w konsekwencji

⁸⁷⁸ Pkt. 21-24 decyzji Komisji z dnia 9 listopada 2011 roku, sygn. SA.31722.

⁸⁷⁹ *Ibidem*, pkt. 27 decyzji oraz pkt 6 decyzji Komisji z dnia 23 marca 2017 roku, sygn. SA.46615.

⁸⁸⁰ Według informacji podanych przez Węgry, w przypadku pięciu najpopularniejszych sportów zespołowych średnio 86% tych obiektów sportowych w 2011 roku stanowiło własność publiczną.

⁸⁸¹ Pkt. 28-34 decyzji Komisji z dnia 9 listopada 2011 roku, sygn. SA.31722.

⁸⁸² *Ibidem*, pkt. 61-62.

ograniczyć wszelkie zakłócenia konkurencji spowodowane interwencją państwa wynikające z faktu, że operator i użytkownik infrastruktury będą stanowić jeden podmiot. Założono, że wartość inwestycji podjętej przy pomocy państwa zostanie odzwierciedlona w wysokości stawki opłat za korzystanie z obiektu. Założono powołanie organu kontrolującego, który miał mieć uprawnienia kontrolne co do wysokości rzeczywiście uiszczanych opłat przez 15 lat od dnia oddania infrastruktury do użytku oraz był zobowiązany do prowadzenia rejestru darowizn. Wskazano, że taki system zapewni, że duża część uzyskiwanych korzyści zostanie odzyskana w postaci wyższych czynszów⁸⁸³. Węgry zobowiązały się również do zapewnienia, że wszystkie dotowane obiekty sportowe mają być dostępne dla ogółu społeczeństwa. Każdy odbiorca miał określić, w jaki sposób ogół społeczeństwa odniesie korzyści z pomocy przyznanej w ramach programu. Co więcej, w przypadku otrzymania pomocy na rozwój infrastruktury sportowej beneficjenci pomocy mieli zobowiązać się do udostępnienia danego obiektu sportowego na potrzeby uprawiania sportu przez szkoły oraz przez dzieci i młodzież, w czasie wolnym lub na inne wydarzenia społeczne przez okres co najmniej 15 lat po oddaniu obiektu sportowego do użytku przez 20% jego dobowego czasu użytkowania oraz dodatkowo przez 10 pełnych dni w roku. Dodatkowo, obiekty miały mieć charakter wielofunkcyjny – nie mogły być przeznaczone wyłącznie na cele działalności zawodowych klubów sportowych⁸⁸⁴.

Odnosząc się do wymogów zachowania **przejrzystości pomocy** wskazano, że władze węgierskie podjęły szereg inicjatyw mających na celu zwiększenie przejrzystości wykorzystania funduszy pochodzących z darowizn. Beneficjenci zostali zobowiązani do prowadzenia odrębnej księgowości na wsparcie otrzymane w ramach programu. Jeżeli wsparcie otrzymane przez jednego beneficjenta przekracza 20.000.000,00 forintów (71.000,00 euro), wszystkie rachunki dotyczące inwestycji miały zostać zatwierdzone przez niezależnego audytora. Organ odpowiedzialny za kontrolę miał publikować na swojej stronie internetowej wykaz inwestycji zrealizowanych z udziałem środków publicznych. Organizacja sportowa korzystająca z pomocy publicznej została zobowiązana do przedstawienia na swojej stronie internetowej wysokości otrzymanych środków publicznych oraz szczegółów (w tym finansowych) planu ich wykorzystania⁸⁸⁵. Dodatkowo założono, że pomoc będzie dotyczyć w większości istniejącej infrastruktury, natomiast w przypadku budowy infrastruktury nowej w celu uniknięcia wypierania inwestycji prywatnych, organ kontrolny został zobowiązany do sprawdzenia, czy budowa nowej infrastruktury jest uzasadniona faktem, że na danym

⁸⁸³ *Ibidem*, pkt. 37-41.

⁸⁸⁴ *Ibidem*, pkt. 42-45.

⁸⁸⁵ *Ibidem*, pkt. 58.

obszarze/regionie nie ma takiej infrastruktury i nie można jej zapewnić poprzez modernizację istniejących obiektów⁸⁸⁶.

W uzasadnieniu decyzji zatwierdzającej notyfikację programu pomocowego Komisja wskazała, że w specyficznym kontekście węgierskim pomoc państwa dla sektora sportu może stanowić remedium na ustalone nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku sportowego, tj. na sytuacji, w których indywidualni inwestorzy rynkowi nie dokonują inwestycji, mimo że byłoby to skuteczne z szerszej perspektywy ekonomicznej. Wskazano również, że wiele obiektów infrastruktury sportowej na Węgrzech jest w złym stanie i nie spełnia minimalnych norm bezpieczeństwa, a sektor prywatny nie ma szans na podjęcie takich inwestycji na warunkach komercyjnych, ponieważ nie byłyby one opłacalne w normalnych warunkach rynkowych, a to z uwagi na niską siłę nabywczą, stosunkowo małą gęstość zaludnienia i duże odległości na obszarach wiejskich, co powoduje trudności w pozyskaniu inwestorów rynkowych. Prywatni inwestorzy nie byli w stanie wypełnić luki w finansowaniu modernizacji infrastruktury. Według statystyk podanych przez Węgry w 2011 roku roczny budżet profesjonalnych klubów sportowych stanowił zaledwie ułamek budżetów podobnych klubów europejskich, w związku z czym nie były one w stanie samodzielnie sfinansować tych inwestycji. Roczny budżet zawodowych klubów piłkarskich na Węgrzech wynosił zazwyczaj poniżej 3.000.000,00 euro, z czego wydatki na infrastrukturę stanowią jedynie 2-4% tego budżetu. W przypadku pozostałych czterech najpopularniejszych sportów zespołowych na Węgrzech (tj. koszykówki, hokeja na lodzie, piłki wodnej i piłki ręcznej) średni roczny budżet był jeszcze niższy: poniżej 1 miliona euro. Podkreślono, że taką pomoc można postrzegać jako narzędzie do osiągnięcia celów w zakresie równości ogółu społeczeństwa w dostępie do infrastruktury sportowej, co będzie stanowić realizację celów Unii Europejskiej wysłowionych w art. 165 TFUE. Dlatego też cel programu w kontekście przedstawionej przez Węgry narodowej strategii rozwoju sportu koncentrującej się na inwestycjach infrastrukturalnych i promocji sportu amatorskiego oraz biorąc pod uwagę zobowiązania podjęte przez Węgry w celu zapewnienia równego dostępu do infrastruktury sportowej przez społeczeństwo, której w kraju jest zbyt mało, uznano za zgodny ze wspólnym interesem.

Oceniając istnienie efektu zachęty, Komisja wskazała, że bez pomocy państwa inwestycje nie zostałyby podjęte w przewidzianym w opisie programu terminie. Obiekty będące przedmiotem wsparcia były w złym stanie z powodu niedoinwestowania w ciągu

⁸⁸⁶ *Ibidem*, pkt. 59.

ostatnich 20 lat przed zgłoszeniem programu pomocowego, w związku z czym perspektywy rentowności takiej infrastruktury w kontekście węgierskim były ograniczone. Co więcej, planowane działania jako niekorzystające z dotacji bezpośrednich dawały przedsiębiorstwom-darczyńcom dużą swobodę w decydowaniu o kwocie, celu, beneficjentach. Program miał także na celu włączenie lokalnych przedsiębiorców w finansowanie lokalnych klubów sportowych, rozwój ich współpracy oraz lokalnego sportu i spójności lokalnej społeczności. Oceniając natomiast proporcjonalność⁸⁸⁷ środka, Komisja wskazała, że Węgry zapewniły rozwiązania zachęcające zawodowe kluby sportowe posiadające potencjalnie lepszy dostęp do funduszy rynkowych (na przykład poprzez sponsoring), aby w mniejszym stopniu polegać na pomocy państwa, jak również zobowiązały się do ścisłej kontroli wydatkowania środków (m.in. poprzez konieczność zwrotu niewykorzystanych darowizn wraz z odsetkami), co wyklucza nadmierną rekompensatę. Komisja ustaliła zatem, że pomimo występowania pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE środek jest zgodny ze wspólnym rynkiem⁸⁸⁸.

Przechodząc do oceny programu, należy zaznaczyć, że pomimo faktu, iż Węgry zostały zobowiązane do przedstawienia Komisji corocznego raportu dotyczącego programu, to nie jest on publicznie dostępny, co zawężyła ilość dostępnych źródeł i znacząco utrudnia ocenę, czy założenia wskazane w programie oraz decyzji Komisji są zgodne z rzeczywistą praktyką w kraju. Przy dokonaniu oceny w dużej mierze oparto się na raporcie węgierskiego oddziału organizacji pozarządowej „Transparency International⁸⁸⁹” z dnia 22 października 2015 roku pt. „Corruption Risks in Hungarian Sports Financing⁸⁹⁰”. Wskazano w nim, że przedstawiony system mógłby stanowić wzór dobrego programu pomocowego, jednak analiza czterech lat jego obowiązywania doprowadziła do wniosku, że jego wdrożenie nie nastąpiło w zakładany sposób. Podkreślono, że celem programu w rzeczywistości nie było zwiększenie udziału społeczeństwa w zajęciach sportowych, ale sprawienie, by węgierskie kluby wyróżniały się na szczeblu krajowym i międzynarodowym, co miało stanowić uzasadnioną podstawę do inwestowania znaczących sum środków publicznych pieniędzy w rozwój infrastruktury sportowej i tworzenia systemu dotacji przedsiębiorstw na promocję klubów sportowych⁸⁹¹. W okresie od początku obowiązywania programu do 30 czerwca 2015 roku w ramach dotacji

⁸⁸⁷ Tj. czy ten sam efekt/zmianę zachowania możliwe byłyby do uzyskania przy mniejszej pomocy.

⁸⁸⁸ *Ibidem*, pkt. 5-6 oraz pkt. 89-90.

⁸⁸⁹ Transparency International Magyarország to węgierski oddział organizacji pozarządowej Transparency International, organizacji badającej, ujawniającej i zwalczającej praktyki korupcyjne, przede wszystkim w życiu publicznym. Zob. <https://www.transparency.org/en/about>.

⁸⁹⁰ <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2015/10/Corruption-Risks-in-Hungarian-Sport-Financing-Study.pdf> (dostęp: 05.07.2024 r.).

⁸⁹¹ Str. 29 raportu.

na rzecz klubów sportowych przekazano 649.000.000,00 euro. Najpoważniejsze uwagi odnosiły się do **braku przejrzystości** systemu finansowania. Wbrew założeniom programu, tożsamość darczyńców nie była jawna (dostępne były tylko ogólne informacje o pozyskanej łącznej kwocie darowizn przez konkretne podmioty rynku sportowego), co stanowiło zagrożenie dla przejrzystości i stwarzało pole do lobbingu i porozumień polityczno-biznesowych. Uniemożliwiało to ocenę, czy przedsiębiorstwa-darczyńcy nie są dotowane przez państwo. Co więcej, darowizny czynione przez przedsiębiorstwa w rzeczywistości bardziej przypominały dotacje rządowe z uwagi na zmianę przeznaczenia podatku od osób prawnych. *De lege lata* wsparcie nie było jednak kwalifikowane jako wsparcie ze środków publicznych, w związku z czym nie było możliwe pozyskanie informacji na ich temat⁸⁹². Co więcej, proces kwalifikowalności klubów do programu również był nieprzejrzysty – decyzje w przedmiocie dopuszczenia podmiotu do programu oraz maksymalnych kwot darowizn, które kluby mogą otrzymać, podejmowały właściwe węgierskie federacje zarządzające konkretnymi dyscyplinami sportu, zaś same uzasadnienia decyzji nie były jawne, co generowało ryzyka korupcyjne⁸⁹³. Sytuację pogarszał fakt, że na czele federacji sportowych stały osoby powiązane wprost z rządem bądź z dużymi państwowymi przedsiębiorstwami⁸⁹⁴. Problemem była również dysproporcja w dystrybucji środków, co przejawiało się w danych dotyczących kwot wsparcia: 40% darowizn zostało przekazane na jedną z pięciu dyscyplin – piłkę nożną. W ramach tej dyscypliny dysproporcje również były łatwo dostrzegalne, co można było zauważyć na przykładzie Puskás Akadémia FC, klubu piłkarskiego z Felcsút, rodzinnego miasta premiera Węgier Viktora Orbána. Otrzymał on do 2012 roku 12% wszystkich dotacji na rzecz klubów piłkarskich. Co więcej, 13 klubów piłkarskich spośród 1148 klubów otrzymało łącznie prawie 1/3 wszystkich darowizn. Zaburzona równowaga może sugerować, że o kwalifikacji do programu oraz wyznaczenia maksymalnej wysokości kwot możliwych do otrzymania decydowały względy subiektywne⁸⁹⁵.

Wątpliwości dotyczyły również budowanej infrastruktury, finansowanej ze środków pochodzących z programu. Większość środków przeznaczona była na remonty i budowę stadionów piłkarskich, jednak nie dość, że zostały one zbudowane w taki sposób, aby pomieścić

⁸⁹² Str. 30-31 raportu.

⁸⁹³ Str. 33 raportu.

⁸⁹⁴ Dla przykładu, prezesem węgierskiej federacji piłkarskiej był Sándor Csányi, dyrektor generalny OTP-Bank, największego banku komercyjnego w kraju. Prezesem węgierskiej federacji koszykarskiej był natomiast Ferenc Szalay, burmistrz miasta Szolnok, członek partii premiera Viktora Orbána – Fidesz. Prezesem węgierskiej federacji hokeja na lodzie był natomiast Miklós Németh, dyrektor generalny przedsiębiorstwa budowlanego Közgép, realizującego wiele zamówień publicznych – w tym w sektorze sportu.

⁸⁹⁵ Str. 34 raportu.

większą liczbę widzów niż regularnie uczęszczająca na mecze⁸⁹⁶, to liczba widzów regularnie maleje⁸⁹⁷. Dalsze zastrzeżenia dotyczyły systemu wyboru wykonawców prac budowlanych w ramach zamówień publicznych, jednego z najbardziej skorumpowanych obszarów na Węgrzech⁸⁹⁸. Środki na budowę nowych stadionów kierowano do miast liczących kilka bądź kilkanaście tysięcy mieszkańców, w których grały kluby piłkarskie z niższych poziomów rozgrywkowych. Szczególnie jaskrawym przykładem nadużyć była budowa wspomnianego wyżej stadionu w Felcsút na gruncie należącym w większości do żony premiera Węgier Viktora Orbána. 70% kosztów budowy tego stadionu zostało sfinansowanych z darowizn w ramach programu pomocowego, przy czym duża część prac budowlanych na tym stadionie została zlecona do wykonania przedsiębiorstwom budowlanym powiązanim osobowo z rządem węgierskim. Nie był to jedyny przypadek, gdy prace na nowo budowanych stadionach bądź na stadionach już istniejących były wykonywane przez przedsiębiorstwa powiązane z rządem⁸⁹⁹.

Ustalenia te wzbudziły wątpliwości co do funkcjonowania programu. Na pytanie⁹⁰⁰ węgierskiego eurodeputowanego Pétera Niedermüllera dotyczące omówionego wyżej raportu Transparency International i tego, czy Komisja Europejska zdaje sobie sprawę z istniejących nadużyć i czy zamierza dokonać przeglądu swojej wcześniejszej decyzji o zatwierdzeniu programu pomocowego komisarz ds. konkurencji Margrethe Vestager odpowiedziała⁹⁰¹, że węgierski system ulg podatkowych dla sportu opiera się na przejrzystym systemie, obejmującym stosowne zabezpieczenia i został uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym, a Komisja nie badała raportu Transparency International na temat finansowania sportu na

⁸⁹⁶ Przykładowo stadion Puskás Akadémia FC w mającym ok. 1700 mieszkańców Felcsút mieści około 3500 widzów, zaś na mecze regularnie uczęszczało jedynie ok. 1400 osób. Stadion Debreceni Vasas Sport Klub zrt. z siedzibą w Debreczynie po modernizacji może pomieścić około 20000 widzów, zaś frekwencja wynosiła średnio ok. 3400 osób.

⁸⁹⁷ Str. 38 raportu.

⁸⁹⁸ Pogląd o skorumpowaniu systemu zamówień publicznych na Węgrzech podzielała zresztą sama Komisja Europejska. W raporcie z dnia 26 lutego 2015 roku „Country Report Hungary 2015 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances” (COM(2015)85 final) na str. 60 wskazano, że zamówienia publiczne na Węgrzech są szczególnie podatne na korupcję, w tym w zakresie projektów współfinansowanych przez Unię Europejską. Zauważono brak poszanowania zasad równego traktowania, przejrzystości, niedyskryminacji i należytego zarządzania finansami w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Chociaż istnieją formalne ustalenia zapewniające przejrzystą procedurę udzielania zamówień, w praktyce często zdarza się, że stosowanie przepisów i zasad dotyczących zamówień publicznych nie jest przestrzegane. Jest to szczególnie często zauważalne przy dużych inwestycjach infrastrukturalnych.

⁸⁹⁹ Str. 40-41 raportu.

⁹⁰⁰ Pytanie nr P-014616-15 wymagające odpowiedzi pisemnej skierowane do Komisji Europejskiej przez Pétera Niedermüllera w dniu 11 listopada 2015 roku, P-014616/2015(ASW).

⁹⁰¹ Odpowiedź komisarz ds. konkurencji Margrethe Vestager udzielona w imieniu Komisji na pytanie nr P-014616-15 w dniu 6 stycznia 2016 roku.

Węgrzech, w związku z czym nie może komentować tej analizy ani wyciągać z niej żadnych wniosków.

Pomimo wyżej wskazanych zastrzeżeń Komisja w 2017 roku przedłużyła obowiązywanie programu. Sytuacja nie uległa jednak zmianie, zwiększyły się tylko kwoty darowizn – dla przykładu Puskás Akadémia FC do 2015 roku otrzymała 30.000.000,00 euro, do końca 2021 roku otrzymała łącznie 100.000.000,00 euro. Węgierski rząd w rocznych raportach przekazywanych Komisji skupiał się na danych dotyczących zwiększenia popularności uprawiania sportu na Węgrzech, opierając się na liczbie oficjalnie zarejestrowanych sportowców w dyscyplinach objętych programem pomocowym, która potrafiła wzrosnąć o kilkadziesiąt procent, nie uzasadniając jednak tych liczb. Jednocześnie nie podawano informacji o kwotach darowizn trafiających do zawodowych klubów sportowych oraz o tym, że przedsiębiorstwa dokonujące darowizn często są wykonawcami usług i dostawcami sprzętu sportowego opłacanego ze środków, które wcześniej były przedmiotem darowizny⁹⁰².

4.3.2. Wsparcie z budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Odpowiedzi na nadesłane zapytania zostały przesłane od trzech miast: Paks (klub sportowy: Paksi FC kft.), Debreczyn (klub sportowy: Debreceni VSC zrt.) oraz Székesfehérvár (klub sportowy: Fehérvár FC kft.). Miasto Paks wskazało, że nie udzieliło w okresie objętym wnioskiem żadnego wsparcia na rzecz klubu Paksi FC. Miasto Debreczyn wskazało, że jedynym udzielonym wsparciem na rzecz Debreceni VSC była dotacja z dnia 9 grudnia 2020 roku w kwocie 39.000.000,00 forintów⁹⁰³, stanowiąca pomoc *de minimis*.

Szerszej odpowiedzi udzieliło miasto Székesfehérvár, przesyłając skany umów dotacyjnych zawartych w latach 2018-2024. W tym okresie zawarto 10 umów pomiędzy miastem a klubem Fehérvár FC. Łącznie w latach 2018-2024 klub otrzymał w ramach umów

⁹⁰² Artykuł Follow the Money pt. „Orbán fools Brussels and funnels millions to his favorite football clubs”, źródło: <https://www.ftm.eu/articles/orban-fools-brussels-funnels-millions-to-football?share=IP8qbrIY2EBkCYJVid%2Fc7LTTcmqQI7CB90SziDTQkCbrmFN9aujQPb6lmNLACaU%3D> (dostęp: 05.07.2024 r.)

⁹⁰³ Około 100.000,00 euro.

dotacyjnych od miasta 588.750.000,00 forintów⁹⁰⁴. Zestawienie dotacji w podziale na lata przedstawia poniższa tabela.

L.p.	Data zawarcia umowy	Cel umowy	Kwota dotacji
1.	09.04.2018 r.	Wsparcie na działalność operacyjną klubu w I połowie 2018 roku	60.000.000,00 forintów
2.	21.12.2018 r.	Wsparcie na działalność operacyjną klubu w II połowie 2018 roku	60.000.000,00 forintów
3.	28.12.2018 r.	Pokrycie kosztów modernizacji systemu biletowania	2.286.000,00 forintów
4.	18.07.2019 r.	Pokrycie kosztów modernizacji sieci telewizyjnej i szatni	1.464.000,00 forintów
5.	23.12.2019 r.	Wsparcie na działalność operacyjną klubu w 2019 roku	60.000.000,00 forintów
6.	18.02.2020 r.	Wsparcie na działalność operacyjną klubu w I połowie 2020 roku	60.000.000,00 forintów
7.	22.12.2020 r.	Wsparcie na działalność operacyjną klubu w II połowie 2020 roku	60.000.000,00 forintów
8.	17.11.2021 r.	Wsparcie na działalność operacyjną klubu w 2021 roku	60.000.000,00 forintów
9.	24.10.2023 r.	Wsparcie kosztów operacyjnych edukacji sportowej młodzieży w 2023 roku	150.000.000,00 forintów
10.	08.03.2024 r.	Wsparcie kosztów operacyjnych edukacji sportowej młodzieży w 2024 roku	75.000.000,00 forintów

Tabela nr 19 – kwoty otrzymane przez Fehérvár FC od miasta Székesfehérvár w latach 2018-2024

W swojej treści wszystkie umowy dotacyjne były identyczne i obejmowały przyznanie bezzwrotnej dotacji z budżetu miejskiego zatwierdzonego przez radę miejską Székesfehérvár, na cele związane z bieżącym funkcjonowaniem klubu. Umowa ustanawiała również zasady rozliczenia. Brak było wymaganych jakichkolwiek świadczeń zwrotnych ze strony Fehérvár FC na rzecz miasta. Zauważyć jednak należy, że począwszy od umowy zawartej w 2023 roku kwoty dotacji przeznaczone są wyłącznie na wsparcie sportu młodzieżowego prowadzonego w ramach klubu.

Pozostałe miasta nie nadesłały odpowiedzi na złożone zapytanie.

⁹⁰⁴ Około 1.497.565,70 euro.

4.4.Niderlandy

Ostatnim krajem poddanym analizie są Niderlandy. Ich wybór został podyktowany bogatymi doświadczeniami tego państwa sięgającymi początków obecnego stulecia w zakresie ustalenia zasad udzielania pomocy państwa na rzecz podmiotów rynku sportowego w sposób zgodny z Traktatami. Dodatkowo do tego państwa skierowane było najwięcej decyzji Komisji dotyczących wsparcia podmiotów rynku sportowego. Ich szczegółowe omówienie pozwoli na odtworzenie podejścia Komisji do oceny wspierania sportu przez organy władzy publicznej, co pomoże zarówno w ocenie zgromadzonych przez autora dysertacji przykładów wsparcia, jak również w zaprezentowaniu postulatów *de lege ferenda*. Niderlandzki rząd wciąż kontroluje proces udzielania pomocy państwa na rzecz podmiotów rynku sportowego, co wyraża się w aktualizacji wytycznych dotyczących wsparcia sportu oraz organizacji szkoleń skierowanych do organów władzy publicznej.

Z uwagi na brak odpowiedniego niderlandzkiego publicznego rejestru umów i dotacji na podobieństwo istniejącego w Hiszpanii, zdecydowano się również na skierowanie do właściwych niderlandzkich miast osiemnastu wniosków o udostępnienie informacji publicznej w przedmiocie udzielonego wsparcia na rzecz klubów sportowych z najwyższej niderlandzkiej klasy rozgrywkowej w piłce nożnej, biorących w niej udział w sezonie 2023/2024. Otrzymane odpowiedzi zostaną przedstawione w tej części rozdziału. Treść skierowanego zapytania brzmiała następująco:

„Wnoszę o udostępnienie informacji publicznej w zakresie wskazanym poniżej. Czy w okresie od 1 stycznia 2016 roku do dnia złożenia pytania, czyli 17 czerwca 2024 roku, XYZ⁹⁰⁵ udzielił wsparcia pochodzącego z majątku publicznego od organów władzy publicznej na rzecz ABC⁹⁰⁶, w szczególności w drodze dotacji z majątku Miasta, zawarcia umów pożyczki przez Miasto, wsparcia w drodze objęcia akcji lub udziałów przez Miasto, zawarcia umów najmu/dzierżawy/jakichkolwiek innych umów obligacyjnych, których przedmiotem było udostępnienie infrastruktury stanowiącej własność Miasta na rzecz podmiotów wskazanych wyżej, udzielenia wszelkiego pozostałego wsparcia ze środków publicznych dokonanego w drodze umowy sponsorskiej, umowy darowizny oraz jakiegokolwiek umowy cywilnoprawnej czy umowy o charakterze mieszanym, jak również w drodze jednostronnej czynności

⁹⁰⁵ Właściwe miasto.

⁹⁰⁶ Właściwy klub będący przedmiotem zapytania.

administracji publicznej, w tym w drodze decyzji. Jeśli tak, to proszę o udostępnienie skanów lub fotografii umów oraz wszelkich innych dokumentów, na podstawie których wsparcie zostało przekazane – w taki sposób, aby była widoczna jej cała treść – w tym również umów najmu/dzierżawy obiektów sportowych będących własnością Miasta, udostępnionych wyżej wskazanym podmiotom oraz udostępnienie skanów lub fotografii faktur lub rachunków do przedmiotowych umów, które stanowiły podstawy dla rozliczeń wsparcia otrzymanego od organów władzy publicznej – w taki sposób, aby widoczna była ich cała treść. Proszę również o informację, czy wsparcie zostało notyfikowane Komisji Europejskiej w trybie art. 107 i 108 TFUE, bądź czy wsparcie korzystało ze zwolnienia w drodze pomocy *de minimis* lub w drodze wyłączeń zawartych w rozporządzeniu 651/2014”.

4.4.1. *Zastrzeżenia Komisji Europejskiej do systemu pomocy państwa w sporcie skierowane do rządu Niderlandów w 2002 roku*

System pomocy państwa na rzecz sportu w Niderlandach był przedmiotem zainteresowania Komisji już w 2002 roku. 12 lipca 2002 roku Komisja skierowała do Stałego Przedstawicielstwa Niderlandów w Brukseli list⁹⁰⁷, w którym wskazała, że wsparcie finansowe klubów sportowych działających w celu osiągnięcia zysku oraz stadionów należących do gmin, w których kluby te rozgrywają swoje mecze, podlega ogólnym przepisom dotyczącym pomocy państwa, a wsparcie publiczne na rzecz zawodowych klubów piłkarskich należy uznawać za pomoc państwa podlegającą obowiązkowi notyfikacji, z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w TFUE. Wskazała również, że niemożliwe jest *a priori* jednoznaczne stwierdzenie, że wsparcie publiczne dla klubów piłkarskich jest zgodne z TFUE, a pewność prawną można uzyskać jedynie na podstawie decyzji Komisji, wydanej w formalnej procedurze notyfikacyjnej.

List ten wywołał niepokój wśród niderlandzkich gmin wspierających lokalne, profesjonalne kluby sportowe. W reakcji na niego niderlandzkie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Stosunków Królestwa Niderlandów podjęło inicjatywę mającą na celu zapewnienie większej przejrzystości w kwestii zapewniania wsparcia finansowego niderlandzkich klubów piłkarskich⁹⁰⁸. W dniu 7 listopada 2002 roku Minister Spraw

⁹⁰⁷ Sygn. H3/NTI/amv D(2002) 0422 (materiał własny zgromadzony do rozprawy doktorskiej).

⁹⁰⁸ Raport „*De Gemeente als twaalfde man. Onderzoek naar de aard en omvang van de financiële relaties tussen enerzijds gemeenten en anderzijds bvo's en hun stadions.*” (Gmina jako dwunasty zawodnik. Badanie charakteru

Wewnętrznych i Stosunków Królestwa przesłał pisemną informację⁹⁰⁹ o stanowisku Komisji Europejskiej do 33 gmin, na terenie których działały profesjonalne kluby sportowe. Wskazał, że planowane będzie przeprowadzenie badania zasad udzielania wsparcia finansowego dla profesjonalnych klubów sportowych w ramach specjalnie utworzonej grupy roboczej, spotkań informacyjnych w celu omówienia kwestii związanych z pomocą państwa dla zainteresowanych gmin i KNVB. Zlecono również sporządzenie Raportu KPMG, który pozwoliłby na ustalenie skali zjawiska.

4.4.2. *Raport KPMG oraz Krajowe Ramy Odniesienia „Nationaal Referentiekader Steun aan Betaald Voetbal”*

W zleconym przez rząd niderlandzki raporcie KPMG⁹¹⁰ z 2003 roku uwzględniono badanie wszystkich środków pomocowych 10 lat wstecz, tj. w okresie 1992-2002, które były zastosowane przez 33 miasta będące przedmiotem badania. Badanie obejmowało przeprowadzenie wywiadów z właściwymi urzędnikami i radnymi miejskimi oraz analizę przekazanych dokumentów. Następnie wyniki zostały zaprezentowane na spotkaniu w ramach grupy roboczej i przygotowane w formie raportu.

W przedmiocie najważniejszych wniosków odnoszących się do infrastruktury wskazano, że tylko nielicznym stadionom udaje się zachować opłacalność ekonomiczną w dłuższej perspektywie, a budowa bądź renowacja stadionu przy wyłącznie finansowaniu prywatnym jest prawie niewykonalna. Korzyści bowiem odnoszą głównie albo same gminy (poprzez budowę pozytywnego wizerunku, organizację atrakcyjnych wydarzeń, takich jak koncerty) albo podmioty prowadzące aktywność ekonomiczną w okolicach stadionu (branża hotelarsko-gastronomiczna, lokalny drobny biznes i biura). W najlepszym ekonomicznie przypadku dla gminy może ona pobierać czynsz, który zwraca poniesione koszty stałe (związane z budową i remontami) i zmienne (związane z bieżącym utrzymaniem stadionu). Jeśli do tego nie dochodzi, według KPMG możliwe są dwie opcje: jeśli najem bądź dzierżawa pokrywa koszty zmienne, to gmina czerpie korzyści z dalszego istnienia klubu. Jeśli natomiast

i zakresu powiązań finansowych pomiędzy gminami z jednej strony a klubami sportowymi i ich stadionami z drugiej.), KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (KPMG BEA), Maart 2003, str. 3, dalej jako: Raport KPMG.

⁹⁰⁹ Brief van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 november 2002, numer referencyjny CW02/92734.

⁹¹⁰ KPMG – globalna organizacja firm świadczących usługi doradczo-audytorskie.

dochód z najmu bądź dzierżawy jest tak niski, że nie wystarcza na pokrycie kosztów zmiennych, gmina byłaby w lepszej sytuacji, gdyby klub przestał istnieć.

Mimo tego, że z prawnego punktu widzenia istnieje różnica pomiędzy udzieleniem pomocy klubowi a inwestycją w stadion, to z ekonomicznego punktu widzenia rozróżnienie to nie jest już tak znaczące – z operacyjnego punktu widzenia bowiem klub i stadion tworzą dwoistość. Klub nie może istnieć bez stadionu, na którym rozgrywane są mecze u siebie, a jednocześnie stadion nie jest w stanie zarobić na swoje utrzymanie bez dochodów uzyskiwanych od korzystającego z niego klubu. Ewentualna upadłość klubu będzie miała zatem poważne konsekwencje dla funkcjonowania stadionu. Jeśli jednak klub zbankrutuje, to istnieją dwie opcje dla gminy jako właściciela stadionu – wyburzenie go lub próba kontynuacji zachowania jego funkcji. W pierwszym przypadku, w szczególności przy drogiej infrastrukturze, nastąpi marnotrawstwo kapitału, natomiast najczęściej stadiony położone są na atrakcyjnych ekonomicznie gruntach. W drugim przypadku możliwe jest sprowadzenie na swój pusty stadion innego klubu sportowego, co powszechne jest przykładowo na północnoamerykańskim rynku sportowym.

W danych z raportu wskazano, że kluby sportowe są postrzegane przez gminy i regiony jako instrument osiągnięcia spójności społecznej oraz że przypisuje im się ważną rolę w promowaniu nazwy i wizerunku gminy, zaś budowie stadionów towarzyszy założenie, że będą one katalizatorem rozwoju lub rewitalizacji parków biznesu i lokalizacji biurowych. Wskazano również, że w badanym okresie około 80% wydatków gmin przeznacza się na stadiony, a 20% bezpośrednio na kluby, zaś główny wniosek prezentowany przez władze badanych gmin można scharakteryzować jako **„wspieranie klubu nie jest dozwolone, czasami można wspierać stadion”**. Środki prawne stosowane przez gminy na rzecz klubów to dotacje (w celu pokrycia deficytu budżetowego), pożyczki (dopuszczalne na warunkach rynkowych), gwarancje, umowy sponsorskie (**o tym, czy w tym przypadku istnieje środek pomocy państwa, decyduje relacja pomiędzy rekompensatą finansową a wartością świadczenia**), czynsz poniżej wartości rynkowej oraz zakup gruntu bądź stadionu od gminy za symboliczną opłatą (w wielu przypadkach symboliczne wynagrodzenie stanowiło część szerszego pakietu transakcji, co uniemożliwia jednoznaczne ustalenie istnienia pomocy). Średnia wielkość dotacji wynosiła 1.500.000,00 euro, zaś pożyczki – 2.000.000,00 euro.

Najistotniejsze wnioski z raportu brzmiały następująco:

- Wszystkie 33 badane gminy zaangażowane były we wsparcie profesjonalnej piłki nożnej, z czego wsparcie 17 z nich dotyczyło tylko stadionu, a 16 – zarówno klubów, jak i stadionu;
- Władze lokalne lokują znaczące środki w zawodowej piłce nożnej – wartość wszystkich transakcji w badanym okresie dotycząca przekazywania środków na rzecz stadionów bądź klubów wyniosła ponad 300.000.000,00 euro;
- W sytuacji kryzysu gospodarczego bądź trudniejszej sytuacji finansowej klubu sportowego jedynym i ostatnim podmiotem, który będzie świadczyć pomoc finansową, jest gmina;
- Uzasadnienie ekonomiczne dla udzielania wsparcia przez gminy odgrywa podrzędną rolę – decyzje opierają się głównie na ambicjach i emocjach, które wyrażają się w chęci budowy nowego, atrakcyjnego stadionu oraz opieraniu kluczowych decyzji na niedookreślonych przesłankach takich jak „impuls wizerunkowy” czy „rozwój obszaru”, które w opinii ekspertów są trudne do oszacowania, a wręcz można mieć wątpliwość co do ich istnienia. Emocje odgrywają również niebagatelną rolę przy ratowaniu klubu sportowego popadającego w kłopoty finansowe i strachu przed utratą lokalnego „czempiona”;
- **Brak przejrzystości frustruje samorządy** – władze lokalne nie czują się pewnie co do zasad regulujących kwestię udzielania wsparcia. Z jednej strony brak orzecznictwa i jasnych definicji zapewnia pole do osobistej interpretacji, z drugiej strony prowadzi do niepewności, czy konieczna jest notyfikacja wsparcia oraz ryzyka zaistnienia konieczności zwrotu udzielonej pomocy. Rekomendowana w tym przypadku byłaby wymiana wiedzy i koordynacja działań gospodarczych w kwestii pomocy państwa, zarówno w kontekście merytorycznej dyskusji między zainteresowanymi stronami (władze publiczne, kluby, operatorzy stadionów) a Komisją.

Po Raporcie KPMG Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Stosunków Królestwa Niderlandów w 2004 roku wydało *Nationaal Referentiekader Steun aan Betaald Voetbal*^{911 912}, tj. wytyczne, które zawierały wskazówki o pomocy państwa w sektorze sportu. Głównym

⁹¹¹ W tłumaczeniu: „Krajowe Ramy Odniesienia w sprawie pomocy państwa dla zawodowej piłki nożnej”, dalej: Krajowe Ramy Odniesienia.

⁹¹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, „Nationaal Referentiekader Steun aan Betaald Voetbal”, Mei 2004, dostęp: <https://europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2013/01/Referentiekader-steun-aan-BVO.pdf> (dostęp: 24.07.2024 r.)

wnioskiem z nich płynącym było wskazanie, że gminy powinny zachować autonomię w podejmowaniu decyzji o pomocy finansowej, a jej udzielanie powinno być ograniczone, tak aby minimalizować przyznawanie pomocy niezgodnej z prawem. Wskazano tzw. bezpieczne strefy wsparcia, w ramach których możliwe jest udzielenie wsparcia, zaś na końcu dokumentu przygotowano tzw. *checklistę*, zgodnie z którą podmiot udzielający wsparcia samodzielnie mógł ocenić, czy pomoc kwalifikuje się do wyjątków zawartych w TFUE oraz innych aktach prawnych.

W odniesieniu do wsparcia udzielanego na rzecz stadionów, finansowanie było dozwolone, jeśli spełnione były określone warunki. Pomoc powinna być udzielana na „poprawę infrastruktury jako całości”, przez co obiekt powinien stać się wielofunkcyjny – nie określono minimalnej liczby wydarzeń, ale obiekt powinien być wykorzystywany w sposób niedyskryminujący. Jeśli klub piłkarski byłby jedynym użytkownikiem, zabroniono uzyskiwania jakichkolwiek korzyści finansowych – czynsz powinien być rynkowy⁹¹³. Przy wsparciu na ratowanie i restrukturyzację wskazano, że argument o tym, że taka pomoc leży w interesie społeczności czy gminy, która ma swoje interesy finansowe w obiekcie, jest niewystarczający – pomoc nie może przekroczyć kwoty niezbędnej, co więcej, może być udzielana raz na dziesięć lat⁹¹⁴. W odniesieniu do pomocy na szkolenie dzieci i młodzieży (np. w ramach łączenia treningów sportowych z nauką szkolną prowadzoną przez profesjonalne kluby sportowe⁹¹⁵) zaznaczono, że taka pomoc nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 TFUE, jednak nie może przy tym dochodzić do nadmiernej rekompensaty dla klubu sportowego⁹¹⁶ ⁹¹⁷. Ostatnim zagadnieniem były wytyczne odnoszące się do odpłatnej rekompensaty finansowej za promocję miasta lub regionu poprzez umieszczenie nazwy lub logo miasta na koszulkach⁹¹⁸ bądź uczestnictwo w projektach społecznych poprzez współpracę ze szkołami. **W pierwszym przypadku (promocja miasta bądź regionu) jeśli płatność ze strony organu władzy publicznej nie przekracza kosztów świadczonej usługi, nie mamy do czynienia z pomocą państwa.** Wartość świadczenia, które ma zostać spełnione, musi zostać obliczona w sposób przejrzysty w oparciu o koszty poniesione przez profesjonalny klub sportowy w związku z realizacją świadczenia. W drugim przypadku (udział w projektach

⁹¹³ Krajowe Ramy Odniesienia, str. 9-10.

⁹¹⁴ Krajowe Ramy Odniesienia, str. 13-14.

⁹¹⁵ Zob. decyzja Komisji z dnia 25 kwietnia 2001 roku w sprawie pomocy przyznanej francuskim ośrodkom treningowym, sygn. N 118/2000.

⁹¹⁶ Zalecono przy tym prowadzenie odrębnej księgowości dla każdej z działalności, aby nie doszło do subsydiowania skrośnego.

⁹¹⁷ Krajowe Ramy Odniesienia, str. 15.

⁹¹⁸ Szeroko rozumiane jako „marketing miasta bądź regionu”.

społecznych) zasada jest podobna – wynagrodzenie musi być proporcjonalne do wartości świadczonych usług⁹¹⁹.

W przypadku zaistnienia jakichkolwiek wątpliwości Krajowe Ramy Odniesienia zalecały notyfikację udzielanego wsparcia Komisji Europejskiej. Warto zaznaczyć, że wytyczne te są na bieżąco aktualizowane⁹²⁰, w tym organizowane są webinary, które pozwalają lepiej zrozumieć pojęcie pomocy państwa w sporcie⁹²¹.

4.4.3. Wsparcie z budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Odpowiedzi na nadesłane zapytania udzieliły 4 miasta: Eindhoven (klub sportowy: PSV Eindhoven), Amsterdam (klub sportowy: Ajax Amsterdam), Arnhem (klub sportowy: Vitesse Arnhem) oraz Enschede (klub sportowy: Twente Enschede).

Eindhoven wskazało, że w okresie objętym wnioskiem nie udzieliło żadnego wsparcia ze środków publicznych na rzecz PSV Eindhoven. Amsterdam również wskazał, że w okresie objętym wnioskiem nie udzielił żadnego wsparcia ze środków publicznych na rzecz Ajaxu Amsterdam. Arnhem wskazało, że w okresie objętym wnioskiem udzieliło jednokrotnego wsparcia na rzecz Vitesse Arnhem, które polegało na przyznaniu dotacji w wysokości 6.500,00 euro na organizację pobocznego wydarzenia kulturalnego, niezwiązanego z działalnością sportową klubu. W pozostałym zakresie nie udzielano wsparcia.

Najszersza odpowiedź została udzielona przez Enschede. Na wstępie należy zaznaczyć, że treść umów nie została udostępniona, ponieważ nie zostały one jeszcze zrealizowane, co należy ocenić *in minus* pod kątem przejrzystości udzielanego wsparcia. Środki pomocowe wdrożone przez Enschede na rzecz Twente opiewały na łączną kwotę 15.737.000,00 euro (stan na koniec czerwca 2024 roku). Składały się na nie: pożyczka w wysokości 4.541.000,00 euro z 2019 roku, pożyczka w wysokości 5.177.000,00 euro z 2024 roku oraz gwarancja miejska na pożyczkę 6.019.000,00 euro z 2017 roku na pożyczkę udzieloną Twente przez bank NWB (De Nederlandse Waterschapsbank). W odpowiedzi wskazano także, że pomoc nie wchodziła w zakres wyłączeń przewidzianych w TFUE oraz wyłączeniach grupowych, jednak w opinii

⁹¹⁹ Krajowe Ramy Odniesienia, str. 16.

⁹²⁰ <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/beleidsterreinen/sport-en-staatssteun/> (dostęp: 01.07.2024 r.)

⁹²¹ https://www.youtube.com/watch?v=CS-WzrySZIw&t=2112s&ab_channel=KenniscentrumEuropaDecentraal (dostęp: 01.07.2024 r.)

miasta Enschede środki pomocowe nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ pożyczki zostały udzielone zgodnie z warunkami rynkowymi i są spłacane przez beneficjenta wsparcia. Pożyczki są elementem planu restrukturyzacji klubu, zaakceptowanego podczas posiedzenia rady miejskiej Enschede w dniu 8 kwietnia 2019 roku⁹²². W element planu restrukturyzacji wchodziło również umorzenie kwoty 5.000.000,00 euro przez Enschede, jednak spowodowało to, że klub jest ponownie w dobrej kondycji finansowej, o czym świadczą roczne sprawozdania finansowe klubu. W 2024 roku udzielono drugiej pożyczki, która była pożyczką nieoprocentowaną, z planem spłaty do 2038 roku. Zaznaczyć przy tym należy, że środki pomocowe podlegały opiniowaniu przez miejskich doradców do spraw pomocy państwa, którzy wydali pozytywną opinię co do środka pomocowego z 2024 roku, zaakceptowanego ostatecznie podczas posiedzenia rady miejskiej Enschede w dniu 13 maja 2024 roku⁹²³.

4.4.4. Orzecznictwo Komisji Europejskiej oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach niderlandzkich

4.4.4.1. Sprawa pomocy państwa SA.40168 wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej Willem II w Tilburgu

W tej sprawie postępowanie przed Komisją zostało wszczęte w marcu 2013 roku, po poinformowaniu Komisji przez obywatela Niderlandów, że wdrożyły one środek pomocy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej – Willem II Tilburg BV, zaś jego właścicielem w dniu podejmowania decyzji przez Komisję była fundacja Stichting Beheer Betaald Voetbalorganisatie Willem II Tilburg. Klub ten jest zawodowym klubem piłkarskim od wprowadzenia w Niderlandach zawodowych rozgrywek piłki nożnej w 1954 roku, w sezonie 2024/2025 będzie występować w Eredivisie – najwyższej klasie rozgrywkowej w Niderlandach. W 2004 roku gmina Tilburg i klub Willem II zawarły umowę, na skutek której gmina została wyłącznym właścicielem stadionu, na którym grał klub, a ten uzyskał dzierżawę na użytkowanie stadionu. W umowie dzierżawy określono, że gmina wydzierżawiła stadion

⁹²² <https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/6dd45bf0-679b-4426-881d-c311987a3b73> (dostęp: 29.07.2024 r.).

⁹²³ <https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/bcdc1e44-11bd-41f4-af1a-b4456065bbae> (dostęp: 29.07.2024 r.).

klubowi Willem II, za co klub miał uiszczać roczny czynsz w wysokości 1.001.731,00 euro powiększony o podatek VAT i koszty zmienne, związane z bieżącym utrzymaniem stadionu. Wysokość czynszu oparto na kosztach inwestycji, okresie amortyzacji wynoszącym 30 lat oraz stopie procentowej wynoszącej 5,5 %, stosowanej przez gminę w czasie zawarcia umowy. Warunki 30-letniej dzierżawy opracowano w taki sposób, aby zapewnić neutralny charakter eksploatacji stadionu dla budżetu gminy. **Komisja w czasie postępowania wyjaśniającego stwierdziła, że uzgodnione warunki gwarantowały opłacanie przez klub Willem II czynszu obejmującego wszystkie koszty, co tym samym zapobiegało udzieleniu jakiegokolwiek pomocy operacyjnej na rzecz klubu Willem II.**

W sezonie 2009/2010 klub znalazł się w trudnej sytuacji finansowej, a w maju 2010 roku ogłosił, że znajduje się na skraju upadłości. W dniu 31 maja 2010 roku gmina, która uprzednio zawiesiła płatność czynszu za 2009 rok, podjęła decyzję o obniżeniu czynszu i innych kosztów z mocą wsteczną od 2004 roku. Skutkiem tej decyzji było obniżenie rocznej kwoty należnej od klubu piłki nożnej za okres sześciu lat o 400.000,00 euro, w związku z czym klubowi Willem II wypłacono kwotę 2.400.000,00 euro w dwóch transzach, od której odliczono niezapłacony czynsz za 2009 rok. Gmina uzależniła spełnienie swojej decyzji z dnia 31 maja 2010 roku od spełnienia przez klub Willem II zobowiązań zawartych w planie restrukturyzacji mającym na celu przywrócenie długoterminowej rentowności klubu. Warunki tego planu obejmowały obowiązki w zakresie sprawozdawczości finansowej, zrównoważony budżet w następnym sezonie piłkarskim, znalezienie sposobu uporządkowania bilansu, potrzebę przestrzegania norm krajowego związku piłki nożnej w zakresie wynagrodzeń dla zawodników, wprowadzenie nowej struktury zarządzania i nadzoru. Gmina w wyniku podjętych czynności kontrolnych uznała, że środki podjęte przez klub Willem II są wystarczające i w związku z tym wypłaciła drugą transzę kwoty 2.400.000,00 euro. Pomoc została jednak wdrożona przed notyfikacją, wbrew postanowieniom art. 108 ust. 3 TFUE. Komisja nie otrzymała też informacji o decyzji podjętej w sprawie zawieszenia płatności rocznego czynszu za sezon 2009/2010.

Komisja, wszczynając postępowanie, wskazała, że zawodowe kluby piłki nożnej (w tym Willem II Tilburg) prowadzą działalność gospodarczą na kilku rynkach, nie tylko związanych z uczestnictwem w rozgrywkach piłkarskich (rynek reklamy, sponsorowania, merchandisingu oraz relacji medialnych). Pomoc udzielona zawodowemu klubowi z pieniędzy publicznych wzmacnia bowiem jego pozycję w tych sektorach i mogło to być uznane za przyznanie selektywnej korzyści, a w konsekwencji zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Komisja przy wszczęciu postępowania

odnotowała jednak, że klub znajdował się w trudnej sytuacji finansowej. Wezwała do udzielenia informacji w celu możliwości oceny, czy pomoc była zgodna z wytycznymi wspólnotowymi dotyczącymi pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw⁹²⁴ w szczególności z warunkami określonymi w punktach 34-42 wytycznych⁹²⁵, **jak również do udzielenia dodatkowych informacji w celu weryfikacji, czy pomoc ograniczono do koniecznego minimum, że sam beneficjent wniósł odpowiedni wkład własny w restrukturyzację i że przestrzega się zasady „pierwszy i ostatni raz”**. Niderlandy wskazały w swoich uwagach, że w ich opinii środek w zakresie zmiany umowy dzierżawy stadionu nie stanowi pomocy państwa z uwagi na fakt, że gmina jako właściciel stadionu zastosowała warunki rynkowe oraz działała zgodnie z testem prywatnego inwestora i z testem prywatnego wierzyciela, zawieszając płatność czynszu przez głównego użytkownika stadionu w 2009 roku oraz obniżając czynsz i łagodząc inne warunki określone w umowie z mocą wsteczną w 2010 roku. W przypadku upadłości klubu Willem II klub straciłby licencję uprawniającą do zawodowej gry w piłkę nożną. Gmina znalazłaby się w impasie jako właściciel stadionu piłki nożnej, który mógłby być wykorzystany jedynie do innych rodzajów działalności przy znacznym koszcie inwestycji. Niderlandy twierdziły, że niższa kwota czynszu była zgodna z kwotami czynszu płaconymi w innych miejscach za dzierżawę innych stadionów i że w związku z tym była ona zgodna z warunkami rynkowymi. Natomiast w przypadku uznania przez Komisję, że przedmiotowe działanie stanowiło pomoc, Niderlandy wskazały, że była ona zgodna z rynkiem wewnętrznym – argumenty oparto na art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu. Sporządzono bowiem plan restrukturyzacji, który zakładał osiągnięcie dobrej sytuacji finansowej w okresie 3 lat, spełnienie wymogów, aby otrzymać od KNVB kategorię finansową „dostateczną”, powołanie nowego kierownictwa klubu, zmniejszenie liczby zawodników oraz łączne zmniejszenie kosztów personelu klubu z 77% do 55%. Plan okazał się możliwy do spełnienia – Willem II odnotował bowiem zysk w wysokości około 0,3 mln euro w sezonach 2010/2011 i 2011/2012 oraz w mniejszej kwocie w sezonie 2012/2013; stan jego kapitału własnego poprawił się do -1,4 mln euro na dzień 30 czerwca 2012 r., – 1,3 mln euro na dzień 30 czerwca 2013 r., a w roku obrotowym 2013/2014 osiągnął wartość dodatnią. Co więcej, pozyskano również środki na działalność od inwestorów prywatnych.

⁹²⁴ Ówczesnie obowiązujące Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz.U. C 244 z 1.10.2004, s. 2).

⁹²⁵ Warunki te dotyczyły przywrócenia długoterminowej rentowności (takie jak wdrożenie planu restrukturyzacji) oraz unikanie nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji (wprowadzenie środków wyrównawczych, takie jak zbycie aktywów czy ograniczenie barier wejścia na dane rynki).

Komisja oceniła, że w jej ocenie wystąpiła pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Doszło bowiem do zrzeczenia się dochodu, który w innym przypadku zostałby wpłacony na rzecz państwa (przekazanie zasobów państwowych). Gmina nie działała zgodnie z testem prywatnego inwestora i testem prywatnego wierzyciela. Na gruncie przedmiotowej sprawy bezsporne było bowiem, że dzięki działaniom państwa znacznej poprawie uległa sytuacja finansowa przedsiębiorstwa, bowiem brak interwencji z dużym prawdopodobieństwem wiązałby się z upadkiem klubu oraz jego degradacją do niższej ligi. Co więcej, gmina zawarła z klubem Willem II umowę dzierżawy w 2004 r. z pełną świadomością tego, że stadion nie jest obiektem wielofunkcyjnym, lecz stadionem piłki nożnej, z którego klub Willem II korzysta na użytek własny i który cechuje się ograniczonymi możliwościami użytkowania do celów innej działalności niż gra w piłkę nożną. Gmina wiedziała zatem, że eksploatacja stadionu zależała od tego, czy klub Willem II nadal będzie mógł płacić czynsz i pokrywać pozostałe koszty wyszczególnione w umowie. Inwestor prywatny albo w ogóle nie wzięby na siebie tego ryzyka, albo przyjąłby je jedynie w zamian za odpowiednią marżę zysku i ubezpieczenie przed możliwą niewypłacalnością podmiotu korzystającego z obiektu na użytek własny. Zmiany warunków dzierżawy z mocą wsteczną w 2010 roku dokonano ze świadomością, że przez jej wprowadzenie eksploatacja od 2004 roku przynosi straty. Wykluczyło to możliwość, że decyzja o obniżeniu czynszu z 2010 roku jest zgodna z testem prywatnego inwestora. Żaden podmiot komercyjny nie zgodziłby się na zmianę czynszu z mocą wsteczną, która nie daje żadnych szans na zapewnienie zwrotu z inwestycji. Korzyść dotyczyła również indywidualnego wykorzystania obiektu będącego własnością publiczną przez klub Willem II, a taka korzyść stanowi pomoc państwa – TSUE uznał bowiem, że publiczna inwestycja w infrastrukturę udostępnianą do użytku publicznego stanowi pomoc państwa⁹²⁶. W niniejszym przypadku decydujący jest jednak fakt, że gmina i klub Willem II zawarły w 2004 r. umowę, na mocy której uzgodniły wysokość rocznego czynszu na kwotę 1.001.731,00 euro. Jeżeli najpierw płatność tego uzgodnionego czynszu ulega zawieszaniu w porozumieniu z gminą, a następnie zmniejsza się kwotę czynszu z mocą wsteczną, gmina zapewnia klubowi Willem II korzyść finansową, której nie otrzymałby on w normalnych warunkach i której prywatny przedsiębiorca w normalnych warunkach w żadnym wypadku by nie przyznał. Wystąpienie wpływu na wymianę handlową również było oczywiste – klub Willem II jest profesjonalnym klubem sportowym, prowadzącym działalność gospodarczą na kilku rynkach, innych niż rynek związany uczestniczeniem w rozgrywkach piłki nożnej

⁹²⁶ Wyrok TSUE z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie C-288/11 Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2012:821.

i mających wymiar międzynarodowy, takich jak rynek transferów piłkarzy zawodowych, reklamy, sponsorowania, merchandisingu lub relacji w mediach. Pomoc udzielona zawodowemu klubowi piłki nożnej wzmacnia jego pozycję na wszystkich tych rynkach, których większość obejmuje szereg państw członkowskich.

Zaistnienie pomocy państwa nie wzbudziło zatem żadnych wątpliwości Komisji. Wskazano jednak, że zgodnie z ówczesnie obowiązującymi i znajdującymi zastosowanie wytycznymi w zakresie ratowania i restrukturyzacji klub Willem II był przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej z uwagi na wysokość ponoszonej straty. Zgodnie z pkt 10 lit. a) wytycznych spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością uznaje się za znajdującą się w trudnej sytuacji, jeżeli ponad połowa jej zarejestrowanego kapitału została utracona, w tym ponad jedna czwarta kapitału w okresie poprzedzających 12 miesięcy. W roku obrotowym 2008/2009 Willem II odnotował stratę w wysokości 3.900.000,00 euro przy obrocie wynoszącym 11.400.000,00 euro, a wartość jego kapitału własnego spadła z 4.100.000,00 euro do 200.000,00 euro. W roku obrotowym 2009/2010 Willem II odnotował stratę w wysokości 4.400.000,00 euro przy obrocie wynoszącym 9.900.000,00 euro. W związku z tym zgodność pomocy państwa mogła zostać oceniona w świetle wytycznych. Przyznanie pomocy nastąpiło na podstawie ustalonego planu restrukturyzacji, w którym przyznanie kwoty pomocy w wysokości 2.400.000,00 euro obwarowane było szeregiem warunków. Określono również dokładną cezurę czasową powrotu do płynności finansowej i spełnienia wymogów KNVB dotyczących licencji do udziału w rozgrywkach najwyższej ligi zawodowej. Plan restrukturyzacji był konsekwentnie realizowany (istniejące umowy z piłkarzami przedłużono z niższym wynagrodzeniem, nowe umowy zawierano na zasadzie wolnego transferu), co pozwoliło zredukować koszty personelu i zawodników o 30% w ciągu dwóch lat. Komisja zauważyła, że plan restrukturyzacji nie opierał się na czynnikach zewnętrznych, takich jak kontrakty sponsorskie czy sprzedaż biletów, lecz jego realizacja została oparta na działaniach w pełni kontrolowanych przez klub. Przyniosło to wymierne efekty – klub był w stanie osiągnąć zysk z działalności operacyjnej wynoszący 300.000,00 euro w sezonie 2010/2011 oraz ponownie w roku 2011/2012, zapewniając w ten sposób poprawę stanu swojego kapitału własnego do -1.400.000,00 euro na dzień 30 czerwca 2012 roku.

Podjęto również środki wyrównawcze wymagane w wytycznych w celu zminimalizowania zakłócających konkurencję skutków pomocy. Klub zastosował się do wskazówek Komisji w decyzji o wszczęciu postępowania i ograniczył liczbę zarejestrowanych graczy, przyjął górny limit wynagrodzeń poniżej norm obowiązujących w lidze, czym osłabił

swoją pozycję konkurencyjną w stosunku do innych klubów. Znacząco zmniejszono liczbę pracowników i zawodników, w okresie restrukturyzacji nie dokonano ani jednej płatności z tytułu transferu zawodników do klubu. Środki te faktycznie osłabiły pozycję konkurencyjną klubu⁹²⁷ w zawodowej piłce nożnej.

Pomoc ograniczono do minimum. Plan restrukturyzacji był finansowany również w znacznej części przez zewnętrzne podmioty prywatne (pożyczki w łącznej kwocie 2.250.000,00 euro), co pozwoliło spełnić warunek z pkt 44 wytycznych – Willem II jako średnie przedsiębiorstwo musiało mieć wkład własny w wysokości co najmniej 40% kosztów restrukturyzacji. Kwota udzielonej pomocy była konieczna. Niderlandy zobowiązały się również do przekazywania corocznych sprawozdań finansowych dla celów kontrolnych Komisji oraz do nieprzyznawania klubowi jakiegokolwiek nowej pomocy na ratowanie lub restrukturyzację przez okres dziesięciu lat – zgodnie z zasadą „pierwszy i ostatni raz”. W związku z powyższą argumentacją Komisja decyzją z dnia 4 lipca 2016 roku⁹²⁸ uznała, że pomoc państwa w wysokości 2.400.000,00 euro, którą przyznano w latach 2009 i 2010 na rzecz klubu Willem II, spełniała warunki pomocy na restrukturyzację przewidziane w wytycznych i została uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

4.4.4.2. Sprawa środka SA.41613 wdrożonego przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej PSV w Eindhoven

W tej sprawie postępowanie zostało wszczęte przez Komisję w 2013 roku, po uzyskaniu informacji w wyniku doniesień prasowych oraz pism od obywateli, że gmina Eindhoven planuje udzielenie wsparcia zawodowemu klubowi piłki nożnej Philips Sport Vereniging (PSV) za pomocą transakcji finansowej. PSV jest zawodowym klubem piłkarskim i od 1999 roku prowadzi działalność komercyjną w formie prawnej NV (*naamloze vennootschap*). W dniu wydania decyzji wszystkie akcje z wyjątkiem jednej były własnością Fundacji PSV Football. PSV jest jedną z najbardziej utytułowanych drużyn piłkarskich w Niderlandach, regularnie rywalizującą o najwyższe miejsca w lidze. PSV jest właścicielem swojego stadionu, stadionu *Philips*, a do 2011 roku był również właścicielem gruntu pod stadionem i centrum treningowym

⁹²⁷ Środki te osłabiły pierwszą drużynę klubu i w związku z tym przyczyniły się do spadku klubu Willem II do drugiej ligi na koniec sezonu 2010/2011 i ponownie w sezonie 2012/2013.

⁹²⁸ Decyzja Komisji (UE) z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.40168 – 2015/C (ex SA.33584 – 2013/C (ex 2011/NN)) wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej Willem II w Tilburgu, OJEU L/16/2017 of 20.01.2017.

De Herdgang. W 2011 roku PSV miało poważne problemy z płynnością finansową, w związku z którymi zwrócił się do gminy, Philipsa i kilku innych przedsiębiorstw w Eindhoven, a także do niektórych banków o udzielenie pomocy.

W tym okresie gmina i PSV negocjowały transakcję sprzedaży i dzierżawy zwrotnej. Uzgodniły, że gmina kupi grunt pod stadionem i centrum treningowym za kwotę 48.385.000,00 euro. Grunt pod stadionem wyceniono na kwotę 41.160.000,00 euro. Dla sfinansowania tego zakupu gmina zaciągnęła w banku długoterminową pożyczkę o stałym oprocentowaniu na zbliżoną kwotę. Następnie grunt pod stadionem udostępniono PSV w formie dzierżawy długoterminowej (*erfpacht*) na 40 lat, która może zostać przedłużona na wniosek PSV. Roczna opłata dzierżawna wynosi 2.463.030,00 euro. Na tę roczną opłatę dzierżawną składają się: opłata za dzierżawę gruntu pod stadionem (1.863.743,00 euro), gruntu pod centrum treningowym (327.151,00 euro) i parkingu (272.135,00 euro). Umowa zawierała klauzulę, że opłata dzierżawna będzie przedmiotem przeglądu po 20 latach. Niderlandy nie powiadomiły Komisji na mocy art. 108 ust. 3 TFUE o swoim zamiarze zawarcia tej umowy sprzedaży i dzierżawy zwrotnej. Komisja doszła do wstępnego wniosku, że gmina za pomocą środków państwa zapewniła PSV selektywną korzyść, a zatem udzieliła klubowi piłki nożnej pomocy.

Komisja wstępnie zakwestionowała niezależną ekspertyzę zamówioną przez gminę, konkretnie trafność zastosowania przez ekspertów ds. wyceny w ich obliczeniach ceny gruntów do zastosowań wielofunkcyjnych zamiast ceny gruntu pod stadion. Komisja zakwestionowała również to, czy marża zysku i margines ryzyka zastosowane do obliczenia wartości gruntu pod przyszłe projekty deweloperskie po zakończeniu dzierżawy długoterminowej były realistyczne. Nie była również przekonana o tym, że gmina kierowała się zamiarem zapewnienia, by transakcja była zgodna z testem prywatnego inwestora – zabezpieczenia ustanowiono w celu zapewnienia neutralności tych transakcji dla jej budżetu. Byłoby to niedopuszczalne z punktu widzenia typowego inwestora prywatnego, nawet gdyby oparł się on na niezależnej ekspertyzie do celów wyceny gruntów i określenia wysokości opłaty dzierżawnej.

Niderlandy w uwagach w trakcie postępowania wskazały, że przy wycenie gruntów przez niezależnych ekspertów postępowały zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie elementów pomocy przy sprzedaży gruntów przez władze publiczne⁹²⁹, jak również że w ramach dzierżawy długoterminowej PSV wypłaci gminie czynsz, który będzie wyższy niż kwota rat, jakie gmina płaci bankowi, co zapewnia, że operacja jest dla gminy więcej niż

⁹²⁹ Dz.U. C 209 z 10.7.1997, s. 3.

neutralna pod względem finansowym, PSV zapewni gwarancję tych płatności pokrytą ze sprzedaży karnetów sezonowych, jeżeli PSV zbankrutuje bądź przestanie opłacać czynsz dzierżawny, to grunt i stadion przypadną gminie Eindhoven oraz że wysokość opłaty dzierżawnej zostanie poddana przeglądowi po 20 latach na podstawie nowego sprawozdania z wyceny. Należy zatem uznać, że gmina działała w ramach warunków rynkowych zgodnie z testem prywatnego inwestora i testem prywatnego wierzyciela. Zwróciła się bowiem o niezależną wycenę gruntu w celu określenia wartości transakcji na podstawie rynkowej wartości gruntu. W wycenie wskazano, że w przypadku przejęcia przez gminę gruntu na własność byłaby możliwa zmiana sposobu zabudowy terenu, na którym znajduje się stadion i stwierdzono, że w przypadku zniknięcia stadionu najprawdopodobniejszą opcją byłby obszar wielofunkcyjny z budynkami biurowymi i mieszkaniowymi. Właściwe było zatem oparcie wyceny na tej perspektywie, nawet gdyby taka sytuacja nie miała nastąpić na przestrzeni najbliższych dziesięcioleci. Jak zaznaczyły władze niderlandzkie i jak podkreślono w sprawozdaniu z wyceny, to założenie było realistyczne, zwłaszcza z uwagi na lokalizację gruntu w centrum miasta. Założenie to było również spójne z dokumentami planistycznymi autorstwa gminy Eindhoven. W wycenie zawarto również oczekiwane koszty rozbiórki istniejących budynków i zabudowy terenu oraz oczekiwanych kosztów budowy budynków mieszkalnych i biur. W sprawozdaniu z wyceny podstawą do określenia wysokości rocznej opłaty dzierżawnej jest zakładana wartość gruntu pod stadionem i centrum treningowym (których łączną wartość oszacowano na 48.385.000,00 euro), a dodatkowo parkingu, którego właścicielem była już gmina (którego wartość oszacowano na 6.010.000,00 euro). Jako wartość referencyjną przyjęto oprocentowanie długoterminowych niderlandzkich obligacji skarbowych w 2011 r. wynoszące 3,54 %. Tę wartość powiększono o premię w wysokości 1,5 % dla zabezpieczenia przed ryzykiem spadku wartości gruntu lub zalegania z płatnością. Zatem opłatę dzierżawną obliczono w sposób zapewniający gminie zwrot w wysokości 5,04 %. W wycenie zawarto również założenie wzrostu wartości gruntu w okresie 40 lat odpowiadający oczekiwanej średniorocznej stopie inflacji wynoszącej 1,7 %. Na tej podstawie w wycenie stwierdzono, że PSV powinno płacić roczną opłatę dzierżawną w wysokości 2.463.030,00 euro. Władze niderlandzkie twierdziły, że ta kwota odpowiada opłatom dzierżawnym wnoszonym w pozostałych częściach kraju przez zawodowe kluby piłki nożnej za wynajem stadionu i w ten sposób był zgodny z warunkami rynkowymi.

Komisja oceniając, czy zaistniała pomoc państwa, poddała analizie przesłanki zawarte w art. 107 ust. 1 TFUE. Wskazała, że oceniany środek wykorzystuje zasoby państwowe (zakup

gruntów nastąpił ze środków gminy Eindhoven) oraz z uwagi na prowadzenie działalności gospodarczej przez PSV na wielu rynkach, takich jak udział w międzynarodowych rozgrywkach piłkarskich oraz w rynku transferowym dla piłkarzy zawodowych, reklamie, sponsoringu, sprzedaży artykułów promocyjnych czy relacjach w mediach, pomoc mogłaby zakłócić konkurencję i mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Szczególnie głębokiej analizie Komisja poddała istnienie selektywnej korzyści – korzyści gospodarczej, której przedsiębiorstwo z niej korzystające nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych. Zakup gruntu od PSV i późniejsze oddanie mu go w dzierżawę mogłoby stanowić taką korzyść, o ile warunki byłyby korzystniejsze dla PSV, niż byłoby to uzasadnione warunkami rynkowymi. Komisja określiła interes prywatnego inwestora w niniejszej sprawie, tj. w komercyjnej transakcji sprzedaży i dzierżawy zwrotnej jako sprawiedliwy zwrot z inwestycji w formie opłaty dzierżawnej w okresie dzierżawy oraz prawo własności do majątku będącego już w dyspozycji wiarygodnego najemcy. Dlatego też Komisja zdecydowała się dokonać oceny, czy omawiana transakcja spełniała kryterium testu prywatnego inwestora. Komisja wskazała, że co do zasady przestrzeganie warunków rynkowych może być stwierdzone na podstawie wyceny niezależnego eksperta. Władze niderlandzkie zostały wezwane do uzasadnienia, dlaczego w swoich obliczeniach ekspert zastosował cenę gruntów wielofunkcyjnych zamiast ceny gruntu pod stadion. Komisja chciała również zapoznać się z uzasadnieniem marż zysku i marginesu ryzyka, zastosowanych do obliczenia wartości gruntu na potrzeby przyszłego rozwoju po upływie umowy dzierżawy długoterminowej. Po uzyskaniu informacji Komisja stwierdziła, że założenia leżące u podstaw wyceny były rzetelne. Grunt posiadał znaczący potencjał gospodarczy, zaś oparcie wartości gruntu w wycenie eksperta na wykorzystaniu wielofunkcyjnym było dopuszczalne. Wysokość opłaty dzierżawnej odzwierciedlała cenę szacowaną dla gruntu z przeznaczeniem innym niż sportowe i była wyższa niż wysokość opłaty dzierżawnej obliczonej na podstawie aktualnego wykorzystania gruntu. Poza tym umowa dzierżawy zawierała postanowienia zabezpieczające interes gminy (zapewnienie gwarancji płatności opłaty dzierżawnej w postaci dochodów ze sprzedaży karnetów sezonowych, wpłata przez PSV kaucji w wysokości 5.000.000,00 euro, odpowiadającej opłacie dzierżawnej za okres około dwóch lat). Czynnisk dzierżawny był porównywalny z czynszem płaconym za wynajem stadionów przez zawodowe kluby piłki nożnej w innych regionach kraju, co więcej – te inne kluby płacą roczny czynsz nie tylko za grunt pod stadionem, ale za cały kompleks stadionowy. Dla porównania, PSV jest właścicielem

swojego stadionu, ponosi koszty jego funkcjonowania i utrzymywania oraz płaci dodatkową opłatę dzierżawną za grunt pod nim.

Na szczególne uwzględnienie zasługiwało postanowienie, zgodnie z którym w przypadku nieprzestrzegania przez PSV jego zobowiązań z tytułu płatności opłaty dzierżawnej lub bankructwa prawo do korzystania z gruntu i stadionu przypadnie gminie. Ta klauzula stanowi odstępstwo od standardowych skutków na mocy niderlandzkiego prawa cywilnego, zgodnie z którym prawo wieczystego użytkowania stałoby się elementem masy likwidacyjnej i w ten sposób było wyłączone spod kontroli właściciela gruntu. W niniejszej sprawie po zakończeniu okresu dzierżawy gmina Eindhoven pozostanie właścicielem gruntu i zachowa kontrolę nad jego wykorzystaniem. Co więcej, transakcja sprzedaży i dzierżawy zwrotnej miała dla gminy Eindhoven wyższą oczekiwaną stopę zwrotu niż miałyby to miejsce w przypadku hipotetycznej odmiennej transakcji handlowej służącej jako punkt odniesienia, czyli udzieleniu przez Eindhoven pożyczki na rzecz PSV z gruntem jako zabezpieczeniem, mimo że *a priori* można byłoby oczekiwać odmiennego założenia.

Komisja stwierdziła, że przy zakupie gruntu pod stadionem i oddaniu go PSV w dzierżawę zwrotną gmina zachowywała się w taki sam sposób, jak zachowałby się potencjalny inwestor prywatny w analogicznej sytuacji. Z tego względu transakcja nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, co zostało stwierdzone w drodze decyzji Komisji podjętej w dniu 4 lipca 2016 roku⁹³⁰.

4.4.4.3. Sprawa pomocy państwa SA.41614 wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej FC Den Bosch w 's-Hertogenbosch

W tej sprawie postępowanie zostało wszczęte w 2013 roku po otrzymaniu informacji w 2011 roku przez Komisję o zastosowaniu przez Niderlandy środka pomocy dla zawodowego klubu piłki nożnej FC Den Bosch w 's-Hertogenbosch. FC Den Bosch jest zawodowym klubem piłkarskim, który bierze udział w niderlandzkich rozgrywkach w drugiej klasie rozgrywkowej (*eerste divisie*). Nigdy nie uczestniczył w rozgrywkach europejskich. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Niderlandy FC Den Bosch jest małym przedsiębiorstwem; w sezonie

⁹³⁰ Decyzja Komisji (UE) 2016/1849 z dnia 4 lipca 2016 roku w sprawie środka SA.41613 – 2015/C(exSA.33584 – 2013/C (ex 2011/NN)) wdrożonego przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej PSV w Eindhoven, OJEU L/282/2016.

2011/2012 miało 31 pracowników. Jego obroty i suma bilansowa w obu latach pozostawała na poziomie około 3.000.000,00 euro. Stadion przez FC Den Bosch jest własnością gminy 's-Hertogenbosch, która otrzymuje czynsz za użytkowanie go przez klub.

W 2010 roku gmina uzyskała informacje, że FC Den Bosch znajduje się w trudnej sytuacji finansowej, zagrażającej utrzymaniu przez niego licencji na udział w zawodowych rozgrywkach piłkarskich, a nawet jego dalszemu istnieniu. Dnia 30 czerwca 2010 roku FC Den Bosch miało ujemny kapitał własny wynoszący minus 4.600.000,00 euro; rok później ujemny kapitał własny wynosił 5.400.000,00 euro, odnotowano również rosnącą stratę oraz narastający dług. Jednym z wierzycieli klubu była gmina, która miała wierzytelność w stosunku do klubu w wysokości 1.650.000,00 euro. W związku z tym jesienią 2010 roku kibice, przedsiębiorstwa i sponsorzy podjęli inicjatywę, aby uniknąć bankructwa FC Den Bosch. Ta inicjatywa doprowadziła do planu restrukturyzacji w celu poprawy sytuacji finansowej FC Den Bosch oraz przekształcenia go w rentowny zawodowy klub piłki nożnej z nową strukturą prawną, będący własnością jego kibiców. W czerwcu 2011 roku gmina i inni wierzyciele klubu uzgodnili wspólną inicjatywę polegającą na zamianie ich pożyczek na udziały w klubie. W ramach restrukturyzacji FC Den Bosch, mający dotychczas status prawny stowarzyszenia (*Vereniging*), został w dniu 30 czerwca 2011 roku przekształcony w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (*naamloze vennootschap*) FC Den Bosch N.V. Uzgodniono, że roszczenie gminy zostanie przekształcone w akcje w spółce wynoszące 60% udziałów nowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością FC Den Bosch N.V. Pozostałe 40% udziałów w klubie miało zostać zakupione przez innych dużych wierzycieli klubu, którzy dokonali zamiany zadłużenia na kapitał, ale przy niższym stosunku długu do akcji niż w przypadku gminy. Mniejsi wierzyciele umorzyli część swoich roszczeń. Po zawarciu tej umowy między wierzycielami gmina przeniosła swoje prawa do kapitału wynikające z jej pożyczki w wysokości 1.650.000,00 euro za symboliczną kwotę 1,00 euro do fundacji Stichting Met Heel Mijn Hart. Fundacja została utworzona przez kluby kibica i indywidualnych kibiców FC Den Bosch i nie prowadzi żadnej działalności komercyjnej. Gmina zgodziła się również wpłacić FC Den Bosch kwotę 1.400.000,00 euro za zwolnienie centrum treningowego, które znajdowało się na gruncie będącym własnością gminy. Niderlandy nie powiadomiły Komisji na mocy art. 108 ust. 3 TFUE o swoim zamiarze wdrożenia środków pomocowych na rzecz FC Den Bosch.

Komisja uzasadniając wszczęcie postępowania wskazała, że gmina za pomocą środków państwa zapewniła FC Den Bosch selektywną korzyść, a zatem udzieliła klubowi piłki nożnej pomocy. W odniesieniu do decyzji o sprzedaniu praw o wartości 1.650.000,00 euro

zorganizowanym klubom kibica za 1,00 euro, Komisja stwierdziła, że Niderlandy nie były w stanie uzasadnić, że gmina działała w taki sam sposób, jak w analogicznej sytuacji postąpiłby inwestor prywatny. Komisja zauważyła, że inni duzi wierzyciele przekształcili swoje roszczenia w udziały w nowej strukturze prawnej, podczas gdy gmina sprzedała swoje prawa za bezcen. W odniesieniu do zakupu centrum treningowego i młodzieżowego za 1.400.000,00 euro Komisja zauważyła, że ta cena została oszacowana przez niezależnego eksperta jako wartość zastąpienia centrum. Komisja wyraziła wątpliwości, czy wartość zastąpienia budynków odpowiada ich cenie rynkowej. Zwróciła jednocześnie uwagę, że klub znajdował się w trudnej sytuacji finansowej, w związku z tym zawnioskowała o udzielenie informacji na temat zgodności pomocy ze wszystkimi wymogami określonymi w wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw, ponieważ nie była w stanie zweryfikować, czy przestrzegane były warunki określone w wytycznych dotyczących charakteru i realizacji planu restrukturyzacji oraz wykazania, że pomoc była ograniczona do niezbędnego minimum, że sam beneficjent wpłacił odpowiedni wkład własny na restrukturyzację oraz że przestrzegana będzie zasada „pierwszy i ostatni raz”.

Niderlandy wskazały w swoim stanowisku, że w przypadku upadłości FC Den Bosch gmina najprawdopodobniej nie odzyskałaby nic ze swojej wierzytelności. W swoim piśmie z dnia 7 listopada 2013 roku Niderlandy przywołały decyzję Komisji dotyczącą belgijskiego przedsiębiorstwa Sonaca, w której stwierdzono, że zamiana pożyczki publicznej na kapitał nie stanowi pomocy państwa. Gdyby w czerwcu 2011 roku FC Den Bosch nie było w stanie naprawić swojej sytuacji finansowej, zgodnie z przepisami KNVB utraciłoby licencję na uczestnictwo w zawodowych rozgrywkach piłki nożnej. W odniesieniu do zakupu centrum treningowego Niderlandy twierdzą, że ten zakup odbył się po wartości określonej przez niezależnego eksperta, obejmującej również koszt zastąpienia dla FC Den Bosch. Niderlandy twierdzą, że działały zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie sprzedaży gruntów. W przypadku uznania, że podjęte środki stanowiły pomoc państwa w rozumieniu Traktatu i zapewniły FC Den Bosch selektywną korzyść, to zakłóciły one konkurencji lub nie miały wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi z uwagi na słabą pozycję FC Den Bosch w krajowych zawodowych rozgrywkach piłki nożnej, co sprawiało, że jego udział w rozgrywkach na szczeblu europejskim był wysoce nieprawdopodobny⁹³¹. Co więcej, środki zdaniem Niderlandów były zgodne z właściwymi wytycznymi, a zatem z rynkiem

⁹³¹ Tak było w rzeczywistości – w sezonie 2024/2025 FC Den Bosch wciąż będzie brać udział w rozgrywkach *eerste divisie*.

wewnętrznym. Opracowano bowiem plan restrukturyzacji, który obejmował przekształcenie należności dużych wierzycieli w udziały w nowo utworzonej spółce – w taki sposób, że gmina wynegocjowała uzyskanie 54% udziałów w klubie w zamian za wierzytelności stanowiące 38% długów klubu. Gmina dokonała również analizy poprzez profesjonalną firmę audytową i ustaliła, że spłata wierzytelności w kwocie 1.650.000,00 euro ani odsetek od niej przez FC Den Bosch jest niemożliwa. W kontekście umowy między wierzycielami gmina podjęła decyzję o przeniesieniu swoich praw do 54% udziałów do fundacji „Met Heel Mijn Hart” za cenę 1,00 euro. Szczególny interes gminy w tym przypadku polegał na przekazaniu w zarządzanie stadionu oraz klubu będącego użytkownikiem stadionu, jak również na uniknięciu likwidacji klubu lub jego relegacji do statusu amatorskiego, który związany byłby z ewentualną utratą, przynajmniej na jakiś czas, głównego użytkownika i najemcy jej stadionu.

W odniesieniu do opłaty za zwolnienie gruntu w kwocie 1.400.000,00 euro gmina wskazała, że miała swój interes w tym, żeby klub zwolnił działkę i wykorzystała szansę, jaka powstała dzięki potrzebom klubu w zakresie płynności. Z tego względu miała zamiar zrekompensować klubowi zwolnienie nieruchomości, jak w przypadku bezspornego wywłaszczenia budynków, i na potrzeby tej sprawy zwróciła się o wycenę budynków i instalacji na działce na podstawie niderlandzkich przepisów wywłaszczeniowych. Cena została określona przez niezależnego, licencjonowanego eksperta ds. wyceny gruntów. Władze niderlandzkie wskazały, że z uwagi na trudności FC Den Bosch decyzja gminy o umorzeniu pożyczki oraz wypłacie FC Den Bosch rekompensaty za zwolnienie użytkowanego przez centrum treningowego były podporządkowane wielu warunkom określonym w planie restrukturyzacji uzgodnionym między gminą, innymi wierzycielami i FC Den Bosch. Plan opracowano w sposób umożliwiający osiągnięcie stabilnej sytuacji finansowej w terminie trzech lat. Przewidywał on zmniejszające się straty w roku obrotowym 2011/2012 i 2012/2013 oraz niewielki zysk w wysokości 100.000,00 euro w roku obrotowym 2013/2014. To nie pozwoliłoby FC Den Bosch na zakup piłkarzy na rynku transferowym. W rzeczywistości FC Den Bosch był w stanie zrealizować umiarkowany zysk w roku obrotowym 2011/2012 w wysokości 103.000,00 euro, również z uwagi na lepsze od przewidywań umowy sponsorskie.

Komisja wskazała, że brak było wątpliwości co do wykorzystania zasobów państwowych w niniejszej sprawie oraz wpływu na wymianę handlową i na konkurencję – mimo faktu, iż FC Den Bosch nie uczestniczy w rozgrywkach piłki nożnej o wymiarze międzynarodowym, jako zawodowy klub piłki nożnej prowadzi działania gospodarcze na kilku innych rynkach, na przykład na rynku transferowym dla piłkarzy zawodowych, reklamie,

sponsoringu, sprzedaży artykułów promocyjnych czy relacjach w mediach. Pomoc udzielana zawodowym klubom piłki nożnej wzmacnia ich pozycję na każdym z tych rynków, z których większość obejmuje kilka państw członkowskich.

Komisja nie miała również wątpliwości w zakresie tego, że przyznana korzyść była selektywna. W odniesieniu do umorzenia wierzytelności w kwocie 1.650.000,00 euro obejmującego zamianę długu na kapitał własny, a następnie przeniesienie wynikającego z tego prawa do kapitału własnego w zamian za 1,00 euro Komisja zbadała, czy inwestor prywatny dokonałby zamiany długu na kapitał w taki sam sposób, jak uczyniła to gmina. Wskazała, że w przypadku przedsiębiorstwa, które spełnia warunki ogłoszenia upadłości, wierzyciel prywatny ma dwie możliwości. Może przejść do likwidacji przedsiębiorstwa, dążąc do odzyskania przynajmniej części swojej pożyczki, lub może przekształcić pożyczkę w kapitał, umożliwiając przedsiębiorstwu dalszą działalność, mając perspektywę odzyskania przezeń rentowności, aby udziały zyskały na wartości. Spełnienie kryteriów testu prywatnego inwestora można stwierdzić, jeżeli transakcja jest przeprowadzona na jednakowych warunkach (a zatem przy tym samym poziomie ryzyka i zysków) i w tym samym czasie przez władze publiczne i podmioty prywatne, które znajdują się w porównywalnej sytuacji (transakcja na zasadzie równorzędności). Istotne było również to, czy interwencja podmiotu prywatnego ma faktyczne znaczenie ekonomiczne, a nie ma charakteru wyłącznie symbolicznego lub marginalnego, oraz czy pozycja wyjściowa zaangażowanych jednostek publicznych i podmiotów prywatnych w odniesieniu do transakcji jest porównywalna. Komisja wskazała, że w rozpatrywanej sprawie wyjściowa pozycja zaangażowanych jednostek publicznych i podmiotów prywatnych była porównywalna w odniesieniu do transakcji. Wszyscy wierzyciele uczestniczący w transakcji udzielili niezabezpieczonych i niemożliwych do odzyskania pożyczek. Transakcje konwersji długów na kapitał odbyły się jednak w zróżnicowanych warunkach – z jednej strony gmina zwróciła się o więcej w zamian za umorzenie swojej należności, natomiast z drugiej strony co najmniej jeden wierzyciel otrzymał udziały uprzywilejowane, które mogą zapewnić mu pierwszeństwo w uzyskaniu w przyszłości ewentualnej dywidendy. Oznacza to, że nie można wykluczyć, iż przynajmniej jeden podmiot prywatny uzyskał lepsze warunki niż gmina. Komisja oceniła, że małe było również prawdopodobieństwo, aby inwestor prywatny zgodził się na sprzedaż swojej niemożliwej do odzyskania pożyczki zamienionej na kapitał za cenę 1,00 euro na rzecz fundacji, która planuje sprzedaż certyfikatów do tych udziałów w cenie 100,00 euro za udział. Pozbywając się udziałów gmina pozbawiła się zarazem jedyne komercyjnego uzasadnienia operacji zamiany długu na kapitał, którym jest (choćby nikła)

nadzieja lub oczekiwanie na wzrost wartości udziałów, postępowanie gminy nie spełniało zatem kryterium testu prywatnego inwestora.

W odniesieniu do opłaty w wysokości 1.400.000,00 euro za zwolnienie gruntów Komisja ustaliła, że przeprowadzona przez niezależnego eksperta wycena gruntu opierała się na dostosowanej wartości zastąpienia. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Niderlandy jest to wartość, jaką państwo musiałoby zapłacić w przypadku przeniesienia własności, na podstawie przepisów prawa dotyczących wyceny nieruchomości podlegającej bezsprzecznemu wywłaszczeniu. Ten argument nie został uznany za przekonujący. Budynki i instalacje w centrum, wybudowane przez FC Den Bosch, były już własnością gminy. FC Den Bosch użytkowało je bez umowy dzierżawy długoterminowej. Z tego względu nie należało przeprowadzać wyceny na podstawie scenariusza, w którym FC Den Bosch byłoby właścicielem budynków. Z tego względu wątpliwe było, by inny podmiot rynkowy był w stanie przekonać gminę do wydania 1.400.000,00 euro w celu zwolnienia nieruchomości, wobec której ten podmiot nie miałby nawet umowy dzierżawy długoterminowej. W każdym przypadku ta kwota byłaby niższa.

Komisja oceniła jednak, że FC Den Bosch spełniało kryteria uznania go za przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji, zatem zgodność pomocy państwa mogła zostać oceniona na podstawie wytycznych restrukturyzacyjnych. Spełnione zostało kryterium przywrócenia długoterminowej rentowności – podjęte działania zakładały znalezienie nowych sponsorów, zwiększenie liczby widzów oraz poczynienie oszczędności na działalności podstawowej. Działania nie opierały się na czynnikach zewnętrznych i przyniosły pozytywny skutek. Pomoc ograniczono do niezbędnego minimum – plan restrukturyzacji finansowany był finansowany w dużej mierze przez zewnętrzne podmioty prywatne. Ogólny wkład wierzycieli i gminy w refinansowanie FC Den Bosch wyniósł 6.737.000,00 euro (5.337.000,00 euro umorzonych należności oraz 1.400.000,00 euro za centrum treningowe, o ile cała kwota z tytułu centrum treningowego zostałaby zaliczona jako pomoc). Wartość wymaganego w przypadku małych przedsiębiorstw wkładu własnego w wysokości 25% wyniosłaby co najwyżej 1.685.000,00 euro. Podmioty inne niż państwo wniosły wkład w wysokości 3.687.000,00 euro w formie umorzenia swoich należności (5.337.000,00 euro pomniejszone o wierzytelność gminy w wysokości 1.650.000,00 euro), z czego jedno przedsiębiorstwo komercyjne kwotę 1.865.000,00 euro, co przekraczało wymagane 25%. Wymogi sprawozdawcze i kontrolne zostały spełnione, zaś Niderlandy wskazały, że FC Den Bosch nie otrzymało pomocy w celu ratowania lub restrukturyzacji w okresie dziesięciu lat przed przyznaniem przedmiotowej

pomocy. Zobowiązały się również do nieudzielania nowej pomocy w celu ratowania lub restrukturyzacji przez okres dziesięciu lat.

W związku z powyższym Komisja uznała w drodze decyzji z dnia 4 lipca 2016 roku⁹³², że środki restrukturyzacji długu przyjęte w odniesieniu do FC Den Bosch stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, niemniej pomoc na restrukturyzację udzielona FC Den Bosch przez gminę spełnia warunki określone w wytycznych i z tego względu nie wywiera negatywnego wpływu na warunki wymiany handlowej w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem. Z tego względu pomoc była zgodna z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

5. Wsparcie udzielane przez organy władzy publicznej – ocena zaprezentowanych przypadków w kontekście przejrzystości oraz dopuszczalności wsparcia

W celu dokonania rzetelnej oceny udzielonego wsparcia należy każdorazowo zweryfikować, opierając się na przedstawionym wcześniej w części drugiej niniejszego rozdziału wzorcu procedury postępowania w sprawach pomocy państwa w sporcie: z jakim środkiem pomocowym mamy do czynienia, czy jego adresatem jest przedsiębiorca w rozumieniu unijnych norm oraz jaka jest jego sytuacja finansowa, czy środek pomocowy pochodzi z zasobów państwowych oraz czy możliwe jest przypisanie środka państwu, czy środek jest selektywny – tj. czy sprzyja wybranym przedsiębiorstwom w odpowiednim systemie odniesienia i czy jest to korzyść, której przedsiębiorstwo z niej korzystające nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych, czy zaistniała korzyść dla przedsiębiorcy – poprawa pozycji ekonomicznej i/lub finansowej podmiotu, który pomoc otrzymał w wyniku środka, którego beneficjent nie otrzymałby w standardowym toku wydarzeń na rynku prywatnym (test prywatnego wierzyciela oraz test prywatnego inwestora) oraz czy wystąpiło potencjalne zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi.

Jeśli zostanie ustalone, że dany środek stanowi pomoc państwa, należy sprawdzić, czy istnieje podstawa prawna dla uznania pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Mając na uwadze praktykę decyzyjną Komisji omówioną we wcześniejszej części dysertacji, w sektorze

⁹³² Decyzja Komisji (UE) 2016/1991 z dnia 4 lipca 2016 roku w sprawie środków SA.41614 – 2015/C (ex SA.33584 – 2013/C (ex 2011/NN)) wdrożonych przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej FC Den Bosch w 's-Hertogenbosch, OJEU L/306/2016 of 15.11.2016.

sportu należy wziąć pod uwagę art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, rozporządzenie 651/2014 (wyłączenia grupowe) oraz pomoc *de minimis*. Każdorazowo należy również ocenić sytuację finansową podmiotu, któremu udzielono wsparcia, co pozwoli ocenić, czy wsparcie nie było nadmierne oraz czy przyczyniło się do długoterminowej poprawy sytuacji finansowej tego podmiotu. Zweryfikować należy również, czy pomoc miała efekt zachęty, czyli czy skłaniała beneficjentów pomocy do działań, których bez pomocy by nie podjęli. **Należy zaznaczyć, że jeśli pomoc nie jest ukierunkowana na zawodności rynku i nie występuje efekt zachęty, stanowi ona nie tylko marnotrawstwo środków publicznych, ale hamuje rozwój pozostałych uczestników rynku, pogarszając warunki konkurencyjne na rynku wewnętrznym.**

Jeśli środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oraz żaden z wyżej wskazanych wyjątków nie znajduje zastosowania, można wyprowadzić wniosek, że mamy do czynienia z pomocą państwa, która z dużym prawdopodobieństwem jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

Pamiętać należy jednak o pierwotnym założeniu, że każdorazowo oceniana jest pomoc indywidualna, niezaakceptowana w ramach żadnego programu pomocowego. Ona bowiem pozwoli ustalić skalę przejrzystości albo jej braku. Ocenie zostaną poddane szerzej zaprezentowane przypadki z Polski, Hiszpanii oraz Węgier i Niderlandów.

Przy ocenie nie bierze się pod uwagę podstawy wskazanej w art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE, tj. pomocy na wspieranie kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego, z uwagi na utrwaloną linię orzeczniczą Komisji oraz TSUE, która wyklucza możliwość stosowania tej podstawy.

Pomocy inwestycyjnej na podstawie rozporządzenia 651/2014 nie odnotowano z uwagi na fakt, że kluby sportowe poddane analizie nie są właścicielami swoich stadionów.

Wszystkie kluby sportowe, wobec których zastosowane środki zostaną poddane ocenie, są przedsiębiorstwami w rozumieniu właściwych przepisów zarówno krajowych, jak i unijnych, dlatego środki pomocowe dla nich przeznaczone należy ocenić pod kątem występowania pomocy państwa. Uzasadnione zatem jest aprioryczne założenie poczynione wobec wszystkich beneficjentów i odstąpienie od każdorazowego badania tego elementu przy dokonywaniu oceny. Żaden klub nie jest również dużym przedsiębiorstwem. Pominięte zostanie również każdorazowo ustalanie wpływu na wymianę handlową bądź zakłócenie konkurencji pomiędzy państwami członkowskimi, ponieważ zgodnie z praktyką decyzyjną

Komisji oraz TSUE w przypadku profesjonalnych podmiotów rynku sportowego jest on bezsprzeczny.

Kwoty podlegające ocenie są kwotami minimalnymi, potwierdzonymi w treści pozyskanych dokumentów. Nie można wykluczyć, że wsparcie było wyższe oraz pochodziło od nieustalonych w toku badań innych organów władzy publicznej, spółek Skarbu Państwa oraz spółek samorządowych.

W celu zweryfikowania zgromadzonych do rozprawy doktorskiej materiałów na początku lipca 2024 roku wystąpiono z zapytaniem do właściwych organów władzy publicznej, które udzieliły wsparcia w przypadkach podmiotów szczegółowo opisanych w niniejszym rozdziale. We wniosku o udzielenie informacji publicznej spytano, czy przed udzieleniem wsparcia przeprowadzono analizę, czy wsparcie nie stanowi niedozwolonej pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, czy wsparcie zostało notyfikowane Komisji oraz czy zostało zaopiniowane przez Prezesa UOKiK, czy beneficjenci znajdują się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację oraz czy jakakolwiek część wsparcia wchodzi w zakres wyłączeń zawartych w rozporządzeniu Komisji 651/2014. W odniesieniu do wsparcia udzielanego w ramach umów promocyjnych zapytano również, czy przeprowadzono analizę rzeczywistej wartości świadczeń promocyjnych, czy ekspozycja właściwych logotypów jest celowa, rzetelna oraz czy z tego tytułu istnieje jakikolwiek ekwiwalent reklamowy oraz czy wynagrodzenie z tytułu umów promocyjnych nie ma charakteru nadmiernego w odniesieniu do kosztów koniecznych do poniesienia przez właściwe podmioty rynku sportowego. Otrzymane odpowiedzi zostaną zaprezentowane w dalszej części niniejszego rozdziału.

Jagiellonia Białystok S.A.

Jagiellonia Białystok S.A. otrzymywała środki pomocowe w formie dotacji przyznawanej na podstawie u.d.p.p. oraz w drodze umów promocyjnych zawieranych na podstawie k.c. oraz p.z.p. w łącznej kwocie co najmniej 20.799.970,00 zł otrzymanej w latach 2016-2024. Dotacje były przeznaczone na pokrywanie kosztów bieżącej działalności klubu, takich jak koszty obozów, wyjazdów na mecze, organizacji meczów, zakupu sprzętu treningowego i medykamentów oraz opłacenie kadry szkoleniowej. Znaczną część dotacji wydatkowano na działalność pierwszego zespołu, która ma profesjonalny charakter. Umowy promocyjne opierały się na ekspozycji logo Miasta Białystok w ustalonych umową miejscach.

Nie ma wątpliwości, że środki te pochodziły z zasobów państwowych i jednocześnie możliwe jest przypisanie środka państwu. Obejmują one dotacje, co do których zawierane są umowy w trybie przewidzianym przepisami właściwych ustaw, środki zabezpieczane są w budżecie ustalonym przez organy władzy publicznej, a same umowy są zawierane przez osoby upoważnione w imieniu organu wykonawczego miasta Białystok. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do umów promocyjnych.

Można również uznać, że środek jest selektywny. Budżet Miasta Białegostoku, w tym środki przeznaczone w nim bezpośrednio na funkcjonowanie klubu, są zabezpieczone w budżecie, który jest zatwierdzany przez radę miasta, co przemawia za uznaniem go za selektywny. Jest on skierowany do indywidualnego przedsiębiorstwa, zaś dotacje przeznaczane na jego rzecz są zdecydowanie najwyższe, w szczególności w odniesieniu do pozostałych beneficjentów, którzy nie są przedsiębiorstwami.

W tej sytuacji zaistniała również korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE. Otrzymanie rok po roku wielomilionowych kwot zdecydowanie poprawia sytuację ekonomiczną i finansową podmiotu, który pomoc otrzymał. Co prawda w przypadku dotacji zgodnie z dokumentami dokumentującymi wykonanie zadania środki nie były przeznaczone np. na finansowanie wynagrodzeń zawodników pierwszego zespołu, jednak pokrywały one inne wydatki, które i tak musiałby ponieść klub, gdyby pomocy nie otrzymał. Przeprowadzając hipotetyczny test prywatnego inwestora, trudno jest uznać, że prywatny inwestor podjąłby decyzję o przekazaniu tak wysokich środków w formie darowizny (środek najbardziej podobny w swoim charakterze do dotacji) jako swoistej inwestycji w klub. Organ władzy publicznej przyznający pomoc nie przeprowadził również żadnej analizy racjonalności takiej decyzji. Co więcej, przyznane środki z dotacji na pokrycie kosztów działalności podstawowej bezpośrednio przyczyniały się do nadwyżki przychodów z działalności operacyjnej nad kosztami działalności operacyjnej, co przyczyniało się do wypracowania rocznego zysku przez Jagiellonię Białystok S.A.⁹³³. Natomiast w odniesieniu do umów promocyjnych w ramach świadczeń wzajemnych analizie należy poddać przewidzianą wartość świadczeń w odniesieniu do kosztów, które musi ponieść klub będący beneficjentem. Natomiast gdy uznać, że ekspozycja logo miasta stanowi uzasadnioną aktywność ekonomiczną, to jeśli wysokość przyznanej pomocy przekroczyła ilość

⁹³³ Zob. np. Sprawozdanie zarządu z działalności Jagiellonia Białystok Sportowa Spółka Akcyjna z siedzibą w Białymstoku za 2019 rok, dostęp: Przeglądarka dokumentów finansowych prowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości, str. 4.

kosztów koniecznych do poniesienia przez klub, to możliwe będzie uznanie, że pomoc była nadmierna.

W latach 2016-2020 nie zachodziły przesłanki pozwalające uznać pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. 100% akcji Jagiellonii Białystok S.A. jest własnością podmiotów prywatnych, zaś sama Jagiellonia Białystok S.A. nie była wtedy przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu obowiązujących Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację, ponieważ nie istniało ryzyko zniknięcia jej z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. Nie zachodzi również sytuacja, w której po odliczeniu poniesionych strat z kapitałów rezerwowych (i z wszystkich innych elementów ogólnie uznawanych za część funduszy własnych spółki) ustalono ujemny wynik przekraczający połowę subskrybowanego kapitału podstawowego (zakładowego). Spółka w tych latach wypracowywała wielomilionowy zysk.

Warto zaznaczyć, że istnieją wątpliwości co do istnienia efektu zachęty – pomoc nie była konieczna. Trudno sobie wyobrazić, że otrzymanie dotacji na pokrycie kosztów bieżącej działalności podstawowej spowodowało, że klub zdecydował się podjąć organizacji obozów szkoleniowych, meczów, czy opłacania wynagrodzeń trenerów. Jest to zatem pomoc przyznana beneficjentowi na działalność, którą beneficjent i tak by prowadził, nawet w przypadku braku pomocy. Pomoc wielokrotnie przekroczyła próg dopuszczalnej pomocy *de minimis*.

Należy jednak zaznaczyć, że w latach 2021-2023 spółka zaczęła wypracowywać stratę – za rok 2021 w kwocie 10.940.000,00 zł, w roku 2022 w kwocie 9.610.000,00 zł, zaś za rok 2023 w kwocie 4.101.716,44 zł. Począwszy od roku 2022, bilansowa wartość zobowiązań przewyższała połowę subskrybowanego kapitału zakładowego. W związku z tym zarząd Jagiellonii Białystok począwszy od 2023 roku wdrożył plan restrukturyzacji działalności operacyjnej, który miał przynieść ograniczenie kosztów, jak również zwiększenie przychodów poprzez ich dywersyfikację. Zakładając zatem, że: plan restrukturyzacji opierał się na realnych założeniach, że bez pomocy udzielonej w 2023 roku w ramach dotacji klub zostałby zrestrukturyzowany, sprzedany lub zlikwidowany, że wkład własny beneficjenta wynosił co najmniej 50% kosztów restrukturyzacji oraz że pomoc była przejrzysta, tj. Miasto Białystok miało wgląd do planu restrukturyzacji, to pomoc udzieloną w 2023 roku w kwocie 1.648.000,00 zł można potencjalnie uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Pomocy udzielonej po tej dacie za zgodną z rynkiem wewnętrznym na tej podstawie nie można uznać z uwagi na zasadę „pierwszy i ostatni raz”.

Możliwe jest również, że część środków przyznanych w ramach dotacji będzie kwalifikować się w zakres zastosowania pomocy w ramach wyłączeń grupowych – pomoc operacyjna na infrastrukturę sportową (koszty kwalifikowalne: koszty personelu, materiałów, zakontraktowanych usług, komunikacji, energii, konserwacji, czynszu, administracji). Spełnione przy tym muszą być następujące przesłanki: infrastruktura nie może być użytkowana wyłącznie przez jednego użytkownika uprawiającego sport zawodowo, wykorzystanie przez innych użytkowników uprawiających sport zawodowo lub amatorsko stanowi co najmniej 20% jej potencjału czasowego rocznie⁹³⁴, oraz jeżeli z infrastruktury korzystają zawodowe kluby sportowe, warunki cenowe za korzystanie z infrastruktury są publicznie dostępne. W przypadku gdy pomoc wynosiła mniej niż 1.000.000,00 euro rocznie, możliwe jest ustanowienie progu kwalifikowalności na poziomie 80% kosztów kwalifikowalnych. Po analizie (w tym obejmującej przesłanie prośby o udzielenie informacji publicznej do operatora stadionu w Białymstoku) ustalono, że zostały spełnione wszystkie przesłanki. W tym przypadku zaistniał również efekt zachęty definiowany rozporządzeniem 651/2014 – beneficjent złożył pisemny wniosek o przyznanie pomocy przed rozpoczęciem prac nad projektem lub rozpoczęciem działalności, zawierający wymagane przez art. 6 ust. 2 rozporządzenia 651/2014 informacje.

Możliwe jest zatem uznanie, że kwoty przeznaczone w ramach dotacji na pomoc operacyjną na infrastrukturę dotyczące czynszu za wynajem obiektu oraz innych kosztów związanych z obsługą tego obiektu (w tym za energię oraz zakontraktowane usługi), wyróżnione w kwotach za rok 2016 – 1.030.630,62 zł, za rok 2017 – 956.000,00 zł, za rok 2018 – 1.000.000,00 zł, za rok 2019 – 1.052.723,14 zł oraz za rok 2020 – 330.579,28 zł (łącznie: 4.369.933,04 zł), mogą być uznane za pomoc niepodlegającą obowiązkowi notyfikacji z uwagi na jej udzielenie w ramach wyłączeń grupowych. Pamiętać jednak należy, że kwota pomocy nie powinna przekraczać różnicy między kosztami kwalifikowalnymi a zyskiem operacyjnym z inwestycji lub być ustalona na poziomie 80% kosztów kwalifikowalnych. Jednocześnie możliwe jest uznanie, że kwota pomocy w wysokości 1.648.000,00 zł jest zgodna z rynkiem wewnętrznym z uwagi na brzmienie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

⁹³⁴ Jeżeli z infrastruktury korzysta kilku użytkowników jednocześnie, oblicza się odpowiednie odsetki wykorzystania potencjału czasowego.

Po przeprowadzeniu analizy można wysnuć wniosek, że pozostała pomoc, która została przyznana Jagiellonii Białystok w latach 2016-2024 nosi znamiona niedozwolonej pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Miasto Białystok w odpowiedzi na złożone zapytanie w przedmiocie przeprowadzenia analizy środków pomocowych pod kątem występowania pomocy państwa w rozumieniu TFUE oraz w przedmiocie notyfikacji pomocy wskazało, że notyfikacji nie dokonało. Stwierdziło jednak, że umowy promocyjne w najwyższej klasie rozgrywkowej piłki nożnej były zawierane w wyniku otwartej procedury przetargowej, co miało oznaczać, że inne kluby również miały szansę na uczestnictwo, co eliminowało faworyzowanie jednego klubu sportowego. Dodano, że klub nie otrzymał nadmiernej korzyści. W opinii miasta działania promocyjne miały na celu zwiększenie rozpoznawalności Białegostoku, co przynosiło korzyści ogółowi społeczeństwa, a nie tylko klubowi sportowemu, zatem nie wpływały na zakłócenia konkurencji i wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Stwierdzono również, że umowy zawierane po przeprowadzeniu procedury przetargowej nie są pomocą publiczną, gdyż są wynikiem otwartego i konkurencyjnego procesu, który zapewnia, że warunki umowy są zgodne z wartością rynkową. Na koniec odpowiedzi dodano, że umowy promocyjne były zawierane na warunkach rynkowych, co miało oznaczać, że Jagiellonia Białystok S.A. otrzymywała wynagrodzenie odpowiadające wartości rynkowej świadczonych usług promocyjnych⁹³⁵.

Stal Gorzów Wielkopolski S.A.

Stal Gorzów Wielkopolski S.A. otrzymywała środki pomocowe w formie dotacji przyznawanej na podstawie u.s. w łącznej kwocie co najmniej 7.385.000,00 zł otrzymanej w latach 2016-2022. Dotacje były przeznaczone na wsparcie zawodowego zespołu w ramach rozgrywek o Drużynowe Mistrzostwo Polski. Wsparcie miejskie umożliwiało udział zespołu w rozgrywkach ligowych. W zdecydowanej większości bieżące koszty funkcjonowania klubu pokrywane były z dotacji miejskiej, poza wynagrodzeniami zawodników reprezentujących barwy Stali Gorzów Wielkopolski S.A., na dodatek począwszy od 2020 roku, część wynagrodzeń zawodników również zaczęto pokrywać z dotacji: w 2020 roku z dotacji pokryto 5,9% wynagrodzeń zawodników, w 2021 roku 44,9%, a w 2022 roku – 66,6%. Dotacje mogły

⁹³⁵ W odpowiedzi nie odniesiono się jednak w żaden sposób do kwestii kosztów poniesionych przez klub.

zostać udzielone z naruszeniem trybu wskazanego w u.s., o czym szerzej wspomniano we wcześniejszej części niniejszego rozdziału.

Środki pochodziły z zasobów państwowych i jednocześnie możliwe jest przypisanie środka państwu. Obejmują one dotacje, co do których zawierane są umowy w trybie przewidzianym przepisami właściwych ustaw, środki zabezpieczane są w budżecie ustalonym przez organy władzy publicznej, a same umowy są zawierane przez osoby upoważnione w imieniu organu wykonawczego miasta Gorzów Wielkopolski.

Można również uznać, że środek jest selektywny. Budżet Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, w tym środki przeznaczone w nim bezpośrednio na funkcjonowanie klubu, są zabezpieczone w budżecie, który jest zatwierdzany przez radę miasta, co przemawia za uznaniem go za selektywny. Jest on skierowany do indywidualnego przedsiębiorstwa, zaś dotacje przeznaczone na jego rzecz są zdecydowanie najwyższe, w szczególności w odniesieniu do pozostałych beneficjentów, którzy nie są przedsiębiorstwami.

Zaistniała również korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE. Otrzymanie rok po roku wielomilionowych kwot zdecydowanie poprawia sytuację ekonomiczną i finansową podmiotu, który pomoc otrzymał. Co prawda w pierwotnym okresie (do roku 2020) zgodnie z dokumentami dokumentującymi wykonanie zadania środki nie były przeznaczone np. na finansowanie wynagrodzeń zawodników pierwszego zespołu, jednak pokrywały one inne wydatki, które i tak musiałby ponieść klub, gdyby pomocy nie otrzymał. Przeprowadzając hipotetyczny test prywatnego inwestora, trudno jest uznać, że prywatny inwestor podjąłby decyzję o przekazaniu tak wysokich środków w formie darowizny (środek najbardziej podobny w swoim charakterze do dotacji) jako swoistej inwestycji w klub. Organ władzy publicznej przyznający pomoc nie przeprowadził również żadnej analizy racjonalności takiej decyzji. Kwoty przekroczyły progi pomocy *de minimis*.

Możliwe jest uznanie, że część wsparcia może zostać uznana jako zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie rozporządzenia 651/2014 jako pomoc operacyjną na infrastrukturę sportową. Jednocześnie do tej kategorii można zakwalifikować czynsz najmu stadionu. Zakładając, że spełnione były warunki dotyczące użytkowania infrastruktury przez więcej niż jednego użytkownika uprawiającego sport zawodowo, że wykorzystanie przez innych użytkowników uprawiających sport zawodowo lub amatorsko stanowi co najmniej 20% jej potencjału czasowego rocznie, to pomoc będzie kwalifikowała się do wyłączeń. W tym przypadku zaistniał również efekt zachęty definiowany rozporządzeniem 651/2014 –

beneficjent złożył pisemny wniosek o przyznanie pomocy przed rozpoczęciem prac nad projektem lub rozpoczęciem działalności, zawierający wymagane przez art. 6 ust. 2 rozporządzenia 651/2014 informacje.

Możliwe jest zatem uznanie, że kwoty przeznaczone w ramach dotacji na pomoc operacyjną na infrastrukturę dotyczące czynszu za wynajem obiektu oraz innych kosztów związanych z obsługą tego obiektu (w tym za energię oraz zakontraktowane usługi), wyróżnione w kwotach za rok 2016 – 86.313,12 zł, za rok 2017 – 165.457,85 zł, za rok 2018 – 124.746,36 zł, za rok 2019 – 173.904,00 zł, za rok 2020 – 179.216,00 zł, za rok 2021 – 146.425,94 zł oraz za rok 2022 – 117.000,00 zł, (łącznie: 993.063,27 zł), mogą być uznane za pomoc niepodlegającą obowiązkowi notyfikacji z uwagi na jej udzielenie w ramach wyłączeń grupowych. Pamiętać jednak należy, że kwota pomocy nie powinna przekraczać różnicy między kosztami kwalifikowalnymi a zyskiem operacyjnym z inwestycji lub być ustalona na poziomie 80% kosztów kwalifikowalnych. Pozostała kwota pomocy w wysokości co najmniej 6.391.936,73 zł jako pozostała pomoc nosi znamiona niedozwolonej pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Jednocześnie należy zasygnalizować, że koszt wynajmu stadionu za jeden mecz w latach 2016-2022 wahał się pomiędzy 2.000,00 zł brutto a 3.500,00 zł brutto. Pozwala to poddać pod wątpliwość rynkowość wskazanej stawki, mając na uwadze fakt, że stadion żużlowy w Gorzowie Wielkopolskim jest w stanie pomieścić 14.600 widzów⁹³⁶ oraz że w latach 2007-2011 zrealizowano gruntowną przebudowę całego stadionu na koszt miasta Gorzowa Wielkopolskiego, którego to stadionu Stal Gorzów Wielkopolski S.A. jest głównym użytkownikiem.

Stal Gorzów Wielkopolski S.A. nie jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu obowiązujących Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację, ponieważ nie istniało ryzyko jego zniknięcia z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. Nie zachodzi również sytuacja, w której po odliczeniu poniesionych strat z kapitałów rezerwowych (i z wszystkich innych elementów ogólnie uznawanych za część funduszy własnych spółki) ustalono ujemny wynik przekraczający połowę subskrybowanego kapitału podstawowego (zakładowego). W związku z tym Stal Gorzów Wielkopolski S.A. nie jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji, co uniemożliwia/umożliwia zastosowanie do przyznanej mu pomocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

⁹³⁶ <https://www.stalgorzow.pl/index.php/kibice/stadion/>.

Miasto Gorzów Wielkopolski w odpowiedzi na zadane pytania dotyczące notyfikacji pomocy Komisji oraz przeprowadzenia analiz, czy wsparcie stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE podniosło, że w opinii Miasta środki z udzielonych dotacji były wydatkowane zgodnie z umową i harmonogramem na realizację zadania własnego gminy i były rozliczane we właściwym trybie. Wskazano, że w opinii Miasta nie była to dotacja działalności klubu, którą można by traktować jako dochód. Powołano się również na przepisy u.s., według których możliwe jest udzielenie wsparcia na rzecz podmiotów, które nie są zaliczane do sektora finansów publicznych i nie działają w celu osiągnięcia zysku, co miałyby przesądzać o braku naruszenia przepisów unijnych.

Pogoń Szczecin S.A.

Pogoń Szczecin S.A. otrzymywała środki finansowe w formie dotacji na podstawie u.d.p.p. w łącznej kwocie co najmniej 32.630.950,00 zł w latach 2016-2024. Dotacje były przeznaczone na opłacenie usług sztabu trenerskiego pierwszej drużyny oraz grup młodzieżowych, sfinansowanie stypendiów sportowych, zakup usług medycznych i artykułów medycznych, pokrycie kosztów organizacji meczów (w tym kosztu wyjazdów na mecze), treningów, obozów szkoleniowych dla pierwszej i drugiej drużyny oraz kosztów administracyjnych.

Nie ma wątpliwości, że środki te pochodziły z zasobów państwowych i jednocześnie możliwe jest przypisanie środka państwu. Obejmują one dotacje, co do których zawierane są umowy w trybie przewidzianym przepisami właściwych ustaw, środki zabezpieczane są w budżecie ustalonym przez organy władzy publicznej, a same umowy są zawierane przez osoby upoważnione w imieniu organu wykonawczego miasta Szczecin.

Można również uznać, że środek jest selektywny. Budżet Miasta Szczecina, w tym środki przeznaczone w nim bezpośrednio na funkcjonowanie klubu, są zabezpieczone w budżecie, który jest zatwierdzany przez radę miasta, co przemawia za uznaniem go za selektywny. Jest on skierowany do indywidualnego przedsiębiorstwa, zaś dotacje przeznaczone na jego rzecz są zdecydowanie najwyższe, w szczególności w odniesieniu do pozostałych beneficjentów, którzy nie są przedsiębiorstwami.

W tej sytuacji zaistniała również korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE. Otrzymanie rok po roku wielomilionowych kwot zdecydowanie poprawia sytuację

ekonomiczną i finansową podmiotu, który pomoc otrzymał. Co prawda w przypadku dotacji zgodnie z dokumentami dokumentującymi wykonanie zadania środki nie były przeznaczone np. na finansowanie wynagrodzeń zawodników pierwszego zespołu, jednak pokrywały one inne wydatki, które i tak musiałby ponieść klub, gdyby pomocy nie otrzymał. Przeprowadzając hipotetyczny test prywatnego inwestora, trudno jest uznać, że prywatny inwestor podjąłby decyzję o przekazaniu tak wysokich środków w formie darowizny (środek najbardziej podobny w swoim charakterze do dotacji) jako swoistej inwestycji w klub. Organ władzy publicznej przyznający pomoc nie przeprowadził również żadnej analizy racjonalności takiej decyzji.

W latach 2016-2022 nie zachodziły przesłanki pozwalające uznać pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. 100% akcji Pogoń Szczecin S.A. jest własnością podmiotów prywatnych, zaś sama Pogoń Szczecin S.A. nie była wtedy przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu obowiązujących Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację, ponieważ nie istniało ryzyko zniknięcia jej z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. Nie zachodzi również sytuacja, w której po odliczeniu poniesionych strat z kapitałów rezerwowych (i z wszystkich innych elementów ogólnie uznawanych za część funduszy własnych spółki) ustalono ujemny wynik przekraczający połowę subskrybowanego kapitału podstawowego (zakładowego). Taka sytuacja nastąpiła dopiero w okresie 1 lipca 2022 roku – 1 lipca 2023 roku, za który spółka odnotowała stratę w wysokości aż 27.490.000,00 zł, jednak sama Spółka twierdziła, że z perspektywy ciągłości działań prowadzonych przez klub tak wysoki ujemny wynik finansowy jest wynikiem splotu okoliczności i zdarzeń księgowych, które w dużej mierze nie wynikają z fundamentów działalności Spółki (zmiana sposobu księgowania przychodów z rozgrywek w europejskich pucharach, finalizacja transferów w letnim okienku transferowym po zakończeniu roku obrotowego). Strata w takiej sytuacji byłaby co najmniej o połowę niższa⁹³⁷. W związku z tym żadna pomoc nie kwalifikuje się do objęcia jej wyjątkiem z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

Warto zaznaczyć, że istnieją wątpliwości co do istnienia efektu zachęty – pomoc nie była konieczna. Trudno sobie wyobrazić, że otrzymanie dotacji na pokrycie kosztów bieżącej działalności podstawowej spowodowało, że klub zdecydował się podjąć organizacji obozów szkoleniowych, meczów, czy opłacania wynagrodzeń trenerów. Jest to zatem pomoc przyznana

⁹³⁷ Sprawozdanie Zarządu Pogoń Szczecin S.A. z działalności w okresie 01.07.2022 roku – 30.06.2023 roku, dostęp: Przeglądarka dokumentów finansowych prowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości, str. 3.

beneficjentowi na działalność, którą beneficjent i tak by prowadził, nawet w przypadku braku pomocy. Pomoc wielokrotnie przekroczyła próg dopuszczalnej pomocy *de minimis*.

Możliwe jest jednak, że część środków przyznanych w ramach dotacji będzie kwalifikować się w zakres zastosowania pomocy w ramach wyłączeń grupowych – pomoc operacyjna na infrastrukturę sportową (koszty kwalifikowalne: koszty personelu, materiałów, zakontraktowanych usług, komunikacji, energii, konserwacji, czynszu, administracji). W tym przypadku zaistniał również efekt zachęty definiowany rozporządzeniem 651/2014 – beneficjent złożył pisemny wniosek o przyznanie pomocy przed rozpoczęciem prac nad projektem lub rozpoczęciem działalności, zawierający wymagane przez art. 6 ust. 2 rozporządzenia 651/2014 informacje.

Możliwe jest zatem uznanie, że kwoty przeznaczone w ramach dotacji na pomoc operacyjną na infrastrukturę dotyczące czynszu za wynajem obiektu oraz innych kosztów związanych z obsługą tego obiektu, wyróżnione w kwotach za rok 2017 – 7.380,00 zł, za rok 2018 – 14.760,00 zł, za rok 2019 – 16.605,00 zł, za rok 2020 – 22.140,00 zł, za rok 2021 – 215.414,00 zł, za rok 2022 – 279.838,80 zł, za rok 2023 – 398.088,63 zł, za rok 2024 (do końca czerwca) – 426.106,38 zł. Łącznie zatem kwota jednoznacznie możliwa do zakwalifikowania w ramach pomocy w ramach wyłączeń grupowych wynosi 1.380.332,78 zł.

W dokumentach, w których dokonywano rozliczenia dotacji, poza czynszem nie uwzględniono szczegółowych kosztów organizacji meczów, co pozwoliłoby na jednoznaczne zakwalifikowanie tych wydatków w ramach kosztów operacyjnych na podstawie rozporządzenia 651/2014. Co więcej, dokładna kwota w dokumentach rozliczeniowych wydawana na organizację zawodów nie była zawsze wyróżniana, dlatego możliwe jest jedynie oszacowanie tej kwoty – średniorocznie było to 1.220.000,00 zł. Jeśli założyć, że koszty te w całości były kosztami kwalifikowalnymi i że jednocześnie nie wystąpi nadmierny zysk operacyjny, to do wyłączeń grupowych łączną dodatkową kwotą możliwą do zakwalifikowania w latach 2016-2023 byłoby 9.760.000,00 zł. Podkreślić jednak należy, że jest to kwota jedynie szacowana.

Przechodząc do oceny dzierżawy stadionu, jego rozbudowy oraz przekazania do korzystania lokalnemu klubowi piłkarskiemu, należy kierować się wytycznymi zawartymi w decyzji Komisji w sprawie SA.36105, dotyczącej stadionu piłkarskiego w Chemnitz. Sprawa dotyczyła remontu ze środków publicznych stadionu piłkarskiego w Chemnitz, z którego korzystał niemiecki trzecioligowy klub piłkarski CFC. Następnie został on wydzierżawiony na

20 lat spółce zależnej od CFC, będącej operatorem obiektu. Wysokość płaconego przez CFC czynszu określono na podstawie średniej kwoty płaconej przez inne niemieckie kluby sportowe. CFC korzystało z obiektu przez 22 dni w roku na cele rozgrywania meczów, a poza tym obiekt był ogólnodostępny do wynajmu przez innych użytkowników oraz do nieodpłatnego wykorzystania przez miasto Chemnitz. Komisja uznała, że co prawda środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1, jednak zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) – a to z uwagi na realizację celów polityki publicznej w sposób konieczny i proporcjonalny i wpływającym na wymianę handlową w wysoce ograniczonym zakresie (lokalny charakter stadionu, na którym gra trzecioligowy klub piłkarski). Podkreślono jednak, że finansowanie budowy infrastruktury, która ma być wykorzystywana do działalności gospodarczej, stanowi pomoc publiczną⁹³⁸, zarządzanie dużym stadionem piłkarskim, jak i prowadzenie zawodowego klubu piłkarskiego może stanowić działalność gospodarczą (w szczególności w przypadku pobierania pożytków z działalności), nawet w przypadku klubów trzecioligowych⁹³⁹, renowacja stadionu ze środków publicznych ma przynajmniej potencjalny wpływ na wymianę handlową i konkurencję na rynku wewnętrznym⁹⁴⁰, wynajem infrastruktury stadionu może ponadto stanowić pomoc dla użytkowników, jeżeli użytkowników można uznać za przedsiębiorstwa, a płacony przez nich czynsz jest niższy od poziomu rynkowego⁹⁴¹.

Wskazano jednocześnie, że finansowanie ze środków publicznych odbudowy stadionu w celu zaoferowania go częściowo do użytku komercyjnego poprzez dzierżawę lokalnemu klubowi piłkarskiemu może być zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, jeżeli służy realizacji celu politycznego leżącego we wspólnym interesie, jest konieczne i proporcjonalne oraz nie powoduje nadmiernego zakłócenia konkurencji⁹⁴², budowa obiektów sportowych i innych imprez publicznych oraz wspieranie różnych rodzajów działań przynoszących korzyści ogółowi społeczeństwa może być uważana za odpowiedzialność państwa wobec ogółu społeczeństwa⁹⁴³. Warunkiem zgodności na tej podstawie było jednak zagwarantowanie, że arena nie będzie przeznaczona do wyłącznego użytku jednego podmiotu, w szczególności poprzez promowanie kształcenia młodzieży oraz grę klubów amatorskich, jak

⁹³⁸ Pkt. 10 decyzji.

⁹³⁹ Pkt. 11 decyzji.

⁹⁴⁰ Pkt. 15 decyzji.

⁹⁴¹ Pkt. 17 decyzji.

⁹⁴² Pkt. 18 decyzji.

⁹⁴³ Pkt. 19 decyzji.

również organizację wydarzeń kulturalnych⁹⁴⁴. Stadion powinien być również wykorzystywany przez maksymalną możliwą liczbę dni w tygodniu, jak również klub będący głównym użytkownikiem stadionu (beneficjentem) zapewnia udział ogółu społeczeństwa w działalności sportowej (opuszczenie stadionu na prośbę właściciela – gminy oraz na rzecz lokalnej młodzieży i amatorskich klubów sportowych)⁹⁴⁵. Pozostałe planowane komercyjne wykorzystanie stadionu, m.in. poprzez organizację wydarzeń kulturalnych oraz przez inne przedsiębiorstwa, musi mieć charakter lokalny lub co najwyżej regionalny – w przeciwnym razie (np. poprzez organizację międzynarodowych koncertów czy organizację międzynarodowych meczów) eksploatacja stadionu ma silny wpływ transgraniczny⁹⁴⁶.

Pogoń Szczecin S.A. w analizowanym w dysertacji okresie dzierżawi stadion miejski w Szczecinie, do 2021 roku w ramach corocznych umów, natomiast od 2023 roku stadion został wydzierżawiony na 12 lat. W 2022 roku zakończył się remont generalny stadionu, którego całkowity koszt wyniósł 389.121.416,55 zł – koszt w całości został poniesiony przez podmioty publiczne. Pogoń Szczecin S.A. jest głównym użytkownikiem stadionu, jednak zaznaczyć należy, że Miasto Szczecin zagwarantowało sobie w umowach dzierżawy prawo do wykorzystywania przedmiotu dzierżawy na swoje potrzeby.

Jednak czynsz w latach 2016-2021 został określony zdecydowanie poniżej wartości rynkowej. Pogoń Szczecin S.A. płaciła miesięczne kwoty dzierżawne w wysokości od 1.000,00 zł do 1.500,00 zł netto, co stanowiło np. cenę miesięcznego wynajmu niewielkiego mieszkania w Szczecinie. Co więcej, w ramach umowy Miasto Szczecin zobowiązywało się do zapewnienia należytego stanu płyt trawiastych objętych przedmiotem dzierżawy do rocznej wartości prac pomiędzy 630.000,00 zł a 1.240.000,00 zł brutto. Jako że pomoc dotyczyła ekstraklasowego zespołu piłkarskiego, uznać należy, że z dużym prawdopodobieństwem doszło w tym przypadku do pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, zaś wartość pomocy stanowiła różnicę pomiędzy czynszem, który Pogoń Szczecin S.A. zobowiązana byłaby płacić na warunkach rynkowych, a rzeczywistą kwotą czynszu, jak również wartość prac wykonywanych przez miasto na przedmiocie dzierżawy. W latach 2021-2023 czynsz również był określony poniżej kwoty rynkowej – co prawda został on podniesiony do kwoty 18.959,27 zł netto miesięcznie, jednak porównując kwoty płacone przez pozostałe zespoły ligowe, kwota ta jest w dalszym ciągu zaniżona. Dopiero począwszy od obecnie obowiązującej umowy

⁹⁴⁴ Pkt. 21-22 decyzji.

⁹⁴⁵ Pkt. 24-25 decyzji.

⁹⁴⁶ Pkt. 27 decyzji.

dzierżawy z dnia 26 września 2023 roku, czynsz dzierżawny zbliżony jest do wartości rynkowej (57.737,99 zł netto miesięcznie). Należy przy tym zaznaczyć, że Miasto Szczecin zachowało prawo do czerpania pożytków m.in. z tytułu praw do nazwy stadionu, jak również nie ograniczyło prawa do wypowiedzenia umowy w sposób realnie uniemożliwiający jej wypowiedzenie (brak wygórowanych kar umownych).

W porównaniu do sytuacji, która wystąpiła w Chemnitz, głównym użytkownikiem stadionu pozostaje profesjonalny klub sportowy z najwyższej klasy rozgrywkowej w Polsce. Stadion został znacząco zmodernizowany z udziałem środków publicznych, a następnie wydzierżawiony jednemu klubowi sportowemu na warunkach bliskich wyłączności. Na stadionie rozgrywane są mecze międzynarodowe, spełniony jest zatem element wpływu transgranicznego. Infrastruktura jest wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej, zaś jej użytkownikiem jest przedsiębiorstwo, które z dużym prawdopodobieństwem płaciło czynsz dzierżawny zdecydowanie poniżej ceny rynkowej. Działalność stadionu nie jest ograniczona do aktywności lokalnej – Pogoń Szczecin bierze udział w rozgrywkach międzynarodowych, na stadionie planuje się również organizację międzynarodowych wydarzeń kulturalnych. Wstęp innych podmiotów (zarówno profesjonalnych, jak i amatorskich czy młodzieżowych) na stadion jest również ograniczony.

Wszystko to przemawia za uznaniem, że w odniesieniu do zaniżonej wysokości czynszu dzierżawnego, ponoszenia kosztów przez Miasto Szczecin w przedmiocie utrzymywania przedmiotu dzierżawy w warunkach umożliwiających organizację zawodów sportowych oraz dokonania renowacji i rozbudowy stadionu, wykorzystywanego później do prowadzenia działalności gospodarczej przez Pogoń Szczecin S.A., stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Należy zaznaczyć, że fakt, iż Pogoń Szczecin S.A. została wybrana do obsługi stadionu w ramach procedury przetargowej, nie wyklucza faktu, iż mogła ona odnieść korzyść⁹⁴⁷.

Miasto Szczecin w odpowiedzi na pytania dotyczące przeprowadzenia analiz, czy wsparcie stanowi pomoc państwa oraz czy pomoc została notyfikowana Komisji, wskazało, że analiz nie przeprowadzano, jak również że notyfikacji nie dokonano.

⁹⁴⁷ Decyzja Komisji z dnia 15 maja 2013 roku w sprawie pomocy państwa SA.33728 (12/C), którą Dania planuje wdrożyć w celu sfinansowania nowej hali widowiskowo-sportowej w Kopenhadze, OJEU L/152/2014 of 22.05.2014.

Pogoń Szczecin S.A. korzystała również ze wsparcia w ramach Programu Wsparcia Mistrzów z tytułu udziału w międzynarodowych rozgrywkach sportowych. Otrzymała z tego tytułu 3.312.676,00 zł brutto, tj. maksymalną kwotę przewidzianą umową zawartą z Polską Organizacją Turystyczną, należałoby zatem założyć, że wszystkie wymogi dotyczące ekspozycji materiałów promocyjnych, czyli wygenerowanego zasięgu zostały spełnione. Jednak zauważyć należy, że kwota otrzymana przez Pogoń Szczecin S.A. jest jedynie o 641.144,00 zł mniejsza niż kwota, którą otrzymał Raków Częstochowa S.A., a sama Pogoń Szczecin S.A. rozegrała w sezonie 2023/2024 zaledwie cztery mecze w europejskich pucharach. Dla porównania Raków Częstochowa S.A. rozegrał w tym samym sezonie 14 meczów. Polska Organizacja Turystyczna nie odpowiedziała na pytanie dotyczące przeprowadzonej analizy wsparcia, wskazała jedynie, że świadczenie usług odbyło się w warunkach rynkowych. Tak duże rozbieżności pozwalają jednak poddać to stanowisko pod wątpliwość, w szczególności z uwagi na fakt, że wszystkie kluby otrzymały maksymalną kwotę przewidzianą umową, niezależnie od ilości rozegranych meczów – a to ich organizacja pozwalała na regularne świadczenie usług umownych dotyczące ekspozycji materiałów wyszczególnionych w umowie. Pozwala to wysnuć wniosek, że kwota 3.312.676,00 zł brutto z tytułu zawartej umowy zawartej przez Pogoń Szczecin S.A. z Polską Organizacją Turystyczną stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Lech Poznań S.A.

Lech Poznań nie otrzymuje kwot z tytułu dotacji od Miasta Poznania, jednak korzysta na zasadach wyłączności z infrastruktury publicznej – Stadionu Miejskiego w Poznaniu w ramach trójstronnej umowy dzierżawy zawartej na 20 lat. Jest on w praktyce wyłącznym użytkownikiem stadionu oraz podmiotem, który wraz ze spółką powiązaną osobowo decyduje o sposobie wykorzystania stadionu, na co zezwala mu zawarta z Miastem Poznań umowa. Czynsz w latach 2011-2013 wynosił 3.100.000,00 zł brutto rocznie, a począwszy od 24 maja 2013 roku – 600.000,00 zł brutto rocznie. Lech Poznań uprawniony jest do pobierania właściwie wszystkich pożytków i zobowiązany do bieżącego utrzymania stadionu, a w przeszłości był zobowiązany do przeprowadzenia prac dodatkowych na stadionie. Wypowiedzenie umowy przez Miasto Poznań wiąże się z koniecznością zwrotu czynszu dzierżawnego za poprzednie 5 lat dzierżawy, z potrąceniem kwoty 1.000.000,00 zł.

Lech Poznań S.A. korzystał również ze wsparcia z tytułu Programu Wsparcia Mistrzów. Otrzymał z tego tytułu w 2022 roku ryczałtową kwotę 750.000,00 zł brutto niezależnie od wygenerowanych zasięgów promocyjnych, natomiast w 2023 roku wypłacono na jego rzecz 5.108.220,00 zł brutto, tj. maksymalną kwotę przewidzianą umową zawartą z Polską Organizacją Turystyczną, należałoby zatem założyć, że wszystkie wymogi dotyczące ekspozycji materiałów promocyjnych, czyli wygenerowanego zasięgu zostały spełnione. Jednak zauważyć należy, że kwota otrzymana przez Lech Poznań S.A. jest aż o 1.795.544,00 zł wyższa niż kwota otrzymana przez Pogoń Szczecin S.A., a Lech Poznań S.A. rozegrał tyle samo meczów w europejskich pucharach w sezonie co Pogoń Szczecin S.A. (cztery mecze). Okazji do wygenerowania zasięgów było zatem dokładnie tyle samo. Polska Organizacja Turystyczna nie odpowiedziała na pytanie dotyczące przeprowadzonej analizy wsparcia, wskazała jedynie, że świadczenie usług odbyło się w warunkach rynkowych. Pozwala to wysnuć wniosek, że kwota 5.108.220,00 zł brutto z tytułu zawartej przez Lech Poznań S.A. umowy z Polską Organizacją Turystyczną stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Nie ma wątpliwości, że środki (stadion będący przedmiotem dzierżawy i pożytki przeznaczone właściwie w całości na rzecz Lech Poznań S.A. oraz wypłaty z Programu Wsparcia Mistrzów) pochodziły z zasobów państwowych i jednocześnie możliwe jest przypisanie środków państwu. Można również uznać, że środki były selektywne, ich beneficjentem było bowiem indywidualne przedsiębiorstwo, zarówno w odniesieniu do wykorzystania stadionu, jak i środków z Programu Wsparcia Mistrzów. W odniesieniu do stadionu szczególną uwagę zwraca wyłączenie przez dzierżawcę, tj. Lech Poznań S.A. oraz spółkę zależną od właścicieli Lech Poznań S.A. warunków korzystania z publicznej infrastruktury, jaką jest Stadion Miejski w Poznaniu, co w praktyce uniemożliwia skorzystanie z tej infrastruktury nawet nie w warunkach rynkowych, ale jakichkolwiek warunkach⁹⁴⁸. W obu przypadkach zaistniała również korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE. W szczególności widoczne jest to w odniesieniu do warunków korzystania ze Stadionu Miejskiego w Poznaniu przez Lech Poznań S.A. – jest on praktycznie jedynym użytkownikiem infrastruktury, a w przypadku jej użytkowania przez inne podmioty należne mu są wszystkie pożytki i udostępnia on infrastrukturę na ustalonych wyłącznie przez siebie zasadach, co więcej –

⁹⁴⁸ Zob. np. sytuacja uniemożliwienia skorzystania ze Stadionu Miejskiego w Poznaniu przez drugi zawodowy klub sportowy z Poznania – Wartę Poznań S.A. Lech Poznań S.A. postawił warunki, które w praktyce uniemożliwiły poddzierżawę/podnajem stadionu przez inny podmiot rynkowy. Źródło: <https://sportowefakty.wp.pl/pilka-nozna/1126033/warta-stawia-sprawe-na-ostrzu-noza-ws-stadionu-zaporowe-zadania-lecha-musi-inter> (dostęp: 31.07.2024 r.).

zdarzają się sytuacje, w których miasto Poznań musi dopłacać do organizacji i promocji wydarzeń na stadionie, którego jest właścicielem, nie czerpiąc z tego żadnych pożytków. Stadion został wdzierżawiony na 20 lat, natomiast postanowienia umowne w praktyce uniemożliwiają wypowiedzenie tej umowy (konieczność zwrotu czynszu dzierżawnego za poprzednie 5 lat). Obniżenie czynszu mającego charakter rynkowy (nawet z uwzględnieniem koniecznych do poniesienia kosztów) o ok. 80% w 2013 roku, z jednoczesnym całkowitym ograniczeniem pożytków należnych Miastu Poznań należy uznać za działanie szczególnie nierynkowe. Umowa dzierżawy w żaden sposób nie gwarantuje możliwości korzystania z obiektu przez innych użytkowników, zaś przez właściciela obiektu w sposób symboliczny (dwa dni w roku z jednoczesnym zmniejszeniem czynszu dzierżawnego). Remont infrastruktury w kwocie 747.000.000,00 zł został sfinansowany ze środków publicznych, zaś jedynym beneficjentem jest prywatne przedsiębiorstwo – klub sportowy oraz spółki zależne. Finansowanie budowy infrastruktury, która ma być wykorzystywana do działalności gospodarczej, stanowi pomoc publiczną oraz ma przynajmniej potencjalny wpływ na wymianę handlową i konkurencję na rynku wewnętrznym. Wydarzenia (międzynarodowe mecze klubowe i reprezentacyjne, koncerty) mają charakter międzynarodowy, wykluczyć zatem można uznanie, że stadion – jeden z największych w zachodniej Polsce – oddziałuje wyłącznie lokalnie. Sposób wykorzystania stadionu na obecnie obowiązujących zasadach w żaden sposób nie zapewnia udziału ogółu społeczeństwa w działalności sportowej prowadzonej na stadionie.

W porównaniu do sytuacji, która wystąpiła w Chemnitz, głównym (w praktyce jedynym) użytkownikiem stadionu pozostaje profesjonalny klub sportowy z najwyższej klasy rozgrywkowej w Polsce. W umowie przewidziane są postanowienia dotyczące udostępniania infrastruktury innym klubom sportowym, jednak bez procedury przymuszającej do udostępnienia oraz bez sankcji za nieudostępnienie. Stadion został znacząco zmodernizowany z udziałem środków publicznych, a następnie wdzierżawiony jednemu klubowi sportowemu na warunkach bliskich wyłączności, z wyłącznym prawem do pobierania pożytków. Na stadionie rozgrywane są mecze międzynarodowe oraz organizowane międzynarodowe wydarzenia kulturalne, spełniony jest zatem element wpływu transgranicznego. Infrastruktura jest wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej, zaś jej użytkownikiem jest przedsiębiorstwo, które z dużym prawdopodobieństwem od 2013 roku płaciło czynsz dzierżawny zdecydowanie poniżej ceny rynkowej, lub przynajmniej otrzymywało z jego tytułu nadmierną rekompensatę. Wszystko to przemawia za uznaniem, że w odniesieniu do zaniżonej wysokości czynszu dzierżawnego oraz nadmiernej rekompensaty w przedmiocie pożytków

oraz dokonania renowacji i rozbudowy stadionu, wykorzystywanego później do prowadzenia działalności gospodarczej przez Lech Poznań S.A., stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Należy zaznaczyć, że fakt, iż Lech Poznań S.A. została wybrana do obsługi stadionu w ramach procedury przetargowej, nie wyklucza faktu, iż mogła ona odnieść korzyść. Wartość pomocy stanowiła różnicę pomiędzy czynszem, który Lech Poznań S.A. zobowiązany byłby płacić na warunkach rynkowych, a rzeczywistą kwotą czynszu, z uwzględnieniem nadmiernej rekompensaty z tytułu pożytków oraz przeprowadzonych w przeszłości prac dodatkowych przez Lech Poznań S.A.

Pomocy nie można również uznać za zgodnej z rynkiem wewnętrznym z uwagi na fakt, że Lech Poznań S.A. nie jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację, w związku z tym pomocy nie można uznać za zgodnej z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

Miasto Poznań nie odpowiedziało na zadane pytania w zakresie przeprowadzenia analiz środków pomocowych oraz nie wskazało, czy dokonano notyfikacji.

Poznańskie Stowarzyszenie Żużla

W dysertacji przedstawiono jeden przykład relacji pomiędzy Miastem Poznań a Poznańskim Stowarzyszeniem Żużla – omówiono corocznie zawierane umowy najmu dotyczące stadionu żużlowego w Poznaniu, wykorzystywanego na mecze ligowe i do przeprowadzania rozgrywek młodzieżowych.

Środki pochodziły z zasobów państwowych i działanie możliwe było do przypisania państwu. Przedmiotem najmu był bowiem stadion stanowiący własność państwa, zaś same umowy najmu były zawierane przez osoby upoważnione w imieniu Prezydenta Miasta Poznania. Zanedbać jednak należy zaistnienie korzyści w rozumieniu TFUE. Stadion był udostępniany według stawek rynkowych dotyczących czynszu najmu, Poznańskie Stowarzyszenie Żużla było zobowiązane do pokrycia wszystkich kosztów związanych z eksploatacją stadionu. Umowa zawierała jasne wytyczne co do stawek należnych za wykorzystanie infrastruktury stadionowej, zaś sam stadion (posiadający również poza torem żużlowym część trawiastą w centrum obiektu) jest wykorzystywana przez lokalne poznańskie zespoły do przeprowadzania swoich rozgrywek. Stadion nie był również remontowany na

potrzeby klubu, tak jak to miało miejsce w przypadku Lech Poznań S.A. oraz Pogoń Szczecin S.A.

W związku z tym uznać należy, że w omawianym przypadku nie wystąpiła pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A., Korona Kielce S.A., Górnik Zabrze S.A.

Z uwagi na podobieństwa transakcji Grudziądzkiego Klubu Motocyklowego S.A., Korony Kielce S.A. oraz Górnika Zabrze S.A. z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego ocena tych przypadków zostanie dokonana łącznie. We wszystkich przypadkach objęcie akcji nastąpiło na podstawie art. 10 ust. 3 u.g.k. oraz w trybie subskrypcji prywatnej za cenę nominalną określoną we właściwych uchwałach stanowiących podstawę do emisji akcji. Miasto Kielce objęło w latach 2016-2024 akcje w Korona S.A. za łączną kwotę 36.958.000,00 zł, Miasto Zabrze objęło w latach 2016-2023 akcje w Górnik Zabrze S.A. za łączną kwotę 58.740.900,00 zł, natomiast Miasto Grudziądz objęło w latach 2016-2024 akcje w Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A. za łączną kwotę 27.285.000,00 zł.

Nie ma wątpliwości, że środki te pochodziły z zasobów państwowych i jednocześnie możliwe jest przypisanie środka państwu. Obejmują one objęcie akcji w kapitale zakładowym, co do każdego objęcia zawierane są umowy w trybie przewidzianym przepisami właściwych ustaw, środki na objęcie akcji zabezpieczane są w budżecie ustalonym przez organy władzy publicznej, a same umowy są zawierane przez osoby upoważnione w imieniu organów wykonawczych właściwych miast.

Środki stosowane wobec tych trzech podmiotów rynku sportowego są selektywne. Budżety właściwych miast, w tym środki przeznaczone w nim bezpośrednio na objęcie akcji w klubach, są zabezpieczone w budżetach zatwierdzanych przez właściwe rady miejskie, co przemawia za uznaniem tych środków za selektywne. Są one skierowane do indywidualnych przedsiębiorstw.

W tej sytuacji zaistniała również korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE. Otrzymanie rok po roku wielomilionowych kwot zdecydowanie poprawia sytuację ekonomiczną i finansową podmiotu, który pomoc otrzymał. Przeprowadzając hipotetyczny test prywatnego inwestora, trudno jest uznać, że prywatny inwestor podjąłby decyzję o przekazaniu tak wysokich środków w formie objęcia akcji w trybie subskrypcji prywatnej. Wsparcie

następuje rok do roku, a w wybranych przypadkach nawet kilka razy w roku. Pomoc nie wchodziła w zakres wyłączeń grupowych oraz wielokrotnie przekroczyła progi pomocy *de minimis*. Co więcej, dokapitalizowanie dotyczyło również spółek znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, pozwalającej mieć wątpliwości co do ich dalszego istnienia.

Korona S.A. już w okresie 1 lipca 2017 roku – 30 czerwca 2018 roku przyniosła stratę w wysokości 5.675.046,19 zł, natomiast łącznie z nierozliczoną stratą z lat ubiegłych wynosiła 77.769.325,27 zł. Już w 2018 roku wystąpiła zatem sytuacja, w której po odliczeniu poniesionych strat z kapitałów rezerwowych (i z wszystkich innych elementów ogólnie uznawanych za część funduszy własnych spółki) ustalono ujemny wynik przekraczający połowę subskrybowanego kapitału podstawowego (zakładowego), subskrybowanym kapitałem zakładowym na dzień 30 czerwca 2018 roku było 64.900.000,00 zł. Należy dodać jeszcze, że możliwe jest, że w tym okresie zaistniały przesłanki do ogłoszenia upadłości przez spółkę. Nie wdrożono jednak planu restrukturyzacyjnego, ograniczono się do dokapitalizowywania spółki przez Miasto Kielce. W związku z tym pomocy nie można również uznać za zgodnej z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

Górnik Zabrze S.A. już w 2016 roku był przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację, w następnych latach regularnie przynosił wielomilionowe straty. W 2016 roku wystąpiła sytuacja, w której po odliczeniu poniesionych strat z kapitałów rezerwowych (i z wszystkich innych elementów ogólnie uznawanych za część funduszy własnych spółki) ustalono ujemny wynik przekraczający połowę subskrybowanego kapitału podstawowego (zakładowego). Skumulowana strata wynosiła na koniec 2016 roku zgodnie z bilansem 61.932.729,94 zł, subskrybowany kapitał zakładowy wynosił natomiast 41.687.300,00 zł. Nie wdrożono jednak planu restrukturyzacyjnego, ograniczono się właściwie do dokapitalizowania spółki przez Miasto Zabrze oraz kupna obligacji przez Miasto Zabrze. Wsparcie miejskie stanowiło najmocniejszą gwarancję kontynuacji działalności – w 2018 roku przedstawiciele Miasta Zabrze jako głównego akcjonariusza złożyli pisemne oświadczenie o zapewnieniu wsparcia Spółce oraz nie planowaniu postawienia jej w stan likwidacji⁹⁴⁹. W związku z tym pomocy nie można również uznać za zgodnej z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

⁹⁴⁹ Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego Górnik Zabrze S.A. za rok obrotowy 2017, str. 4, dostęp: Przeglądarka dokumentów finansowych prowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A. w analizowanym okresie nie był przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji, tj. w której po odliczeniu poniesionych strat z kapitałów rezerwowych (i z wszystkich innych elementów ogólnie uznawanych za część funduszy własnych spółki) ustalono ujemny wynik przekraczający połowę subskrybowanego kapitału podstawowego (zakładowego). Co prawda klub we wszystkich latach ponosił stratę, natomiast nie przekraczała ona stosownych wartości. W związku z tym pomocy nie można również uznać za zgodnej z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że objęcie akcji w spółkach: Korona S.A. przez Miasto Kielce za kwotę 36.958.000,00 zł, Górnik Zabrze S.A. przez Miasto Zabrze za kwotę 58.740.900,00 zł oraz Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A. przez Miasto Grudziądz za kwotę 27.285.000,00 stanowiło niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Wszystkie trzy miasta odpowiedziały na pytania zadane przez autora dysertacji dotyczące notyfikacji pomocy oraz dokonania oceny środka pomocowego pod kątem występowania pomocy państwa. Miasto Grudziądz wskazało, że nie przeprowadzało analiz dotyczących występowania pomocy państwa, jak również nie dokonało notyfikacji wdrożonego środka pomocowego. Identycznej odpowiedzi udzieliło Miasto Kielce, dodało jedynie, że w odniesieniu do przeprowadzenia testu prywatnego inwestora w latach 2017-2020 72% akcji spółki Korona S.A. było w posiadaniu prywatnego podmiotu zagranicznego, który uczestniczył w podwyższeniu spółki proporcjonalnie do posiadanego udziału w kapitale zakładowym, co ma świadczyć o przeprowadzeniu przedmiotowego testu. Miasto Zabrze w odpowiedzi zakwestionowało swoje własne dane zawarte w sprawozdaniach z wykonania budżetu, twierdząc, że tylko część danych dotyczy objęcia akcji w wyniku emisji nowej serii w związku z podwyższeniem kapitału przez akcjonariusza Miasto Zabrze. Dodatkowo wskazało, że czynności cywilnoprawne polegające na podwyższeniu kapitału zakładowego miały charakter ekwiwalentny – w zamian za wniesienie wkładu została objęta proporcjonalna ilość akcji w podwyższonym kapitale. Podwyższenia kapitału były oceniane każdorazowo jako czynność ekwiwalentna, nie prowadząca do zakłócenia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej ani zaburzenia konkurencji. Komisje Rady Miasta Zabrze opiniowały wniesienie wkładów, a na posiedzeniach przedmiotowych Komisji Skarbnik Miasta ustnie przedstawiał uzasadnienie wskazujące na działanie rynkowe, wynikające z sytuacji prawno-ekonomicznej Miasta i spółki oraz łączących je czynności prawnych tj. jako działanie korzystne gospodarczo i strategicznie dla Miasta jako akcjonariusza-inwestora. Dlatego w ocenie ówczesnych organów Miasto nie

udzielało Górnik Zabrze S.A. wsparcia w rozumieniu przepisów o pomocy publicznej, w związku z czym notyfikacji nie dokonano.

WKS Śląsk Wrocław S.A.

W dysertacji przedstawiono dwa przykłady wsparcia udzielonego przez Miasto Wrocław na rzecz WKS Śląsk Wrocław S.A: konwersji długu na akcje oraz umowy pożyczki. W obu przypadkach nie ma wątpliwości, że wsparcie zostało udzielone z zasobów państwowych oraz można je przypisać państwu. Akcje zostały objęte za publiczne środki finansowe, natomiast umowy pożyczki obejmowały wykorzystanie publicznych środków finansowych. Środki miały również charakter selektywny. Budżety właściwych miast, w tym środki przeznaczone w nim bezpośrednio na objęcie akcji w klubach oraz na udzielanie pożyczek, są zabezpieczone w budżetach zatwierdzanych przez właściwe rady miejskie, co przemawia za uznaniem tych środków za selektywne. Oba środki zostały skierowane do indywidualnego przedsiębiorstwa.

W tej sytuacji zaistniała również korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE. Konwersja wielomilionowych wierzycelności na akcje zdecydowanie poprawia sytuację ekonomiczną i finansową podmiotu, który taką pomoc otrzymał. Co więcej – z dużym prawdopodobieństwem nie przeprowadzono zarówno testu prywatnego wierzyciela ani testu prywatnego inwestora. Trudno uznać, aby racjonalnie działający wierzyciel czy inwestor co najmniej dwukrotnie zawarł umowy pożyczki z klubem (na kwoty 6.000.000,00 zł w 2012 roku oraz na kwotę 13.300.000,00 zł w 2023 roku), następnie przesunął ich termin spłaty, a na końcu dokonał ich umorzenia w ramach konwersji wierzycelności na akcje w klubie, którego jest jedynym właścicielem. Co więcej, zgodnie z praktyką decyzyjną Komisji zrzeczenie się należności z tytułu pożyczki przez gminę bez żadnego warunku ani zabezpieczenia nie jest zgodne z testem prywatnego wierzyciela⁹⁵⁰. Gmina objęła jedynie akcje w kapitale zakładowym, nie gwarantując sobie np. procentowego udziału z transferów wychodzących z klubu, a tak właśnie postąpiłby racjonalnie działający prywatny wierzyciel. W takiej sytuacji natomiast cały zysk z transferu wychodzącego będzie stanowił majątek spółki WKS Śląsk Wrocław S.A. i w przypadku hipotetycznej sprzedaży akcji klubu w przyszłości podmiotowi

⁹⁵⁰ Decyzja Komisji (UE) 2016/1847 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.41612 – 2015/C (ex SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)) wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej MVV w Maastricht, pkt 27.

prywatnemu Miasto Wrocław nie będzie czerpało żadnych zysków z tytułu umorzenia należności z tytułu pożyczki. Gdyby sytuacja WKS Śląsk Wrocław S.A. wskazywała na osiągnięcie zysków finansowych w przyszłości, konwersja zobowiązań na kapitał zakładowy mogłaby zostać uznana za zasadną⁹⁵¹. Spółka jednak pomimo jej regularnego dokapitalizowywania przynosi straty, mało prawdopodobne zatem jest (szczególnie w kontekście testu prywatnego wierzyciela) uznanie, że wspierane przedsiębiorstwo znacznie przynosić zyski.

Oba środki miały charakter selektywny, choćby z uwagi na zatwierdzanie środków na ten cel przez Radę Miasta Wrocławia. Charakter obu korzyści pozwala wysnuć przypuszczenie, że sprzyja on wybranemu przedsiębiorstwu w systemie odniesienia tworzonym przez jego konkurentów rynkowych oraz jest to korzyść, której WKS Śląsk Wrocław S.A. nie uzyskałby w normalnych warunkach rynkowych. Warunki były korzystniejsze niż jakiegokolwiek inne, które WKS Śląsk Wrocław S.A. mógłby uzyskać na rynku. W przypadku pomocy nie wystąpił efekt zachęty. Środki bowiem służyły pokryciu bieżącej działalności i przeciwdziałaniu nadmiernej stracie.

Pomimo posiadania ujemnego kapitału własnego i zagrożeń dla utrzymania płynności WKS Śląsk Wrocław S.A. nie doszło do sytuacji, w której po odliczeniu poniesionych strat z kapitałów rezerwowych (i z wszystkich innych elementów ogólnie uznawanych za część funduszy własnych spółki) ustalono ujemny wynik przekraczający połowę subskrybowanego kapitału podstawowego (zakładowego). Do takiej sytuacji nie doszło m.in. z uwagi na bieżące wsparcie udzielane przez Miasto Wrocław poprzez bieżące dokapitalizowywanie, udzielanie umów pożyczek czy przesuwanie terminów spłaty zobowiązań. W związku z tym WKS Śląsk Wrocław S.A. nie był i nie jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji, co uniemożliwia zastosowanie do przyznanej mu pomocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

Miasto Wrocław w odpowiedzi na pytania dotyczące przeprowadzenia analizy występowania pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jak również dotyczące

⁹⁵¹ Zob. sprawa pomocy Regionu Walonii na rzecz przedsiębiorstwa Sonaca. Region Walonii miał w spółce 92,29% udziałów i w 2013 roku przekształcił swoje roszczenie w kwocie 43.500.000,00 euro na kapitał własny. Spółka działa w sektorze lotnictwa komercyjnego i produkuje części używane w produkcji samolotów średniodystansowych i długodystansowych. Belgia w postępowaniu wykazała, że prywatny inwestor w takiej samej sytuacji w stosunku do Sonaca, jak Region Waloński, przystąpiłby do zamiany swojego pozostałego roszczenia na kapitał własny, ponieważ perspektywy zwrotu tej inwestycji były dobre. Z uwagi na pozytywny wynik testu prywatnego inwestora uznano, że środek nie stanowi pomocy. Zob. decyzja Komisji z dnia 5 czerwca 2013 roku w sprawie SA.35131 dotycząca środków wdrożonych na rzecz Sonaca, OJEU C/293/2013 of 09.10.2013.

notyfikacji pomocy Komisji Europejskiej wskazało, że nie przeprowadzało takich analiz oraz nie notyfikowało wsparcia Komisji, jak również nie występowało o opinię Prezesa UOKiK.

Wisła Płock S.A.

Wisła Płock S.A. zawarła ze swoim jedynym akcjonariuszem, Miastem Płockiem, w latach 2017-2022 pięć umów pożyczki na łączną kwotę 8.000.000,00 zł. Trzy pierwsze pożyczki były oprocentowane w skali WIBOR 1M+1% w skali roku, co do dwóch pozostałych brak jest szczegółowych informacji ze strony Miasta Płocka – po złożeniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej odmówiono udostępnienia skanów przedmiotowych umów w sposób niezgodny z przepisami u.d.i.p. Jednocześnie w odniesieniu do dwóch pierwszych pożyczek przesuwano termin ich spłaty w drodze stosownych aneksów do umowy. Samo oprocentowanie pożyczki uznać należy za dość niskie.

Nie ma wątpliwości, że wsparcie zostało udzielone z zasobów państwowych oraz można je przypisać państwu, umowy pożyczki obejmowały bowiem wykorzystanie publicznych środków finansowych. Środki miały również charakter selektywny. Budżety właściwych miast, w tym środki przeznaczone w nim bezpośrednio na udzielanie pożyczek, są zabezpieczone w budżetach zatwierdzanych przez właściwe rady miejskie, co przemawia za uznaniem tych środków za selektywne. Środki zostały skierowane do indywidualnego przedsiębiorstwa. W tej sytuacji zaistniała również korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE, środki pożyczano bowiem na warunkach korzystniejszych niż możliwe do uzyskania na rynku. W przypadku pomocy nie wystąpił efekt zachęty. Środki bowiem służyły pokryciu bieżącej działalności i przeciwdziałaniu nadmiernej stracie. Z dużym prawdopodobieństwem nie przeprowadzono zarówno testu prywatnego inwestora, jak i testu prywatnego wierzyciela.

Pomoc nie przynosiła pożądaných rezultatów – spółka rok do roku przynosiła straty. W przeciwieństwie zatem do sprawy *Sonaca*, perspektywy zwrotu inwestycji nie okazywały się dobre, a pomimo tego Miasto Płock wciąż pożyczowało Wisła Płock S.A. środki na korzystnych warunkach. Przy ocenie pomocy trzeba jednak zaznaczyć, że korzyść uzyskana przez Wisła Płock S.A. była mniejsza niż w przypadku Śląsk Wrocław S.A. – zgodnie z uzyskanymi od Skarbnika Miasta Płocka informacjami pożyczki budżetowe były zaciągane i spłacane przez Wisła Płock S.A. w danym roku obrotowym. Oceniane pod kątem niedozwolonej pomocy państwa mogą być zatem rozmiar korzyści, który wynikał z korzystnych warunków rynkowych udzielanej pożyczki oraz udzielanie jej przez organ władzy

publicznej podmiotowi, który przynosi straty, a co więcej – funkcjonuje w dużej mierze dzięki przyznawanym dotacjom oraz umowom promocyjnym, o czym poniżej.

Należy bowiem zaznaczyć, że już na koniec 2017 roku wobec Wisła Płock S.A. zaistniała sytuacja, w której strata netto za ten rok w wysokości 7.491.913,28 zł przewyższała sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych oraz połowę subskrybowanego kapitału zakładowego, co uzasadniało uznanie Wisły Płock S.A. za przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji. Nie przygotowano jednak planu restrukturyzacji oraz beneficjent pomocy nie poczynił żadnych starań w celu pozyskania środków na pokrycie co najmniej 50% kosztów restrukturyzacji – w 2018 roku jedyny akcjonariusz klubu, Miasto Płock, dwukrotnie dokapitalizował Wisłę Płock S.A. w łącznej kwocie 6.000.000,00 zł. Wyłącza to zatem możliwość oceny zawartych umów pożyczki pod kątem zastosowania do nich wytycznych na ratowanie i restrukturyzację z uwagi na zasadę „pierwszy i ostatni raz”.

W odniesieniu jednak do pozostałych przypadków zawartych w dysertacji doktorskiej warto zaznaczyć, że Wisła Płock S.A. była również wspierana corocznie w latach 2017-2024 umowami promocyjnymi z Miastem Płock. Mimo tego, że zakres świadczeń był podobny jak w umowach zawartych pomiędzy wszystkimi pozostałymi opisanymi klubami a miastami, to wynagrodzenie za świadczenie usług było stałe i wynosiło 676.500,00 zł brutto rocznie. Dla porównania Lechia Gdańsk S.A. otrzymała w ramach swojej umowy promocyjnej kwotę kilkadziesiąt razy większą.

Miasto Płock nie udzieliło odpowiedzi na zapytania dotyczące przeprowadzenia analizy środków pomocowych pod kątem występowania pomocy państwa, jak również dotyczące notyfikacji przedmiotowych środków Komisji.

Włókniarz Częstochowa S.A.

W dysertacji przedstawiono przykłady udzielania wsparcia na rzecz Włókniarz Częstochowa S.A. w formie przekazywania środków finansowych na podstawie umów zawartych w trybie k.c. oraz p.z.p. z Gminą Miastem Częstochowa, których przedmiotem każdorazowo była realizacja usługi pn. „Promocja miasta poprzez sport – żużel: Promocja Częstochowy poprzez żużlową drużynę ligową, biorącą udział w rozgrywkach Ekstraligi Żużlowej oraz podczas innych ogólnopolskich/międzynarodowych zawodach żużlowych”. Suma przekazanych kwot w latach 2017-2024 to 17.400.000,00 zł.

Oczywistym jest, że środki pochodziły z zasobów państwowych oraz możliwe jest przypisanie środka państwu. Przekazanie środków następowało w ramach „promocji miasta poprzez sport”, co do każdego działania promocyjnych zawierane były umowy w trybie przewidzianym przepisami właściwych ustaw, środki na działania promocyjne zabezpieczane są w budżecie ustalonym przez organy władzy publicznej, a same umowy są zawierane przez osoby upoważnione w imieniu organów wykonawczych właściwych miast w trybie przewidzianym przepisami p.z.p. oraz z zastosowaniem przepisów k.c.

Środki stosowane wobec ocenianego podmiotu były selektywne. Budżety właściwych miast, w tym środki przeznaczone w nim bezpośrednio na umowy dotyczące świadczenia usług w postaci „promocji miasta poprzez sport”, są zabezpieczone w budżetach zatwierdzanych przez właściwe rady miejskie (w tym przypadku przez Miasto Częstochowa), co przemawia za uznaniem tych środków za selektywne. Są one skierowane do indywidualnego przedsiębiorstwa. Selektywność wyraża się również w każdorazowym ustanowieniu warunków przetargu w taki sposób, aby mógł go zwyciężyć tylko jeden podmiot, w tym przypadku każdorazowo Włókniarz Częstochowa S.A.

W tej sytuacji zaistniała również korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE. Otrzymanie rok po roku wielomilionowych kwot zdecydowanie poprawia sytuację ekonomiczną i finansową podmiotu, który pomoc otrzymał. Przeprowadzając hipotetyczny test prywatnego inwestora, trudno jest uznać, że prywatny inwestor podjąłby decyzję o przekazaniu tak wysokich środków w formie umów promocyjnych, polegających w głównej mierze na ekspozycji logo miasta oraz okazjonalnych akcjach promocyjnych z udziałem zawodników. Wsparcie następuje regularnie rok do roku. Pomoc nie wchodziła w zakres wyłączeń grupowych oraz wielokrotnie przekroczyła progi pomocy *de minimis*.

W odniesieniu do szczegółowej oceny umów promocyjnych w ramach świadczeń wzajemnych analizie należy poddać przewidzianą wartość świadczeń w odniesieniu do kosztów, które musi ponieść klub będący beneficjentem. Natomiast gdy uznać, że ekspozycja logo miasta stanowi uzasadnioną aktywność ekonomiczną, to jeśli wysokość przyznanej pomocy przekroczyła ilość kosztów koniecznych do poniesienia przez klub, to możliwe będzie uznanie, że pomoc była nadmierna.

W związku z powyższym możliwe jest uznanie, że pomoc państwa otrzymana przez Włókniarz Częstochowa S.A. w latach 2017-2024 w wysokości 17.400.000,00 zł stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Włókniarz Częstochowa S.A. nie jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu obowiązujących Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację, ponieważ nie istniało ryzyko zniknięcia jej z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. W latach 2016-2024 nie zaszła również sytuacja, w której po odliczeniu poniesionych strat z kapitałów rezerwowych (i z wszystkich innych elementów ogólnie uznawanych za część funduszy własnych spółki) ustalono ujemny wynik przekraczający połowę subskrybowanego kapitału podstawowego (zakładowego). W związku z tym niemożliwe jest zastosowanie do przyznanej na rzecz Włókniarz Częstochowa S.A. pomocy art. 107 ust. 3 lit c) i uznanie jej za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Miasto Częstochowa w odpowiedzi na pytania dotyczące przeprowadzenia analizy występowania pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jak również dotyczące notyfikacji pomocy Komisji Europejskiej wskazało, że nie przeprowadzało takich analiz oraz nie notyfikowało wsparcia Komisji, jak również nie występowało o opinię Prezesa UOKiK.

Raków Częstochowa S.A.

Raków Częstochowa S.A. otrzymywał wsparcie w formie przekazywania środków finansowych na podstawie umów zawartych w trybie k.c. oraz p.z.p. z Gminą Miastem Częstochowa, których przedmiotem każdorazowo była realizacja usługi pn. „Promocja miasta poprzez sport – promocja poprzez piłkę nożną: Promocja Częstochowy poprzez zespół piłki nożnej, biorący udział w rozgrywkach polskiej ekstraklasy, Pucharze Polski, europejskich pucharach oraz innych międzynarodowych i ogólnopolskich zawodach”. W ramach usługi Gmina Miasto Częstochowa (Zamawiający) zlecał promocję Miasta Częstochowy przez Raków Częstochowa S.A. (Wykonawca) poprzez używanie nazwy „Częstochowa” oraz przymiotników utworzonych od tego słowa w nazwie drużyny oraz w materiałach promocyjnych, eksponowanie w tych materiałach oraz na strojach zawodników logotypu miasta w sposób szczegółowo określony w umowie, kreowanie pozytywnego wizerunku Częstochowy w ramach wszelkich działań promocyjnych przygotowanych i realizowanych przez Wykonawcę oraz nieodpłatne użyczenie miastu przez Wykonawcę wizerunku zawodników zespołu oraz całej drużyny dla celów promocyjnych miasta Częstochowy. Łączna wartość umów zawarta w latach 2016-2024 na tej podstawie wynosiła 13.485.997,00 zł.

Środki te pochodziły z zasobów państwowych i jednocześnie możliwe jest przypisanie środka państwu. Przekazanie środków następowało w ramach „promocji miasta poprzez sport”,

co do każdego działania promocyjnych zawierane były umowy w trybie przewidzianym przepisami właściwych ustaw, środki na działania promocyjne zabezpieczane są w budżecie ustalonym przez organy władzy publicznej, a same umowy są zawierane przez osoby upoważnione w imieniu organów wykonawczych właściwych miast w trybie przewidzianym przepisami p.z.p. oraz z zastosowaniem przepisów k.c.

Środki stosowane wobec ocenianego podmiotu były selektywne. Budżety właściwych miast, w tym środki przeznaczone w nim bezpośrednio na umowy dotyczące świadczenia usług w postaci „promocji miasta poprzez sport”, są zabezpieczone w budżetach zatwierdzanych przez właściwe rady miejskie (w tym przypadku Miasta Częstochowa), co przemawia za uznaniem tych środków za selektywne. Są one skierowane do indywidualnego przedsiębiorstwa. Selektywność wyraża się również w każdorazowym ustanowieniu warunków przetargu w taki sposób, aby mógł zwyciężyć go tylko jeden podmiot, w tym przypadku każdorazowo Raków Częstochowa S.A.

W tej sytuacji zaistniała również korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE. Otrzymanie rok po roku wielomilionowych kwot zdecydowanie poprawia sytuację ekonomiczną i finansową podmiotu, który pomoc otrzymał. Przeprowadzając hipotetyczny test prywatnego inwestora, trudno jest uznać, że prywatny inwestor podjąłby decyzję o przekazaniu tak wysokich środków w formie umów promocyjnych, polegających w głównej mierze na ekspozycji logo miasta oraz okazjonalnych akcjach promocyjnych z udziałem zawodników. Wsparcie następuje regularnie rok do roku. Pomoc nie wchodziła w zakres wyłączeń grupowych oraz wielokrotnie przekroczyła progi pomocy *de minimis*.

W odniesieniu do szczegółowej oceny umów promocyjnych w ramach świadczeń wzajemnych analizie należy poddać przewidzianą wartość świadczeń w odniesieniu do kosztów, które musi ponieść klub będący beneficjentem. Natomiast gdy uznać, że ekspozycja logo miasta stanowi uzasadnioną aktywność ekonomiczną, to jeśli wysokość przyznanej pomocy przekroczyła ilość kosztów koniecznych do poniesienia przez klub, to możliwe będzie uznanie, że pomoc była nadmierna.

W związku z powyższym możliwe jest uznanie, że pomoc państwa otrzymana przez Raków Częstochowa S.A. w latach 2016-2024 w wysokości 13.485.997,00 zł stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Miasto Częstochowa w odpowiedzi na pytania dotyczące przeprowadzenia analizy występowania pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jak również dotyczące

notyfikacji pomocy Komisji Europejskiej wskazało, że nie przeprowadzało takich analiz oraz nie notyfikowało wsparcia Komisji, jak również nie występowało o opinię Prezesa UOKiK.

Raków Częstochowa S.A. korzystał również ze wsparcia z tytułu Programu Wsparcia Mistrzów. Otrzymał z tego tytułu kwotę 3.953.820,00 zł brutto, tj. maksymalną kwotę przewidzianą umową zawartą z Polską Organizacją Turystyczną, należałoby zatem założyć, że wszystkie wymogi dotyczące ekspozycji materiałów promocyjnych, czyli wygenerowanego zasięgu zostały spełnione. Istnieje większa szansa na to, że wynagrodzenie było bardziej zbliżone do rzeczywistych osiągnięć Rakowa Częstochowa S.A. w ramach rozgrywek w europejskich pucharach niż miało to miejsce w przypadku Lech Poznań S.A. oraz Pogoń Szczecin S.A. z uwagi na większą ilość rozegranych meczów, a co za tym idzie – większymi zasięgami przewidzianymi umową. Jednak nie jest możliwe dokładne potwierdzenie tego faktu – Polska Organizacja Turystyczna nie odpowiedziała na pytanie dotyczące przeprowadzonej analizy wsparcia, wskazała jedynie, że świadczenie usług odbyło się w warunkach rynkowych. Pozwala to wysnuć wniosek, że kwota 3.953.820,00 zł brutto z tytułu zawartej przez Raków Częstochowa S.A. umowy z Polską Organizacją Turystyczną stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE – jednak możliwe jest, że w mniejszej części niż miało to miejsce w przypadku Lech Poznań S.A. oraz Pogoń Szczecin S.A.

Raków Częstochowa S.A. pod koniec 2017 roku znalazł się w sytuacji, w której skumulowane straty przewyższały sumę kapitałów zakładowego i zapasowego, w związku z czym zaistniało ryzyko zniknięcia spółki z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. Sprawilo to, że spółka stała się przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji. Spółka wdrożyła plan naprawczy, który obejmował pozyskanie nowych sponsorów (w tym sponsorów prywatnych) oraz restrukturyzację. Zakładając zatem, że: plan restrukturyzacji opierał się na realnych założeniach, że bez pomocy udzielonej w 2018 roku w ramach umowy z tytułu świadczeń promocyjnych klub zostałby zrestrukturyzowany, sprzedany lub zlikwidowany, że wkład własny beneficjenta wynosił co najmniej 50% kosztów restrukturyzacji oraz że pomoc była przejrzysta, tj. Miasto Częstochowa miało wgląd do planu restrukturyzacji, to pomoc udzieloną w 2018 roku w kwocie 1.799.999,00 zł brutto można potencjalnie uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Pomocy udzielonej po tej dacie za zgodną z rynkiem wewnętrznym na tej podstawie nie można uznać z uwagi na zasadę „pierwszy i ostatni raz”.

Raków Częstochowa S.A. otrzymywał również środki w trybie u.d.p.p., przeznaczone na szkolenie dzieci i młodzieży w zakresie piłki nożnej. Łączna kwota otrzymana przez Raków

Częstochowa S.A. w latach 2016-2022 na podstawie zawartych umów o wsparcie realizacji zadania publicznego dotyczącego szkolenia dzieci i młodzieży wyniosła 6.562.000,00 zł. Dokonując oceny tego środka pomocowego, to należy zaznaczyć, że zgodnie z praktyką decyzyjną Komisji w odniesieniu do pomocy na szkolenie dzieci i młodzieży zaznaczono, że taka pomoc nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 TFUE⁹⁵², jednak nie może przy tym dochodzić do nadmiernej rekompensaty dla klubu sportowego. Jeśli zatem Raków Częstochowa S.A. nie otrzymał nadmiernej rekompensaty z tytułu dotacji, a same koszty rzeczywiście zostały przeznaczone w całości na realizację tego zadania publicznego (dokumentacja z rozliczenia wszystkich zrealizowanych zadań w latach 2016-2022 wskazuje na to, że tak właśnie było), to środki te nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Lechia Gdańsk S.A.

Lechia Gdańsk S.A. otrzymała przynajmniej jednokrotne wsparcie w formie przekazywania środków finansowych na podstawie umowy z dnia 1 marca 2022 roku o świadczenie usług promocyjnych zawartej z Miastem Gdańsk w trybie k.c. oraz p.z.p. (zamówienie z wolnej ręki), której przedmiotem była realizacja świadczeń promocyjnych w związku z udziałem zespołu Lechia Gdańsk S.A. w rozgrywkach Ekstraklasy piłki nożnej mężczyzn, m.in. poprzez ekspozycję logotypu Miasta Gdańska, który miał być eksponowany na strojach, stronach internetowych, mediach społecznościowych oraz w akcjach promocyjnych. Środki wypłacone na rzecz Lechia Gdańsk S.A. na podstawie tej umowy wyniosły 15.000.000,00 zł.

Środki pochodziły z zasobów państwowych i jednocześnie możliwe jest przypisanie środka państwu. Przekazanie środków nastąpiło w ramach „promocji miasta poprzez sport”, środki na działania promocyjne zabezpieczone były w budżecie ustalonym przez Radę Miasta Gdańska, a sama umowa była zawarta przez osoby upoważnione w imieniu Miasta Gdańska w trybie przewidzianym przepisami p.z.p. (tryb zamówienia z wolnej ręki) oraz z zastosowaniem przepisów k.c.

Środki stosowane wobec ocenianego podmiotu były selektywne. Budżety właściwych miast, w tym środki przeznaczone w nim bezpośrednio na umowy dotyczące świadczenia usług

⁹⁵² Zob. decyzja Komisji z dnia 25 kwietnia 2001 roku w sprawie pomocy przyznanej francuskim ośrodkom treningowym, sygn. N 118/2000.

w postaci „promocji miasta poprzez sport”, są zabezpieczone w budżetach zatwierdzanych przez właściwe rady miejskie, co przemawia za uznaniem tych środków za selektywne. Są one skierowane do indywidualnego przedsiębiorstwa – Lechia Gdańsk S.A. Zamówienie zostało udzielone z wolnej ręki, co również przemawia za zaistnieniem selektywności.

W tej sytuacji zaistniała również korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE. Otrzymanie w rok 15.000.000,00 zł zdecydowanie poprawia sytuację podmiotu, który korzyść otrzymał. Przeprowadzając hipotetyczny test prywatnego inwestora, trudno jest uznać, że prywatny inwestor podjąłby decyzję o przekazaniu tak wysokich środków w formie umowy promocyjnej, polegającej w głównej mierze na ekspozycji logo miasta oraz okazjonalnych akcjach promocyjnych z udziałem zawodników. Pomoc nie wchodziła w zakres wyłączeń grupowych oraz wielokrotnie przekroczyła progi pomocy *de minimis*.

W odniesieniu do szczegółowej oceny umów promocyjnych w ramach świadczeń wzajemnych analizie należy poddać przewidzianą wartość świadczeń w odniesieniu do kosztów, które musi ponieść klub będący beneficjentem. Natomiast gdy uznać, że ekspozycja logo miasta stanowi uzasadnioną aktywność ekonomiczną, to jeśli wysokość przyznanej pomocy przekroczyła ilość kosztów koniecznych do poniesienia przez klub, to możliwe będzie uznanie, że pomoc była nadmierna. Miasto Gdańsk przeprowadziło jedynie analizy dotyczące intensywności kampanii reklamowej w telewizji, liczby kontaktów widza z marką Miasta Gdańska oraz obliczyło wartość i liczbę ekspozycji przedmiotowej marki. Nie odpowiedziało jednak na pytanie dotyczące kosztów poniesionych przez beneficjenta świadczeń.

W związku z powyższym możliwe jest uznanie, że pomoc państwa otrzymana przez Lechia Gdańsk S.A. w latach 2022-2023 w wysokości 15.000.000,00 zł stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Już w połowie 2017 roku Lechia Gdańsk była w sytuacji, w której bilans wykazywał skumulowane straty w wysokości 19.868.897,25 zł. Skumulowane straty przewyższały sumę kapitałów zakładowego i zapasowego, w związku z czym zaistniało ryzyko zniknięcia spółki z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. Lechia Gdańsk S.A. była zatem przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację. Z informacji dostępnych w dokumentach rejestrowych wynika jednak, że nie wdrożono planu restrukturyzacyjnego ani innych procedur przewidzianych wytycznymi, co więcej – skumulowana strata rosła z roku na rok. W związku z tym niemożliwe jest

zastosowanie do przyznanej na rzecz Lechia Gdańsk S.A. pomocy art. 107 ust. 3 lit c) i uznanie jej za zgodną z rynkiem wewnętrznym na tej podstawie.

Miasto Gdańsk w odpowiedzi na udzielone zapytanie wskazało, że nie przeprowadzało analiz dotyczących występowania pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jak również nie dokonało procedury notyfikacji środka pomocowego.

Legia Warszawa S.A.

Legia Warszawa S.A. otrzymywała w latach 2016-2024 wsparcie ze środków finansowych z budżetu Miasta Stołecznego Warszawy w drodze zawierania umów promocyjnych. Wszystkie umowy zostały zawarte w trybie zamówienia z wolnej ręki z uwagi na fakt, że w ocenie zamawiającego (Miasta Stołecznego Warszawy) zachodzi przesłanka techniczna o obiektywnym charakterze, która przemawia za tym, że usługi mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę – Legię Warszawa S.A. Wykonanie przedmiotu wszystkich umów obejmowało przede wszystkim ekspozycję właściwych znaków promocyjnych, takich jak „Zakochaj się w Warszawie” na materiałach drukowanych dotyczących rozgrywek, strojach zawodników, na materiałach reklamowych zewnętrznych (billboardy, nośniki multimedialne), na stronie internetowej klubu, w mailach oraz w mediach społecznościowych. Łącznie w latach 2016-2024 zawarto umowy promocyjne na łączną kwotę 16.930.000,00 zł.

Środki pochodziły z zasobów państwowych i jednocześnie możliwe jest przypisanie środka państwu. Przekazanie środków następowało w ramach „promocji miasta poprzez sport”, co do każdego działania promocyjnych zawierane były umowy w trybie przewidzianym przepisami właściwych ustaw, środki na działania promocyjne zabezpieczane są w budżecie ustalonym przez organy władzy publicznej, a same umowy są zawierane przez osoby upoważnione w imieniu organów wykonawczych właściwych miast w trybie przewidzianym przepisami p.z.p. (tryb zamówienia z wolnej ręki) oraz z zastosowaniem przepisów k.c.

Środki stosowane wobec ocenianego podmiotu były selektywne. Budżety właściwych miast, w tym środki przeznaczone w nim bezpośrednio na umowy dotyczące świadczenia usług w postaci „promocji miasta poprzez sport”, są zabezpieczone w budżetach zatwierdzanych przez właściwe rady miejskie, co przemawia za uznaniem tych środków za selektywne. Są one skierowane do indywidualnego przedsiębiorstwa, czyli Legia Warszawa S.A.

W tej sytuacji zaistniała również korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE. Otrzymanie rok po roku wielomilionowych kwot zdecydowanie poprawia sytuację ekonomiczną i finansową podmiotu, który pomoc otrzymał. Przeprowadzając hipotetyczny test prywatnego inwestora, trudno jest uznać, że prywatny inwestor podjąłby decyzję o przekazaniu tak wysokich środków w formie umów promocyjnych, polegających w głównej mierze na ekspozycji logo miasta oraz okazjonalnych akcjach promocyjnych z udziałem zawodników. Wsparcie następuje regularnie rok do roku. Pomoc nie wchodziła w zakres wyłączeń grupowych oraz wielokrotnie przekroczyła progi pomocy *de minimis*.

W odniesieniu do szczegółowej oceny umów promocyjnych w ramach świadczeń wzajemnych analizie należy poddać przewidzianą wartość świadczeń w odniesieniu do kosztów, które musi ponieść klub będący beneficjentem. Natomiast gdy uznać, że ekspozycja logo miasta stanowi uzasadnioną aktywność ekonomiczną, to jeśli wysokość przyznanej pomocy przekroczyła ilość kosztów koniecznych do poniesienia przez klub, to możliwe będzie uznanie, że pomoc była nadmierna.

W związku z powyższym możliwe jest uznanie, że pomoc państwa otrzymana przez Legia Warszawa S.A. w latach 2016-2024 w wysokości 16.930.000,00 zł stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Legia Warszawa S.A. korzystała również ze wsparcia z tytułu Programu Wsparcia Mistrzów. Otrzymała z tego tytułu kwotę 5.276.684,00 zł brutto, należałoby zatem założyć, że wszystkie wymogi dotyczące ekspozycji materiałów promocyjnych, czyli wygenerowanego zasięgu zostały spełnione. Istnieje większa szansa na to, że wynagrodzenie było bardziej zbliżone do rzeczywistych osiągnięć Legii Warszawa S.A. w ramach rozgrywek w europejskich pucharach niż miało to miejsce w przypadku Lech Poznań S.A. oraz Pogoń Szczecin S.A. z uwagi na większą ilość rozegranych meczów, a co za tym idzie – większymi zasięgami przewidzianymi umową. Jednak nie jest możliwe dokładne potwierdzenie tego faktu – Polska Organizacja Turystyczna nie odpowiedziała na pytanie dotyczące przeprowadzonej analizy wsparcia, wskazała jedynie, że świadczenie usług odbyło się w warunkach rynkowych. Jednocześnie Legia Warszawa S.A. rozegrała tyle samo spotkań w europejskich pucharach co Raków Częstochowa S.A. (czternaście), a z tytułu umowy otrzymała kwotę o 1.322.864 zł wyższą. Pozwala to wysnuć wniosek, że kwota 5.276.684,00 zł brutto z tytułu zawartej przez Legia Warszawa S.A. umowy z Polską Organizacją Turystyczną stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Sprawozdanie finansowe Legii Warszawa S.A. za rok obrotowy w okresie 1 lipca 2017 roku – 30 czerwca 2018 roku wykazało łączną skumulowaną stratę z lat ubiegłych w wysokości 151.214.018,52 zł, co spowodowało konieczność podjęcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki na podstawie art. 397 k.s.h. W tym okresie Legia Warszawa S.A. stała się przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu obowiązujących Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację, ponieważ po odliczeniu poniesionych strat z kapitałów rezerwowych (i z wszystkich innych elementów ogólnie uznawanych za część funduszy własnych spółki) ustalono ujemny wynik przekraczający połowę subskrybowanego kapitału podstawowego (zakładowego). Z informacji zawartych w dokumentach rejestrowych nie wynika jednak, żeby wdrożono plan restrukturyzacji w porozumieniu z Miastem Stołecznym Warszawy oraz że bez pomocy udzielonej w 2018 roku i latach następnych klub zostałby zrestrukturyzowany, sprzedany lub zlikwidowany. Wręcz przeciwnie, zapewniano o możliwości pozyskiwania środków od sponsorów oraz dokapitalizowywania przez prywatnego właściciela. W związku z tym niemożliwe jest zastosowanie do przyznanej na rzecz Legia Warszawa S.A. pomocy art. 107 ust. 3 lit c) i uznanie jej za zgodną z rynkiem wewnętrznym na tej podstawie.

Miasto Stołeczne Warszawa udzieliło odpowiedzi na zadane pytania dotyczące notyfikacji środka pomocowego oraz przeprowadzenia analizy, czy środek pomocowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Wskazano, że przedmiotem umów był „zakup usług promocji m.st. Warszawy, a nie wsparcie w formie dotacji” – przez co w opinii Miasta nie można traktować przedmiotowych usług jako wsparcia. W związku z tym nie zaistniała potrzeba przeprowadzenia analizy występowania pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

W odniesieniu do zadanego przez autora dysertacji pytania, czy przeprowadzono analizę rzeczywistej wartości świadczeń promocyjnych oraz czy wynagrodzenie nie ma charakteru nadmiernego, biorąc pod uwagę niewielkie koszty konieczne do poniesienia przez Legia Warszawa S.A. w ramach realizacji umów promocyjnych w odpowiedzi wskazano, że Miasto Stołeczne Warszawa każdorazowo przed podpisaniem umowy dokonuje podczas posiedzenia Komisji ds. oceny ofert promocyjnych analizy jakościowej wartości marketingowych świadczeń dla Miasta Stołecznego Warszawy określonych w corocznie składanych przez podmiot ofertach działań marketingowych na dany rok kalendarzowy oraz dokonuje oceny ich wartości w odniesieniu do już wykazanych ekwiwalentów reklamowych na podstawie przedłożonych za poprzedni rok sprawozdań i raportów z realizacji działań promocyjnych dla

Miasta oraz badań marketingowych wykonanych jako analiza jakościowo-ilościowa z wykazaniem ekwiwalentu marketingowego dla Marki Warszawa, wykonana przez niezależny podmiot zewnętrzny prowadzący działalność w zakresie badania rynku. Powołano się również na fakt osiągnięcia wymiernych korzyści medialnych dla Marki Warszawa, z uwagi na transmisje telewizyjne spotkań Legii Warszawa, a także późniejsze relacje filmowe i tekstowo-zdjęciowe dostępne w licznych mediach drukowanych i elektronicznych. W opinii Miasta równie ważnym aspektem z punktu widzenia celów miasta było budowanie i utrwalenie w świadomości kibiców i mieszkańców stolicy wizerunku Warszawy, jako miasta dumnego z historii i sukcesów Legii Warszawa – jednego z symboli tego miasta i najbardziej utytułowanego klubu piłkarskiego w Polsce. Nie odniesiono się w żaden sposób do kosztów koniecznych do poniesienia przez Legia Warszawa S.A.

Legia Warszawa S.A. otrzymała również trzykrotną pomoc w ramach zwolnień podatkowych od podatku od nieruchomości na podstawie właściwych uchwał Rady Miasta Stołecznego Warszawy w ramach pomocy na działalność sportową i rekreacyjną. Łączna wartość pomocy brutto udzielonej w tym okresie wyniosła 4.315.246,52 zł. Jako że wsparcie nastąpiło w ramach zaakceptowanego programu pomocowego (decyzja Komisji SA.102387), należy uznać, że pomoc była zgodna z rynkiem wewnętrznym.

Radomiak S.A.

Radomiak S.A. otrzymywał wsparcie ze środków publicznych w latach 2022-2024 poprzez pokrycie stypendiów zawodniczych przez Miasto Radom w łącznej wysokości 9.152.000,00 zł. Należy poczynić zastrzeżenie, że choć podmiotami, które otrzymywały środki, byli indywidualni zawodnicy prowadzący działalność gospodarczą, to charakter środka oraz procedura przekazywania wsparcia ustanowiona w jego ramach dają możliwość zakwalifikowania jako beneficjenta również Radomiak S.A. Nie było bowiem możliwe, aby wniosek o stypendium był złożony indywidualnie przez zawodników, składała je spółka jako jedyny uprawniony podmiot. Wykładnia celowościowa pozwala zatem na zakwalifikowanie Radomiak S.A. jako beneficjenta przedmiotowego środka.

Pomoc przyznawana była z zasobów państwowych i jednocześnie możliwe jest przypisanie środka państwu. Obejmują one przyznawanie stypendiów sportowych na rzecz zawodników-profesjonalistów zrzeszonych w zawodowym klubie sportowym ze środków

zabezpieczonych na ten cel w budżecie ustalonym przez Radę Miasta Radomia, a same stypendia są przyznawane przez Prezydenta Miasta Radomia.

Można również uznać, że środek jest selektywny. Budżet Miasta Radomia, w tym środki przeznaczone w nim bezpośrednio na stypendia sportowe, są zabezpieczone w budżecie, który jest zatwierdzany przez Radę Miasta Radomia, co przemawia za uznaniem go za selektywny. Jest on skierowany do indywidualnego przedsiębiorstwa (oraz jego zawodników), zaś stypendia przeznaczone na jego rzecz są zdecydowanie najwyższe, w szczególności w odniesieniu do pozostałych beneficjentów stypendiów.

W tej sytuacji zaistniała również korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE. Otrzymanie rok po roku wielomilionowych kwot przez zawodników zatrudnionych przez Radomiak S.A. zdecydowanie poprawia sytuację ekonomiczną i finansową tej spółki. Gdyby bowiem wsparcia nie było, spółka z dużym prawdopodobieństwem musiałaby wyłożyć środki będące przedmiotem wsparcia z własnych środków, aby pozostać konkurencyjną na rynku wynagrodzeń zawodniczych. Organ władzy publicznej przyznający pomoc nie przeprowadził również żadnej analizy racjonalności takiej decyzji, w szczególności dlaczego stypendia zawodnicze dla piłkarzy Radomiak S.A. są tak wysokie, w szczególności w porównaniu do innych dyscyplin sportowych. Pomoc nie wchodziła w zakres wyłączeń grupowych oraz wielokrotnie przekroczyła próg pomocy *de minimis*.

Radomiak S.A. nie jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu obowiązujących Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację, ponieważ nie istniało ryzyko jego zniknięcia z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. Nie zachodzi również sytuacja, w której po odliczeniu poniesionych strat z kapitałów rezerwowych (i z wszystkich innych elementów ogólnie uznawanych za część funduszy własnych spółki) ustalono ujemny wynik przekraczający połowę subskrybowanego kapitału podstawowego (zakładowego). W związku z tym Radomiak S.A. nie jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji, co uniemożliwia/umożliwia zastosowanie do przyznanej mu pomocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

W związku z tym powyższa argumentacja pozwala na uznanie, że pomoc państwa otrzymana przez Radomiak S.A. w latach 2022-2024 w wysokości 9.152.000,00 zł stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Miasto Radom w odpowiedzi na przekazane zapytanie dotyczące notyfikacji oraz analiz dotyczących

występowania pomocy państwa wskazało, że takich analiz nie przeprowadzało, jak również podkreśliło, że notyfikacji nie dokonało.

Tenerife S.A.D.

Tenerife S.A.D. otrzymała wsparcie w formie przekazania środków finansowych od IDECO S.A. na podstawie umowy z dnia 12 lipca 2018 roku, której przedmiotem była promocja marki „TENERIFE 2030” poprzez jej umieszczenie w miejscach przewidzianych umową. Przez cztery lata obowiązywania umowy Tenerife S.A.D. otrzymała łącznie 1.950.000,00 euro.

Środki pochodziły z zasobów państwowych i możliwe było przypisanie środka państwu. IDECO S.A. to spółka publiczna utworzona w 2001 roku przez organ administracji publicznej, który wywiera kluczowy wpływ na obsadę osobową organów zarządzających spółką. Zastosowany środek był selektywny – w budżecie IDECO S.A. zabezpieczono stosowną kwotę na wsparcie Tenerife S.A.D., zaś samo wsparcie skierowane było do indywidualnego przedsiębiorstwa, co przemawia za zaistnieniem selektywności. Stwierdzić również należy zaistnienie korzyści ekonomicznej w rozumieniu TFUE – w zamian za ekspozycję marki niskim kosztem otrzymana kwota poprawiła sytuację klubu sportowego, istnieją podstawy do uznania, że korzyść była nadmierna. Przeprowadzając hipotetyczny test prywatnego inwestora, trudno jest uznać, że prywatny inwestor podjąłby decyzję o przekazaniu tak wysokich środków w formie umowy promocyjnej, polegającej w głównej mierze na ekspozycji logo miasta w towarzystwie innych sponsorów. Pomoc nie wchodziła w zakres wyłączeń grupowych oraz wielokrotnie przekroczyła progi pomocy *de minimis*.

Poddanie analizie przewidzianej wartości świadczeń w odniesieniu do kosztów, które musiał ponieść beneficjent prowadzi do uznania, że pomoc państwa otrzymana przez Tenerife S.A.D. w latach 2018-2022 w wysokości 1.950.000,00 euro stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Tenerife S.A.D. nie było również przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację, w związku z tym niemożliwe jest zastosowanie do przyznanej na rzecz Tenerife S.A.D. pomocy art. 107 ust. 3 lit c) i uznanie jej za zgodną z rynkiem wewnętrznym na tej podstawie.

Club Deportivo Union Deportiva Las Palmas S.A.D.

Club Deportivo Union Deportiva Las Palmas S.A.D. otrzymała wsparcie w formie przekazania środków finansowych na podstawie umowy z dnia 24 maja 2019 roku o sponsoring sportowy (reklamę) zawartej z Comunidad Autónoma de Canarias, Consejería de Turismo, Cultura y Deportes. Jej przedmiotem była usługa prowadzenia reklamy sportowej przez klub uczestniczący w rozgrywkach La Liga. Umowa została zawarta na lata 2018-2022, w jej wyniku klub otrzymał kwotę 5.250.000,00 euro. Została ona zawarta w trybie właściwym dla hiszpańskich zamówień publicznych.

Środki pochodziły z zasobów państwowych i możliwe było przypisanie środka państwu. Środki zostały przekazane w zamian za prowadzenie reklamy sportowej przez Club Deportivo Union Deportiva Las Palmas S.A.D. polegającej na rozpowszechnianiu marki *Islas Canarias*, *Latitud de Vida*. Umowa została zawarta z właściwą jednostką organizacyjną Wspólnoty Autonomicznej Wysp Kanaryjskich, a sama umowa była zawarta przez upoważnione osoby w trybie przewidzianym przepisami o zamówieniach publicznych. Zastosowane środki były selektywne. Środki zostały zabezpieczone w budżecie wspólnoty autonomicznej, co przemawia za ich selektywności oraz zostały one skierowane do indywidualnego przedsiębiorstwa. Zamówienie zostało udzielone w trybie zamkniętym, co również przemawia za zaistnieniem selektywności. Zaistniała korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE – poniesione koszty promocji marki były nadmierne. Przeprowadzając hipotetyczny test prywatnego inwestora, trudno jest uznać, że prywatny inwestor podjąłby decyzję o przekazaniu tak wysokich środków w formie umowy promocyjnej. Pomoc nie wchodziła w zakres wyłączeń grupowych oraz wielokrotnie przekroczyła progi pomocy *de minimis*.

W związku z powyższym możliwe jest uznanie, że pomoc państwa otrzymana przez Club Deportivo Union Deportiva Las Palmas S.A.D. w latach 2018-2022 w wysokości 5.250.000,00 euro stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Club Deportivo Union Deportiva Las Palmas S.A.D. nie było również przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację, w związku z tym niemożliwe jest zastosowanie do przyznanej na rzecz tego klubu pomocy art. 107 ust. 3 lit c) i uznanie jej za zgodną z rynkiem wewnętrznym na tej podstawie.

Fehérvár FC kft.

Fehérvár FC otrzymało wsparcie w formie dotacji od miasta Szekesfehérvár w latach 2018-2024 w łącznej wysokości 588.750.000,00 forintów. Dotacje dotyczyły wsparcia bieżącej działalności operacyjnej klubu oraz pokrycia kosztów prac remontowych i dostosowawczych. W zamian za przekazywane środki klub nie był zobowiązany do żadnych świadczeń wzajemnych.

Środki pochodziły z zasobów państwowych i jednocześnie możliwe jest przypisanie środka państwu. Obejmują one dotacje, co do których zawierane są umowy w trybie przewidzianym przepisami właściwych węgierskich ustaw, zaś środki były zabezpieczone we właściwym dziale miejskiego budżetu, co każdorazowo wskazane było w umowach przyznających dotacje. Środek był selektywny – skierowany do indywidualnego przedsiębiorstwa. Zaistniała również korzyść ekonomiczna w rozumieniu TFUE, ponieważ otrzymywanie rok po roku wielomilionowych kwot zdecydowanie poprawia sytuację ekonomiczną i finansową podmiotu, który pomoc otrzymał. Dotacja pokrywała koszty, które klub i tak musiałby ponieść, w związku z czym możliwe jest również stwierdzenie, że nie zaistniał efekt zachęty.

Nie zaszyły przesłanki pozwalające uznać pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Fehérvár FC nie był przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu obowiązujących Wytocznych na ratowanie i restrukturyzację, ponieważ nie istniało ryzyko jego zniknięcia z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. Nie zaszła również sytuacja, w której po odliczeniu poniesionych strat z kapitałów rezerwowych (i z wszystkich innych elementów ogólnie uznawanych za część funduszy własnych spółki) ustalono ujemny wynik przekraczający połowę subskrybowanego kapitału podstawowego (zakładowego).

W związku z tym możliwe jest uznanie, że pomoc państwa otrzymana przez Fehérvár FC w kwocie 363.750.000,00 forintów w latach 2018-2021 stanowi niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, przekraczającą progi pomocy *de minimis* oraz niewchodzącą w zakres zastosowania wyłączeń grupowych.

Zauważyć jednak trzeba, że począwszy od 2023 roku pomoc jest udzielana na wsparcie kosztów operacyjnych związanych z edukacją sportową młodzieży. Jeśli zatem pomoc nie jest nadmierna oraz księgowana w sposób uniemożliwiający subsydiowanie skrośne, to kwoty 150.000.000,00 forintów za 2023 rok oraz 75.000.000,00 forintów za 2024 rok nie stanowią

pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ostateczne potwierdzenie byłoby jednak możliwe w przypadku otrzymania dokumentów rozliczeniowych – dotacje bowiem są wyższe niż w latach, w których nie były przeznaczane na funkcjonowanie sekcji młodzieżowej klubu. Pomoc nie została również notyfikowana Komisji.

Twente Enschede

Twente Enschede otrzymało od miasta Enschede pomoc w łącznej równowartości 15.737.000,00 euro w latach 2019-2024. Na tę kwotę składały się pożyczki miejskie oraz udzielona gwarancja na spłatę pożyczki udzielonej przez bank na rzecz Twente Enschede.

Pomoc pochodziła z zasobów państwowych i możliwe było przypisanie środków pomocowych państwu. Pożyczki były udzielane z budżetu gminnego i akceptowane przez radę miejską Enschede. Miały też charakter selektywny, skierowane bowiem były do wybranego przedsiębiorstwa i akceptowane przez organ stanowiący. Istnieją jednak podstawy do uznania, że w omawianej sprawie brak jest korzyści w rozumieniu przepisów o pomocy państwa. Co prawda kwoty udzielonych pożyczek oraz gwarancji były bardzo wysokie, natomiast stanowiły one element planu restrukturyzacji zatwierdzonego w 2019 roku przez radę miejską Enschede w porozumieniu z klubem. Twente Enschede groziła bowiem upadłość i istniało ryzyko zniknięcia klubu z rynku bez interwencji państwa w perspektywie krótkoterminowej, w związku z czym spełniał on kryteria uznania go za przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację. Po akceptacji planu restrukturyzacyjnego nie wdrażano żadnych środków pomocowych w nim nieprzewidzianych.

Ostateczna weryfikacja tego, czy pomoc miała charakter rynkowy (a w związku z tym oceny zaistnienia korzyści) byłaby możliwa dopiero w przypadku otrzymania pełnej treści umów oraz dokumentów rozliczeniowych. Nie zostały one udostępnione, co należy ocenić negatywnie pod kątem przejrzystości udzielania wsparcia. Otrzymane informacje pozwalają jednak wywieść wniosek, że w omawianym przypadku nie zaistniała pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE z uwagi na brak korzyści w rozumieniu tego przepisu.

6. Badanie oceny społeczeństwa w zakresie przejrzystości wsparcia udzielanego przez organy władzy publicznej

Prowadzone badania, analizy oraz zawarte spostrzeżenia w ramach niniejszej dysertacji prowadzą do wniosku, że procedury dotyczące udzielania wsparcia ze środków publicznych, stanowiącego pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, nie są przestrzegane zarówno przez podmioty udzielające wsparcia, jak i przez beneficjentów (w zakresie ich dotyczącym), jak również w zdecydowanej większości przypadków nie spełniają kryteriów przejrzystości. Celem ustalenia możliwie szerokiego katalogu przyczyn dla istniejącego stanu rzeczy autor dysertacji zdecydował się na przeprowadzenie badania ankietowego, które stanowiłoby jeden z czynników pozwalających na ustalenie przyczyn udzielania wsparcia przez organy władzy publicznej. Badanie zostało przeprowadzone w listopadzie 2023 roku przez ogólnopolski panel badawczy Ariadna za pomocą metody CAWI⁹⁵³.

6.1. Badanie ankietowe i jego metodologia

W drugiej połowie 2023 roku w ramach badań przeprowadzonych do niniejszej pracy autor dysertacji przygotował ankietę skierowaną do osób zamieszkałych w Polsce. Ankieta składała się z dwudziestu trzech pytań zamkniętych i jednego fakultatywnego pytania otwartego, które dotyczyło tego, co ankietowani chcieliby dodać na temat wsparcia sportu ze środków publicznych. W ankiecie nie pojawiły się pytania i stwierdzenia sugerujące niezgodność wsparcia sportu profesjonalnego przez organy władzy publicznej z przepisami unijnymi dotyczącymi pomocy państwa – nie chciano bowiem w żaden sposób wpłynąć na opinię respondentów i bazować na wiedzy pozyskanej wyłącznie przez nich.

Ankieta została skierowana do możliwie szerokiej grupy społecznej – w celu zapewnienia reprezentatywności, w założeniach zaznaczono, że jej adresatami powinny być pełnoletnie osoby (w założeniu – posiadające czynne prawo wyborcze) zarówno z niewielkich, jak i dużych ośrodków miejskich, z różnych grup wiekowych. Celem było zbadanie nastawienia społeczeństwa do wspierania sportu ze środków publicznych. Próba została określona na poziomie 1095 osób, należy ją zatem uznać za reprezentatywną i satysfakcjonującą, dającą jednocześnie możliwie szeroki obraz opinii społecznej. Ankieta była w pełni anonimowa.

Przedmiotem badania było ustalenie poziomu poparcia społecznego dla finansowania sportu ze środków publicznych (młodzieżowego, amatorskiego oraz profesjonalnego) oraz dla

⁹⁵³ Treść ankiety stanowi załącznik do niniejszej pracy.

jawności stosunków pomiędzy organami władzy publicznej a beneficjentami wsparcia. Celem poznawczym badań było rozpoznanie poziomu poparcia w zakresie wskazanym powyżej, natomiast celem praktycznym sformułowanie wniosków, które mogą posłużyć za uzasadnienie wsparcia sportu przez organy władzy publicznej.

W kontekście tematu pracy oraz celów badawczych sformułowano następujące problemy odnoszące się do badania ankietowego mającego przynieść na nie odpowiedź:

1. Jaki jest poziom poparcia społecznego dla wspierania sportu ze środków publicznych, w podziale na sport: amatorski, młodzieżowy i profesjonalny?
2. Czy istnieją różnice w poparciu społecznym dla finansowania sportu pomiędzy finansowaniem go przez instytucje państwowe a spółki Skarbu Państwa?
3. Jaka jest różnica w poparciu dla finansowania sportu ze środków publicznych pomiędzy grupą osób, które interesują się sportem w porównaniu z grupą osób, które nie interesują się sportem?
4. Jaka jest różnica w poparciu dla finansowania sportu ze środków publicznych pomiędzy grupą osób, które kibicują wybranemu klubowi sportowemu a grupą osób, które nie kibicują żadnemu klubowi sportowemu?
5. Jak wysokie jest poparcie społeczne dla jawności relacji pomiędzy organami władzy publicznej a beneficjentami wsparcia ze środków publicznych?

W odniesieniu do badania ankietowego sformułowano następujące hipotezy badawcze:

1. Największe poparcie społeczne dla finansowania sportu ze środków publicznych odnosi się do finansowania sportu młodzieżowego.
2. Poziom poparcia społecznego dla finansowania sportu przez instytucje państwowe jest wyższy niż dla finansowania sportu przez spółki Skarbu Państwa.
3. Poparcie dla finansowania sportu ze środków publicznych jest istotnie statystycznie procentowo większe w grupie osób, które interesują się sportem, niż w grupie osób, które nie interesują się sportem.
4. Poparcie dla finansowania sportu ze środków publicznych jest istotnie statystycznie procentowo większe w grupie osób, które kibicują wybranemu klubowi sportowemu, niż w grupie osób, które nie kibicują wybranemu klubowi sportowemu.
5. Poparcie społeczne dla jawności relacji pomiędzy organami władzy publicznej a beneficjentami wsparcia przekracza 50% ankietowanych.

Pozyskiwane odpowiedzi były odpowiedziami nominalnymi (tak, nie, ani tak, ani nie, jest mi to obojętne), a istotność statystyczną wyników pomiędzy grupami poddanymi analizie zweryfikowano testem zgodności χ^2 .

6.2. Pytania i wyniki badania ankietowego

Ankietę rozwiązało 559 kobiet (51,1%), 533 mężczyzn (48,7%) oraz 3 osoby, które nie chciały odpowiedzieć na pytanie o płeć (0,3%).

W odniesieniu do wieku ankietowanych, 130 osób miało 18-30 lat (11,9%), 220 osób miało 31-40 lat (20,1%), 184 osoby miały 41-50 lat (16,8%), 190 osób miało 51-60 lat (17,4%) oraz 371 osób miało 61 lat i więcej (33,8%).

W odniesieniu do wykształcenia ankietowanych, 21 osób (1,8%) miało wykształcenie podstawowe, 121 osób (11,1%) miało wykształcenie policealne, 396 osób (36,2%) miało wykształcenie średnie oraz 559 osób (51%) miało wykształcenie wyższe.

W pytaniu o miejsce zamieszkania, 578 osób wskazało, że mieszka w mieście od 20 do 99 tysięcy mieszkańców (52,7%), 246 osób wskazało, że mieszka w mieście od 100 do 199 tysięcy mieszkańców (22,5%), 130 osób wskazało, że mieszka w mieście od 200 do 299 tysięcy mieszkańców (11,9%), natomiast 141 osób wskazało, że mieszka w mieście od 300 do 499 tysięcy mieszkańców (12,9%). Żaden z ankietowanych nie wskazał natomiast, że mieszka w mieście poniżej 20 tysięcy mieszkańców lub w mieście powyżej 500 tysięcy mieszkańców.

Pierwsze pytanie merytoryczne dotyczyło zainteresowania sportem przez osoby wypełniające ankietę. 771 osób (70,4%) odpowiedziało, że interesuje się sportem, 324 osoby (29,6%) odpowiedziały, że nie interesują się sportem. Ustalenie obu tych grup miało na celu porównanie odpowiedzi osób, które deklarują zainteresowanie sportem ze zdaniem osób, które deklarują brak zainteresowania sportem.

Kolejne dwa pytania dotyczyły tylko osób, które na pytanie dotyczące zainteresowania sportem odpowiedziały twierdząco. W pierwszym z nich zapytano, jakimi dyscyplinami sportu respondenci deklarują zainteresowanie. Możliwy był wybór wielu odpowiedzi spośród następujących: piłka nożna, koszykówka, siatkówka, lekkoatletyka, żużel, sporty raketowe (tenis, squash, tenis stołowy, etc.), sporty walki, sporty wodne, sporty zimowe oraz inne.

Największy odsetek respondentów spośród 711 osób deklarujących zainteresowanie sportem zadeklarował zainteresowanie piłką nożną (512 osób, tj. 72%) oraz siatkówką (491

osób, tj. 69%). Zainteresowanie sportami zimowymi zadeklarowało 381 osób, tj. 53,5%, lekkoatletyką 316 osób, tj. 44,4%, sportami raketowymi 226 osób, tj. 31,7%, żużlem 147 osób, tj. 20,6%, koszykówką 142 osoby, tj. 19,9%, sportami walki 128 osób, tj. 18%, natomiast sportami wodnymi 71 osób, tj. 9,9%. Odpowiedź „inne” zaznaczyły 63 osoby, czyli 8,8%.

Drugie z pytań miało na celu określenie stopnia zainteresowania dyscyplinami sportowymi – zapytano, jakiego rodzaju wydarzenia sportowe śledzą/oglądają respondenci. Możliwy był wybór wielu odpowiedzi spośród następujących: mecze reprezentacji Polski, Mistrzostwa Świata we właściwej dyscyplinie, Igrzyska Olimpijskie, Mistrzostwa Europy we właściwej dyscyplinie, ligi polskie w sportach zespołowych, ligi zagraniczne w sportach zespołowych, inne oraz żadne z powyższych.

Największy odsetek respondentów zadeklarował zainteresowanie meczami reprezentacji Polski (600 osób, tj. 84,3%) oraz Mistrzostwami Świata we właściwej dyscyplinie sportowej (566 osób, tj. 79,6%). Zainteresowanie Igrzyskami Olimpijskimi w danej dyscyplinie zadeklarowało 549 osób, tj. 77,2%, Mistrzostwami Europy we właściwej dyscyplinie 508 osób, tj. 71,4%, ligami polskimi w sportach zespołowych we właściwej dyscyplinie 279 osób, tj. 39,2%, ligami zagranicznymi we właściwej dyscyplinie w sportach zespołowych 209 osób, tj. 29,4%. Odpowiedź „inne” zaznaczyły 43 osoby (6%), natomiast „żadne z powyższych” – 15 osób (2,1%).

Kolejne pytania dotyczyły już bezpośrednio opinii respondentów w przedmiocie wsparcia sportu przez organy władzy publicznej i były skierowane do wszystkich respondentów – niezależnie od deklarowanego wcześniej zainteresowania sportem. I tak, w pytaniu ósmym, dziewiątym i dziesiątym spytano, czy instytucje państwowe⁹⁵⁴ (rząd⁹⁵⁵, samorząd⁹⁵⁶) powinny wspierać finansowo lub infrastrukturalnie (np. poprzez wybudowanie/udostępnienie stadionu bądź boiska do gry) sporty: amatorski, młodzieżowy i profesjonalny, tj. zawodników profesjonalnych czy profesjonalne kluby sportowe. Do wyboru były trzy rodzaje odpowiedzi: „tak”, „nie” oraz „jest mi to obojętne”.

⁹⁵⁴ Sformułowanie „instytucje państwowe” nie jest pojęciem stricte prawnym, natomiast zostało użyte, aby respondenci (którzy mogą nie znać języka prawnego) zrozumieli, czego dotyczy pytanie. Sformułowanie „organy władzy publicznej” mogłoby w opinii autora ankiety prowadzić do niezrozumienia pytania.

⁹⁵⁵ W ankiecie zaznaczono, że pod pojęciem „rząd” rozumie się ministerstwa, w szczególności Ministerstwo Sportu i Turystyki.

⁹⁵⁶ W ankiecie zaznaczono, że pod pojęciem „samorząd” rozumie się gminę, powiat bądź województwo.

Identyczne pytania zostały sformułowane w pytaniach jedenastym, dwunastym i trzynastym, z tym że zamiast instytucji państwowych spytano o spółki Skarbu Państwa⁹⁵⁷ oraz spółki komunalne⁹⁵⁸. Wyniki w formie graficznej zamieszczono poniżej.

Finansowanie - czy uważasz, że



Wykres nr 1 – poparcie dla finansowania sportu wśród wszystkich uczestników badania ankietowego

W pytaniu dotyczącym wspierania sportu amatorskiego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyło 896 osób (81,8%), „nie” 56 osób (5,1%), natomiast „jest mi to obojętne” 143 osoby (13,1%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu młodzieżowego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyły 943 osoby (86,1%), „nie” 39 osób (3,6%), natomiast „jest mi to obojętne” 113 osób (10,3%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu profesjonalnego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyło 699 osób (63,8%), „nie” 206 osób (18,8%), natomiast „jest mi to obojętne” 190 osób (17,4%).

W pytaniu dotyczącym wspierania sportu amatorskiego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyło 807 osób (73,7%), „nie” 116 osób (10,6%), natomiast „jest mi to obojętne” 172 osoby (15,7%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu

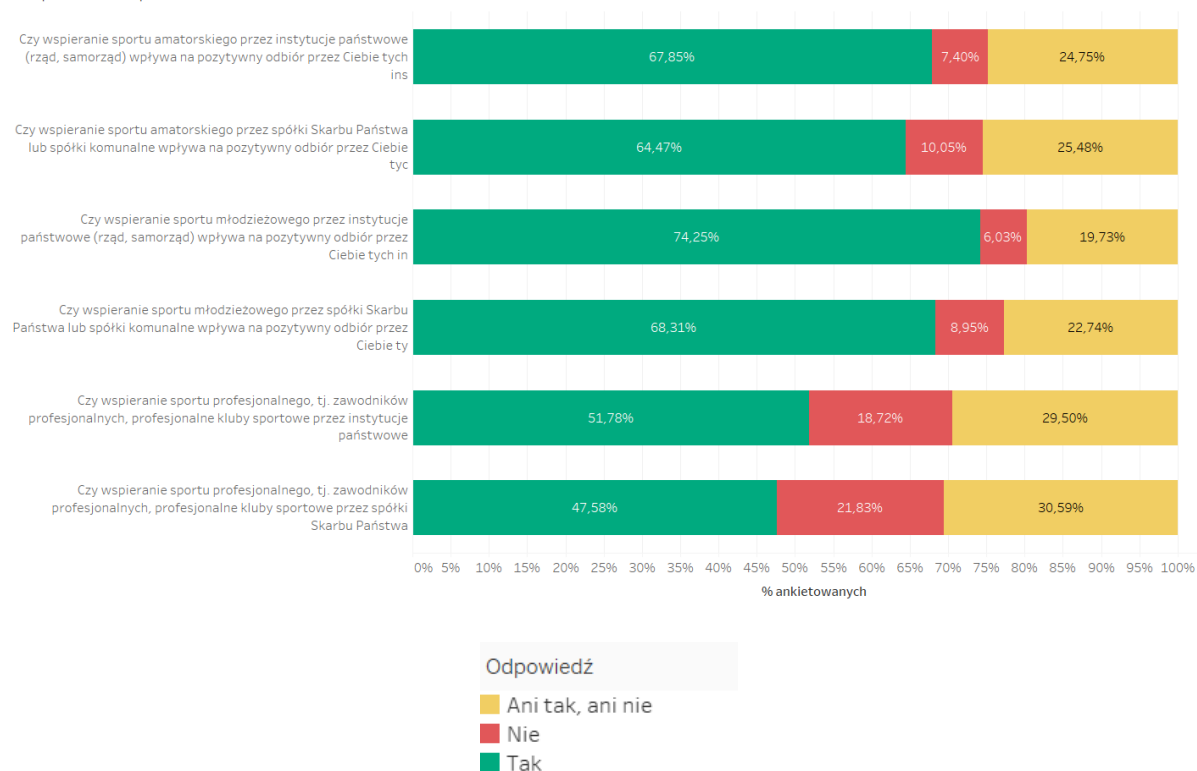
⁹⁵⁷ W ankiecie zaznaczono, że pod pojęciem „spółki Skarbu Państwa” rozumie się spółki prawa handlowego, których udziałowcem bądź akcjonariuszem jest Skarb Państwa.

⁹⁵⁸ W ankiecie zaznaczono, że pod pojęciem „spółki komunalne” rozumie się spółki prawa handlowego, których udziałowcem bądź akcjonariuszem jest gmina, powiat bądź województwo.

młodzieżowego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyło 874 osoby (79,8%), „nie” 84 osoby (7,7%), natomiast „jest mi to obojętne” 137 osób (12,5%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu profesjonalnego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyło 615 osób (56,2%), „nie” 281 osób (25,7%), natomiast „jest mi to obojętne” 199 osób (18,2%).

Następne pytania dotyczyły pozytywnego odbioru wspierających instytucji przez respondentów. Spytano, czy wspieranie – odpowiednio – sportu amatorskiego, młodzieżowego i profesjonalnego wpływa na pozytywny odbiór tych instytucji przez respondenta. Do wyboru były odpowiedzi: „tak”, „nie” oraz „ani tak, ani nie”. Wyniki w formie graficznej zamieszczono poniżej.

Wspieranie sportu



Wykres nr 2 – odbiór instytucji wspierających sport wśród uczestników badania ankietowego

I tak, w pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu amatorskiego odpowiedź „tak” zaznaczyły 743 osoby (67,9%), „nie” 81 osób (7,4%), „ani tak, ani nie” – 271 osób (24,7%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu młodzieżowego odpowiedź „tak” zaznaczyło 813 osób (74,3%), „nie” 66 osób (6%), „ani tak, ani nie” – 216 osób (19,7%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w

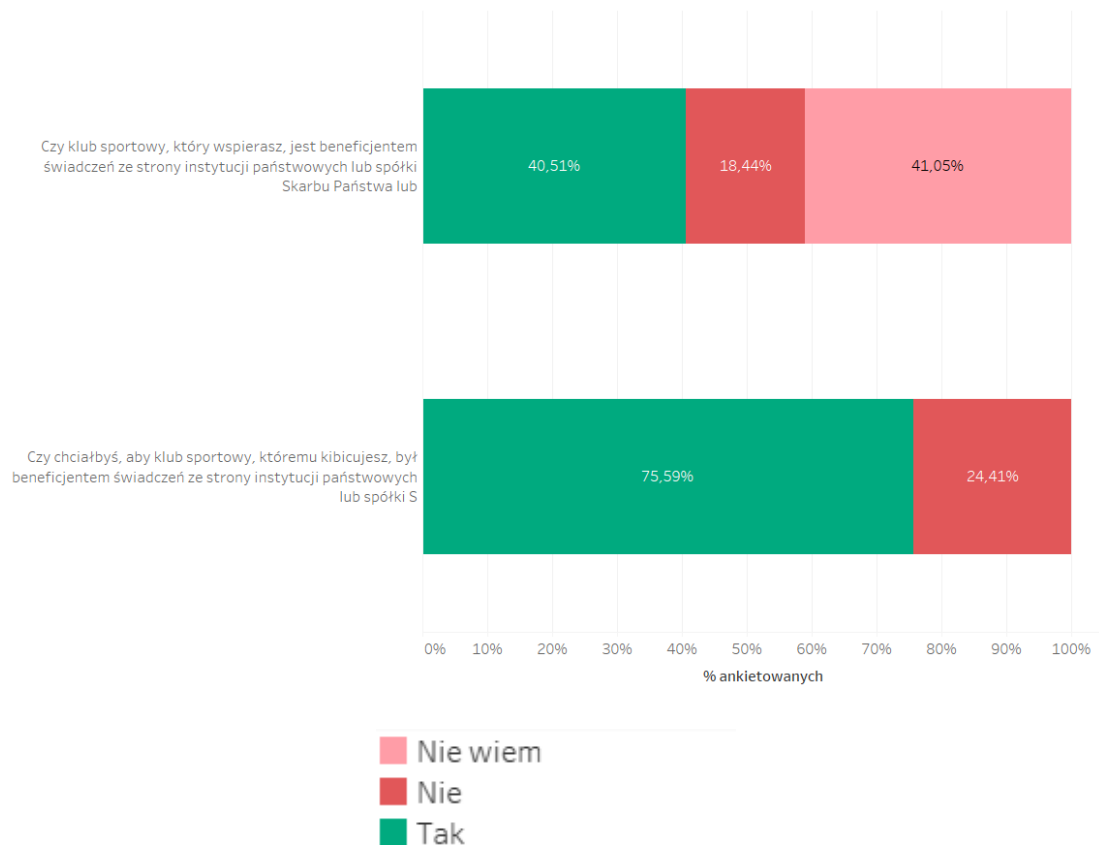
przypadku wspierania sportu profesjonalnego odpowiedź „tak” zaznaczyło 567 osób (51,8%), „nie” 205 osób (18,7%), „ani tak, ani nie” – 323 osoby (29,5%).

W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa bądź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu amatorskiego odpowiedź „tak” zaznaczyło 706 osób (64,5%), „nie” 110 osób (10%), „ani tak, ani nie” – 279 osób (25,5%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa bądź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu młodzieżowego odpowiedź „tak” zaznaczyło 748 osób (68,3%), „nie” 98 osób (9%), „ani tak, ani nie” – 249 osób (22,7%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa bądź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu profesjonalnego odpowiedź „tak” zaznaczyło 521 osób (47,6%), „nie” 239 osób (21,8%), „ani tak, ani nie” – 335 osób (30,6%).

Widać, że w każdym z przypadków respondenci wskazali, że w ich opinii zarówno instytucje państwowe, jak i spółki Skarbu Państwa oraz spółki komunalne powinny wspierać finansowo każdy rodzaj sportu – ze znacznym procentem akceptacji dla wsparcia sportu młodzieżowego.

Kolejne pytania miały na celu ustalenie ewentualnej korelacji pomiędzy emocjonalnym zaangażowaniem respondenta w kibicowanie klubom sportowym i ewentualnego wpływu na jego opinię w odniesieniu do udzielania wsparcia. W pytaniu dwudziestym zapytano, czy respondent kibicuje jakimkolwiek klubowi sportowemu – 553 osoby (50,5%) odpowiedziało na to pytanie twierdząco, 542 osoby (49,5%) odpowiedziały przecząco. Do 553 osób, które kibicują wybranemu przez siebie klubowi sportowemu skierowano kolejne dwa następujące po sobie pytania. Wyniki w formie graficznej przedstawiono poniżej.

Kibicowanie



Wykres nr 3 – emocjonalne zaangażowanie respondentów badania ankietowego we wspieranie sportu

W pytaniu dwudziestym pierwszym zapytano, czy klub sportowy, któremu kibicuje respondent, jest beneficjentem świadczeń ze strony instytucji państwowych lub spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalnej. Do wyboru były odpowiedzi „tak”, „nie” lub „nie wiem”. Odpowiedzi „tak” udzieliły 224 osoby (40,5%), „nie” – 102 osoby (18,4%), natomiast „nie wiem” 227 osób (41,1%).

W pytaniu dwudziestym drugim spytano natomiast, czy respondent chciałby, aby klub sportowy, któremu kibicuje, był beneficjentem świadczeń ze strony instytucji państwowych lub spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalnej. Do wyboru były odpowiedzi „tak” lub „nie”. Odpowiedzi „tak” udzieliło 418 osób (75,6%), natomiast odpowiedzi „nie” – 135 osób (24,4%).

Ostatnie pytanie zamknięte dotyczyło opinii respondentów na temat jawności umów zawieranych pomiędzy instytucjami państwowymi, spółkami Skarbu Państwa oraz spółkami komunalnymi a klubami sportowymi bądź zawodnikami profesjonalnymi. Zapytano, czy takie umowy powinny być jawne, tj. udostępniane opinii publicznej na właściwej stronie

internetowej lub nadesłane stosowne zapytanie. Do wyboru były odpowiedzi „tak” albo „nie”. Odpowiedzi „tak” udzieliło 987 osób (90,1%), natomiast odpowiedzi „nie” – 108 osób (9,9%).

Pytanie dwudzieste czwarte, ostatnie, było otwarte i brzmiało: „Czy jest jeszcze coś, co chciałbyś dodać na temat wsparcia sportu z pieniędzy publicznych (jak w Twojej opinii ten system powinien wyglądać, np. w zakresie wysokości kwot przeznaczanych na wsparcie, organizacji systemu wsparcia, etc.). 80 osób (7,3%) zdecydowało się udzielić takiej dodatkowej odpowiedzi, przy czym najistotniejsze z nich przedstawiono w tabeli poniżej.

Komentarze za finansowaniem	Komentarze przeciw finansowaniu	Komentarze dot. jawności
„Inne sporty poza piłką nożną powinny być traktowane lepiej od względem finansowym – np. siatkówka młodzieżowa”	„Uważam, że pompowanie pieniędzy w piłkę nożną jest jawnym marnotrawstwem”	„Finansowanie powinno być jawne”
„Jak największe wsparcie dla klubów które trenują uzdolnione dzieci i młodzież”	„Wsparcie nie powinno mieć miejsca”	„Transparentność!”
„Wsparcie państwa z pieniędzy centralnych owszem tak ale z samorządów nie lub symboliczne 10%”	„Sport zawodowy utrzymuje się sam. Spółki Skarbu Państwa, rząd, instytucje samorządowe wspierają zawodników młodzieżowych. Nie może być tak, że minister sportu wywodzący się z woj. opolskiego powoduje, że Tauron wspiera klub Stal Nysa. Wg. mnie takie działanie ma charakter patologiczny, a niestety takich przykładów jest b. wiele”	„Jawne finansowanie”
„Wspieranie powinno być systematyczne”	„Obciąć dotacje na piłkę nożną”	„Budżety klubów powinny być transparentne, a dodatkowo podmioty sponsorujące powinny mieć ulgi podatkowe”
„Finansowanie sportu osób niepełnosprawnych szkolnych SKS”	„Powinny być limity kontraktów rocznych dla spółek”	„Powinna być określona wysokość wsparcia, górna granica. Limit nigdy nie powinien być przekroczony w żaden sposób”
„Dofinansowanie szkół i zajęć pozalekcyjnych”	„Należy odróżnić wsparcie infrastrukturalne od finansowego. Budżety klubów zawodowych nie powinny składać się w 100% z funduszy pozyskany z budżetów: Państwa, Samorządu czy spółek państwowych czy komunalnych”	„Dostęp do wydatków i finansowania poprzez Internet”

„Młodzież bez wsparcia nie będzie "usportowiona"	„Nie finansować polskiej kadry narodowej z piłki nożnej i PZPN”	„Wszystkie aspekty umów powinny być jawne”
„Szeroko pojęte wsparcie sportu dzieci i młodzieży odciągnęłoby ich od smartfonów, laptopów i telewizorów a tym samym poprawiłoby ich sprawność fizyczną, która niepokojąco spada i jest coraz bardziej mizerna”	„Finansowanie powinno być poddawane publicznej ocenie. Jeśli nie przynosi efektów, powinno być wstrzymane. Finansowanie młodzieży jest jak najbardziej potrzebne. Chodzi też o rozwój i zdrowie”.	„Powinny być jawne informacje o tym, jaka jest to pomoc, od kogo dla kogo i ile wynosi. To powinno być co roku podawane do wiadomości publicznej”.
„Ogólnie mówiąc: infrastruktura tak, włącznie ze sportem profesjonalnym, natomiast stypendia i inne środki w tym na bieżące utrzymanie tylko dla sportu młodzieżowego i amatorskiego, transparentnie pokazane”	„Wszystko powinno być jawne. I wsparcie powinno być minimalne lub żadne. Sport profesjonalny powinien utrzymywać się sam. Zasada : jesteś dobry ludzie cię oglądają- masz pieniądze. Więc się starasz być najlepszy”	„Transparentność i uczciwość finansowa, dotacje uzależnione od osiągniętych wyników sportowych”.
„Państwo oraz wszelkiego rodzaju instytucje państwowe i samorządowe powinny wspierać sport młodzieżowy i sport amatorski. Sport zawodowy to czysty biznes więc tu samorządy i Państwo nie powinno tego wspierać. Sportowiec to taki sam zawód jak kierowca czy maszynista”		„Scisła i wnikliwa kontrola wydawanych pieniędzy”
„Większe kwoty wsparcia”		„System powinien działać dobrze i jawnie. Większa ilość ludzi powinna mieć możliwość uprawiania sportu dla zdrowia amatorsko na kortach, boiskach, stadionach budowanych przez instytucje. Sport zaś profesjonalny, zawodowy powinien żyć z biletów, reklam, sponsorów itp. i powinno to być w miarę jawne i przejrzyste. Tymczasem przeciętny obywatel ma rzadko okazję pograć na korcie w tenisa za darmo, pograć w koszykówkę na jakimś boisku dostępnym dla niego”

Tabela nr 20 – wybrane odpowiedzi respondentów w badaniu ankietowym

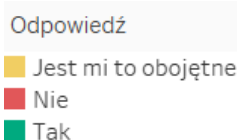
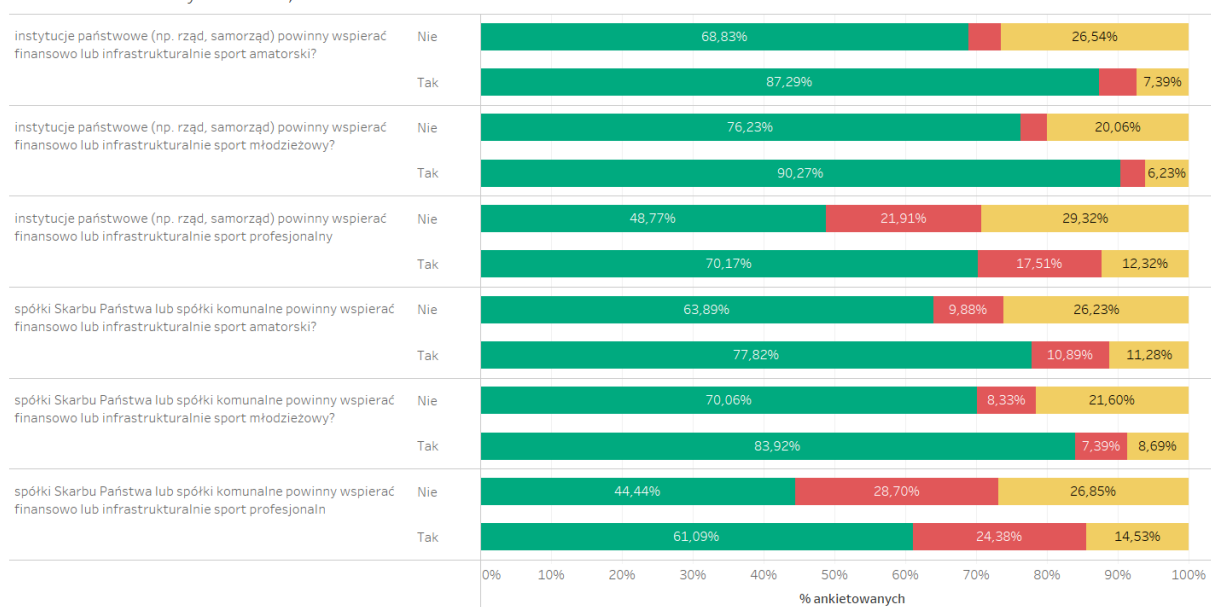
Następnie podzielono respondentów na dwa sposoby. Pierwszym z nich był podział według udzielonej odpowiedzi na pytanie „Czy interesujesz się sportem?”. Drugim sposobem był podział według udzielonej odpowiedzi na pytanie „Czy kibicujesz jakimkolwiek klubowi sportowemu?”. Następnie, w celu zweryfikowania hipotez badawczych porównano odpowiedzi

respondentów na pytania odnoszące się do poparcia finansowego sportu grup respondentów podzielonych na dwa sposoby: osób, które interesują się sportem i osób, które nie interesują się sportem oraz osób, które kibicują wybranemu klubowi sportowemu oraz tych, którzy nie kibicują wybranemu klubowi sportowemu.

Zainteresowanie sportem

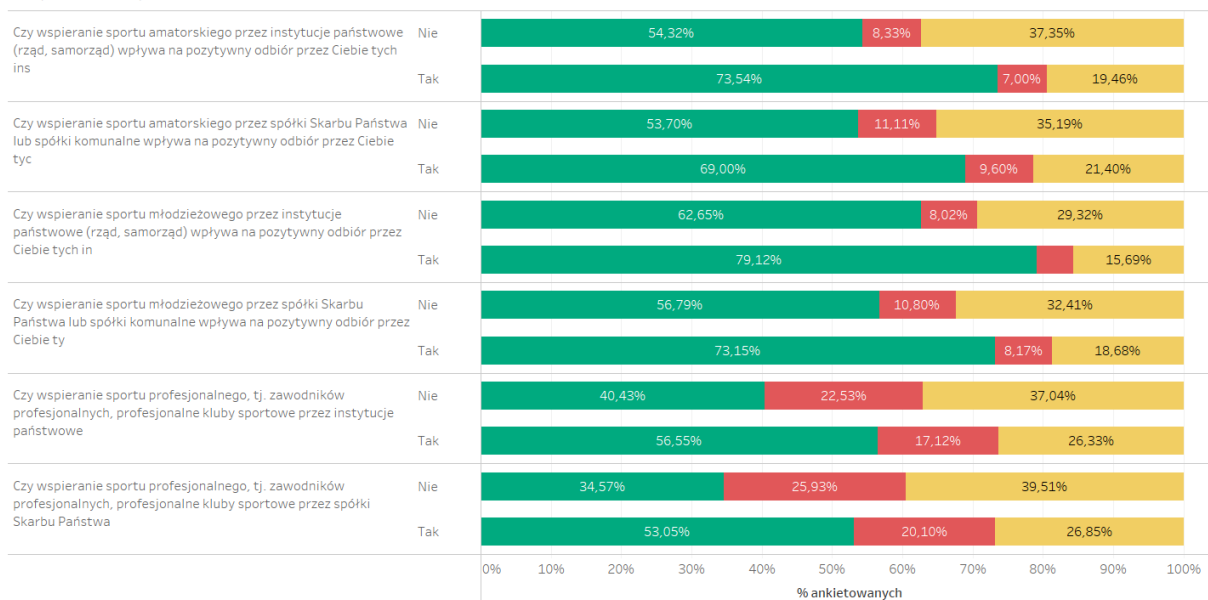
Wyniki w formie graficznej przedstawiono poniżej, z wyróżnieniem osób, które na pytanie o deklarowane zainteresowanie sportem odpowiedziały „tak” (771 osób) albo „nie” (324 osoby).

Finansowanie - czy uważasz, że



Wykres nr 4 – poparcie dla finansowania sportu z podziałem na uczestników badania interesujących się sportem i nie interesujących się sportem

Wspieranie sportu



Odpowiedź

- Ani tak, ani nie
- Nie
- Tak

Wykres nr 5 – odbiór instytucji państwowych finansujących sport z podziałem na uczestników badania interesujących się sportem i nie interesujących się sportem

W grupie respondentów, którzy odpowiedzieli „tak” na pytanie dotyczące deklarowanego zainteresowania sportem, odnotowano wyższy poziom poparcia dla finansowania sportu przez instytucje państwowe oraz przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne w porównaniu do respondentów, którzy odpowiedzieli „nie”. Identyczna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do odpowiedzi na pytania dotyczące pozytywnego odbioru instytucji wspierających sport.

Wśród osób, które deklarowały zainteresowanie sportem w pytaniu dotyczącym wspierania sportu amatorskiego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyły 673 osoby (87,29%), „nie” 41 osób (5,32%), natomiast „jest mi to obojętne” 57 osób (7,39%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu młodzieżowego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyło 696 osób (90,27%), „nie” 27 osób (3,5%), natomiast „jest mi to obojętne” 48 osób (6,23%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu profesjonalnego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyło 541 osób (70,17%), „nie” 135 osób (17,51%), natomiast „jest mi to obojętne” 95 osób (12,32%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu

amatorskiego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyło 600 osób (77,82%), „nie” 84 osoby (10,89%), natomiast „jest mi to obojętne” 87 osób (11,28%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu młodzieżowego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyło 647 osób (83,92%), „nie” 57 osób (7,39%), natomiast „jest mi to obojętne” 67 osób (8,69%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu profesjonalnego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyło 471 osób (61,09%), „nie” 188 osób (24,38%), natomiast „jest mi to obojętne” 112 osób (14,53%).

Wśród osób, które deklarowały brak zainteresowania sportem w pytaniu dotyczącym wspierania sportu amatorskiego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyły 223 osoby (68,83%), „nie” 15 osób (4,63%), natomiast „jest mi to obojętne” 86 osób (26,54%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu młodzieżowego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyło 247 osób (76,23%), „nie” 12 osób (3,70%), natomiast „jest mi to obojętne” 65 osób (20,06%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu profesjonalnego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyło 158 osób (48,77%), „nie” 71 osób (21,91%), natomiast „jest mi to obojętne” 95 osób (29,32%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu amatorskiego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyło 207 osób (63,89%), „nie” 32 osoby (9,88%), natomiast „jest mi to obojętne” 85 osób (26,23%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu młodzieżowego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyło 227 osób (70,06%), „nie” 27 osób (8,33%), natomiast „jest mi to obojętne” 70 osób (21,60%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu profesjonalnego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyło 144 osoby (44,44%), „nie” 93 osoby (28,70%), natomiast „jest mi to obojętne” 87 osób (26,85%).

Wśród osób, które deklarowały zainteresowanie sportem w pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu amatorskiego odpowiedź „tak” zaznaczyły 567 osób (73,54%), „nie” 54 osoby (7%), „ani tak, ani nie” – 150 osób (19,46%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu młodzieżowego odpowiedź „tak” zaznaczyło 610 osób (79,12%), „nie” 40 osób (5,19%), „ani tak, ani nie” – 121 osób (15,69%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu profesjonalnego odpowiedź „tak” zaznaczyło 436 osób (56,55%), „nie” 132 osób (17,12%), „ani tak, ani nie” – 203 osoby (26,33%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa

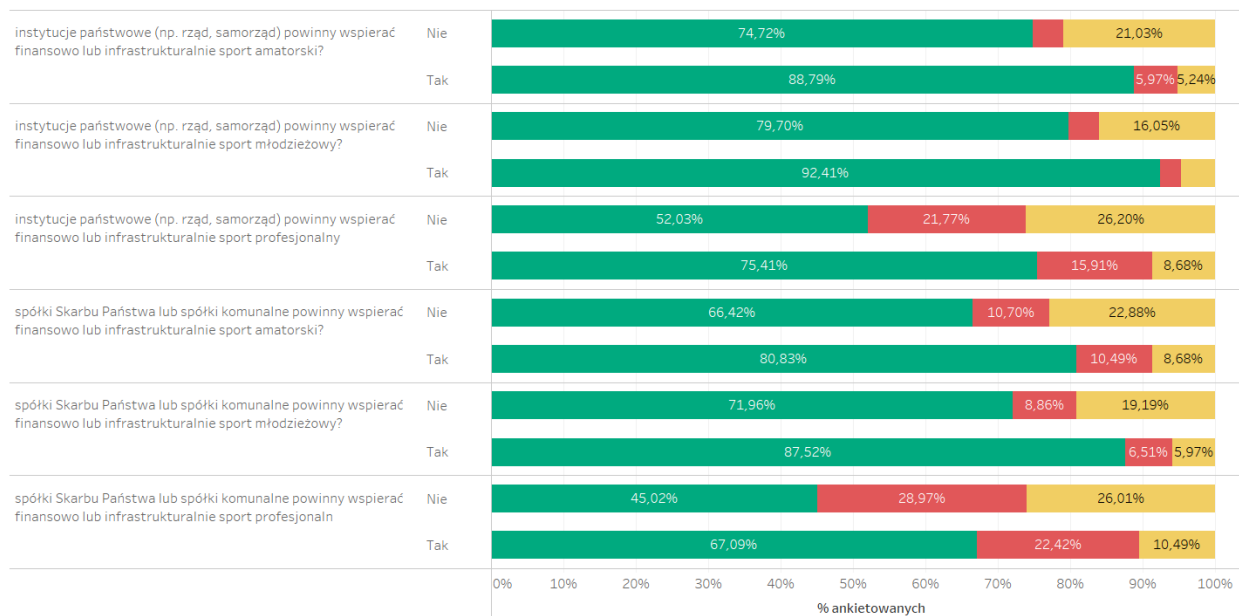
ładź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu amatorskiego odpowiedź „tak” zaznaczyło 532 osoby (69%), „nie” 74 osoby (9,6%), „ani tak, ani nie” – 165 osób (21,4%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa ładź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu młodzieżowego odpowiedź „tak” zaznaczyło 564 osoby (73,15%), „nie” 63 osoby (8,17%), „ani tak, ani nie” – 144 osoby (18,68%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa ładź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu profesjonalnego odpowiedź „tak” zaznaczyło 409 osób (53,05%), „nie” 155 osób (20,10%), „ani tak, ani nie” – 207 osób (26,85%).

Wśród osób, które deklarowały brak zainteresowania sportem w pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu amatorskiego odpowiedź „tak” zaznaczyło 176 osób (54,32%), „nie” 27 osób (8,33%), „ani tak, ani nie” – 121 osób (37,35%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu młodzieżowego odpowiedź „tak” zaznaczyły 23 osoby (62,65%), „nie” 26 osób (8,02%), „ani tak, ani nie” – 95 osób (29,32%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu profesjonalnego odpowiedź „tak” zaznaczyło 131 osób (40,43%), „nie” 73 osoby (22,53%), „ani tak, ani nie” – 120 osób (37,04%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa ładź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu amatorskiego odpowiedź „tak” zaznaczyły 174 osoby (53,70%), „nie” 36 osób (11,11%), „ani tak, ani nie” – 114 osób (35,19%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa ładź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu młodzieżowego odpowiedź „tak” zaznaczyły 184 osoby (56,79%), „nie” 35 osób (10,80%), „ani tak, ani nie” – 105 osób (32,41%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa ładź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu profesjonalnego odpowiedź „tak” zaznaczyło 112 osób (34,57%), „nie” 84 osoby (25,93%), „ani tak, ani nie” – 128 osób (39,51%).

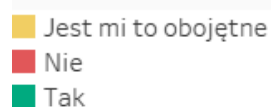
Kibicowanie klubowi sportowemu

Wyniki w formie graficznej przedstawiono poniżej, z wyróżnieniem osób, które na pytanie o deklarację kibicowania wybranemu klubowi sportowemu odpowiedziały „tak” (553 osoby) albo „nie” (542 osoby).

Finansowanie - czy uważasz, że

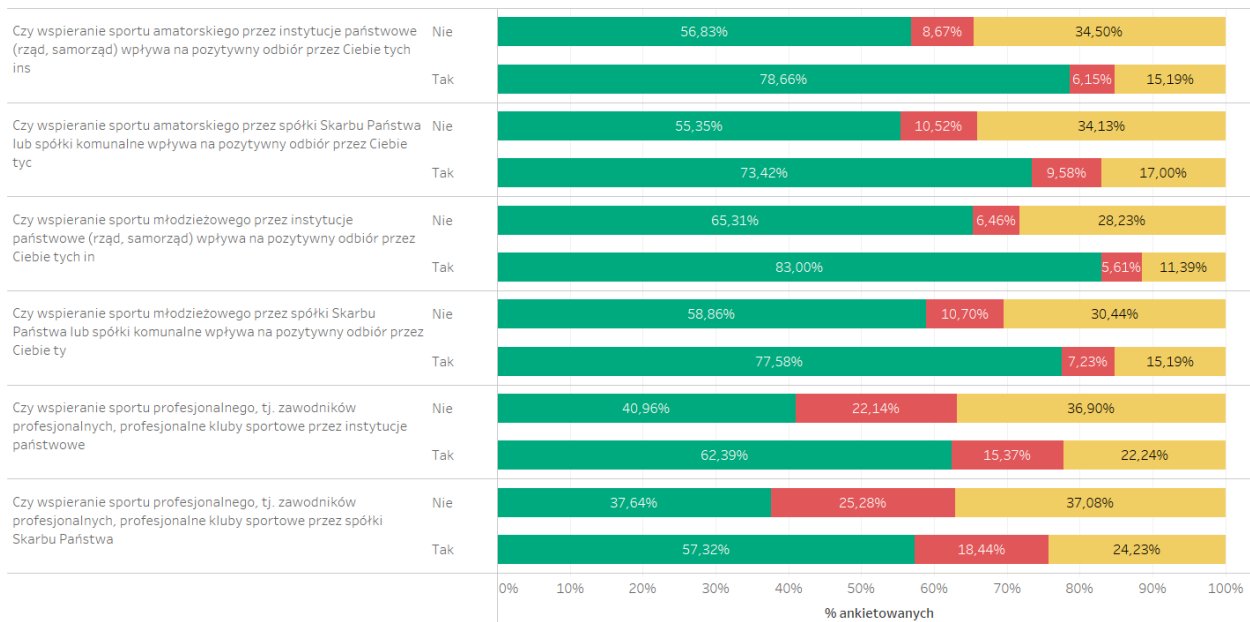


Odpowiedź



Wykres nr 6 – poparcie dla finansowania sportu z podziałem na uczestników badania kibicujących wybranemu klubowi sportowemu i nie kibicujących wybranemu klubowi sportowemu

Wspieranie sportu



Odpowiedź

- Ani tak, ani nie
- Nie
- Tak

Wykres nr 7 – odbiór instytucji państwowych finansujących sport z podziałem na uczestników badania kibicujących wybranemu klubowi sportowemu i nie kibicujących wybranemu klubowi sportowemu

W grupie respondentów, którzy odpowiedzieli „tak” na pytanie dotyczące deklarowanego kibicowania wybranemu klubowi sportowemu, odnotowano wyższy poziom poparcia dla finansowania sportu przez instytucje państwowe oraz przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne w porównaniu do respondentów, którzy odpowiedzieli „nie”. Identyczna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do odpowiedzi na pytania dotyczące pozytywnego odbioru instytucji wspierających sport.

Wśród osób, które deklarowały kibicowanie wybranemu klubowi sportowemu w pytaniu dotyczącym wspierania sportu amatorskiego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyło 491 osób (88,79%), „nie” 33 osoby (5,97%), natomiast „jest mi to obojętne” 29 osób (5,24%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu młodzieżowego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyło 511 osób (92,41%), „nie” 16 osób (2,89%), natomiast „jest mi to obojętne” 26 osób (4,70%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu profesjonalnego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyło 417 osób (75,41%),

„nie” 88 osób (15,91%), natomiast „jest mi to obojętne” 48 osób (8,68%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu amatorskiego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyło 447 osób (80,83%), „nie” 58 osób (10,49%), natomiast „jest mi to obojętne” 48 osób (8,68%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu młodzieżowego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyły 484 osoby (87,52%), „nie” 36 osób (6,51%), natomiast „jest mi to obojętne” 33 osoby (5,97%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu profesjonalnego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyło 371 osób (67,09%), „nie” 124 osoby (22,42%), natomiast „jest mi to obojętne” 58 osób (10,49%).

Wśród osób, które deklarowały brak kibicowania wybranemu klubowi sportowemu w pytaniu dotyczącym wspierania sportu amatorskiego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyło 405 osób (74,72%), „nie” 23 osoby (4,24%), natomiast „jest mi to obojętne” 114 osób (21,03%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu młodzieżowego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyły 432 osoby (79,70%), „nie” 23 osoby (4,24%), natomiast „jest mi to obojętne” 87 osób (16,05%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu profesjonalnego przez instytucje państwowe odpowiedź „tak” zaznaczyły 282 osoby (52,03%), „nie” 118 osób (21,77%), natomiast „jest mi to obojętne” 142 osoby (26,20%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu amatorskiego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyło 360 osób (66,42%), „nie” 58 osób (10,70%), natomiast „jest mi to obojętne” 124 osoby (22,88%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu młodzieżowego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyło 390 osób (71,96%), „nie” 48 osób (8,86%), natomiast „jest mi to obojętne” 104 osoby (19,19%). W pytaniu dotyczącym wspierania sportu profesjonalnego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne odpowiedź „tak” zaznaczyły 244 osoby (45,02%), „nie” 157 osób (28,97%), natomiast „jest mi to obojętne” 141 osób (26,01%).

Wśród osób, które deklarowały kibicowanie wybranemu klubowi sportowemu w pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu amatorskiego odpowiedź „tak” zaznaczyło 435 osób (78,66%), „nie” 34 osoby (6,15%), „ani tak, ani nie” – 84 osoby (15,19%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu młodzieżowego odpowiedź „tak” zaznaczyło 459 osób (83%), „nie” 31 osób (5,61%), „ani tak, ani nie” – 63 osoby (11,39%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu profesjonalnego odpowiedź „tak” zaznaczyło 345 osób (62,39%), „nie” 85 osób (15,37%), „ani

tak, ani nie” – 123 osoby (22,24%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa bądź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu amatorskiego odpowiedź „tak” zaznaczyło 406 osób (73,42%), „nie” 53 osoby (9,58%), „ani tak, ani nie” – 94 osoby (17%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa bądź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu młodzieżowego odpowiedź „tak” zaznaczyło 429 osób (77,58%), „nie” 40 osób (7,23%), „ani tak, ani nie” – 84 osoby (15,19%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa bądź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu profesjonalnego odpowiedź „tak” zaznaczyło 317 osób (57,32%), „nie” 102 osoby (18,44%), „ani tak, ani nie” – 134 osoby (24,23%).

Wśród osób, które deklarowały brak kibicowania wybranemu klubowi sportowemu w pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu amatorskiego odpowiedź „tak” zaznaczyło 308 osób (56,83%), „nie” 47 osób (8,67%), „ani tak, ani nie” – 187 osób (34,5%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu młodzieżowego odpowiedź „tak” zaznaczyło 354 osoby (65,31%), „nie” 35 osób (6,46%), „ani tak, ani nie” – 153 osoby (28,23%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru instytucji państwowych w przypadku wspierania sportu profesjonalnego odpowiedź „tak” zaznaczyły 222 osoby (40,96%), „nie” 120 osób (22,14%), „ani tak, ani nie” – 200 osób (36,90%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa bądź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu amatorskiego odpowiedź „tak” zaznaczyło 300 osób (55,35%), „nie” 57 osób (10,52%), „ani tak, ani nie” – 185 osób (34,13%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa bądź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu młodzieżowego odpowiedź „tak” zaznaczyło 319 osób (58,86%), „nie” 58 osób (10,7%), „ani tak, ani nie” – 165 osób (30,44%). W pytaniu dotyczącym pozytywnego odbioru spółek Skarbu Państwa bądź spółek komunalnych w przypadku wspierania sportu profesjonalnego odpowiedź „tak” zaznaczyły 204 osoby (37,64%), „nie” 137 osób (25,28%), „ani tak, ani nie” – 201 osób (37,08%).

Zestawienie odpowiedzi wykazało jasno, że istnieją różnice w odpowiedziach zarówno podczas porównania osób według deklarowanego zainteresowania sportem, jak również osób deklarujących (bądź nie) kibicowanie wybranemu klubowi sportowemu. Istotność statystyczną zaobserwowanych różnic zweryfikowano, używając testu χ^2 , każdorazowo uzyskując istotną statystycznie różnicę w odpowiedziach pomiędzy badanymi grupami. W pierwszym przypadku deklarowane poparcie dla finansowania sportu (w szczególności sportu profesjonalnego) było istotnie wyższe w grupie osób deklarujących zainteresowanie sportem. W drugim przypadku

deklarowane poparcie dla finansowania sportu (ponownie – w szczególności sportu profesjonalnego) było istotnie wyższe w grupie osób, które deklarowały kibicowanie wybranemu klubowi sportowemu. Podobnie jest w przypadku odpowiedzi w przedmiocie pozytywnego odbioru instytucji państwowych oraz spółek komunalnych lub spółek Skarbu Państwa.

6.3. Wnioski z badania ankietowego

Badanie służyło ustaleniu poziomu poparcia społecznego dla finansowania sportu ze środków publicznych, wpływu na pozytywny odbiór instytucji państwowych bądź właściwych spółek, które finansują sport amatorski, młodzieżowy bądź profesjonalny, jak również zbadania poziomu poparcia społecznego dla jawności umów o współpracy pomiędzy instytucjami państwowymi oraz właściwymi spółkami.

Wyniki badania jasno wykazały, że największe poparcie społeczne odnosi się do finansowania sportu młodzieżowego, w drugiej kolejności sportu amatorskiego, najmniejsze poparcie zaś (choć wciąż wysokie), dla finansowania sportu profesjonalnego. Taki rozkład odpowiedzi może mieć swoje źródło w tym, że sport młodzieżowy pełni zarówno funkcję edukacyjną, jak i pozwala dbać o zdrowie fizyczne i psychiczne dzieci i młodzieży. Znajduje to zresztą odzwierciedlenie w dodatkowych komentarzach nadesłanych przez respondentów. Poparcie dla finansowania sportu amatorskiego może wynikać z faktu, iż pełni on funkcję rekreacyjną dla lokalnych społeczności i może umacniać poczucie wspólnoty, dodatkowo nie pełni on funkcji zarobkowej dla jego uczestników. Najniższe poparcie z tych trzech grup dotyczyło sportu profesjonalnego, jednak za każdym razem odpowiedzi „tak”, przekraczały zsumowane odpowiedzi „nie” oraz „jest mi to obojętne”.

Zauważalnie wyższy jest poziom poparcia społecznego dla finansowania sportu przez instytucje państwowe niż przez spółki komunalne czy spółki Skarbu Państwa. Może mieć to swoje źródło w fakcie, iż wspieranie kultury fizycznej oraz tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Właściwymi zadaniami obarczone jest również Ministerstwo Sportu i Turystyki. Zadania spółek komunalnych czy spółek Skarbu Państwa są natomiast inne, uwzględniając w szczególności wysoki poziom zaangażowania we wsparcie sportu spółek z branży energetycznej. Ich zadania dotyczą świadczenia usług w sektorach strategicznych, czynności z

zakresu wspierania sportu mogą mieć zaś charakter jedynie uzupełniających. Ta świadomość mogła mieć wpływ na odpowiedzi respondentów.

Pomimo wysokiego poziomu poparcia zarówno dla finansowania sportu przez instytucje państwowe, spółki komunalne czy spółki Skarbu Państwa, jak i wysokiego poziomu pozytywnego odbioru tych instytucji przez respondentów, poparcie finansowania sportu ze środków publicznych jest istotnie statystycznie procentowo większe w grupie osób, które interesują się sportem, niż w grupie osób, które nie interesują się sportem, jak również poparcie dla finansowania sportu ze środków publicznych jest istotnie statystycznie procentowo większe w grupie osób, które kibicują wybranemu klubowi sportowemu, niż w grupie osób, które nie kibicują wybranemu klubowi sportowemu. Wśród grup, które nie interesują się sportem bądź nie kibicują żadnemu klubowi sportowemu zauważalnie wyższy jest wskaźnik odpowiedzi „jest mi to obojętne” oraz „ani tak, ani nie”. Co szczególnie ciekawe, istotność statystyczna widoczna jest w finansowaniu wszystkich rodzajów sportu: amatorskiego, młodzieżowego oraz profesjonalnego. Może to mieć swoje źródło w fakcie, iż respondenci interesujący się sportem oraz kibicujący wybranemu klubowi sportowemu mogą przejawiać większe emocje w związku z doświadczaniem wydarzeń sportowych, przez co uważają, że poziom finansowania powinien być odpowiednio wysoki.

Zdecydowana większość (ponad 90%) respondentów uznała, że umowy o współpracy pomiędzy instytucjami państwowymi, spółkami komunalnymi oraz spółkami Skarbu Państwa a klubami sportowymi bądź zawodnikami profesjonalnymi powinny być jawne, tj. udostępniane opinii publicznej na właściwej stronie internetowej lub na stosowne zapytanie. Może to świadczyć o tym, że choć poparcie społeczne dla finansowania sportu jest wysokie, to równie wysoki (a nawet wyższy) jest poziom poparcia dla jawności relacji pomiędzy państwem a beneficjentami.

Wysoki poziom poparcia społecznego dla finansowania sportu oraz generalnie pozytywny (a przynajmniej obojętny) odbiór instytucji wspierających sport każdego rodzaju (w tym również w grupach, które deklarowały brak zainteresowania sportem lub brak kibicowania wybranemu klubowi sportowemu) może stanowić uzasadnienie dla działania organów władzy publicznej w zakresie finansowania sportu, w tym sportu profesjonalnego. Jeśli bowiem społeczeństwo co do zasady popiera finansowanie sportu, a decyzje w tym zakresie podejmują organy władzy publicznej wybierane w wyborach powszechnych będących odzwierciedleniem poparcia społecznego, to nie mogą zaskakiwać działania polegające na wspieraniu sportu profesjonalnego. O ile bowiem intuicja społeczna odnosząca się do

wspierania sportu amatorskiego czy młodzieżowego stanowi odzwierciedlenie przepisów dotyczących pomocy państwa zezwalających na takie wsparcie, to w odniesieniu do wsparcia sportu profesjonalnego takiego odzwierciedlenia już nie stanowi. Poparcie społeczne (lub obojętność społeczna) dla wspierania sportu profesjonalnego (w szczególności wśród osób deklarujących zainteresowanie sportem oraz kibicujących wybranym klubom sportowym) jest zbyt wysokie, aby organy władzy publicznej samodzielnie zrezygnowały z udzielania wsparcia.

7. Podsumowanie

Poczynione w niniejszym rozdziale rozważania pozwalają na uznanie, że pomimo prowadzonych działań mających na celu zwiększenie jawności relacji pomiędzy państwem a beneficjentami wciąż występują problemy z przejrzystością udzielanego wsparcia. Problemy te są widoczne w szczególności na polskim rynku sportowym, gdzie mnogość przykładów wsparcia podmiotów rynku sportowego nienotyfikowanego Komisji można liczyć w dziesiątkach. Problemy związane z analizą *ex ante* środków pomocowych pod kątem występowania pomocy państwa w rozumieniu TFUE przez organy władzy publicznej udzielające wsparcia są szczególnie widoczne na rynku polskim oraz uzupełniająco na rynku węgierskim. Organy władzy publicznej (w szczególności polskie) nie są świadome obowiązków notyfikacji pomocy, a przynajmniej przeprowadzenia analizy jej występowania. Skutkuje to masowym udzielaniem pomocy państwa w sposób niezgodny z rynkiem wewnętrznym.

Przeprowadzona analiza polskich przykładów wykazała, że zdecydowana większość pomocy państwa na rzecz polskich klubów sportowych w piłce nożnej oraz w żużlu udzielana jest w sposób niezgodny z przepisami TFUE. Co więcej, najczęściej nie znajdują zastosowania wyjątki, które zezwalają na wdrożenie środków pomocowych. Przykład polski pozwala podnieść uzasadnione wątpliwości co do przejrzystości relacji pomiędzy państwem a beneficjentami i wykazuje znaczne słabości systemu monitorowania pomocy państwa. W zakres monitoringu wchodzi bowiem jedynie pomoc państwa, która jest notyfikowana bądź przyznana na podstawie zatwierdzonych programów pomocowych bądź w ramach wyłączeń grupowych, a przez to widoczna w wyszukiwarce SUDOP oraz w rocznych raportach UOKiK. „Niewidzialna” jest natomiast pomoc indywidualna, która jest przyznawana bez notyfikacji oraz przekracza próg pomocy *de minimis*. Poddaje to pod wątpliwość skuteczność systemu

monitorowania i nadzoru nad pomocą państwa – przynajmniej w Polsce. Bardzo trudne jest zdobycie pełnych i rzetelnych informacji w przedmiocie udzielanego wsparcia – wszystkie materiały do rozprawy doktorskiej zostały pozyskane w drodze setek złożonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Istnienie rejestrów umów znacząco zawęziłoby pole badawcze.

Dobrym rozwiązaniem problemów występujących w Polsce byłoby wprowadzenie rejestru umów zawieranych pomiędzy państwem a beneficjentami. Taki system został wdrożony w Hiszpanii w pełni w 2020 roku – obok istniejącej tam wyszukiwarki pomocy państwa. Równoległe funkcjonowanie tych dwóch systemów należy ocenić pozytywnie – widoczna jest bowiem zarówno pomoc zgłoszona i podlegająca monitorowaniu, jak również wszystkie pozostałe elementy relacji pomiędzy państwem a beneficjentami. Nie jest nawet konieczne zamieszczanie skanów umów (choć zwiększałoby to przejrzystość w jeszcze większym stopniu) – w przypadku wątpliwości zawsze jest możliwe zawnioskowanie o udostępnienie odpowiednich danych w trybie dostępu do informacji publicznej. W odniesieniu do hiszpańskich piłkarskich klubów sportowych występujących na najwyższym poziomie rozrywkowym począwszy od 2020 roku widoczne jest zaledwie kilka środków pomocowych mogących wypełniać znamiona niedozwolonej pomocy państwa. Widać zatem, że powoduje to większą ostrożność organów władzy publicznej przy udzielaniu wsparcia, przed 2020 rokiem bowiem możliwe do odnalezienia są umowy, za pośrednictwem których przyznawane są środki mogące wypełniać znamiona niedozwolonej pomocy państwa. Równie pozytywnie należy ocenić obowiązek zamieszczania na stronach internetowych beneficjentów o zawartych umowach z administracją publiczną, wprowadzony przez Ley 19/2013.

W przypadku Węgier problemy z przejrzystością udzielanego wsparcia są zauważalne. Większość organów władzy publicznej, do których skierowano zapytanie w przedmiocie udzielonego wsparcia, pozostawiło zapytania bez odpowiedzi. Brak jest wyszukiwarki pomocy państwa oraz rejestru umów zawieranych pomiędzy organami władzy publicznej a beneficjentami. Szczególnie niepokoi szerzej omówiony program wsparcia węgierskiego sektora sportu, co do którego były sygnalizowane problemy z przejrzystością udzielanego wsparcia, które były ignorowane przez Komisję, a sam program obowiązywał ponad 10 lat. Potencjalne nadużycia przy przedmiotowym programie z pewnością powinny być przedmiotem dalszej analizy. Jednocześnie zauważyć należy, że skala wsparcia udzielana przez organy władzy publicznej jest znacznie mniejsza niż w Polsce.

Przykładem relacji pomiędzy państwem a beneficjentami w sektorze sportu powinny być Niderlandy. Bogate doświadczenia tego państwa w kwestii udzielania pomocy państwa podmiotom rynku sportowego z początku XXI wieku pozwoliły na wypracowanie Krajowych Ram Odniesienia, które zawierają wskazówki dla organów władzy publicznej co do sposobów udzielania wsparcia. Wytyczne te są na bieżąco aktualizowane, a przesłane zapytania do niderlandzkich organów władzy publicznej pozwoliły na ustalenie, że wsparcie wypełniające znamiona art. 107 ust. 1 TFUE nie jest udzielane. Natomiast jeśli pomoc jest udzielana, to przeprowadzane są analizy *ex ante*, czy wsparcie jest zgodne z rynkiem wewnętrznym lub czy jest udzielane w ramach programów restrukturyzacji. Takie działanie należy uznać za pozytywne. Dużym minusem w kwestii przejrzystości jest jednak fakt, że umowy pomiędzy organami władzy publicznej a beneficjentami, które nie zostały wykonane, są utajnione, jak również fakt, że w Niderlandach również nie istnieje rejestr umów pomiędzy organami władzy publicznej a beneficjentami.

Interesujące są wyniki badania opinii publicznej w Polsce w przedmiocie wsparcia sportu ze środków publicznych. Zauważalny jest wysoki poziom poparcia, w tym również w grupach osób, które nie interesują się sportem oraz osób, które nie kibicują żadnemu klubowi sportowemu. Może to mieć wpływ na działania organów władzy publicznej w przedmiocie udzielania wsparcia.

Na koniec podsumowania niniejszego rozdziału warto przytoczyć myśl J. Pietrasa, odnoszącą się do respektowania zasad udzielania pomocy państwa na wspólnym rynku w kontekście Polski, jednak uniwersalną wobec wszystkich państw członkowskich: „Podsumowując trzeba stwierdzić, że proces tworzenia zarówno struktur instytucjonalnych, jak też prawnych w obszarze pomocy publicznej był bardzo trudny i złożony. Jednakże wspólnym wysiłkiem osób zaangażowanych w proces stowarzyszenia i wypełniania postanowień Układu Europejskiego, dostosowania polskiej legislacji do wymogów wspólnotowych oraz rokowań akcesyjnych przyniósł skutek w postaci zamknięcia rozdziału negocjacyjnego i pozytywnej opinii Komisji na temat wprowadzonego systemu monitorowania pomocy publicznej przez UOKiK. Osobną kwestią jest sprawa wdrażania i przestrzegania tej legislacji, ale w tym przypadku obowiązek leży zarówno po stronie władz publicznych, jak też i przedsiębiorców. Wydaje się zatem, iż niezbędnym jest uświadomienie wszystkim zaangażowanym w proces udzielania pomocy, że zasady nim rządzące powinny być respektowane po to, aby zapewnić zarówno właściwy poziom konkurencji na rynku, jak też odpowiednią i efektywną dystrybucję

środków z budżetów publicznych⁹⁵⁹”. Trudno nie zgodzić się z tą myślą – udzielanie pomocy państwa w sposób zgodny z normami traktatowymi pomoże ochronić wspólny unijny rynek, w tym rynek sportowy.

⁹⁵⁹ J. Pietras, *Ewolucja prawa konkurencji w zakresie udzielania pomocy publicznej w świetle procesu integracji Polski z Unią Europejską* [w:] *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i w Unii Europejskiej*, red. Cezary Banasiński, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005, str. 227-228.

Wnioski końcowe

Badania zaprezentowane w niniejszej dysertacji miały na celu zweryfikowanie, czy system pomocy państwa udzielanej przez organy władzy publicznej na rzecz podmiotów rynku sportowego spełnia wymogi uznania pomocy za przejrzystą, w szczególności poprzez dochowanie wymogów sprawozdawczych, notyfikacyjnych oraz analizę możliwości nadzoru i kontroli przez powołane do tego organy. Aby możliwe było ustalenie przejrzystości pomocy, konieczne było poddanie szczegółowej analizie środków pomocowych i zweryfikowanie, czy spełniają one znamiona niedozwolonej pomocy państwa, czy reguły proceduralne dotyczące identyfikacji oraz notyfikacji pomocy państwa są przestrzegane zarówno przez organy udzielające pomocy, jak i przez beneficjentów. Na tym tle sformułowano hipotezy badawcze dotyczące tego, że pomoc państwa na rynku sportowym nie spełnia wymogów przejrzystości – zarówno rozumianych na gruncie semantycznym, jak i pod kątem stosowania norm prawnych regulujących pojęcie „przejrzystość”, jak również, że pomoc udzielana przez organy władzy publicznej na rzecz podmiotów rynku sportowego nie wchodzi w zakres zastosowania wyjątków dotyczących udzielania dozwolonej pomocy lub reguły dotyczące jej udzielania nie są przestrzegane zarówno przez beneficjentów, jak i podmioty udzielające pomocy. Dodatkowo postawiono hipotezy dotyczące sytuacji, w których dopuszczalne jest udzielanie wsparcia na rzecz podmiotów rynku sportowego-przedsiębiorstw, oparcia systemu monitorowania pomocy państwa na założeniu polegającym na umiejętności identyfikacji pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE przez organy władzy publicznej oraz beneficjentów wsparcia, jak również o nieefektywności systemu nadzoru nad pomocą państwa – w szczególności na rynku sportowym.

Kluczowe z punktu widzenia stawianych hipotez było ustalenie znaczenia pojęć: przejrzystość, relacje pomiędzy państwem a beneficjentami, pomoc państwa w sporcie, rynek sportowy oraz podmiot rynku sportowego.

Przejrzystość pomocy państwa jest kluczowa dla pewności prawnej oraz przewidywalności mechanizmów rynkowych, jak również ochrony unijnego wspólnego rynku. Jest ona związana z pojęciem jawności i odnosi się do w szczególności do pomocy państwa udzielanej poza sektorem finansów publicznych. Istotny dla przejrzystości jest swobodny dostęp organów właściwych dla nadzorowania oraz monitorowania pomocy państwa do informacji o działalności organów władzy publicznej w wymiarze finansowym. Istotne jest również, aby reguły gospodarowania środkami publicznymi były jasno sprecyzowane, a system

gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych o stanie finansów publicznych pozwalał na uzyskanie pełnego, rzetelnego i zrozumiałego obrazu sytuacji finansowej państwa i poszczególnych segmentów sektora publicznego oraz wpływu funkcjonowania sektora publicznego na całą gospodarkę. Ważne dla przejrzystości jest również ściśle i jednoznaczne uregulowanie kwestii proceduralnych, umożliwiających kontrolę dokonywanych wydatków przez organy władzy publicznej. Jawność i przejrzystość, również składające się na relacje pomiędzy państwem a beneficjentami, powinny obejmować możliwie proste ustalenie, jakie przesłanki kierowały organem władzy publicznej przy udzieleniu wsparcia konkretnym podmiotom, kto jest beneficjentem, na jakich zasadach i warunkach wsparcie zostało udzielone oraz informacji, czy i w jakim stopniu pomoc została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i czy przyniosło to oczekiwane efekty gospodarcze. Jawność powinna sięgać aż do publicznego składania sprawozdań z wykorzystania środków publicznych przez beneficjentów oraz udostępniania zainteresowanym osobom analiz i opracowań dotyczących wysokości, sposobu i efektów udzielanej pomocy państwa, co pozwala na ocenę udzielanego wsparcia nie tylko konkurentom rynkowym przedsiębiorstwa, ale również szeroko rozumianej opinii publicznej. Nadzór prowadzony przez konkurentów rynkowych oraz opinię publiczną powinien być jednak uzupełniający dla nadzoru prowadzonego przez Komisję Europejską.

Jak zostało wykazane, pomoc państwa w sporcie przyznawana jest z szerokiego katalogu zasobów, obejmującego budżety publiczne (budżety centralne, budżety właściwych samorządów), fundusze celowe, bądź budżety podmiotów prawa prywatnego pozostających pod kontrolą organów władzy publicznej. Przesłanką pomocy państwa jest bowiem również wpływ władzy publicznej na dokonanie transferu zasobów (przypisywalność transferu władztwa publicznego). Wsparcie następuje przy użyciu licznych środków pomocowych, obejmujących dotacje bezpośrednie, kredyty i pożyczki, gwarancje, objęcie udziałów w kapitale przedsiębiorstwa, świadczenia w naturze, sprzedaż przez władze publiczne przedsiębiorstwom towarów lub usług poniżej ceny rynkowej, świadczenie usług na rzecz władz państwowych po cenach wyższych niż ceny rynkowe w ramach umów promocyjnych, udostępnienie infrastruktury. Pojęcie pomocy państwa nie obejmuje środka przyznanego przedsiębiorstwu przy użyciu zasobów państwowych, w sytuacji gdy przedsiębiorstwo to mogłoby uzyskać taką samą korzyść w okolicznościach, które odpowiadają normalnym warunkom rynkowym, co zostało uwzględnione przy ocenie przypadków wsparcia.

Jednym z celów zawartych w rozprawie było ustalenie pojęcia rynku sportowego. Jednoznaczne sformułowanie jego definicji wiąże się z pewnymi trudnościami, z uwagi na fakt,

że rynek sportowy różni się od rynku, na którym są sprzedawane inne produkty, takie jak dobra rzeczowe czy usługi. Specyfika rynku sportowego polega na oferowanych usługach, obarczonych ryzykiem niepewności rezultatu wydarzeń sportowych. Rynek sportowy jest więc rynkiem złożonym – podmioty rynku sportowego działają równocześnie na rynku sportu i rynku reklamowo-sponsoringowym. Na rynek sportowy składa się kilka węższych rynków – również innych niż rynek związany uczestnictwem w rozgrywkach *sensu stricto* i mających wymiar międzynarodowy, takich jak rynek transferów, reklamy, sponsorowania, merchandisingu lub relacji w mediach. Dlatego rynek sportowy można zdefiniować jako rynek, w skład którego wchodzi działalność usługowa odnosząca się do prowadzenia rywalizacji sportowej w formie profesjonalnej, jak i amatorskiej, będąca istotną gałęzią przemysłu (poprzez relacje z interesariuszami, produkcję sprzętu i produktów przeznaczonych do uprawiania sportu), na którym działają organizacje sportowe oraz podmioty reklamowo-sponsoringowe – jako przedsiębiorcy, podmioty niedziałające w celu osiągnięcia zysku oraz podmioty administracji publicznej.

Choć nie opisano szczegółowo wszystkich zgromadzonych przykładów wsparcia (w niektórych przypadkach było to niemożliwe z uwagi na brak otrzymanej dokumentacji bądź jej ilość niewystarczającą do dokonania pełnej oceny), to dobór w żaden sposób nie był losowy czy przypadkowy – obejmował drużyny z najwyższych klas rozgrywkowych w piłce nożnej mężczyzn (we wszystkich państwach poddanych analizie) i w żużlu (tylko w Polsce). W zdecydowanej większości opisanych przypadków wystąpiły elementy niedozwolonej pomocy państwa. Nadrzędnym celem pracy było natomiast nie ustalenie skali pomocy państwa (choć również istotne), ale ustalenie, czy pomoc spełnia kryteria przejrzystości – czyli dokonanie weryfikacji, czy udzielane przez organy władzy publicznej wsparcie na rzecz podmiotów rynku sportowego stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym, jak szeroki jest zakres i skala naruszeń przepisów przy notyfikacji tej pomocy i czy pomoc ta powinna podlegać zwrotowi jako uznana za niedopuszczalną, jak również stwierdzenie, czy w obecnym kształcie jest możliwe realne monitorowanie skali pomocy państwa w sporcie.

Ustalono, że nie tylko wsparcie polegające na transferze środków pieniężnych w drodze dotacji, umów sponsorskich czy objęcia akcji za ich cenę emisyjną stanowi niedozwoloną pomoc państwa, lecz taką pomoc stanowi również wsparcie udzielane poprzez zrzeczenie się dochodów z należności publicznoprawnych bądź pożytków z infrastruktury publicznej. Na uwadze należy mieć również potencjalną niezgodność z regułami dozwolonej pomocy

państwa przypadków budowy bądź renowacji stadionu przeznaczonego do korzystania przez jeden klub sportowy.

Przejrzystość

Odnosząc się bezpośrednio do pojęcia **przejrzystości** jako pojęcia kluczowego dla badań przeprowadzonych w niniejszej dysertacji, możliwe jest odnotowanie – w opinii autora – niekonsekwencji Komisji oraz sądów unijnych w zakresie jej rozumienia i jej traktowania w swojej działalności decyzyjnej oraz orzeczniczej, w tym w odniesieniu do rynku sportowego.

Z jednej strony bowiem Komisja w *Sixth Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Certain Other Sectors* z 1998 roku wskazała, że nacisk na przejrzystość w relacjach pomiędzy państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami-beneficjentami ma coraz większe znaczenie, biorąc pod uwagę środowisko, w którym działa Komisja, zarówno w samej Unii, jak i w szerszym kontekście międzynarodowym, zalecając jednocześnie kładzenie nacisku na kwestie związane z przejrzystością przez zobowiązanie państw członkowskich do wpisywania pomocy do swoich budżetów krajowych, regionalnych lub lokalnych czy też wykazywania pomocy łącznie z ich rachunkami zysków i strat jako odrębną pozycję przychodów. W odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych wydano dyrektywę 80/723, która nakazywała państwom członkowskim zapewnić, żeby stosunki finansowe między władzami publicznymi i przedsiębiorstwami publicznymi były przejrzyste, tak aby możliwe do identyfikacji były następujące elementy: fundusze publiczne udostępniane bezpośrednio przez władze publiczne zainteresowanym przedsiębiorstwom publicznym, fundusze publiczne udostępniane przez władze publiczne za pośrednictwem przedsiębiorstw publicznych lub instytucji finansowych oraz rzeczywiste wykorzystanie tych funduszy publicznych. Jak wskazano w rozprawie, dyrektywa ta spotykała się z oporem państw członkowskich, jednak pomimo tego Komisja wciąż kładła nacisk na kwestie związane z przejrzystością, co mogłoby sugerować, że relacje oparte na przejrzystości były istotne dla Komisji. Dodatkowo, odnosząc się bezpośrednio do sektora sportu, Komisja w 2012 roku przeprowadziła ankietę dotyczącą wsparcia sektora sportu piłki nożnej przez organy władzy publicznej we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. W Niderlandach natomiast zastrzeżenia co do systemu pomocy państwa w sporcie istniały już w 2002 roku, co rządowi niderlandzkiemu zasygnalizowała sama Komisja. Problem ten rozwiązano we właściwy sposób – najpierw poprzez dokonanie rzetelnego audytu odnoszącego się do pomocy

przyznanej w ciągu wcześniejszych 10 lat przez niderlandzkie organy władzy publicznej, a następnie poprzez wydanie Krajowych Ram Odniesienia (*Nationaal Referentiekader Steun aan Betaald Voetbal*) – wytycznych, które zawierały wskazówki dotyczące udzielania pomocy państwa w sektorze sportu. Wytyczne te są na bieżąco aktualizowane oraz organizowane są wydarzenia, w trakcie których objaśniane jest pojęcie pomocy państwa w sporcie. Należy zatem uznać, że Niderlandy są świadome wymogów przejrzystości oraz standardów prawnych, które powinny spełniać środki pomocowe, o czym świadczą zarówno przykłady zgromadzone w ramach rozprawy doktorskiej, jak i omówione decyzje Komisji odnoszące się do niderlandzkich klubów sportowych.

Natomiast z drugiej strony, Komisja nie podjęła żadnych dalszych badań po 2012 roku w przedmiocie pomocy państwa na rynku sportu (w szczególności piłkarskim), co zostało zweryfikowane w drodze oficjalnego zapytania skierowanego przez autora dysertacji do Komisji. Zaniechano dalszych czynności mających na celu ustalenie przejrzystości pomimo tego, że treść odpowiedzi nadesłanych przez państwa członkowskie już w 2012 roku sugerowała możliwość występowania niedozwolonej pomocy państwa. Zignorowano również doniesienia o potencjalnych nadużyciach na rynku węgierskim.

Ograniczony jest również krąg podmiotów, które mogą złożyć pismo powodujące konieczność wszczęcia postępowania przez Komisję. Przepisy dotyczące pomocy państwa umożliwiają bowiem złożenie formalnej skargi (zarówno do Komisji, jak i do sądu krajowego) jedynie przez zainteresowane strony w rozumieniu art. 24 rozporządzenia 2015/1589, zaś skargę składa się na formularzu stanowiącym załącznik nr IV do rozporządzenia 794/2004. Takie stanowisko potwierdził również Sąd Najwyższy w postanowieniu o sygn. III SK 30/14, wskazując, że na naruszenie art. 107 TFUE w postępowaniach przed sądami krajowymi bądź w postępowaniach przed organami unijnymi mogą powoływać się podmioty będące konkurentami beneficjentów pomocy publicznej. Sytuacja na rynku sportu, gdzie w obrębie danego państwa członkowskiego podmiotów rynku sportowego-przedsiębiorstw w danej dyscyplinie sportu jest zazwyczaj niewiele (kilkanaście zespołów w danej klasie rozgrywkowej), zaś sam próg wejścia na rynek jest bardzo wysoki (wymaga przejścia przez niższe poziomy rozgrywkowe, co w praktyce trwa co najmniej kilka lat), może spowodować brak interesu danego podmiotu w złożeniu formalnej skargi do Komisji – w szczególności w sytuacji, gdzie wielu uczestników rynku jest beneficjentem świadczeń ze strony organów władzy publicznej. Taka sytuacja ma miejsce na polskim piłkarskim rynku sportowym. W sytuacji, w której brak jest systemowych rozwiązań, które powodują konieczność ujawniania

szczegółów relacji pomiędzy państwem a beneficjentami świadczeń (urzędowe rejestry umów, wyszukiwarki pomocy państwa), nie może być mowy o przejrzystości.

Podkreślić należy jednocześnie, że wyszukiwarki pomocy państwa uznać należy za dobry krok w kwestii przejrzystości, jednak w opinii autora dysertacji niewystarczający – wyszukiwarki funkcjonują bowiem w założeniu, że informacje o środkach pomocowych w nich zamieszczane opierają się na środkach notyfikowanych Komisji, bądź korzystających z wyłączeń w zakresie pomocy *de minimis* lub wyłączeń grupowych. Nie zawierają one również informacji o środkach, które po przeprowadzeniu analizy nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jednak uniemożliwia to choćby podstawową kontrolę środków przyznawanych z zasobów państwowych np. przez rynkowych konkurentów przedsiębiorstwa. W przypadku urzędowego rejestru umów, dotacji czy innych środków przyznawanych z zasobów państwowych na rzecz beneficjentów zamieszcza się w nim informacje o każdym środku pochodzącym z zasobów państwowych, a nie tylko o tych, co do których istnieje przekonanie, że stanowią środek pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Możliwe jest pozyskiwanie informacji w sposób szczątkowy, w tym poprzez składanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej, ale nie dość, że trudno uznać takie działanie za spełniające wymogi przejrzystości, to w żaden sposób nie pozwala ono na ustalenie realnej skali wsparcia.

Dodatkowo odmawiając udostępnienia informacji organy władzy publicznej (lub podmioty przez nie kontrolowane, takie jak przedsiębiorstwa publiczne czy spółki Skarbu Państwa) powołują się na tajemnice prawnie chronione. Niedostępne są, w tym dla zainteresowanych stron innych niż państwa członkowskie, również dokumenty Komisji dotyczących procedur pomocy państwa, udostępnienie których – zdaniem TSUE – podważyłoby system kontroli pomocy państwa⁹⁶⁰.

Trudno zatem uznać, że relacje pomiędzy państwem a beneficjentami na rynku sportowym są przejrzyste. Brak jest (w szczególności w Polsce i na Węgrzech) niesformalizowanego i swobodnego dostępu konkurenta rynkowego (oraz obywatela) do działalności finansowej państwa w sektorze sportowym, zaś reguły gospodarowania środkami publicznymi na wspólnym unijnym rynku (w tym na rynku sportowym) choć są sprecyzowane, to często nie są przestrzegane przez organy władzy publicznej (np. poprzez naruszenia procedur

⁹⁶⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 29 czerwca 2010 roku, Technische Glaswerke Ilmenau GmbH przeciwko Komisji Europejskiej, sygn. C-139/07 P, ECLI:EU:C:2010:376, pkt 58.

udzielania wsparcia przewidzianych we właściwych ustawach), w szczególności w drodze pomijania procedur związanych z notyfikacją pomocy państwa. Obecny kształt regulacji prawnych w Polsce i na Węgrzech uniemożliwia uzyskanie pełnego, rzetelnego i zrozumiałego obrazu sytuacji finansowej w relacjach pomiędzy państwem a beneficjentami pomocy państwa na rynku sportowym.

W odniesieniu do **monitorowania, kontroli i nadzoru** nad pomocą państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, zaznaczyć należy, że choć na podstawie Traktatów jedynym podmiotem kompetentnym do ustalenia istnienia niedozwolonej pomocy państwa jest Komisja Europejska, to w rzeczywistości nie tylko ona jest odpowiedzialna za czynności związane z monitorowaniem, kontrolą i nadzorem. Kompetencje uzupełniające w zakresie monitorowania pomocy państwa mają właściwe krajowe organy ochrony konkurencji (poprzez zbieranie informacji o udzielonej pomocy państwa oraz składanie raportów do Komisji), zaś w zakresie czynności kontrolno-nadzorczych – właściwe sądy krajowe i organy administracji publicznej (np. w Polsce Najwyższa Izba Kontroli oraz regionalne izby obrachunkowe).

Warto zauważyć, że Komisja w Dokumencie towarzyszącym Białej księdze na temat sportu odniosła się do konieczności **kontroli** udzielania pomocy państwa na rynku sportowym poprzez zapewnienie braku zakłócenia konkurencji i handlu wewnątrzspółnotowego przez interwencje rządowe. Wskazano, że o ile wsparcie jest udzielane na sport amatorski lub podmiotom o zasięgu jedynie lokalnym, to ryzyko zakłóceń jest niewielkie, natomiast pomoc państwa dla klubów zawodowych lub sportowców zawodowych może stwarzać problemy w zakresie zgodności z unijnymi zasadami pomocy państwa, ponieważ kluby zawodowe prowadzą działalność gospodarczą i w związku z tym są uznawane za przedsiębiorstwa w rozumieniu unijnych reguł konkurencji. Jednocześnie w Dokumencie towarzyszącym Białej księdze na temat sportu Komisja odstąpiła od szczegółowych wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz sportu. Jest to zastanawiające z uwagi na fakt, że Biała księga na temat sportu pochodzi z 2007 roku, a więc już po doświadczeniach odnoszących się do systemu pomocy państwa w sporcie w Niderlandach. **Na podstawie ustaleń poczynionych w ramach niniejszej rozprawy wykazano, że istnieje konieczność wydania szczegółowych wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz sportu.**

W odniesieniu do monitorowania pomocy państwa na rynku sportowym ustalono, że realnym problemem są przypadki pomocy, która nie jest notyfikowana, pomimo spełnienia przesłanek do jej notyfikacji przewidzianych w TFUE i pozostałych aktach prawa unijnego, **przez co monitorowanie realnej skali pomocy państwa nie może zostać uznane za**

skuteczne. Państwa członkowskie mają obowiązek składania sprawozdań rocznych w sprawie wszystkich istniejących programów pomocowych wobec Komisji oraz zobowiązane są do przechowywania przez co najmniej 10 lat od dnia przyznania pomocy (zarówno indywidualnej, jak i zaakceptowanej w ramach programu pomocowego) szczegółowej dokumentacji zawierającej informacje niezbędne do stwierdzenia, że spełniono wszystkie warunki dotyczące zgodności oraz udostępniania tych materiałów na żądanie Komisji. Raporty UOKiK o udzielonej pomocy państwa **nie uwzględniają żadnego z opisanych w dysertacji przykładów pomocy indywidualnej.** Nienotyfikowane środki pomocowe są zatem dla systemu monitorowania w obecnym kształcie „niewidzialne”.

Poczynione w toku badań ustalenia pozwalają zatem stwierdzić, że tytułowe „relacje pomiędzy państwem a beneficjentami” na rynku sportowym kwalifikować należy jako niespełniające kryteriów przejrzystości oraz wypełniające znamiona niedozwolonej pomocy państwa.

Pomoc państwa na rynku sportowym – wyniki analizy *case study*

W celu ustalenia, czy pomoc państwa spełnia kryteria przejrzystości konieczne było przeprowadzenie analizy *case study* i zweryfikowanie, jak w praktyce przedstawia się system pomocy państwa na rynku sportowym. Wyniki pogłębionej analizy materiałów źródłowych oraz ram teoretycznoprawnych wskazują na to, że w zdecydowanej większości przypadków środki prawne stosowane przez organy władzy publicznej na rzecz podmiotów rynku sportowego w Polsce wypełniają znamiona niedozwolonej pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Pomoc udzielana jest z pominięciem wymogów dotyczących notyfikacji, w dużej mierze nie wchodzi również w zakres wyłączeń grupowych oraz wielokrotnie przekracza progi dozwolonej pomocy *de minimis*. Nie są dochowywane również wymogi dotyczące przeprowadzania właściwych analiz przed udzieleniem pomocy, w tym w ramach testu prywatnego inwestora oraz testu prywatnego wierzyciela. Pomoc jest udzielana niezgodnie z Wytycznymi na ratowanie i restrukturyzację, a co więcej – w wybranych przypadkach pomoc jest udzielana podmiotom, które nie znajdują się w trudnej sytuacji w rozumieniu tych Wytycznych, jak również jest ona udzielana z naruszeniem zasady, zgodnie z którą taka pomoc może być udzielana raz na dziesięć lat. Część pomocy może wchodzić w zakres zastosowania pomocy operacyjnej w ramach wyłączeń grupowych, jednak bez kompleksowego wglądu we

wszystkie dokumenty (w tym sprawozdań z wykorzystania środków pochodzących z dotacji) jednoznaczna ocena tych przypadków nie jest możliwa.

Zaznaczyć jednak należy, że pomoc, która jest udzielana na wsparcie sportu dzieci i młodzieży, jeśli jest księgowana w sposób uniemożliwiający subsydiowanie skrośne, nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Istotne jest, aby nie przynosiła ona nadmiernych korzyści podmiotowi, który pomoc otrzymał. Pełna weryfikacja tego faktu jest jednak możliwa jedynie przy pełnej dostępności dokumentów finansowych dokumentujących sposób wykorzystania przyznanych środków.

W przeważającej większości przypadków pomoc nie spełnia efektu zachęty, czyli nie można jej uznać za pomoc konieczną. W przypadku dotacji na bieżącą działalność Jagiellonia Białystok S.A., Stal Gorzów Wielkopolski S.A. oraz Pogoń Szczecin S.A. trudno jest uznać, że jej otrzymanie skłania podmioty rynku sportowego do działań, których bez pomocy by nie podjęły. Ze środków otrzymywanych z dotacji opłacane są towary i usługi, które wspierany podmiot rynku sportowego i tak musiałby oraz byłby w stanie zakupić – usługi trenerskie, wynajem stadionu i boisk treningowych czy zakup sprzętu sportowego. Zastrzec jednak należy, że część tego wsparcia może wchodzić w zakres rozporządzenia 651/2014 i mieścić się w limicie pomocy operacyjnej, jednoznaczne stwierdzenie tego faktu byłoby możliwe jednak jedynie w przypadku pozyskania wszystkich dokumentów rozliczeniowych dotyczących dotacji. Natomiast w przypadku umów promocyjnych podpisanych z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego przez Jagiellonia Białystok S.A., Włókniarz Częstochowa S.A., Raków Częstochowa S.A., Lechia Gdańsk S.A. oraz Legia Warszawa S.A. niemożliwe jest nawet ustalenie, na co konkretnie zostały przeznaczone środki, z uwagi na brak dokumentów rozliczeniowych – wiadome jest jedynie, że część z tych środków pokrywa koszty umieszczenia logo miasta bądź spółki Skarbu Państwa na koszulkach, materiałach promocyjnych, billboardach czy w mediach społecznościowych. Uwagę zwracają jednak znaczne rozbieżności w kwotach stanowiących wynagrodzenie za świadczenie usług promocyjnych – Wisła Płock S.A. otrzymuje rocznie 676.500,00 zł brutto, natomiast Lechia Gdańsk S.A. za niewiele ponad rok świadczenia usług promocyjnych otrzymała ponad 10.000.000,00 zł brutto rocznie. Wzbudza to uzasadnione wątpliwości co do przeprowadzenia rynkowej wyceny takich usług. W odniesieniu do dokapitalizowywania ocenianych spółek we wszystkich przypadkach należy stwierdzić, że wsparcie stanowi niedozwoloną pomoc państwa. Następowало ono wielokrotnie na przestrzeni lat 2016-2024 oraz służy nie ratowaniu i restrukturyzacji, ale finansowaniu bieżącej działalności przedsiębiorstw. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do pożyczek

udzielanych WKS Śląsk Wrocław S.A. oraz Wisła Płock S.A. W szczególności w przypadku WKS Śląsk Wrocław S.A. uwagę zwraca regularne umarzanie pożyczek w ramach konwersji zadłużenia na akcje spółki. Można uznać, że żaden prywatny wierzyciel czy żaden prywatny inwestor nie postąpiłby w sposób wskazany w dysertacji, w jaki postępują organy władzy publicznej. Mniej jednoznaczny w ocenie jest przypadek stypendiów otrzymywanych przez piłkarzy oraz kadre szkoleniową Radomiak S.A., ale za tym, że realnym beneficjentem tych świadczeń jest przede wszystkim klub przemawia fakt, że tylko on mógł zgodnie z procedurą złożyć wniosek w imieniu zawodników oraz kadry szkoleniowej oraz że stypendia mogli otrzymać tylko zawodnicy reprezentujący klub we właściwych rozgrywkach ligowych. W przeciwnym razie część wynagrodzenia pokrytą przez miasto musiałby pokryć klub, co spowodowało, że dzięki otrzymanym stypendiom klub musiał ponieść mniejsze wydatki, niż byłby zobowiązany do poniesienia w przypadku braku przyznania stypendiów.

W odniesieniu do finansowania infrastruktury w toku pozyskiwania materiałów do rozprawy doktorskiej tylko jeden przypadek spośród zgromadzonego materiału badawczego w ocenie autora nie spełniał przesłanek pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i był to przypadek Poznańskiego Stowarzyszenia Żużla. Stadion ten nie został wybudowany bądź odnowiony na rzecz tego klubu, warunki (w tym warunki cenowe) są jasne i przejrzyste, stawki są rynkowe, zaś sama infrastruktura jest wykorzystywana zarówno przez inne kluby sportowe, jak i użytkowników indywidualnych. W odniesieniu do Lech Poznań S.A. oraz Pogoń Szczecin S.A. doszło do znaczącej renowacji stadionu pokrytej ze środków publicznych w całości (Pogoń Szczecin S.A.) lub w znaczącej części (Lech Poznań S.A. – dokładny procent jest niemożliwy do ustalenia z uwagi na brak udostępnienia całości dokumentacji). Już sama taka inwestycja i oddanie infrastruktury do wykorzystania na rzecz jednego zawodowego klubu sportowego może stanowić, zgodnie z decyzją Komisji SA.36105 dotyczącą stadionu w Chemnitz, niedozwoloną pomoc państwa na infrastrukturę. W okresie obowiązywania umów dzierżawy czynsz płacony przez te kluby w porównaniu do czynszu płaconego przez inne kluby sportowe na terenie Polski był poniżej stawek rynkowych. Organy władzy publicznej zrzekły się również pobierania pożytków w znacznej części (Pogoń Szczecin S.A.) lub w całości, a co więcej – ograniczyły możliwość wypowiedzenia umowy rażąco wysokimi karami umownymi (Lech Poznań S.A.). Powyższe świadczy o tym, że w ramach umów dzierżawy zawieranych z podmiotami rynku sportowego również może dochodzić do niedozwolonej pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Program Wsparcia Mistrzów z 2022 roku w całości nie spełnia kryteriów dozwolonej pomocy państwa. Nie został on notyfikowany Komisji, zaś wsparcie w jego ramach udzielane jest na rzecz przedsiębiorstw, które biorą udział w rozgrywkach europejskich. Nie jest to wystarczające uzasadnienie dla występowania selektywności pomocy, pomoc nie wchodzi również w zakres żadnych omówionych w rozprawie wyłączeń.

Choć ustalenie realnej skali wsparcia podmiotów rynku sportowego przez spółki Skarbu Państwa było niemożliwe, to nie ma wątpliwości, że – uwzględniając kwestie związane z przypisywalnością transferu władztwa publicznego – stanowi ono niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Jest ono przyznawane przez państwo lub z zasobów państwowych, udzielane najczęściej zgodnie z zasadą „jedna spółka – jeden beneficjent”. Poważne wątpliwości istnieją w odniesieniu do wartości ekwiwalentu reklamowego otrzymywanego przez te spółki, tj. czy sama ekspozycja logo spółki (najczęściej z branży energetyczno-paliwowej) bez cech indywidualizujących, takich jak cena, atrybuty produktu czy usługi stanowi w ogóle reklamę. Podobne uwagi odnoszą się do ekspozycji logo miast, z których pochodzą wspierane podmioty rynku sportowego. Wątpliwości wzbudzają znaczące rozbieżności w kwotach zawartych w umowach, podczas gdy zakres świadczeń poszczególnych podmiotów jest podobny (ekspozycja logo na koszulkach/kevlarach, w mediach społecznościowych, w materiałach promocyjnych czy billboardach).

Jedynymi przypadkami pomocy państwa udzielonej zgodnie z prawem (poza pomocą w celu przeciwdziałania COVID-19, którą w rozprawie świadomie pominięto, z uwagi na to, że była to pomoc świadczona w nadzwyczajnych warunkach gospodarczych), która przekraczała progi pomocy *de minimis* są przypadki pomocy udzielanej na podstawie programów pomocowych obejmujących zwolnienia od podatku od nieruchomości, udzielane na rzecz Legii Warszawa S.A. oraz Tyski Sport S.A. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że w tych przypadkach nie zaistniał w ogóle problem identyfikacji przez właściwy organ władzy publicznej, czy mamy do czynienia z niedozwoloną pomocą państwa.

Na początku lipca 2024 roku w celu dochowania rzetelności naukowej oraz ustalenia, jak udzielanie wsparcia postrzegają podmioty go udzielające wystąpiono z zapytaniem do właściwych organów władzy publicznej, które udzieliły wsparcia w przypadkach podmiotów szczegółowo opisanych w dysertacji. We wniosku o udzielenie informacji publicznej spytano, czy przed udzieleniem wsparcia przeprowadzono analizę, czy wsparcie nie stanowi niedozwolonej pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, czy wsparcie zostało notyfikowane Komisji oraz czy zostało zaopiniowane przez Prezesa UOKiK, czy beneficjenci

znajdują się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację oraz czy jakkolwiek część wsparcia wchodzi w zakres wyłączeń zawartych w rozporządzeniu Komisji 651/2014. W odniesieniu do wsparcia udzielanego w ramach umów promocyjnych zapytano również, czy przeprowadzono analizę rzeczywistej wartości świadczeń promocyjnych, czy ekspozycja właściwych logotypów jest celowa, rzetelna oraz czy z tego tytułu istnieje jakkolwiek ekwiwalent reklamowy oraz czy wynagrodzenie z tytułu umów promocyjnych nie ma charakteru nadmiernego w odniesieniu do kosztów koniecznych do poniesienia przez właściwe podmioty rynku sportowego. Zadając pytania, wzięto pod uwagę również podniesione w rozprawie wątpliwości co do ekwiwalentu reklamowego jako rzetelnego wskaźnika efektywności sponsoringu.

Z lakonicznych odpowiedzi nadesłanych przez właściwe miasta wynikało, że żadne z nich nie dokonało notyfikacji pomocy państwa Komisji, jak również nie wystąpiło o uzyskanie opinii Prezesa UOKiK. Tylko pięć miast zdecydowało udzielić się szerszej odpowiedzi w przedmiocie badania środka pomocowego pod kątem występowania pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Miasto Białystok wskazało, że umowy promocyjne w najwyższej klasie rozgrywkowej piłki nożnej były zawierane w wyniku otwartej procedury przetargowej, co miało oznaczać, że inne kluby również miały szansę na uczestnictwo, co eliminowało faworyzowanie jednego klubu sportowego oraz że klub nie otrzymał nadmiernej korzyści, ponieważ działania promocyjne miały na celu zwiększenie rozpoznawalności Białegostoku, co przynosiło korzyści ogółowi społeczeństwa, a nie tylko klubowi sportowemu, zatem nie wpływały na zakłócenia konkurencji i wymianę handlową między państwami członkowskimi. Takie rozumienie pojęcia pomocy państwa należy określić jako jednoznacznie błędne, świadczące o niezrozumieniu pojęcia korzyści oraz potencjalnego zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Procedura przetargowa na promocję sportu w najwyższej klasie rozgrywkowej piłki nożnej w sposób oczywisty promowała jeden podmiot rynku sportowego, ponieważ na terenie Białegostoku nie działają inne kluby sportowe biorące udział w rozgrywkach piłkarskich na tym poziomie.

Miasto Stołeczne Warszawa w odpowiedzi wskazało natomiast, że przedmiotem zawartych umów był zakup usług promocji m.st. Warszawy, a nie wsparcie w formie dotacji, przez co nie należy traktować ich jako wsparcia. W odniesieniu do wartości świadczeń promocyjnych powołano się na raporty, w których obliczono dokładną wysokość ekwiwalentu reklamowego uzyskanego przez Miasto Stołeczne Warszawa poprzez zlecenie usług

promocyjnych. Taką metodologię działania również należy poddać pod wątpliwość, ponieważ co do wartości samego wskaźnika ekwiwalentu reklamowego podnoszone są znaczące wątpliwości w literaturze marketingowej, jak również nie wyjaśniono w żaden sposób, dlaczego w toku zawierania umów nastąpił kilkukrotny wzrost wartości świadczeń miejskich bez wzrostu wartości świadczeń Legii Warszawa S.A. Stwarza to podstawy do uznania, że świadczenia miejskie mają charakter nadmierny.

Miasto Zabrze wskazało, że czynności cywilnoprawne polegające na podwyższeniu kapitału zakładowego miały charakter ekwiwalentny – w zamian za wniesienie wkładu została objęta proporcjonalna ilość akcji w podwyższonym kapitale. Podwyższenia kapitału były oceniane każdorazowo jako czynność ekwiwalentna, nie prowadząca do zakłócenia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej ani zaburzenia konkurencji. Komisje Rady Miasta Zabrze opiniowały wniesienie wkładów, a na posiedzeniach przedmiotowych Komisji Skarbnik Miasta ustnie przedstawiał uzasadnienie wskazujące na działanie rynkowe, wynikające z sytuacji prawno-ekonomicznej Miasta i spółki oraz łączących je czynności prawnych tj. jako działanie korzystne gospodarczo i strategicznie dla Miasta jako akcjonariusza-inwestora. Dlatego w ocenie ówczesnych organów Miasto nie udzielało Górnik Zabrze S.A. wsparcia w rozumieniu przepisów o pomocy publicznej. W ocenie autora dysertacji stanowisko Miasta Zabrze świadczy o niezrozumieniu istoty pomocy państwa oraz niezajomości pojęcia pomocy państwa – jest to zatem problem, który występował również w odniesieniu do niderlandzkich organów władzy publicznej w 2002 roku. Trudno bowiem uznać, że działanie Miasta Zabrze odbywało się na zasadach rynkowych, bowiem polegało ono na dokapitalizowywaniu Górnik Zabrze S.A. znajdującego się w trudnej sytuacji rynkowej, zagrożonego zniknięciem z rynku w perspektywie krótko- i średnioterminowej, kwotami rzędu kilkudziesięciu milionów złotych.

Miasto Gorzów Wielkopolski w odpowiedzi wskazało, że środki z udzielonych dotacji były wydatkowane zgodnie z umową i harmonogramem na realizację zadania własnego gminy i były rozliczane we właściwym trybie. Wskazano, że w opinii miasta nie była to dotacja działalności klubu, którą można by traktować jako dochód. Powołano się również na przepisy u.s., według których możliwe jest udzielenie wsparcia na rzecz podmiotów, które nie są zaliczane do sektora finansów publicznych i nie działają w celu osiągnięcia zysku, co miałyby świadczyć o braku naruszenia przepisów unijnych. Udzielając tej odpowiedzi, Miasto Gorzów Wielkopolski nie wzięło pod uwagę, że przy ocenie występowania niedozwolonej pomocy państwa beneficjent pomocy definiowany jest na gruncie norm unijnych, tj. za beneficjenta

uznaje się podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na jego formę organizacyjnoprawną oraz sposób jego finansowania.

Miasto Częstochowa w odniesieniu do wsparcia udzielonego zarówno Raków Częstochowa S.A., jak i Włókniarz Częstochowa S.A. wskazało, że nie przeprowadzało żadnych analiz w zakresie występowania niedozwolonej pomocy państwa, nie notyfikowało udzielonego wsparcia, nie przeprowadziło analizy w zakresie występowania przesłanek zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym ani kwalifikacji pomocy w zakres wyłączeń blokowych, jak również nie przeprowadzono analizy rzeczywistej wartości świadczeń promocyjnych na podstawie umów dotyczących promocji Miasta Częstochowa przed ich zawarciem, jak również wskazano, że koszty własne ponoszone przez podmiot w ramach usługi promocji miasta nie są w ogóle brane pod uwagę. Udzielona odpowiedź, w szczególności w zakresie braku analizy kosztów własnych Raków Częstochowa S.A. oraz Włókniarz Częstochowa wskazują jasno na to, że świadczenia na rzecz tych podmiotów mogą mieć charakter nadmierny oraz występują wątpliwości co do przejrzystości wsparcia – niejasne są bowiem kryteria, dlaczego wsparcie zostało udzielone akurat tym podmiotom.

Możliwe jest zatem uznanie, że pomoc udzielana na rzecz podmiotów rynku sportowego w Polsce w opisanym kształcie stanowi w znacznej mierze niedozwoloną pomoc państwa, wsparcie jest udzielane z pominięciem przepisów dotyczących notyfikacji oraz niemożliwe jest realne monitorowanie skali pomocy państwa w sporcie. Pomoc powinna zostać uznana za nieprzejrzystą – na podstawie zebranej dokumentacji nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie uzasadnienia oraz przyczyn dla udzielenia pomocy, jak również dlaczego została ona przyznana w określonej wysokości. Choć w Polsce istnieje wyszukiwarka SUDOP, to zawiera ona jedynie dane o notyfikowanej pomocy indywidualnej bądź udzielanej w ramach zaakceptowanych programów pomocowych.

Wyniki przeprowadzonej analizy rynku hiszpańskiego wskazują, że od czasu wprowadzenia rejestru umów oraz pełnej implementacji postanowień Ley 19/2013 praktycznie nie występują przypadki pomocy indywidualnej, które spełniałyby znamiona niedozwolonej pomocy państwa. Takie przypadki występowały jednak w przeszłości, o czym świadczą przedstawione w rozprawie przykłady wsparcia dla Tenerife S.A.D. oraz Club Deportivo Union Deportiva Las Palmas S.A.D. sprzed 2020 roku. Rozwiązania w zakresie przejrzystości relacji pomiędzy państwem a beneficjentami obowiązujące w Hiszpanii zasługują na uznanie oraz zalecane byłoby ich wdrożenie w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W Niderlandach rozwiązania dotyczące przejrzystości relacji między państwem a beneficjentami nie są tak daleko idące jak to ma miejsce w przypadku Hiszpanii, natomiast zauważyć należy wysoką świadomość administracji gospodarczej w przedmiocie dopuszczalności udzielania pomocy na rzecz podmiotów rynku sportowego. Pomoc, jeśli jest udzielana, poprzedzana jest szeroką analizą rynkowości wsparcia oraz sytuacji finansowej podmiotu otrzymującego wsparcie, w tym poprzez wdrażanie planów restrukturyzacyjnych. Można uznać, że podejście niderlandzkich organów administracji gospodarczej do wspierania sportu rzeczywiście odzwierciedla to, co jest zawarte w Krajowych Ramach Odniesienia. Z pewnością znaczącą rolę odegrały również doświadczenia związane z omówionymi w dysertacji decyzjami Komisji dotyczącymi niderlandzkich klubów sportowych, skierowanymi do Królestwa Niderlandów.

Ze zgromadzonego materiału badawczego wynika, że skala indywidualnej pomocy państwa na Węgrzech nie jest tak znacząca jak ma to miejsce w Polsce, natomiast należy zauważyć, że w tym kraju występują znaczące problemy w relacjach pomiędzy państwem a beneficjentami. Zwrócić należy uwagę, że znaczna część pomocy państwa na rynku sportowym w latach 2011-2023 była udzielana w ramach programu pomocowego SA.31722 zaakceptowanego przez Komisję, a w czasie jego realizacji zaistniały znaczące wątpliwości w przedmiocie przejrzystości udzielanego wsparcia. Niemożliwe jest dotarcie do materiałów dokumentujących udzielone wsparcie bez wystąpienia na ścieżkę sądową. Szczególnie niepokojąca w kontekście ochrony wspólnego rynku jest bierność Komisji w przedmiocie doniesień dotyczących potencjalnych nadużyć przy udzielaniu wsparcia na rzecz podmiotów rynku sportowego objętych omówionym programem pomocowym.

Odbiór społeczny wsparcia

Uwagę zwraca wysoki poziom poparcia społecznego dla finansowania sportu przez instytucje państwowe zdefiniowane w badaniu, jak również przez spółki komunalne czy spółki Skarbu Państwa, jak również wysokie poparcie dla jawności umów regulujących zasady udzielania wsparcia pomiędzy wyżej wskazanymi podmiotami a beneficjentami. Może to oznaczać, że organy władzy publicznej wspierają profesjonalny sport z uwagi na wysokie poparcie społeczne dla takich działań. Jednocześnie warto zauważyć, że jeszcze wyższe jest poparcie dla jawności relacji pomiędzy państwem a beneficjentami, co pozwala sądzić, że istnienie przejrzystości w tych stosunkach jest również ważne dla społeczeństwa.

Skutki zachowania stanu braku przejrzystości pomiędzy państwem a beneficjentami

„Dopóki Komisja nie zostanie do tego przymuszona, nie podejmie żadnych działań. Sport z pewnością nie jest priorytetem dla Komisji, ponieważ jest to polityczne pole minowe. W pewnym sensie to rozumiem; mają ograniczone zasoby, więc muszą dokonywać wyborów, jednocześnie niepodejmowanie żadnych działań zagraża wiarygodności polityki pomocy państwa”. Tak powiedział w wywiadzie⁹⁶¹ dla serwisu Follow The Money w 2022 roku Ben Van Rompuy, niderlandzki naukowiec specjalizujący się w kwestiach unijnego prawa konkurencji⁹⁶², odnosząc się do naruszeń reguł programu pomocowego dla węgierskiego sektora sportu, zaakceptowanego przez Komisję Europejską w 2011 roku. Utrata wiarygodności wobec polityki Komisji dotyczącej pomocy państwa może nieść za sobą daleko idące skutki, szczególnie na tak dużym rynku jak profesjonalny rynek sportowy, dlatego też konieczne w opinii autora dysertacji jest podjęcie działań naprawczych mających na celu zmianę obecnej sytuacji. W nawiązaniu do powyższej wypowiedzi, jako najistotniejszy skutek zachowania obecnego stanu rzeczy należy zagrożenie dla wiarygodności polityki pomocy państwa prowadzonej przez Unię Europejską. Jak wskazano, pomoc indywidualna, która nie jest notyfikowana, jest „niewidzialna” dla systemu monitorowania pomocy państwa. Nie można wykluczyć, że dostrzegając nieskuteczność polityki pomocy państwa na rynku sportowym, naruszenia obejmą (bądź już obejmują) inne sektory gospodarki, dlatego też tak istotna jest reakcja na istniejące już doniesienia.

Drugim istotnym skutkiem utrzymania obecnego stanu rzeczy będzie pogłębienie niepożądanych zachowań rynkowych, zniechęcenie sponsorów prywatnych do inwestycji w sport (w szczególności prywatnych właścicieli podmiotów rynku sportowego), a co za tym idzie – dalsze zakłócanie konkurencji w sporcie zawodowym. Rywalizacja podmiotu finansowanego za pomocą kapitału prywatnego z podmiotem regularnie wspieranym przez organy władzy publicznej jest z założenia nierówna. Znajduje to swoje odzwierciedlenie wstowach Jarosława Królewskiego, właściciela klubu sportowego Wisła Kraków S.A., w reakcji na doniesienia medialne o potencjalnym wsparciu Miasta Gdańska na rzecz Lechia Gdańsk S.A. w wysokości 10.000.000,00 zł na sezon 2024/2025 [*pisownia oryginalna – przyp. B.G.*]:

⁹⁶¹ <https://www.ftm.eu/articles/orban-fools-brussels-funnels-millions-to-football?share=IP8qbrIY2EBkCYJVid%2Fc7LTTcmqQI7CB90SzdTQkCbrmFN9aujQPb6lmNLACaU%3D> (dostęp: 19.07.2024 r.).

⁹⁶² <https://www.universiteitleiden.nl/en/staffmembers/ben-van-rompuy#tab-1> (dostęp: 19.07.2024 r.).

„Rywalizacja w tym sporcie i udział w nim prywatnego kapitału traci jakikolwiek sens. Demotywacja małych i średnich sponsorów, którzy często poświęcają dużo dla swoich klubów by je wspierać jest ogromna. Żeby uzyskać 8-10 mln finansowania netto, trzeba zbudować portfolio sponsorów o wartości 12-15 mln i wykonać roczną ciężką pracę w biurach. Dopóki PZPN nie ureguluje tego na poziomie ogólnym nie będzie prywatnych inwestycji w piłkę. Nie mają one najmniejszego sensu⁹⁶³”. Sam PZPN jako organ przyznający licencje klubowe jako jeden z warunków przyznania licencji klubowej na kolejny sezon okazanie organowi licencyjnemu dokumentów zewnętrznych potwierdzających założenia dotyczące możliwości kontynuacji działalności. Jako jeden z ich rodzajów wskazuje się „dokumenty potwierdzające zagwarantowanie środków dla Wnioskodawcy w budżecie samorządu lokalnego (w przypadku finansowania z budżetów samorządów lokalnych)⁹⁶⁴”.

W związku z tym w opinii autora dysertacji Komisja powinna podjąć natychmiastowe działania w celu zbadania, czy środki pomocowe wdrożone przez organy władzy publicznej opisane w niniejszej pracy i uznane za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE nie stanowią niedozwolonej pomocy państwa. Konieczne jest również przeprowadzenie ponownego przeglądu środków i form wsparcia udzielanego na rzecz podmiotów rynku sportowego, na podobieństwo tego dokonanego przez Komisję w 2012 roku.

Wnioski szczegółowe i postulaty *de lege ferenda*

Zawarte w pracy rozważania pozwoliły na sformułowanie poniższych wniosków szczegółowych i związanych z nimi postulatów *de lege ferenda*:

1. Pomimo tego, że przez organy władzy publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest powszechnie stosowana pomoc państwa, której istotą jest stymulacja określonych przedsiębiorców oraz pewnych sektorów w gospodarce, to pamiętać należy, że podlega ona ograniczeniom – czy to ze swojej istoty (jako element interwencjonizmu państwowego zorientowany na wspieranie przedsiębiorczości), czy z aktów prawa unijnego. Pomoc państwa nie jest zatem każdorazowo pomocą niepożądaną, jednak udzielana w sposób nieprzejrzysty i z pominięciem reguł

⁹⁶³ Wpis Jarosława Królewskiego na portalu X (dawniej Twitter) z dnia 16 lipca 2024 roku, <https://x.com/jarokrolewski/status/1813238606699372913> (dostęp: 22.07.2024 r.).

⁹⁶⁴ Podręcznik licencyjny PZPN na sezon 2023/2024 i następne, str. 134.

ustalających procedurę jej udzielania nie może być uznana za pomoc spełniającą wymogi efektu zachęty.

2. Organy władzy publicznej i podmioty rynku sportowego – beneficjenci w sposób niewystarczający wykorzystują ścieżkę wniosków o dokonanie notyfikacji celu ustalenia, że finansowanie jest „środkiem niestanowiącym pomocy, który jest zgłaszany Komisji dla celów pewności prawnej”.
3. Każdorazowo przed udzieleniem pomocy organ jej udzielający powinien przeprowadzić analizę obejmującą: określenie środka pomocowego oraz jego formy prawnej, ustalenie, czy środek ten stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, sprawdzenie, czy zachodzą przesłanki uznania pomocy za dozwoloną, względnie dopuszczalną na mocy przepisów TFUE lub prawa wtórnego (pomoc *de minimis*, wyłączenia grupowe). Jeśli zostanie ustalone, że środek może choćby potencjalnie wchodzić w zakres niedozwolonej pomocy państwa, zalecane jest dokonanie notyfikacji, choćby dla celów pewności prawnej.
4. Działalność sądów krajowych oraz organów administracji publicznej pełniących czynności nadzorcze wobec jednostek samorządu terytorialnego należy uznać za niewystarczające, podobnie jak i działania Komisji. Sądy krajowe nie podejmą czynności bez skargi właściwego podmiotu (konkurenta rynkowego), zaś organy administracji publicznej bez wytycznych w zakresie pomocy państwa orzekają niejednolicie oraz nieregularnie. Wszczęcie postępowania przed Komisją może natomiast nastąpić jedynie z urzędu lub w drodze skargi uprawnionego podmiotu – konkurenta rynkowego. Problem związany z brakiem złożenia skargi przez konkurenta rynkowego uwidacznia się tym bardziej w sytuacji, w której okaże się, że podmioty rynku sportowego potrzebują siebie nawzajem, aby zapewnić rywalizację w sporcie, co znacząco utrudnia egzekwowanie zasad pomocy państwa.
5. Wsparcie udzielane na rzecz podmiotów rynku sportowego, szczególnie amatorskich oraz młodzieżowych znajduje wysoki poziom poparcia społecznego. Może to powodować zwiększoną chęć udzielania wsparcia podmiotom rynku sportowego – przedsiębiorcom przez administrację gospodarczą.
6. Konieczne jest wprowadzenie zmian w systemie udzielania, nadzorowania oraz monitorowania pomocy państwa w Polsce oraz na Węgrzech. W obecnym stanie faktycznym oraz prawnym zauważalne są różnice w sposobie regulacji udzielania pomocy państwa oraz w poziomie przejrzystości udzielanego wsparcia. W odniesieniu do Hiszpanii oraz Królestwa Niderlandów zalecane jest dalsze monitorowanie efektów

wprowadzonych rozwiązań prawnych zwiększających przejrzystość udzielania pomocy, nie wykluczając wprowadzenia dalej idących zmian.

7. Bez zmian dotyczących zwiększenia przejrzystości w systemie pomocy oraz poszerzenia zakresu przedmiotowego monitorowania kontrola i nadzór nad pomocą państwa (przynajmniej w sektorze sportu) są niemożliwe. Warte rozważenia jest stworzenie dyrektywy, która nakazywałaby wszystkim państwom członkowskim stworzenie rejestrów umów, dotacji czy innych przekazywanych środków pochodzących z zasobów państwowych na rzecz beneficjentów – w tym przedsiębiorstw. Kwestią dyskusyjną byłoby ustanowienie dolnego progu kwotowego, który powodowałby obowiązek zamieszczenia takiej umowy bądź informacji o udzielonym wsparciu lub jego równowartości, natomiast niewątpliwą zaletą takiego rozwiązania byłoby to, że powszechnie dostępne byłyby informacje o wszystkich środkach pochodzących z zasobów państwowych, a nie tylko tych, co do których istnieje przekonanie, że stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Przeprowadzone badanie ankietowe świadczy jednak jasno o tym, że potrzeba społeczna związana z jawnością i przejrzystością istnieje.
8. W nawiązaniu do stosowanych na rynku sportowym środków oraz form udzielania wsparcia wysoce zalecane jest wydanie przez Komisję ogólnych wytycznych w przedmiocie pomocy państwa na rynku sportowym, w szczególności ze wskazaniem kryteriów pomagających zidentyfikować istnienie pomocy państwa oraz wskazaniu sytuacji, w których ta pomoc jest niedozwolona. Uzupełniająco zaleca się krajom członkowskim Unii Europejskiej wydanie własnych wytycznych dotyczących podejmowania decyzji o wsparciu podmiotów rynku sportowego w sektorze sportu. Przedmiotowe wytyczne możliwe do wdrożenia przez państwa członkowskie wydane przez Komisję bądź przez same państwa członkowskie, skierowanych do organów władzy publicznej (rząd, samorząd, osoby zarządzające podmiotami rynku sportowego, osoby zarządzające spółkami komunalnymi oraz spółkami Skarbu Państwa) powinny zawierać:
 - a. Dokładne objaśnienie pojęcia pomocy państwa, wskazanie warunków, w których wsparcie jest zgodne z rynkiem wewnętrznym, jak również przybliżenie sposobu praktycznego zastosowania notyfikacji, w szczególności notyfikacji dokonywanej dla celów pewności prawnej;

- b. Przedstawienie przystępnego w zastosowaniu wzorca procedury postępowania przeznaczonego dla podmiotów udzielających wsparcia w sprawach pomocy państwa w sporcie;
- c. Narzędzia zmierzające do ograniczenia wsparcia na rzecz podmiotów rynku sportowego prowadzących działalność gospodarczą, co doprowadziłoby do zminimalizowania ryzyka wystąpienia niedozwolonej pomocy państwa, w szczególności poprzez wskazanie, wobec jakich dokładnie podmiotów rynku sportowego znajdują zastosowanie przepisy dotyczące pomocy państwa oraz obowiązki związane z notyfikacją;
- d. Narzędzia ułatwiające zarządzanie ryzykiem w zakresie udzielania wsparcia – w szczególności w kontekście zaangażowania finansowego organów władzy publicznej w stadiony sportowe;
- e. Przedstawienie dopuszczalnych prawem konkurencji form wsparcia, z podziałem na:
 - i. Finansowanie infrastruktury sportowej (wsparcie budowy stadionu, zakup i wynajem/dzierżawa stadionu, dofinansowanie do kosztów eksploatacji stadionu), z wylistowaniem warunków, w których infrastruktura sportowa stanowić będzie korzyść dla całej społeczności lokalnej (organizacja wydarzeń publicznych, zapewnienie infrastruktury dla działalności różnego rodzaju, powszechny i niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury). Co do zasady wykluczone jest zawieranie umów najmu bądź dzierżawy, które czyniłyby z podmiotu rynku sportowego jedyne go użytkownika infrastruktury;
 - ii. Wsparcie na infrastrukturalną pomoc operacyjną – poprzez dokładne przedstawienie zasad z rozporządzenia dotyczącego wyłączeń blokowych, w jakich wsparcie może być udzielane;
 - iii. Pomoc na ratowanie i restrukturyzację – z dokładnym przedstawieniem warunków jej udzielania, z uwzględnieniem specyfiki sektora sportowego (np. poprzez uwzględnienie faktu, że przy upadłości podmiotu rynku sportowego stadion będący własnością jednostki samorządu terytorialnego pozostałby bez użytkownika/zarządcy);
 - iv. Wsparcie edukacji sportowej (szkolenia sportowego młodzieży) – poprzez wprowadzenie rozwiązań zapewniających, że wsparcie będzie przyznawane na pokrycie rzeczywistych kosztów działań edukacyjnych

i aby nie doszło do nadmiernej rekompensaty rozumianej jako wystąpienie zysku u podmiotu będącego beneficjentem wsparcia bądź przeznaczenia przyznanych środków na inne cele (subsydiowanie skróśne);

- v. Rekompensatę finansową za świadczenie usług promocji (miasta bądź regionu) oraz realizacji projektów społecznych na zlecenie organu władzy publicznej (współpraca w projektach profilaktyki społecznej, współpraca ze szkołami). W wytycznych należałoby wskazać, że takie działania są dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, gdzie rekompensata finansowa będzie nie większa niż koszty wykonania takiej usługi. W przypadku promocji miasta bądź regionu rekompensata mogłaby zostać przyznana za działania, które przynoszą korzyść samorządowi lokalnemu w zakresie zwiększania rozpoznawalności miasta bądź regionu, przy czym wynagrodzenie musi być proporcjonalne do wartości świadczenia, które ma zostać spełnione i obliczana w sposób przejrzysty na podstawie kosztów poniesionych przez podmiot rynku sportowego przy realizacji świadczenia. W przypadku realizacji projektów społecznych na zlecenie organu władzy publicznej przekazane środki, podobnie jak w działaniach promocyjnych, również muszą być proporcjonalne do wartości świadczeń spełnianych przez podmioty rynku sportowego. Jeśli w grę wchodzi usługi, które mogłyby być wykonane w ten sam sposób przez inne podmioty rynku sportowego, wytyczne powinny zawierać nakaz przeprowadzenia publicznej procedury udzielenia zamówienia, w której będą mogły również uczestniczyć inne podmioty rynku sportowego.

Dokument taki mógłby zostać przygotowany w procedurze szerokich konsultacji (w tym konsultacji społecznych) uwzględniających specyfikę każdego z państw członkowskich, tj. pomiędzy samorządem terytorialnym, rządem, podmiotami rynku sportowego oraz związkami sportowymi. W przypadku przygotowania krajowych wytycznych powinny również one zostać przesłane do opiniowania Komisji Europejskiej.

9. Kolejnym postulatem *de lege ferenda* jest zwiększenie kompetencji nadzorczych właściwych krajowych organów ochrony konkurencji przy ocenie środków

pomocowych, co odciążałoby Komisję w zakresie kontroli i nadzoru nad pomocą państwa. W obecnym kształcie bowiem główną funkcję policyjno-ochronną pełni Komisja, uzupełniająco pełnią ją zaś krajowe organy ochrony konkurencji, które opiniują projekt środka pomocowego przed udzieleniem wsparcia na rzecz beneficjenta (w tym dla właściwego podmiotu rynku sportowego), nie posiadają jednak bezpośrednich kompetencji nadzorczych. W obecnym stanie natomiast widoczny jest brak zasobów Komisji, które byłyby w stanie kontrolować i nadzorować pomoc państwa na rynku sportowym.

10. W obecnym stanie prawnym nie istnieją żadne sankcje dla organów władzy publicznej (administracji gospodarczej), które nie zgłosiły Komisji środka pomocowego bądź nie postąpiły zgodnie z klauzulą *standstill*. Ryzyko konieczności zwrotu pomocy obciąża wyłącznie beneficjentów, co więcej – organ władzy publicznej potencjalnie może osiągnąć zysk, gdyż pomoc zwracana jest wraz z odsetkami. Zalecane zatem jest opracowanie zmian w przepisach, które umożliwiłyby Komisji nałożenie sankcji na organ publiczny, który nie dopełnił obowiązków nałożonych przez przepisy regulujące pomoc państwa, co mogłoby potencjalnie wpłynąć na bardziej rzetelne podejście władz publicznych do udzielania pomocy, w szczególności pomocy indywidualnej. Opcjonalnie możliwe jest również zobowiązanie organów władzy publicznej do udokumentowania przeprowadzonej analizy w przedmiocie tego, czy środek pomocowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Wykaz literatury

- Adriaanse, Paul, Nemitz, Paul, *Application of EU State Aid Law in the Netherlands* [w:] The Effective Application of EU State Aid Procedures. The Role of National Law and Practice, Alphen a/d Rijn: Kluwer Law International 2007.
- Ambroziak, Adam, Pamuła-Wróbel, Katarzyna, Zenc, Robert (red.), *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia. Perspektywa podmiotu udzielającego pomocy i jej beneficjenta w Polsce*, wyd. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Antoszewski, Andrzej, Herbut, Ryszard (red.), *Leksykon politologii*, wyd. I, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004.
- Augustyniak, Łukasz, *Sankcje finansowe dla państw członkowskich Unii – realizacja funkcji kontrolnej Trybunału Sprawiedliwości UE* [w:] Kontrola Państwowa, Najwyższa Izba Kontroli, nr 65, 2020.
- Babczuk, Arkadiusz, Talik, Arkadiusz (red.) *Finansowanie sportu ze środków publicznych*, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2014.
- Bacon, Kelyn, Barrett, Joseph, Bates, Alan, Johnston, Tim, Karalis, Thomas, Kavanagh, James, Mehta, Cyrus, Neill, Emily, *European Union Law of State Aid. Third Edition*, red. Kelyn Bacon, Oxford University Press, UK, 2017.
- Badura, Marcin, Basiński, Hubert, Kałużny, Grzegorz, Wojcieszak, Marcin, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2011.
- Balwicka-Szczyrba, Małgorzata, Sylwestrzak, Anna (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2022.
- Banasiński, Cezary, Jaroszyński, Krzysztof, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, wyd. 1, Warszawa 2017.
- Banasiński, Cezary, *Rozdział I. Prawo administracyjne gospodarcze* [w:] Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne, red. naukowa Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski, Wolters Kluwer Polska, wyd. 2, Warszawa 2023.
- Banasiński, Cezary, *Rozdział XI. Publicznoprawne aspekty ochrony konkurencji (prawo antymonopolowe i prawo pomocy publicznej)* [w:] Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne, red. naukowa Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski, Wolters Kluwer Polska, wyd. 2, Warszawa 2023.
- Barcik, Jacek, Wentkowska, Aleksandra, *Prawo Unii Europejskiej*, wyd. 1, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Bierzanek, Remigiusz, Symonides, Janusz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. 8 zmienione, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Blicharz, Rafał, *Pomoc publiczna* [w:] Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu, red. Jan Grabowski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice 2008.
- Blicharz, Rafał, Horubski, Krzysztof, Pawełczyk, Mirosław, *Rozdział XI. Prawo konkurencji w systemie publicznego prawa gospodarczego* [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom 8B, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2018.

- Blicharz, Rafał, *Ważenie wartości w publicznym prawie gospodarczym* [w:] Aksjologia publicznego prawa gospodarczego, red. Andrzej Powalowski, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Błachucki, Mateusz, *Kontrola przedsiębiorcy w prawie pomocy publicznej* [w:] Kontrola działalności gospodarczej, M. Pawełczyk, R. Stankiewicz (red.), Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, Warszawa 2013.
- Błaś, Adam, *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] Boć J. (red.), Prawo administracyjne, Kolonia Limited, wyd. 13, Wrocław 2010.
- Boć, Jan, *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)* [w:] System prawa administracyjnego, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, t. 5: Prawne formy działania administracji, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Borucka-Arctowa, Maria (red.) *Społeczne poglądy na funkcje prawa*, Polska Akademia Nauk – Instytut Państwa i Prawa, Ossolineum 1982.
- Brodecki, Zdzisław (red.) *Wielka Encyklopedia Prawa – Tom III Prawo Unii Europejskiej*, wyd. Fundacja Ubi Societas Ibi Ius, Warszawa 2014.
- Bryzek, Robert, *Komentarz do art. 68* [w:] Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz, red. naukowa Dorota Karkowska, Wolters Kluwer, wyd. 1, Warszawa 2021.
- Cajsel, Wiktor, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2011.
- Chełmoński, Adam, *Zasady ogólne prawa publicznego* [w:] Administracyjne prawo gospodarcze, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Chróścielewski, Wojciech, *Imperium a gestia działania gestia w działaniach administracji publicznej (W świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, Państwo i Prawo, z. 6, 1995 r.
- Cyndecka, Małgorzata, *Transparency Directive of 1980* [w:] The Market Economy Investor Test in EU State Aid Law: Applicability and Application, Kluwer Law International B.V., 2016.
- Dawidowicz, Wacław, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu. t. 1. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965.
- Długosz, Tomasz, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz do art. 45* [w:] Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz, red. Grzegorz Kozieł, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Długosz, Tomasz, *Państwo jako podmiot gospodarczy w prawie Unii Europejskiej – rozważania w kontekście spółki Skarbu Państwa* [w:] Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie. Tom II, red. M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka, Warszawa 2020.
- Długosz, Tomasz, Oplustil, Krzysztof (red.) *Publiczne prawo gospodarcze*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2023.
- Doliwa, Adam, *Rozdział 1. Ogólna charakterystyka prawa gospodarczego prywatnego* [w:] Prawo gospodarcze prywatne. Podstawowe instytucje, red. Teresa Mróz, Mirosław Stec, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Dubel, Lech, *O pojęciu i istocie państwa* [w:] Nauka o państwie i polityce, Lech Dubel, Jarosław Kostrubiec, Grzegorz Ławnikowicz, Zbigniew Markwart, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022.

Dudzik, Sławomir, *Bezpośrednia skuteczność przepisów prawa wspólnotowego dotyczących pomocy państwa dla przedsiębiorstw* [w:] Państwo i Prawo 2000, zeszyt 7.

Dudzik, Sławomir, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2002.

Dudzik, Sławomir, *Współpraca państw członkowskich i instytucji wspólnotowych w sprawach pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Zagadnienia podstawowe* [w:] Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2004, nr 1.

Dobaczewska, Anna, *Jawność i efektywność pomocy publicznej jako przyczynek do naprawy finansów publicznych* [w:] Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych, red. Jan Głuchowski, Alicja Pomorska, Jolanta Szolno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.

Dobaczewska, Anna, *Formy finansowania przedsiębiorców w świetle prawa pomocy publicznej*, Difin SA, Warszawa 2013.

Dobaczewska, Anna, *Zasady i klauzule udzielania pomocy publicznej* [w:] Prawo gospodarcze publiczne, red. Andrzej Powalowski, C.H. Beck, wyd. 5, Warszawa 2020.

Etel, Maciej, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2012.

Flynn, Leo, Pearesi, Nicola, Siaterli, Christina, Van de Castele, Koen (red.) *EU Competition Law – Volume IV State Aid, Second edition, Book two*, Claeys & Casteels Law Publishers, 2016.

Foks, Jacek, *Stypendia sportowe – zagadnienia publicznoprawne*, Sport Wyczynowy 2002, nr 11-12.

Frotscher, Werner, Urs, Kramer, *Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht*, C.H. Beck, wyd. 8, 2024.

Garcia, Borja, Vermeersch, An, Weatherill, Stephen, *A New Horizon in European Sports Law: The Application of the EU State Aid Rules meets the Specific Nature Of Sport* [w:] European Competition Journal, nr 13(1), 2017.

Gola, Jan, *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2021.

Góralczyk, Wojciech, Sawicki, Stefan, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Podręczniki Lexis Nexis, wyd. 15, Warszawa 2013.

Gronkiewicz-Waltz, Hanna, Wierzbowski, Marek (red.) *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 2, Warszawa 2023.

Grzegorzewska, Beata, Pamuła-Wróbel, Katarzyna, *Podstawowe pojęcia i system źródeł prawa pomocy publicznej* [w:] Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia. Perspektywa podmiotu udzielającego pomocy i jej beneficjenta w Polsce, red. Adam A. Ambroziak, Katarzyna Pamuła-Wróbel, Robert Zenc, wyd. 1 Wolters-Kluwer, Warszawa 2020.

Grzybczyk, Katarzyna (red.) *E-sport. Prawne aspekty*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2021.

Gutowski, Maciej, *Nieważność czynności prawnej*, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2008.

Gutowski, Maciej (red.) *Kodeks cywilny. Tom III. Komentarz do art. 627-1088*, wyd. 3, C.H. Beck, 2022.

Guziński, Maciej, *Środki prawne w ustawie – Prawo zamówień publicznych (wybrane zagadnienia)* [w:] Środki prawne publicznego prawa gospodarczego, red. Leon Kieres, Kolonia Limited, Wrocław 2007.

Guziński, Maciej, *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym* [w:] Administracyjne prawo gospodarcze, Kolonia Limited, Wrocław 2009.

Gwiazda, Adam, *Bodźce finansowe dla przemysłu spożywczego Unii Europejskiej*, Wspólnoty Europejskie, nr 4 (32), 1994.

Habryn-Chojnacka, Ewa, Habryn-Chojnacka, *Komentarz do art. 555 ustawy* [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. Mariusz Załucki, C.H. Beck, wyd. 3, Warszawa 2023.

Haslinger, Birgit, *Part XI: Article 109 TFEU* [w:] European State Aid Law. A Commentary, red. Franz Jürgen Säcker, Frank Montag, Bloomsbury Publishing, wyd. 1, 2016.

Hauser, Roman, Niewiadomski, Zygmunt, Wróbel, Andrzej (red.) *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego, Tom 8A*, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2018.

Hauser, Roman, Niewiadomski, Zygmunt, Wróbel, Andrzej (red.) *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego, Tom 8B*, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2018.

Izdebski, Hubert, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003.

Izdebski, Hubert, Łazarska, Aneta, *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników – teoria i praktyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Iwanek, Jan, *Prawno-konstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii* [w:] J. Iwanek (red.), *Oblicza decentralizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996.

Jakimowicz, Wojciech, *Część pierwsza. Zagadnienia ogólne* [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. Jan Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Jalowietzki, Dieter, Jaros, Krzysztof, Klaue, Siegfried, Vennemann, Hans-Peter, *Wspólnotowe reguły prawa konkurencji i ich znaczenie dla polskich sędziów*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ISBN 978-83-60632-06-2, Warszawa 2007.

Janas, Rafał, *Na jednym jadał wozie...? Relacja pomiędzy pomocą państwa a polityką spójności* [w:] *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. Bartłomiej Kurcz, C.H. Beck, Warszawa 2009.

Jankowska, Agnieszka, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych: zasady i ograniczenia udzielania*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, wyd. 1, Warszawa 2005.

Jara, Zbigniew (red.) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 27, C.H. Beck, 2023.

Jaworska-Dębska, Barbara, *Umowy we współczesnej administracji* [w:] *Umowy w administracji*, red. Ludmiła Dziewięcka-Bokun, Jan Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2008.

Jaworski, Zygmunt, *Sport z dystansu. Fakty i refleksje*, Warszawa 2015.

- Jedel, Joanna, Kończak, Jarosław, *Rynek sportu i sponsoringu sportowego w Polsce*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu, Gdańsk 2019.
- Jellinghaus, Steven, Janssen, Jolande, Schwartz, Dennis, van Drongelen, Harry, *Sports Law in the Netherlands*, 2nd ed. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law International, 2022.
- Kabza, Jakub, *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2014.
- Kahl, Wolfgang, *Gwarantowanie wykonywania zadań przez podmioty publiczne i prywatne poprzez „nadzór państwa”* [w:] *Ius publicum Europeum: Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów*, Warszawa 20-22 września 2001 r.: referaty i głosy w dyskusji, Warszawa 2003.
- Kalinowski, Marek, *Pomoc państwa dla przedsiębiorców w prawie Unii Europejskiej a podatki bezpośrednie*, TNOiK, Toruń 2016
- Kamiński, Marcin, *Publicznoprawne obowiązki informacyjne w sferze norm publicznego prawa gospodarczego na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] *Informacje gospodarcze. Studium prawne*, red. Anna Walaszek-Pyziół, C.H. Beck. wyd. 1, Warszawa 2018.
- Kaznowski, Andrzej, Stasiak, Mikołaj [w:] A. Kaznowski, M. Stasiak, *Komentarz do rozporządzenia nr 651/2014 uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*, wyd. III, LEX/el. 2023.
- Kállay, László, Takács, Tibor, *The impact of public subsidies on investment and growth: Policy about evaluation, selection and monitoring* [w:] *Journal of Policy Modeling*, Elsevier B.V, Volume 45, Issue 5, September–October 2023.
- Kiczka, Karol, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław 2006.
- Kiczka, Karol, *Prawo administracyjne gospodarcze w systemie prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. Jan Zimmermann, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- Kiczka, Karol, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców* [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, Andrzej Borkowski, Adam Chełmoński, Maciej Guziński, Karol Kiczka, Leon Kieres, Tadeusz Kocowski, Marek Szydło, Kolonia Limited, wyd. 3, Wrocław 2009.
- Kiczka, Karol, *Administracja gospodarcza – pojęcie* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, Tom 8A, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, wyd. 2, Warszawa 2018.
- Kiczka, Karol, *Unijne uwarunkowania publicznego prawa gospodarczego* [w:] *Studia Prawa Publicznego*, nr 1 (45), 2024.
- Kijowski, Dariusz, *Pojęcie prawnych form działania administracji* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2016.
- Kijowski, Dariusz, *Rozdział V. Uprawnienia administracyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*. Tom 7, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2017.

Kobus, Anna, *Windykacja pomocy publicznej przyznanej niezgodnie z zasadami wspólnego rynku w świetle prawa wspólnotowego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego nr 03/2010, Warszawa 2010.

Kociubiński, Jakub, *Pojęcie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w prawie o konkurencji UE*, EPS 2011, nr 8.

Kocowski, Tadeusz, § 6. *Działalność gospodarcza* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*. Tom 8A System Prawa Administracyjnego red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2013.

Kokocińska, Katarzyna, *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju* [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. naukowa Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009.

Kokocińska, Katarzyna, *Metoda regulacji stosunków prawnych w obszarze publicznego prawa gospodarczego (niejednorodność norm proceduralnych)* [w:] *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, red. naukowa Bożena Popowska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2013.

Kokocińska, Katarzyna, *Regulowanie normami prawa prowadzenia polityki rozwoju celów zamówień publicznych* [w:] *Modernizacja zamówień publicznych. Geneza nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych z 22 czerwca 2016 roku*, red. Michał Kania, Paweł Nowicki, Agnieszka Piwowarczyk, Wydawnictwo Ius Publicum, Warszawa 2017.

Kokocińska, Katarzyna, *Problematyka form typu konsensualnego w działalności administracji publicznej* [w:] *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium porównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*, red. Rafał Szczepaniak, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020.

Kornobis-Romanowska, Dagmara (red.) *Prawo rynku wewnętrznego. Tom 7. System Prawa Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

Kosikowski, Cezary, *Prawne aspekty zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych. Referat na seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa, 30 listopada 2005.

Kosikowski, Cezary, Etel, Maciej, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2014.

Kowalczyk, Barbara, *Prawne formy działania w unijnym prawie administracyjnym* [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. Robert Grzeszczak, Aleksandra Szczerba-Zawada, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, Warszawa 2016.

Kowalewska, Ewa, *Komentarz do art. 94* [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Zbigniew Ofiarski, Wolters Kluwer Polska, wyd. 2, Warszawa 2020.

Kozieł, Grzegorz, *Komentarz do art. 3* [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. Grzegorz Kozieł, C.H. Beck, 2019.

Kozieł, Grzegorz, *Prosta spółka akcyjna. Komentarz do art. 300¹–300¹³⁴ KSH*, wyd. 1, C.H. Beck, Warszawa 2020.

Krawiec, Grzegorz, *Europejskie prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

- Krukowski, Józef, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Towarzystwo Naukowe KUL, wyd. 2, Lublin 2004.
- Krześniak, Eligiusz Jerzy, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2020.
- Krzyżewski, Tomasz, *Zakaz konkurencji w polskim i unijnym prawie antymonopolowym*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Warszawa 2020.
- Kulesza, Michał, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, Samorząd Terytorialny, nr 12, 2009.
- Kurcz, Bartłomiej, *Komentarz do art. 107 [w:] Kowalik-Bańczyk, Krystyna, Szwarc-Kuczer, Monika, Wróbel, Andrzej (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, wyd. 1, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Lipowicz, Irena, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXVIII – zeszyt 4 – 2016.
- Lubeńczuk, Grzegorz, Wołoszyn-Cichocka Agnieszka, Zdyb, Marian, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, wyd. 1, C.H. Beck, 2019.
- Łętowski, Janusz, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990.
- Machnikowski, Piotr, *Swoboda umów według art. 353¹ KC – konstrukcja prawna*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Makowska, Katarzyna, *Finansowanie klubów sportowych na gruncie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym [w:] Finansowanie sportu ze środków publicznych*, red. Arkadiusz Babczuk, Arkadiusz Talik, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Małecki, Jerzy, *Bodźce i sankcje prawnofinansowe*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok XLIII – zeszyt 1 – 1981.
- Matan, Andrzej, Ziemiński, Krystian, *1.2.3.3. Kompetencje kontrolne oraz nadzorcze r.i.o. – uwagi ogólne [w:] System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom 3. Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, red. naukowa Irena Lipowicz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022.
- Matuszak, Michał, *Umowa o pracę sportową*, wyd. 1, Warszawa 2023.
- Maziarz, Aleksander, *Rozdział IX. Antykonkurencyjne działania i środki państwowe [w:] Reguły konkurencji Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Miemieć, Marcin, *Umowa administracyjna według prawa niemieckiego [w:] Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. Jerzy Korczak, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2023.
- Miotk, Anna, *Ekwiwalent reklamowy – przeszłość, która się kończy [w:] Public relations. Nowe trendy*, red. Karina Stasiuk-Krajewska, Zbigniew Chmielewski, Dariusz Tworzydło, Newslime sp. z o.o., Rzeszów 2013.

Misiąg, Wojciech, Niedzielski, Adam, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego* [w:] Zeszyty Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, 2001, nr 29.

Misiąg, Wojciech, *Komentarz do art. 131 ustawy* [w:] Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, red. Wojciech Misiąg, C.H. Beck. wyd. 3, Warszawa 2019.

Nemes, András, *Sports Law in Hungary*, Second ed. Kluwer Law International 2018.

Nicolaides, Phedon, *The Evolving Interpretation of Article 107(3)(b) TFEU* [w:] European State Aid Law Quarterly (ESTAL), vol. 21, no. 1, 2022, str. 31-42.

Niemczuk, Przemysław, Pelewicz, Grażyna, Sowa, Bożena, *Komentarz do art. 221 ustawy* [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, red. dr Agnieszka Mikos-Sitek, C.H. Beck, wyd. 15, Warszawa 2023.

Niwiński, Radosław, *Oznaczanie klubów sportowych – dodatek „sportowa spółka akcyjna”*, Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A. Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne 2016, Nr 8(2).

Nowak, Paula, *Władza publiczna podmiotów prywatnych*, Kraków 2022.

Ogiegło, Leszek, *Komentarz do art. 876* [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450-1088, red. Krzysztof Pietrzykowski, C.H. Beck, wyd. 8, Warszawa 2015.

Page, Alan, *Public Undertakings, the New Directive on the Transparency of Financial Relations between Member States and Public Undertakings* [w:] 5 European Law Review, 1980.

Panasiuk, Andrzej, *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, Państwo i Prawo, R. 63, z. 2 (2008).

Pawłowski, Sławomir, *Umowa publicznoprawna – niewykorzystana szansa*, Acta Iuridica Resoviensia, nr 4 (35) 2021, str. 320-332.

Papp, Mónika. *The Application of EU State Aid Rules in Hungary: an overview of individual Commission decisions (2004–2012)*, 2014, dostęp: http://real.mtak.hu/11527/1/papp_monika_Application_tanulmany.pdf.

Pawełczyk, Mirosław, *Pomoc publiczna* [w:] Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu, red. naukowa Rafał Blicharz, Wolters Kluwer, wyd. 2, Warszawa 2017.

Pawłowicz, Krystyna, *Prawne formy działania administracji gospodarczej – kierunki zmian i próba oceny* [w:] Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej, red. naukowa Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009.

Piecha, Jacek, Stankiewicz, Rafał, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego. Zakaz i nakaz* [w:] Prawo administracyjne, red. Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski, Wolters Kluwer, wyd. 3, Warszawa 2022.

Podsiadło, Piotr, *Finansowanie pomocy publicznej na ochronę środowiska w Unii Europejskiej – zagadnienia interpretacyjne* [w:] Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 437, 2016.

Popowska, Bożena, Strzelbicki, Michał, *Publiczne prawo gospodarcze. Część ogólna oraz prawo prywatnej i publicznej działalności gospodarczej. Kompendium*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008.

Popowska, Bożena, *Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej* [w:] Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej, red. naukowa Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009.

Popowska, Bożena, *Nowe procedury publicznego prawa gospodarczego. Problem gwarancji procesowych dla podmiotów działalności gospodarczej* [w:] Acta Universitatis Wratislaviensis, Tom 114 (2018): Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa profesora Leona Kieresa, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.

Postuła, Igor, Werner, Aleksander, *7. Monitoring udzielania pomocy publicznej* [w:] I. Postuła, A. Werner, Prawo pomocy publicznej, Wydawnictwo LexisNexis, wyd. 1., Warszawa 2008.

Powałowski, Andrzej, *Rozdział III. Działalność gospodarcza i jej cechy* [w:] Nowe prawo przedsiębiorców, dr hab. Anna Dobaczewska, dr hab. Andrzej Powałowski, dr Hanna Wolska, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2018.

Pyziół, Wojciech, *Rozdział V. Pożyczka* [w:] Prawo zobowiązań – część szczegółowa. Tom 8, red. Janina Panowicz-Lipska, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2011.

Rabska, Teresa, *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego* [w:] Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej, red. naukowa Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009.

Rabska, Teresa, *Prawo administracyjne a publiczne prawo gospodarcze (kilka dyskusyjnych refleksji)* [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, red. Jerzy Supernat, Wrocław 2009.

Redelbach, Andrzej, Wronkowska, Sławomira, Ziemiński, Zygmunt, *Zarys teorii państwa i prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

Rippel-Szabó, Péter, *The Sports Law Review: Hungary* [w:] The Sports Law Review. Fourth Edition, red. András Gurovits, Law Business Research Ltd., Londyn 2018.

Rischka-Słowik, Beata, *Konstytucja sportu w Unii Europejskiej*, wyd. 1, C.H. Beck, 2014.

Robaczyński, Wojciech, *Rozdział IV. 2. Charakterystyka stosunku prawnego wynikającego z umowy sponsorskiej* [w:] System Prawa Prywatnego – Tom 9. Prawo zobowiązań – umowy nienazwane, red. Wojciech Jan Katner, C.H. Beck, wyd. 4, Warszawa 2023.

Rodríguez Miguez, José Antonio, *Las ayudas públicas en la nueva Ley de Defensa de la Competencia*, Noticias de la Unión Europea 300, 2010, str. 45-57.

Rutkiewicz, Krzysztof, *System kontroli i egzekwowania prawa pomocy publicznej w Unii Europejskiej – kompetencje Komisji Europejskiej i jej współpraca z sądami państw członkowskich w latach 2000–2010* [w:] Ekonomia i Prawo, Tom IX, nr 2/2012, ISSN 1898-2255.

Rzotkiewicz, Marek, *Rozdział 4. Proceduralne aspekty udzielania pomocy publicznej* [w:] Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia. Perspektywa podmiotu

udzielającego pomocy i jej beneficjenta w Polsce, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2020.

Santa Maria, Alberto (red.), *Competition and State Aid. An Analysis of the EU Practice*, wyd. 2, Kluwer Law International BV, 2015.

Sarna, Alicja, *Rozdział I. Zobowiązania podatkowe* [w:] Meritum. Podatki 2021, red. Aleksander Kaźmierski, Wolters Kluwer, wyd. 19, Warszawa 2021.

Schina, Despina, *State aids under the EEC treaty, articles 92 to 94*, Oxford: ESC Publishing, 1987.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, *Dogmatyka prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska, 2022.

Sidorkiewicz, Krzysztof, *Współczesne ujęcie funkcji państwa* [w:] Studia Elbląskie XI/2010.

Siemion, Katarzyna, *Umowa o profesjonalne uprawianie piłki nożnej*, Białystok 2020.

Sieradzka, Małgorzata, Zdyb, Marian, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska S.A., Warszawa 2013.

Skoczny, Tadeusz, (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 2, Legalis, Warszawa 2014.

Spyra, Marcin, Włodyka, Stanisław, *Rozdział 2. Ogólna charakterystyka umów handlowych* [w:] Prawo umów handlowych. Tom 5A. System Prawa Handlowego, red. Mirosław Stec, wyd. 1, C.H. Beck, Warszawa 2020.

Starościak, Jerzy, *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977.

Stoczkiewicz, Marcin, *Formy i zakres pomocy państwa. Wybrane zagadnienia* [w:] Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej, red. naukowa Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009.

Strzyczkowski, Kazimierz, *Prawo gospodarcze publiczne*, Lexis Nexis Polska sp. z o.o., wyd. 6, Warszawa 2011.

Strzyczkowski, Kazimierz, *Prawo gospodarcze publiczne*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 7, Warszawa 2023.

Supernat, Jerzy, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.

Szczepaniak, Rafał, *I. Wprowadzenie. Swoboda umów w sektorze publicznym ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń polskich i niemieckich* [w:] Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium prawoporównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego, red. Rafał Szczepaniak, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020.

Szczepaniak, Rafał, *Konstytucyjne zasady i wartości a swoboda umów podmiotów publicznych* [w:] Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium prawoporównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego, red. Rafał Szczepaniak, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020.

- Szczepaniak, Rafał, *Skutki prawne przekroczenia granic swobody umów w sektorze publicznym* [w:] Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium prawno-porównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego, red. Rafał Szczepaniak, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020.
- Szewczyk, Ewa, Szewczyk, Marek, *Generalny akt administracyjny*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 1, Warszawa 2014.
- Sznajder, Andrzej, *Charakterystyka rynku sportu profesjonalnego*, Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics, Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, nr 10, 2007.
- Sznajder, Andrzej, *Marketing sportu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.
- Szwajdler, Paweł, *Granice negatywnej harmonizacji podatków bezpośrednich w prawie Unii Europejskiej*, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2021.
- Szpunar, Maciej, Pacuła, Krzysztof, *Ochrona prawna przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] Prawo Unii Europejskiej, red. Jacek Barcik, Robert Grzeszczak, C.H. Beck., Warszawa 2022.
- Szydło, Marek, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Ura, Edward, Ura, Elżbieta, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
- Ura, Elżbieta, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, wyd. 4, Warszawa 2021.
- Uruszczak, Wacław, *Historia państwa i prawa polskiego (966-1795)*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 4, Warszawa 2021.
- Van den Bogaert, Stefan, Vermeersch, An, *Sport and the European Union: A Tale or Uneasy Bedfellows?* [w:] European Law Review, nr 31(6), 2006.
- Van Maren, Oskar, Van Rompuy, Ben, *EU Control of State Aid to Professional Sport: Why Now?* [w:] The Legacy of Bosman. Revisiting the Relationship Between EU Law and Sport, red. Antoine Duval, Ben van Rompuy, Springer 2016.
- Vermeersch, An, *Specificity of sport* [w:] Research handbook on EU Sports Law and Policy, red. Jack Anderson, Richard Parrish, Borja Garcia, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2018.
- Walczak, Piotr, *Komentarz do art. 128* [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych, red. Piotr Walczak, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2021.
- Wasilewski, Andrzej, *Zapewnienie realizacji zadań publicznych i prywatnych poprzez „nadzór państwowy” – z prawnego punktu widzenia*, Ius publicum Europeum: Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów, Warszawa 20-22 września 2001 r.: referaty i głosy w dyskusji, Warszawa 2003.
- Wierzbicki, Janusz, *Komentarz do art. 126 ustawy* [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, red. Agnieszka Mikos-Sitek, C.H. Beck, wyd. 15, Warszawa 2023.
- Wierzbicki, Janusz, *Komentarz do art. 127 ustawy* [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, red. Agnieszka Mikos-Sitek, C.H. Beck, wyd. 15, Warszawa 2023.

Wierzbowski, Marek, Wiktorowska, Aleksandra, *Prawne formy działania administracji* [w:] Prawo administracyjne, red. Marek Wierzbowski, Wydawnictwa Prawnicze PWN, wyd. 2, Warszawa 1999.

Wikłański, Bartłomiej, *Uregulowania prawne nadzoru nad pomocą publiczną* [w:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Zeszyt 112/2020, 2020.

Wilbrandt-Gotowicz, Martyna, *Umowa jako forma działania administracji publicznej (w świetle poglądów J. S. Langroda)* [w:] Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga Pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda, red. Janusz Niczyporuk, Lublin 2011.

Wojciszke, Bogdan, *Psychologia władzy* [w:] Nauka, numer 2, Biuro Upowszechniania i Promocji Nauki PAN, 2011, ISSN 1231-8515.

Wójtowicz-Dawid, Anna, *Pomoc publiczna udzielana przez gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Wróbel, Andrzej, *4.6.4. Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom 1. Samorząd terytorialny: pojęcia podstawowe i podstawy prawne funkcjonowania, red. naukowa Irena Lipowicz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022.

Wszolek, Przemysław, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Wyrozumska, Anna, *Skarga o stwierdzenie nieważności* [w:] Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji, Jan Barcz, Maciej Górka, Anna Wyrozumska, Wolters Kluwer Polska, wyd. 7, Warszawa 2023.

Ziemski, Krystian, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, wyd. 1, Poznań 2005.

Zięty, Jakub Jan, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2012.

Zimmermann, Jan, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 10, Warszawa 2022.

Zoll, Fryderyk, *Rzymskie prawo prywatne (Pandekta), t. 2A. Część ogólna*, wydanie czwarte poprawione, Nakładem Księgarni J. Czerneckiego, Warszawa–Kraków 1920, s. 4.

Żmigrodzki, Marek (red.), *Encyklopedia politologii, Tom I. Teoria Polityki*, Zakamycze 1999.

Żurawik, Artur, *Wykłady w prawie gospodarczym*, C.H. Beck, wyd. 1, Warszawa 2021.

Wykaz orzecznictwa

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego:

1. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88.

Orzeczenia Sądu Najwyższego:

1. Uchwała Sądu Najwyższego (7) z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. III CZP 48/11.
2. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2015 roku, sygn. III SK 30/14.
3. Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 17 września 2015 roku, sygn. II CSK 581/14.
4. Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 24 maja 2017 roku, sygn. I UK 247/16.

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego:

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 21 maja 2003 roku, sygn. I SA/Wr 959/01.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2007 r., sygn. II GSK 303/06.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2008 roku, sygn. II FSK 789/07.
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2010 r., sygn. II OSK 1476/10.
5. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2015 roku, sygn. II FPS 1/15.
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2018 r., sygn. I FSK 465/16.
7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. II FSK 183/16.
8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. II FSK 184/16.
9. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. II FSK 185/16.
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. II FSK 186/16.

Orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego:

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 19 lipca 2006 r., sygn. I SA/Gl 927/06.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2013 r., sygn. I SA/Kr 84/13.

Orzeczenia sądów apelacyjnych:

1. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2004 roku, sygn. VI ACa 709/03.
2. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 23 marca 2007 roku, sygn. I ACa 56/07.
3. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2007 r. sygn. VI ACa 848/07.

Orzeczenia sądów okręgowych:

1. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 21 stycznia 1998 roku, XVII Ama 55/97.
2. Wyrok Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 18 grudnia 2002 roku, sygn. XVII Ama 19/01.
3. Wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 4 lipca 2014 r., sygn. I C 759/08.

Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej:

1. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 1964 r. w sprawach połączonych 90/63 i 91/63, Europejska Wspólnota Gospodarcza przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga i Królestwu Belgii, EU:C:1964:80.
2. Wyrok ETS z dnia 11 grudnia 1973 roku, w sprawie 120/73, Lorenz przeciwko Republika Federalna Niemiec.
3. Wyrok Trybunału z dnia 12 grudnia 1974 roku w sprawie 36/74 BNO Walrave i L.J.N. Koch przeciwko Association Union cyclinge internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie i Federación Española Ciclismo, ECLI:EU:C:1974:140, European Court Reports 1974 -01405.
4. Wyrok ETS z dnia 22 marca 1976 roku w sprawie 74/76, Iannelli & Volpi SpA v Ditta Paolo Meroni.
5. Wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 1976 roku, Gaetano Donà przeciwko Mario Mantero, sprawa 13-76, ECLI:EU:C:1976:115.
6. Wyrok Sądu z dnia 22 marca 1977 roku, sygn. C-78/76 Steinike & Weinlig przeciwko Republice Federalnej Niemiec, ECLI:EU:C:1977:52.
7. Wyrok Trybunału z dnia 16 listopada 1977 roku, sygn. 13/77 w sprawie GB-Inno-BM, Rec. s. 2115.
8. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia z dnia 24 stycznia 1978 roku, sygn. 82/77, Ministere public du Kingdom of the Netherlands przeciwko Jacobus Philippus van Tiggele.
9. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 1980 roku w sprawie 730/79 Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1980:209.
10. Wyrok Trybunału z dnia 29 października 1980 roku, sprawy połączone 209 do 215 oraz 218/78, Heintz van Landewyck SARL i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1980:248.
11. Wyrok Sądu z dnia 30 stycznia 1985 roku, Commission of the European Communities v French Republic, 290/83, ECLI:EU:C:1985:37.
12. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 1987 roku w sprawie 118/85 Komisja przeciwko Włochom.
13. Wyrok Trybunału z dnia 24 listopada 1987 roku, Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa 223/85, Sprawozdania Trybunału Europejskiego 1987-04617, ECLI:EU:C:1987:502.
14. Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 maja 1989 roku, 151/88, Włochy przeciwko Komisja Wspólnot Europejskich, EU:C:1989:201.
15. Wyrok Sądu z dnia 21 marca 1990 roku, sygn. C-142/87, Belgia przeciwko Komisji (Tubemeuse) [1990] Rec. 1990 I-959.
16. Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 1991 roku, Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sygn. C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142.

17. Wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 23 kwietnia 1991 roku, sygn. C-41/90 w sprawie Höfner i Elser, Rec. s. I-1979.
18. Wyrok Sądu z dnia 21 listopada 1991 roku w sprawie C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, ECLI:EU:C:1991:440.
19. Wyrok Trybunału z dnia 13 kwietnia 1994 roku, sygn. C-324/90, Republika Federalna Niemiec i Pleuger Worthington GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zbiór Orzeczeń 1994 I-01173.
20. Wyrok Sądu z dnia 6 lipca 1995 roku w sprawach połączonych T-447/93, T-448/93 i T-449/93 AITEC i inni przeciwko Komisji, ECLI:EU: T:1995:130.
21. Wyrok Trybunału z dnia 16 listopada 1995 roku, sygn. C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie i Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs przeciwko Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, ECLI:EU: C:1995:392.
22. Wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 1995 roku, sygn. C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL przeciwko Jean-Marc Bosman.
23. Wyrok Sądu z dnia 11 lipca 1996 roku, sygn. C-39/94, SFEI i in., ECLI:EU:C:1996:285.
24. Wyrok Sądu pierwszej instancji (druga izba) z dnia 12 grudnia 1996 roku, sygn. T-358/94, Air France przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.
25. Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1996 roku, sygn. T-380/94 AIUFFASS i AKT przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1996:195.
26. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 maja 1997 roku, Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich oraz Republice Federalnej Niemiec, sygn. C-355/95 P, 1997 I-02549.
27. Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (piąta izba) z dnia 30 kwietnia 1998 roku, sygn. T-214/95, Het Vlaamse Gewest (Flemish Region) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:T:1998:77.
28. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 Komisja przeciwko Włochom.
29. Wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 29 kwietnia 1999 roku, sygn. C-342/96, Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1999:210.
30. Wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 29 czerwca 1999 roku, sygn. C-256/97, Déménagements-Manutention Transport SA (DMT).
31. Wyrok Trybunału z dnia 21 września 1999 roku, sygn. C-67/96, Albany International BV przeciwko Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, ECLI:EU:C:1999:430.
32. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 2000 roku, sygn. C-176/96 w sprawie C-176/96 Jyri Lehtonen i Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL p. Fédération royale belge des sociétés de basket-ball ASBL, Zb.Orz. 2000, s. I-2681.
33. Wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych T-298/97, T-312/97 itp., Alzetta, ECLI:EU:T:2000:151.
34. Wyrok Sądu z dnia 29 sierpnia 2000 roku, sygn. T-55/99, Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:T:2000:223.
35. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2000 r. w sprawach połączonych od C-180/98 do C-184/98 Pavlov i in.
36. Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (trzecia izba) z dnia 29 września 2000 roku, sygn. T-55/99, Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.

37. Wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 19 października 2000 roku, sygn. C-15/98 oraz C-105/99, Republika Włoska (C-15/98) i Servizi Marittimi della Sardegna SpA (C-105/99) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.
38. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 marca 2001 roku, PreussenElektra AG przeciwko Schlesweg AG, C-379/98.
39. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 marca 2002 roku, sygn. C-310/99, Republika Włoch przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:2002:143.
40. Wyrok Trybunału z dnia 16 maja 2002 roku, sygn. C-482/99, Republika Francuska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zbiór Orzeczeń 2002 I-04397.
41. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r, sygn. C-280/00, Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, przy udziale Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, Zbiór Orzeczeń 2003 I-07747.
42. Wyrok Trybunału z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-261/01 i C-262/01 Van Calster i in., Rec. str. I-12249, pkt 53 i nast. oraz pkt 73.
43. Wyrok Trybunału z dnia 16 marca 2004 roku, sygn. C-264/01, C-306/01, C-354/01 i C-355/01 w sprawie AOK Bundesverband i in., Zb.Orz. s. I-2493.
44. Wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 29 kwietnia 2004 roku, sygn. C-298/00 P, Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.
45. Wyrok Sądu pierwszej instancji (piąta izba) z dnia 21 października 2004 roku, sygn. T-36/99, Lenzing AG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.
46. Wyrok Sądu z dnia 1 grudnia 2004 roku, sygn. T-27/02 KRONOFRANCE SA przeciwko Komisji, Dz.U.U.E.C.2005.31.18/2.
47. Wyrok Sądu z dnia 26 stycznia 2005 roku, sygn. T-193/02, w sprawie Laurent Piau p. Komisji Wspólnot Europejskich, Zb.Orz. 2005, s. II-209.
48. Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 15 grudnia 2005 roku, sygn. C-66/02, Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.
49. Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 10 stycznia 2006 roku, sygn. C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze przeciwko Cassa di Risparmio di Firenze SpA i inni, ECLI:EU:C:2006:8.
50. Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 15 czerwca 2006 roku, sprawy połączone C-393/04 i C-41/05, Air Liquide Industries Belgium SA przeciwko Ville de Seraing (C-393/04) oraz Province de Liège (C-41/05), Zb.Orz. I-5293.
51. Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 18 lipca 2006 roku, sygn. C- 519/04 P w sprawie David Meca-Medina i Igor Majcen przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.
52. Wyrok Sądu pierwszej instancji (druga izba w składzie powiększonym) z dnia 13 września 2006 roku, sygn. T-210/02, British Aggregates Association przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.
53. Wyrok ETS z dnia 5 października 2006 roku, C-368/04, Transalpine Ölleitung, EU:C:2006:644.
54. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 11 grudnia 2007 roku, sygn. C-280/06, w sprawie C-280/06 ETI i in., Zb.Orz. s. I-10893.
55. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 sierpnia 2008 roku, sygn. C-49/07 w sprawie Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) p. Elliniko Dimosio, ECR 2008, s. I-4863.
56. Wyrok Sądu pierwszej instancji (trzecia izba w składzie powiększonym) z dnia 18 grudnia 2008 roku, sygn. T-211/04 i T-215/04, rząd Gibraltaru przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.
57. Wyrok Sądu z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T-211/05 Włochy przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2009:304.

58. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 16 marca 2010 roku, sygn. C-325/08, Olympique Lyonnais SASP przeciwko Olivier Bernard i Newcastle UFC.
59. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 29 czerwca 2010 roku, Technische Glaswerke Ilmenau GmbH przeciwko Komisji Europejskiej, sygn. C-139/07 P, ECLI:EU:C:2010:376.
60. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-480/09 P AceaElectrabel Produzione SpA przeciwko Komisji.
61. Wyrok Sądu (ósma izba) z dnia 24 marca 2011 r. Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) i Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) przeciwko Komisji Europejskiej.
62. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 listopada 2011 roku, Komisja Europejska (C-106/09 P) i Królestwo Hiszpanii (C-107/09 P) przeciwko Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, sprawy połączone C-106/09 P i C-107/09 P, Zbiór Orzeczeń 2011 I-11113.
63. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 września 2012 roku, sygn. T-154/10, Republika Francji przeciwko Komisji Europejskiej.
64. Wyrok TSUE z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie C-288/11 Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2012:821.
65. Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 24 stycznia 2013 roku, sygn. C-73/11 P, Frucona Košice a.s. przeciwko Komisji Europejskiej.
66. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2013 r. w sprawach połączonych C-97/11 i C-03/11 Libert i inni, ECLI:EU:C:2013:288.
67. Wyrok Sądu (ósma izba) z dnia 16 września 2013 roku, sygn. T-226/09 i T-230/09, British Telecommunications plc i BT Pension Scheme Trustees Ltd przeciwko Komisji Europejskiej.
68. Wyrok Sądu z dnia 12 listopada 2013 roku, sygn. T-499/10, Komisja Europejska przeciwko MOL. kk. Wyrok Sądu (siódma izba) z dnia 3 lipca 2014 roku, sprawy połączone pod sygn. T-319/12 i T-321/12, Królestwo Hiszpanii i in. przeciwko Komisji Europejskiej.
69. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (piąta izba) z dnia 4 września 2014 roku, sygn. C-533/12 P oraz C-536/12 P, Société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNCM) SA oraz Republika Francuska przeciwko Corsica Ferries France SAS.
70. Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 14 stycznia 2015 roku, sygn. C-518/13, The Queen, na wniosek Eventech Ltd przeciwko The Parking Adjudicator, ECLI:EU:C:2015:9.
71. Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 4 czerwca 2015 roku, sygn. C-15/14 P, Komisja Europejska przeciwko MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.
72. Wyrok Trybunału (siódma izba) z dnia 25 czerwca 2015 roku, sygn. T-305/13, SACE przeciwko Komisji Europejskiej. pp. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 grudnia 2016 roku, sygn. C-20/15 P, Komisja Europejska przeciwko World Duty Free Group.
73. Wyrok Sądu (czwarta izba) z dnia 26 lutego 2019 r. Fútbol Club Barcelona przeciwko Komisji Europejskiej, sygn. T-865/16.
74. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 5 marca 2019 roku, sygn. C-349/17, Eesti Pagar AS przeciwko Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus i Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 63.
75. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 10 grudnia 2020 roku, C-160/19 P, Comune di Milano przeciwko Komisji.
76. Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 4 marca 2021 roku, Fútbol Club Barcelona przeciwko Komisji Europejskiej – odwołanie, sygn. C-362/19 P.

77. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 11 listopada 2021 roku, C-933/19 P, Autostrada Wielkopolska S.A. przeciwko Komisji.
78. Wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 21 grudnia 2021 roku, sygn. T-263/15, Gmina Miasto Gdynia, Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2021:927.

Decyzje Komisji Europejskiej:

1. Decyzja Komisji z dnia 12 stycznia 2001 roku, Deutschland Freizeitbad Dorsten, sygn. N 258/00, SG(2001), D/285046.
2. Decyzja z dnia 25 kwietnia 2001 roku w sprawie pomocy przyznanej francuskim ośrodkom treningowym (sygn. N 118/2000), skrócone zawiadomienie w OJ C 333 z 28.11.2001, s. 6.
3. Decyzja Komisji w sprawie „Subventions publiques aux clubs sportifs professionnels, France” z dnia 28 listopada 2001 roku, sygn. N118/2000, JOCE C/333/2001.
4. Decyzja Komisji z dnia 1 sierpnia 2002 roku w sprawie COMP/38.158 – Meca-Medina i Majcen v. MKOL.
5. Decyzja Komisji z dnia 29 października 2003 roku w sprawie C 10/2003 – Niderlandy – On measures in favour of non-profit harbours for recreational crafts, OJ L 34, 6.02.2004.
6. Decyzja Komisji z dnia 22 czerwca 2005 roku w sprawie środków przyznanych przez Włochy na rzecz zawodowych klubów sportowych (Decreto salva calcio), C(2005) 1794.
7. Decyzja Komisji z dnia 9 listopada 2011 roku w sprawie wspierania węgierskiego sektora sportu poprzez system ulg podatkowych, sygn. SA.31722.
8. Decyzja Komisji z dnia 5 grudnia 2012 roku w sprawie SA.33952 – Niemcy – Climbing centres of Deutscher Alpenverein, OJ C 21, 24.01.2013.
9. Decyzja Komisji z dnia 19 grudnia 2012 roku w sprawie pomocy państwa SA.26374 (C 49/2008) (ex N 402/2008) wdrożonej przez Polskę na rzecz PZL Dębica S.A., OJEU L/167/2013 of 19.06.2013.
10. Decyzja Komisji z dnia 6 marca 2013 roku w sprawie pomocy dla niektórych niderlandzkich zawodowych klubów piłki nożnej w latach 2008–2011 – Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sygn. SA.33584.
11. Decyzja Komisji z dnia 2 maja 2013 roku w sprawie SA.33618 – Szwecja – Uppsala arena, OJ L 243, 12.09.2013.
12. Decyzja Komisji z dnia 15 maja 2013 roku w sprawie pomocy państwa SA.33728 (12/C), którą Dania planuje wdrożyć w celu sfinansowania nowej hali widowiskowo-sportowej w Kopenhadze, OJEU L/152/2014 of 22.05.2014.
13. Decyzja Komisji z dnia 5 czerwca 2013 roku w sprawie SA.35131 dotycząca środków wdrożonych na rzecz Sonaca, OJEU C/293/2013 of 09.10.2013.
14. Decyzja Komisji z dnia 2 października 2013 roku w sprawie Fußballstadion Chemnitz, sygn. SA.36105, OJEU C/50/2014 of 21.02.2014.
15. Decyzja Komisji z dnia 21 października 2013 roku w sprawie C4/2008 – Niderlandy – Investment of the municipality of Rotterdam in Ahoy complex, OJ L 248, 22.09.2009.
16. Decyzja Komisji z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie SA.35501 – Francja – Financement de la construction et de la rénovation des stades pour l'EURO 2016.
17. Decyzja Komisji (UE) 2015/162 z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.36612 (2014/C) (ex 2013/NN) wdrożonej przez Łotwę na rzecz Parex.
18. Decyzja Komisji z dnia 23 lipca 2014 roku w sprawie SA.33045 – Niemcy – Alleged unlawful aid in favour of Kristall Bäder AG, OJ C 393, 7.11.2014.

19. Decyzja Komisji z dnia 1 października 2014 roku w sprawie pomocy przyznanej przez Republikę Federalną Niemiec na rzecz toru wyścigowego Nürburgring, sygn. SA.31550.
20. Decyzja Komisji (UE) z dnia 26 lutego 2015 roku w sprawie środka SA.35388 (13/C) (ex 13/NN i ex 12/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo, OJ L 250, 25.9.2015, p. 165–207.
21. Decyzja Komisji (UE) 2016/1846 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie środka SA.41187 (2015/C) (ex 2015/NN) wdrożonego przez Węgry w zakresie składki na cele zdrowotne wnoszonej przez sektor tytoniowy, OJEU L/282/2016 of 19.10.2016.
22. Decyzja Komisji (UE) 2016/2078 z dnia 4 lipca 2016 roku w sprawie pomocy państwa SA.41617 – 2015/C (ex SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)) wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej NEC w Nijmegen, OJEU L/320/2016 of 26.11.2016.
23. Decyzja Komisji (UE) 2017/365 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.36387 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2013/CP) wdrożonej przez Hiszpanię na rzecz Valencia Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva, Hércules Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva oraz Elche Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva, OJEU L/55/2017 of 02.03.2017.
24. Decyzja Komisji (UE) 2016/2391 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.29769 (2013/C) (ex 2013/NN) wdrożonej przez Hiszpanię na rzecz niektórych klubów sportowych, OJEU L/357/2016 of 28.12.2016.
25. Decyzja Komisji (UE) 2016/2393 z dnia 4 lipca 2016 roku w sprawie pomocy państwa wdrożonej przez Hiszpanię na rzecz Real Madrid CF, sygn. SA.33754, C/2016/4080.
26. Decyzja Komisji (UE) 2017/97 z dnia 4 lipca 2016 roku w sprawie pomocy państwa SA.40168 – 2015/C (ex SA.33584 – 2013/C (ex 2011/NN)) wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej Willem II w Tilburgu, OJEU L/16/2017 of 20.01.2017.
27. Decyzja Komisji (UE) 2016/1849 z dnia 4 lipca 2016 roku w sprawie środka SA.41613 – 2015/C (ex SA.33584 – 2013/C (ex 2011/NN)) wdrożonego przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej PSV w Eindhoven, OJEU L/282/2016.
28. Decyzja Komisji (UE) 2016/1991 z dnia 4 lipca 2016 roku w sprawie środków wprowadzonych przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłkarskiego FC Den Bosch w 's-Hertogenbosch, sygn. SA.41614, OJEU L/306/2016 of 15.11.2016.
29. Decyzja Komisji z dnia 20 stycznia 2021 roku, sygn. SA.60376 w sprawie wsparcia przedsiębiorców dotkniętych ograniczeniami stosowanymi w branżach, których działalność może przyczynić się do rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19, Dz. Urz. UE, 2021/C 260/01.
30. Decyzja Komisji z dnia 4 października 2023 roku, sygn. SA.106500, w sprawie ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym – duże przedsiębiorstwa, C(2023) 6717 final.

Informacje dotyczące środków pomocowych:

1. Informacja z dnia 9 kwietnia 2015 roku, sygn. SA.41495, dotycząca rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 roku w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomoc na infrastrukturę lokalną (Dz. U. z 2015 r. poz. 174).
2. Informacja z dnia 24 marca 2022 roku, sygn. SA.102387, dotycząca rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących

regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, pomoc na infrastrukturę lokalną, pomoc na rzecz regionalnych portów lotniczych oraz pomoc na rzecz portów (Dz. U. z 2019 r. poz. 297, z późn. zm.)

Pozostałe:

1. Sprawa Deutsche Continental Gas Gesellschaft przeciwko państwu polskiemu, 1929, [1929] 5 ILR 11.
2. The "Lotus" Case, Permanent Court of International Justice (PCIJ) 1927, Ser. A, nr 10.
3. Stevenage Borough Football Club Limited v Football League Limited, orzeczenie Court of Appeal (Civil Division) z dnia 6 sierpnia 1996 roku, CH 1996 S No. 3043.

Inne źródła przywołane w pracy

Uchwały Regionalnych Izb Obrachunkowych:

1. Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. KI-411/540/11.
2. Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 13 stycznia 2015 r., nr 2/2015, w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem części uchwały nr III/12/14 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany budżetu.
3. Uchwała nr II/220/2018 z dnia 16 stycznia 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego, poz. 283.
4. Uchwała nr XXIX/3243/2018 z dnia 11 grudnia 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z 2018 roku, poz. 5407.
5. Uchwała nr I/58/2020 z dnia 3 stycznia 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z 2020 roku, poz. 167.
6. Uchwała nr XVII/1095/2022 z dnia 5 lipca 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z 2018 roku, poz. 2579.

Pozostałe:

1. CNMC, Informe anual sobre ayudas públicas 2023, sygn IAP/CNMC/001/23.
2. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku – wystąpienie pokontrolne z dnia 30 października 2015 roku z kontroli S/15/002 „Przebudowa części lotniska wojskowego w Gdyni-Oksywiu w zakresie umożliwiającym obsługę ruchu cywilnego”, sygn. LGD. 411.006.01.2015.
3. Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji – Informacja z dnia 20 kwietnia 20123 roku o wynikach kontroli „Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki” sygn. KGP.430.3.2023, Nr ewid. 5/2023/P/22/012/KGP.
4. Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 7-9 grudnia 2000 roku w Nicei, Aneks IV, Deklaracja w sprawie szczególnego charakteru sportu oraz jego funkcji społecznej w Europie, SN 400/00 ADD1 REV1 + ADD1 REV2
5. Obwieszczenie Komisji z dnia 9 grudnia 1997 roku w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji, Dz. Urz. UE, 97/C 372/03, 09/12/1997, P. 0005 – 0013.
6. Opinia Rzecznika Generalnego Cosmasa z dnia 18 maja 1999 roku w połączonych sprawach C-51/96 and C-191/97 Christelle Deliège przeciwko Ligue Francophone de Judo et Disciplines Associées ASBL i inni, ECLI:EU:C:1999:147, dostęp: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=44588&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1108627>
7. Opinia rzecznika generalnego Eleanor Sharpston przedstawiona w dniu 16 lipca 2009 roku w sprawie C-325/08, dostęp: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5AF5E515954998522>

- 019987BD3E75DD5?text=&docid=76319&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2476331#Footnote7
8. Statut Polskiego Związku Olimpijskiego, dostęp: https://olimpijski.pl/wp-content/uploads/2022/12/STATUT_PKOl_tekst-jednolity_8_10_2022-1.pdf
 9. Statut Polskiego Związku Paraolimpijskiego, dostęp: <https://paralympic.org.pl/onas/statut/>
 10. Karta Olimpijska obowiązująca od dnia 9 października 2018 r., dostęp: <https://www.olimpijski.pl/Media/files/Karta-Olimpijska9-10-2018.pdf>
 11. Komunikat Komisji w sprawie usług użyteczności publicznej w Europie z 26.09.1996 r. (Dz. Urz. WE C 281 z 26.09.1996 r.).
 12. Komunikat Komisji: usługi użyteczności publicznej w Europie z 20.09.2000 r., COM(2000) (Dz. Urz. WE C 17 z 19.01.2001 r.).
 13. Komunikat Komisji w sprawie elementów pomocy przy sprzedaży gruntów przez władze publiczne, Dz.U. C 209 z 10.7.1997, s. 3.
 14. Komunikat Komisji – tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, Dz. Urz. UE CI 91/1, 20.03.2020.
 15. European Commission: Sixth Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Certain Other Sectors, COM (98) 417, dostęp: <http://aei.pitt.edu/10511/1/10511.pdf>
 16. Komisja Europejska, Biała księga na temat sportu, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 391, Bruksela 2007, dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0391&from=PL>
 17. Dokument roboczy służb Komisji Unia Europejska i sport: tło i kontekst – dokument towarzyszący Białej księdze na temat sportu, COM(2007) 391, Bruksela 2007, dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52007SC0935>
 18. Decyzja nr 48 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie wspierania promocji sportu poprzez dofinansowanie organizacji imprez mistrzowskich w Polsce w roku 2020, Dziennik Urzędowy Ministra Sportu i Turystyki z 2019 r., poz. 75.
 19. Wyniki konkursu na dofinansowanie zadań ze środków budżetu państwa z zakresu „Wspierania promocji sportu poprzez dofinansowanie organizacji imprez mistrzowskich w Polsce w roku 2019”, adres: <https://bip.msit.gov.pl/bip/finansowanie-zadan/sport-wyczynowy/2019-rok/2463%2cWyniki-konkursu-na-dofinansowanie-zadan-ze-srodkow-budzetu-panstwa-z-zakresu-Wsp.html>
 20. Projekt uchwały Rady Miasta Kielce w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie poręczenia kredytu bankowego spółce Korona Spółka Akcyjna z siedzibą w Kielcach, dostęp: <http://www.bip.kielce.eu/attachments/1036567/6625396/1.0/projekt%20Korona%2003%2009%202021.pdf>.
 21. Uzasadnienie do projektu ustawy o sporcie, druk nr 2313, Sejm VI Kadencji, dostęp: <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2313.htm>.
 22. Uzasadnienie do projektu ustawy o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, druk nr 300, Sejm IX kadencji, dostęp: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8B24A9F53E69D8CAC125853700366035/%24File/300.pdf>.
 23. Regulamin przynależności klubowej zawodników i zmian tej przynależności Polskiego Związku Hokeja na Lodzie zawierającego poprawki wniesione przez Zarząd PZHL 9 marca 2012 roku.

24. Komisja Europejska: Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Informacje instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, 2016/C 262/01, dostęp: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=PL)
25. Komisja Europejska: Zawiadomienie Komisji w sprawie uproszczonej procedury rozpatrywania niektórych rodzajów pomocy państwa, Dz. Urz. UE C 136 z 16.6.2009, dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2009:136:FULL&from=PL>
26. Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”, wydany w dniu 8 maja 2012 roku, COM/2012/0209 final.
27. Komisja Europejska: Zawiadomienie Komisji w sprawie w sprawie odzyskiwania pomocy państwa niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym, Dz. Urz. UE C 247 z 23.7.2019, dostęp: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2019_247_R_0001&qid=1563868817207&from=PL
28. Komisja Europejska: Zawiadomienie Komisji w sprawie egzekwowania zasad pomocy państwa przez sądy krajowe, Dz. Urz. UE C 305 z 30.7.2021, dostęp: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021XC0730\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021XC0730(01))
29. Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa, Dz. Urz. UE C 136 z 16.6.2009, dostęp: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0616\(02\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0616(02)&from=PL)
30. Polski rynek sportu: Wyzwania – wpływ społeczno-gospodarczy – trendy, Polski Instytut Ekonomiczny, sierpień 2019, dostęp: https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/08/Raport_PIE-Sport-gospodarka.pdf
31. Polski Sport 2016. Rozwój, finansowanie, wyzwania, Fundacja Promocji i Rozwoju Sportu, dostęp: <https://docplayer.pl/58736527-Polski-sport-rozwoj-finansowanie-i-wyzwania.html>
32. Statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dostęp: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-pl-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf
33. Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz.U. C 244 z 1.10.2004, s. 2).
34. Wytyczne Komisji dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, Dz. Urz. UE C 249 z 31.7.2014, dostęp: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=PL)
35. Wytyczne ws. stosunków dwustronnych, Mechanizm Finansowy EOG i Norweski Mechanizm Finansowy na lata 2014-2021, Iceland Liechtenstein Norway Grants, dostęp: https://www.eog.gov.pl/media/89569/Bilateral_Guideline_PL_www_bez_graf.pdf
36. Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie zrównoważonej i dostępnej infrastruktury sportowej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 494, 2022/C.
37. Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2020 roku, UOKiK, Warszawa, grudzień 2021 roku, dostęp: <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=25982>

38. Rezolucja Rady i przedstawiciele rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie planu prac Unii Europejskiej w dziedzinie sportu (na okres 1 stycznia 2021 r. – 30 czerwca 2024 r.), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 419, 2020/C.
39. Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli „Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze”, KGP.430.023.2017, Nr ewid. 172/2017/P/17/021/KGP, dostęp: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18371,vp,20970.pdf>
40. UEFA Club Licensing and Financial Fair Play Regulations, Edition 2010, https://www.uefa.com/multimediafiles/download/uefaorg/clublicensing/01/50/09/12/1500912_download.pdf
41. Wspólne oświadczenie (joint statement) Komisji Europejskiej oraz UEFY z dnia 21 marca 2012 roku w sprawie zgodności zasad FFP z regułami pomocy państwa, https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefaorg/EuropeanUnion/01/77/21/58/1772158_DOWNLOAD.pdf
42. Komunikat prasowy Komisji z dnia 21 marca 2012 roku, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_264
43. Konwersja wierzytelności na udziały lub akcje a CIT, Zdyb Michał, Analizy LEX, Wolters Kluwer.
44. Zarządzenie nr 5 Ministra Skarbu Państwa z dnia 13 lutego 2009 roku w sprawie zasad prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, zmienione zarządzeniem Nr 37 z dnia 23 sierpnia 2011 roku oraz Nr 49 z dnia 3 września 2012 roku.
45. Dobre praktyki w zakresie prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, opublikowane w dniu 15 czerwca 2016 roku.
46. Sponsoring Insight Research&Consulting: Raport – Rynek sponsoringu sportowego w Polsce 2022.
47. Sponsoring Insight sp. z o.o.: Raport – Rynek sponsoringu sportowego 2023.
48. Grant Thornton „Finansowa Ekstraklasa. Wyniki finansowe klubów piłkarskich PKO BP Ekstraklasy w sezonie 2022/2023.
49. Raport Transparency International Magyarország „Corruption Risks in Hungarian Sports Financing” z dnia 22 października 2015 roku.
50. Raport Komisji Europejskiej z dnia 26 lutego 2015 roku „Country Report Hungary 2015 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances” (COM(2015) 85 final).
51. Pytanie nr P-014616-15 wymagające odpowiedzi pisemnej skierowane do Komisji Europejskiej przez Pétera Niedermüllera w dniu 11 listopada 2015 roku, P-014616/2015(ASW).
52. Brief van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 november 2002, numer referencyjny CW02/92734.
53. Raport „*De Gemeente als twaalfde man. Onderzoek naar de aard en omvang van de financiële relaties tussen enerzijds gemeenten en anderzijds bvo's en hun stadions.*” (Gmina jako dwunasty zawodnik. Badanie charakteru i zakresu powiązań finansowych pomiędzy gminami z jednej strony a klubami sportowymi i ich stadionami z drugiej.), KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (KPMG BEA), Maart 2003.
54. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, „*Nationaal Referentiekader Steun aan Betaald Voetbal*”, Mei 2004.
55. Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego Górnik Zabrze S.A. za rok obrotowy 2017, dostęp: Przeglądarka dokumentów finansowych prowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

56. Sprawozdanie zarządu z działalności Jagiellonia Białystok Sportowa Spółka Akcyjna z siedzibą w Białymstoku za 2019 rok, dostęp: Przeglądarka dokumentów finansowych prowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości.
57. Sprawozdanie Zarządu Pogoń Szczecin S.A. z działalności w okresie 01.07.2022 roku – 30.06.2023 roku, dostęp: Przeglądarka dokumentów finansowych prowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości.
58. Podręcznik licencyjny PZPN na sezon 2023/2024 i następne.

Słowniki:

1. Słownik języka polskiego, red. Witold Doroszewski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1958-1969.
2. Słownik języka polskiego, red. naukowa M. Szymczak, Tom II (L-P), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

Strony internetowe:

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/our-values/transparency/html/index.pl.html>
<https://www.universiteitleiden.nl/en/staffmembers/ben-van-rompuy#tab-1>
<https://www.cnmc.es/en/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/ayudas-publicas>
<https://www.cnmc.es/en/sobre-la-cnmc/que-es-la-cnmc>
<https://open.overheid.nl/repository/ronl-c47d98db93236f1edf55825c922e3aad1d8586e5/1/pdf/07br2008g123.pdf>
<https://europadecentraal.nl/coordinatiepunt-staatssteun/>
<https://srpp.minrol.gov.pl/>
<https://sudop.uokik.gov.pl/home>
<https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=pl>
<https://tvi.kormany.hu/home>
<https://www.pzps.pl/pl/zwiazek/przepisy/statut-pzps>
https://pzm.pl/pliki/zg/prezydialny/2022/statut_pzm_25_06_2022_r..pdf
<http://akademia.legia.com/podstrona,28-kontakt.html>
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/06/15/minister-helder-werkt-aan-sportwet>
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/143/sport>
<https://www.portalsamorzadowy.pl/inwestycje/czy-stadiony-w-polsce-moga-zarabiac,473887.html>
<https://businessinsider.com.pl/biznes/olbrzymie-straty-kultowego-stadionu-kosztowal-setki-milionow-zlotych/3xvpj50>
<https://trojka.polskieradio.pl/arttykul/211013,hanna-gronkiewicz-waltz>
<https://legia.com/stadion>
<https://www.mnv.hu/rolunk>
<https://www.voetbalnieuws.nl/nieuws/1169673/baas-in-eigen-huis-deze-clubs-in-de-eredivisie-zijn-eigenaar-van-hun-stadion.html>
<https://www.johancruijffarena.nl/over-ons/organisatie-1/>
<https://www.gradamarilla.com/2021/10/09/cadizcf/solo-diez-equipos-primera-segunda-disponen-estadio-propio>
<https://szkolnyklubsportowy.pl/o-programie/idea>
<https://rzadowyprogramklub.pl/regulamin/>
<https://www.gov.pl/web/sport/program-wsparcia-mistrzow--ponad-pol-miliarda-zlotych-dla-druzyn-walczacych-o-europejskie-puchary>

https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_pl
<https://www.gov.pl/web/sport/sportowa-polska--program-rozwoju-lokalnej-infrastruktury-sportowej-edycja-2024>
https://poland.representation.ec.europa.eu/news/pomoc-dla-mniejszych-firm-2021-01-21_pl
<https://www.lechpozn.pl/aktualnosci,2,komunikat-klubu-kks-lech-poznan,37021.html>
<https://lechia.pl/akcjonariusze/>
<https://rakow.com/aktualnosci/zmiany-w-strukturach-wlascielskich-rks-u-rakow-2691>
<https://legia.com/wladze-klubu>
https://bip.um.szczecin.pl/chapter_50899.asp
<https://weszlo.com/2024/04/24/spolki-skarbu-panstwa-polski-sport-pilka-nozna-zuzel-analiza/>
<https://www.orlen.pl/pl/o-firmie/media/komunikaty-prasowe/2023/Lipiec-2023/ORLEN-pozostaje-sponsorem-strategicznym-pilkarskiej-Wisly-Plock-i-rozszerza-wsparcie-dla-lokalnej-Akademii->
<https://www.orlen.pl/pl/o-firmie/media/komunikaty-prasowe/2021/czerwiec/orlen-oil-sponsorem-strategicznym-wisly-krakow>
<https://media.tauron.pl/pr/799476/tauron-sponsorem-wlokniarza-czestochowa-klub-liczy-na-medale>
<https://sportowefakty.wp.pl/zuzel/1049183/deszcz-pieniedzy-z-panstwowych-spolek-w-ciagu-kilku-dni-trafil-do-klubow>
<https://sport.interia.pl/zuzel/news-co-z-kolejnym-wagonem-pieniedzy-dla-falubazu-ten-wynik-oznac.nId,7096986>
<https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/beleidsterreinen/sport-en-staatssteun/>
https://www.youtube.com/watch?v=CS-WzrySZIw&t=2112s&ab_channel=KenniscentrumEuropaDecentraal
<https://sportowefakty.wp.pl/zuzel/1131765/zuzel-miliony-zlotych-na-orlen-oil-motor-lublin-ujawniono-ile-placila-grupa-azot>
<https://sportowefakty.wp.pl/zuzel/1100307/ekspert-apeluje-do-premiera-o-natychmiastowe-dzialanie-chodzi-o-miliardy-zlotych>
<https://www.transparency.org/en/about>
<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2015/10/Corruption-Risks-in-Hungarian-Sport-Financing-Study.pdf>
<https://www.ftm.eu/articles/orban-fools-brussels-funnels-millions-to-football?share=IP8qbrIY2EBkCYJViD%2Fc7LTTcmqQI7CB90SzydTQkCbrmFN9aujQPb6lMNLACaU%3D>
<https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/inicio>
<https://www.idecogestion.net/nosotros/>
<https://diariodeavisos.elespanol.com/2017/08/ideco-patrocinara-al-cd-tenerife-450-000-euros-la-proxima-temporada/>
<https://sportowefakty.wp.pl/pilka-nozna/1126033/warta-stawia-sprawe-na-ostrzu-noza-ws-stadionu-zaporowe-zadania-lecha-musi-inter>
<https://www.stalgorzow.pl/index.php/kibice/stadion/>
<https://x.com/jarokrolewski/status/1813238606699372913>
https://www.enea.pl/zamowienia/2200003073_zal%20nr%202%20do%20rozdzialu%20ii%20wz.pdf
<https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/6dd45bf0-679b-4426-881d-c311987a3b73>
<https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/bcdc1e44-11bd-41f4-af1a-b4456065bbae>

Załączniki

1. Pismo Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2012 roku skierowane do państw członkowskich UE w przedmiocie wsparcia sektora profesjonalnej piłki nożnej (na przykładzie pisma skierowanego do Zjednoczonego Królestwa)
2. Odpowiedź Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 listopada 2012 roku na pismo Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2012 roku (znak pisma: COMP/C4/WP/AH/ZZ/md-D*2012/98568) dotyczące pomocy państwa dla zawodowych klubów piłki nożnej
3. Odpowiedź Ekstraklasy S.A. na pismo DAP/073/26/2012/2, skierowane do Ministra Sportu i Turystyki z dnia 19 listopada 2012 roku
4. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 10 czerwca 2024 roku skierowany do Wydziału ds. Konkurencji Komisji Europejskiej wraz z odpowiedzią z dnia 12 czerwca 2024 roku
5. Interpelacja poselska nr 31133 (Sejm IX Kadencji) z dnia 3 lutego 2022 roku
6. Interpelacja poselska nr 1431 (Sejm X Kadencji) z dnia 12 lutego 2024 roku
7. Formularz ankiety przeprowadzonej przez autora niniejszej dysertacji w listopadzie 2023 roku

Pismo Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2012 roku skierowane do państw członkowskich UE w przedmiocie wsparcia sektora profesjonalnej piłki nożnej (na przykładzie pisma skierowanego do Zjednoczonego Królestwa)



EUROPEAN COMMISSION
Competition DG

The Director-General

Brussels, 01.10.2012
COMP/C4/WP/AH/ZZ/md – D*2012/98568

**To the Permanent Representation of the United Kingdom
to the European Union**

Subject: State aid to professional football clubs

The purpose of this letter is to enable the Commission to get an overview of the financing of professional football in the EU and the possible impact of the State aid rules of the Treaty on this financing.

The Commission has in the past years received complaints from citizens in several Member States concerning alleged aid measures favouring professional football clubs. Some of these complaints concerned measures of municipalities in favour of the local football club, others concerned measures at national level, such as special tax treatment of certain professional football clubs.

Very few aid measures to professional football clubs have been notified to the Commission for approval pursuant to Article 108(3) TFEU.

I. STATE AID TO PROFESSIONAL VERSUS NON-PROFESSIONAL FOOTBALL

First, it is to be remembered that, having regard to the objectives of the European Union, sport is subject to European Union law in so far as it constitutes an economic activity¹, which is undoubtedly the case for professional football. It should also be recalled that the concept of State aid² covers both selective financial expenditure and foregone income by any public authorities in favour of undertakings (a notion which includes professional football clubs), where such aid has the potential to distort competition and to affect trade between Member States. In view of the many markets on which professional football clubs deploy activities (participation in competitions, selling tickets and broadcasting rights, transfers of players,

¹ Case C-415/93 *Bosman*, paragraph 73, Case C-519/04 P *Meca-Medina and Majcen v Commission*, paragraph 22 and C-325/08 *Olympique Lyonnais*, paragraph 23.

² This concept is explained more in detail in points 8-41 of the Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest (OJ N° C8 dated 11.01.2012).

Please specify the name of the case and the case number in all correspondence.

Commission européenne, B-1049 Bruxelles / Europese Commissie, B-1049 Brussel - Belgium. Telephone: (32-2) 299 11 11.
Office: J-59 06/084. Telephone: direct line (32-2) 29 87408. Fax: (32-2) 29 61242
Email address: stateaidgreffe@ec.europa.eu

sponsoring, merchandising and publicity agreements and others), State aid providing an advantage to a professional football club will in all likelihood have the potential to distort competition and affect trade in the meaning of Article 107(1) TFEU.

The Commission is well-aware that professional football clubs may also have youth and other amateur teams. If these activities can be separated from the economic activities of professional football clubs, it may be possible to support them with public resources without falling under the State aid rules. In the Commission's decision in case N 118/2000 *Subventions publiques aux clubs sportifs professionnels, France*, it found that subsidisation of training youth teams and school classes via professional clubs did not constitute State aid³.

2. STATE AID CONTROL AND UEFA FINANCIAL FAIR-PLAY RULES

Regarding professional football, there is a risk that public authorities may be tempted to grant State aid to football clubs experiencing financial difficulties because their finances are not soundly managed. This selective financial support would be unfair towards other, competing clubs. Also UEFA is interested in prudent economic management of clubs and has recently adopted "Financial Fair-Play" rules (FFP). Therefore the Vice-President Almunia and President Platini issued a joint statement announcing that they will cooperate and discuss issues such as the fiscal treatment of clubs and the treatment of clubs receiving rescue and restructuring aid from public authorities⁴. They share the concern that clubs in the short term pay inflated wages and transfer premiums for players, even when their true financial position should not allow them to do so. Both, the FFP and European Union policy in the field of State aid aim at ensuring prudent economic management that will serve to protect both the interests of individual clubs and players as well as the football sector in Europe as a whole.

3. PUBLIC FINANCING OF INFRASTRUCTURE USED BY PROFESSIONAL FOOTBALL CLUBS

Most clubs own infrastructure in the form of training facilities, whereas only a small minority (UEFA data on 2008: 17% of first division clubs) owns the stadium where home matches are played; most stadiums are owned by local authorities directly or through intermediaries. From the point of view of State aid control, it is important to note that owning and operating a football stadium, whether it is multifunctional or not, will normally be considered to constitute an economic activity to which State aid rules apply. As confirmed by the *Leipzig/Halle judgment*⁵, investment in infrastructure, which will be commercially exploited, also constitutes an economic activity and its financing with the use of State resources is, hence, also caught by State aid control.

When assessing public financing of sports infrastructure built, owned and/or operated by public authorities, the Commission will firstly examine whether the facility is financed and run on strictly commercial lines. If that is the case and the public owner acts in the same way as private operators on the market, then it may be argued that no State aid is involved. If,

³ http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2000/n118-00.pdf.

⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/264&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁵ T-443/08, T-455/08, judgment of 24 March 2011.

however, State aid does appear to be involved, the Commission will need to assess its compatibility with the internal market. As the State aid for a sports infrastructure may provide undue advantages at various levels (owners, operators and - possibly captive - users), the Commission will assess the effects of the measures at all those levels. The danger of crowding out private investors (e.g. duplicating existing infrastructure) will also be taken into consideration, notably in the case of multifunctional facilities or facilities built for specific events⁶. On the positive side, the Commission recognises that important externalities may preclude the construction or renewal of stadiums without State aid; this would need to be demonstrated by the Member State in question.

A recent example of how these principles are applied to sports infrastructure is the Commission decision of 9 November 2011 on SA.31722 *Supporting the Hungarian sport sector via a tax benefit scheme*, which found that aid to investment in Hungarian stadiums in five branches of sports could be considered compatible, because of certain conditions that were part of the scheme (partial use of the stadium for sports for the masses, market benchmarked prices for use of the stadium by the home club)⁷.

Notably the issue of benchmarking prices for use of stadiums is important in a situation where most stadiums are owned by local authorities, which need to accommodate one main, captive user.

4. TAXES AND SOCIAL SECURITY PAYMENTS

Professional football clubs should receive no exceptional treatment compared to other undertakings as regards taxation and payments for social security. In December 2003, the Commission wrote to several Member States to enquire whether professional football clubs would fall under a special fiscal or social regime and whether any waivers of taxes or other contributions had been applied to them. All Member States at the time replied negatively to both questions.

5. AWARENESS OF LOCAL AUTHORITIES

Many complaints concerning alleged aid to professional football clubs focus on measures taken by local authorities, usually municipalities. The Commission recognises that professional football clubs have a special relation with the region or city where they are located. Football players are admired by many youngsters who thereby are attracted to play football themselves or engage with sports more generally. Professional football players and their clubs therefore can play an important role in promoting football and sports in general to the young.

In the Commission's decision in case N 555/2004, *the Netherlands*, concerning *service contracts concluded by the public authorities with volleyball and basketball clubs*, it found that the remuneration of support by clubs for education, stimulating a sportive environment,

⁶ The conditions at which the London Olympic stadium will be made available to football clubs after the 2012 Olympics were the subject of a State aid complaint to the Commission.

⁷ http://ec.europa.eu/competition/elojade/iscf/case_details.cfm?proc_code=3_SA_31722.

supporting leisure sport activities and "city marketing" in this specific case did not constitute State aid⁸. The logic of this decision would obviously also apply to professional football, if all elements set out in the decision are met.

However, many complaints to the Commission focus on measures taken by local authorities, usually municipalities, in favour of football clubs. They concern, *inter alia*, the conditions of use of the municipal stadium, the price of land charged in property transactions between the municipality and the club, financial assistance to clubs facing financial difficulties. It would seem that not all municipalities realise that State aid rules also apply to their financial measures favouring the local, professional football club.

6. REQUEST FOR INFORMATION

In view of the considerations set out above in points 1-5, I should be much obliged if you would remind all authorities in your country that might be concerned of the need to notify public support to professional football clubs, unless such aid falls under Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid (Official Journal L 379 of 28.12.2006) or Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Article 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation, Official Journal L 214 of 9 August 2008).

Furthermore, I would like to request you to provide us with an overview of the financing system of professional clubs in your country indicating, in particular, possible unique tax/social security regimes or other potential measures that might have been put in place. Finally, please indicate whether there is any form of review of the conditions at which local authorities, who own stadiums directly or indirectly, make these available for use by professional football clubs.

Your reply to these questions should reach the Commission within two months from the date of the present letter.

Yours faithfully,

Alexander Italianer

⁸ http://ec.europa.eu/competition/eiojade.isef/case_details.cfm?proc_code=3_N555_2004.

Odpowiedź Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 listopada 2012 r. na pismo Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2012 r. (znak pisma: COMP/C4/WP/AH/ZZ/md-D*2012/98568) dotyczące pomocy państwa dla zawodowych klubów piłki nożnej



Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Małgorzata Krasnodębska - Tomkiel



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

DDO-561-38(4)/12/JB

Warszawa, 30 listopada 2012 r.

Pan
Alexander Italianer
Dyrektor Generalny
Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji
Komisja Europejska

Dotyczy: Pomoc państwa dla zawodowych klubów piłki nożnej

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na pismo z dnia z dnia 1 października 2012 r. (znak pisma: COMP/C4/WP/AH/ZZ/md-D*2012/98568), władze polskie pragną przedstawić zarys systemu finansowania zawodowych klubów piłkarskich w Polsce wraz z omówieniem obowiązujących uregulowań prawnych wpływających na działalność ww. podmiotów, w tym dotyczących możliwości wspierania ich działalności ze środków publicznych.

Na wstępie władze polskie pragną zaznaczyć, iż w przepisach prawa polskiego brak jest pojęcia „zawodowy klub sportowy”. Zgodnie z art. 3 ust. 2 oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857, z późn. zm., dalej również jako: „ustawa o sporcie”), klub sportowy działa jako osoba prawna, a szczególnym rodzajem klubu sportowego jest uczniowski klub sportowy. Brak jest zatem podziału na np. kluby zawodowe i niezawodowe. Pojęcie „zawodowy” można utożsamiać z prowadzeniem działalności gospodarczej przez klub sportowy lub przez klub sportowy w formie spółki kapitałowej, tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej.

Zasady i możliwości finansowania klubów sportowych w Polsce ze środków publicznych określają w szczególności następujące przepisy:

- 1) Art. 29 ust. 1 ustawy o sporcie: „minister właściwy do spraw kultury fizycznej może dofinansowywać uprawianie lub organizowanie sportu oraz jego promocję”. Przepis zawiera delegację do dofinansowania każdego aspektu związanego ze sportem, który polegać będzie na jego uprawianiu, organizowaniu oraz promocji.
- 2) Minister może również udzielać wsparcia na rozwój sportu z pozostającego w jego dyspozycji funduszu celowego - Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej - na podstawie przepisów rozporządzenia 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 z późn. zm.).
- 3) Odnosnie do dofinansowania klubów sportowych przez samorządy, należy wskazać, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie: „Klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, niedziałający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620 i Nr 123, poz. 835)

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Pl. Powstańców Warszawy 1 • 00-950 Warszawa

tel.: 22 626 34 14 • fax: 22 626 61 25
sp@uokik.gov.pl • www.uokik.gov.pl



w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku". Przepis ten dotyczy jednak klubów „niedziałających w celu osiągnięcia zysku”.

Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) gminie przysługuje prawo do posiadania akcji lub udziałów w klubie sportowym działającym w formie spółki kapitałowej: „Ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa w ust. 1 i 2, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej”.

W odniesieniu do uregulowań systemu podatkowego i zabezpieczenia społecznego odnoszących się do tzw. „zawodowych klubów sportowych”, należy zauważyć, że:

- 1) Klub sportowy, np. sprzedając bilety wstępu na zawody sportowe oraz prowadząc odpłatną promocję na rzecz sponsorów, podejmuje działania będące usługami podlegającymi opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177 poz. 1054 z późn. zm.) - zgodnie z: „interpretacją indywidualną” Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie. Sygnatura: IPPP1-443-27/07-2/RK.
- 2) Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. nr 74, poz. 397 z późn. zm.): „wolne od podatku są dochody podatników, z zastrzeżeniem ust. 1c, których celem statutowym jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę, dobroczynności, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów oraz kultu religijnego - w części przeznaczony na te cele”.
- 3) Art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 Nr 95 poz. 613 z późn. zm.) stanowi, że zwolnione z daniny są nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby prowadzenia przez stowarzyszenia statutowej działalności wśród dzieci i młodzieży w zakresie oświaty, wychowania, nauki i techniki, kultury fizycznej i sportu. Ulga nie przysługuje, jeśli są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej.

Ponadto, przyjmując, że pojęcie „zawodowy klub piłkarski” odnosić się będzie w Polsce do klubów działających w formie spółek akcyjnych rywalizujących na szczeblu Ekstraklasy - najwyższej krajowej klasy rozgrywkowej piłki nożnej, działającej zgodnie z art. 15 ustawy o sporcie w formie ligi zawodowej, Ministerstwo Sportu i Turystyki zwróciło się z prośbą do spółki Ekstraklasa S.A. o przedstawienie zarysu systemu finansowania oraz warunków, na jakich władze lokalne udostępniają stadiony do korzystania ww. podmiotom. (kopia odpowiedzi udzielonej przez spółkę Ekstraklasa S.A. w załączeniu).

Z poważaniem,



Załącznik 1

Kopia pisma Ekstraklasy S.A. z dnia 19.11.2012 r. (znak pisma: L.Dz 811/12/13)

Odpowiedź Ekstraklasy S.A. na pismo DAP/073/26/2012/2, skierowane do Ministra Sportu i Turystyki z dnia 19 listopada 2012 roku



Ekstraklasa SA
ul. Wyzwolenia Gdynińska 6d, 01-531 Warszawa
T: 022 531 67 40 F: 022 531 62 45 E: info@ekstraklasa.org

L. Dz. *8/112/13*

Warszawa, 2012-11-19

Szanowny Pan
[Redacted]
Ministerstwo Sportu i Turystyki

Szanowny Panie Dyrektorze,

W odpowiedzi na pismo DAP/073/26/2012/2 Ekstraklasa SA uprzejmie informuje, iż zasadniczymi źródłami finansowania klubów, uczestniczących w rozgrywkach ligi zawodowej, są przychody komercyjne i inne źródła finansowania.

Przychody komercyjne dzielą się na:

- przychody z umów sponsorskich, reklamowych;
- przychody ze sprzedaży scentralizowanych praw medialnych i reklamowych na podstawie umowy zawartej w imieniu i na rzecz klubów przez Ekstraklasę S.A.;
- przychody ze sprzedaży biletów i karnetów;
- przychody ze sprzedaży towarów reklamowych (gadżety);
- przychody z transferów;

Inne źródła finansowania:

- środki finansowe ze strony właścicieli przekazywane w formie pożyczek, podwyższenia kapitału lub umów reklamowych;
- dotacje samorządowe;
- dotacje unijne.

Ponadto informujemy, iż poza jednym klubem, który jest właścicielem swojego obiektu (Zagłębie Lubin), kluby korzystają z obiektów na podstawie umowy dzierżawy/najmu obiektu sportowego, ponosząc zasadniczo w całości bieżące koszty utrzymania i obsługi oraz stosowne podatki. Istnieją również przypadki, gdy gminy, będące właścicielem stadionu wynajmują go klubowi odpłatnie na zasadzie udziału procentowego w przychodach ze sprzedaży biletów.

Według naszej wiedzy nie istnieją przypadki udostępniania klubom obiektów bezpłatnie; co więcej – kluby zwracają uwagę na rosnące koszty wynajmu, wysokość innych świadczeń, w szczególności zobowiązań podatkowych oraz ogólnie niewspółmierne wsparcie organów samorządowych w rozwój i szkolenie dzieci i młodzieży (podstawowa infrastruktura szkoleniowa służąca umasowieniu uprawiania sportu piłki nożnej).

W przypadku dodatkowych pytań, uprzejmie proszę o kontakt.

Z pozdrowieniami

Dyrektor
Logis [Redacted]
[Redacted]

SPONSOR TYTUŁARNY



PARTNER TECHNICZNY



PARTNER TECHNOLOGICZNY



www.ekstraklasa.org

Liga Zawodowa Piłki Nożnej

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 10 czerwca 2024 roku skierowany do Wydziału ds. Konkurencji Komisji Europejskiej wraz z odpowiedzią z dnia 12 czerwca 2024 roku

Zapytanie:

Szanowni Państwo,

W 2022 roku złożyłem do Państwa wniosek w przedmiocie udostępnienia dokumentów kwestionariusza skierowanego do Państw Członkowskich, a które dotyczyły uzyskania informacji o rozwiązaniach prawnych wspierających profesjonalną piłkę nożną (zob. attachment 1).

Otrzymałem odpowiedzi od Państw Członkowskich przekazane przez Komisję, jednak nie otrzymałem zapytania, które zostało przesłane przez Komisję.

Proszę zatem o udostępnienie skanu pisma Komisji z dnia 1 października 2012 roku (znak pisma: COMP/C4/WP/AH/ZZ/md-D*2012/98568).

Dodatkowo, zwracam się z pytaniem, czy po 2012 roku Komisja w jakikolwiek sposób badała system wsparcia publicznego sportu profesjonalnego w Unii Europejskiej (w szczególności piłki nożnej) - na podobieństwo badania przeprowadzonego w 2012 roku?

Jeśli tak, to proszę o udostępnienie zarówno zapytania skierowanego przez Komisję (skan pisma) oraz wszystkich odpowiedzi nadesłanych przez państwa członkowskie (dokumenty wraz z załącznikami).

Odpowiedź:

Dear Mr Gawrecki,

For convenience, below a reply in English to your requests.

First, I attach a copy of the Commission letter to Member States of 1 October 2012, which you requested (Reference: COMP/C4/WP/AH/ZZ/md-D*2012/98568).

Second, you ask whether the Commission has examined the public support for professional sport in the European Union (in particular football) after 2012 in a similar way as in the 2012 survey.

I can confirm that the Commission conducted no such surveys after the 2012 exercise.

Kind regards

Ansgar Held



European Commission

DG COMPETITION

Senior Expert

MADO 26/36

B-1049 Brussels/Belgium

+32 2 299 18 24

Ansgar.held@ec.europa.eu

Competition websites: <http://ec.europa.eu/competition>

DISCLAIMER

"The views expressed are purely those of the writer and may not in any circumstances be regarded as stating an official position of the European Commission."

Interpelacja poselska nr 31133 (Sejm IX Kadencji) z dnia 3 lutego 2022 roku

Interpelacja nr 31133

do ministra sportu i turystyki

w sprawie finansowania klubów sportowych w ramach rządowego Programu Wsparcia Mistrzów

Zgłaszający: Paulina Hennig-Kloska

Data wpływu: 03-02-2022

Szanowny Panie Ministrze,

w dniu 14 stycznia 2022 roku został ogłoszony rządowy Program Wsparcia Mistrzów. Z informacji przedstawionych w mediach oraz zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Sportu i Turystyki można wywnioskować, że w ramach tego programu w 2022 roku kluby piłkarskiej ekstraklasy i 1 ligi otrzymają rządowe wsparcie w łącznej kwocie 150 milionów złotych. Docelowo ma to pozwolić zdyktować rozwój infrastruktury piłkarskiej w Polsce w ramach innowacyjnego Programu Wsparcia Mistrzów. Ministerstwo Sportu i Turystyki będzie koordynatorem rządowego projektu, którego łączne nakłady przekroczą 700 milionów złotych.

Planowane jest udzielanie wsparcia w formie jednorazowej dotacji, co ma pozwolić – zgodnie z przedstawionymi założeniami – na poprawę warunków szkolenia i unowocześnienie krajowej bazy piłkarskiej, a co za tym idzie - sukcesywne podnoszenie jakości i atrakcyjności polskiej piłki klubowej.

W związku z powyższym proszę o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jaka jest przewidziana dokładna ścieżka udzielania wsparcia (planowane rozwiązania zawarte we właściwych aktach normatywnych, które będą stanowić podstawę dla udzielenia wsparcia)?
2. Na co dokładnie będzie mogło być przeznaczone dofinansowanie? Czy będzie ono mogło być przeznaczone tylko – przykładowo – na rozwój infrastruktury sportowej takiej jak centra treningowe czy ośrodki badawczo-rozwojowe, czy może w szerszym zakresie?
3. Dlaczego wsparcie będzie udzielone tylko (bądź w dominującej części) na rzecz klubów piłkarskich? Jakie dane zdecydowały o pominięciu pozostałych dyscyplin sportowych działających na jednym rynku – rynku sportowym? Proszę o przedstawienie podstaw (analiz), na podstawie których takie decyzje zostały podjęte.
4. Czy beneficjentami projektowanych rozwiązań będą tylko kluby piłkarskie – przedsiębiorstwa, jeśli tak, to jakie były powody takich decyzji?
5. Czy przy projektowaniu rozwiązań uwzględniono przepisy dotyczące niedozwolonej pomocy publicznej, o których mowa w szczególności w art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej?
6. Czy prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał właściwą opinię w przedmiocie zgodności programu z zasadami rynku wewnętrznego?
7. Czy projektowany program pomocowy został zaakceptowany przez Komisję Europejską? Czy program został notyfikowany (zgłoszony Komisji)?



**MINISTER
SPORTU I TURYSTYKI**

Kamil Bortniczuk

BM-WRP.054.10.2022

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

w odpowiedzi na interpelację numer 31133 Pani Posel Pauliny Hennig-Kloski w sprawie finansowania klubów sportowych w ramach rządowego Programu Wsparcia Mistrzów, uprzejmie proszę o przyjęcie następującej odpowiedzi.

W Ministerstwie trwają obecnie prace nad rozwiązaniami pozwalającymi wdrożyć nowy program obejmujący rozwój infrastruktury sportowej, w tym infrastruktury piłkarskiej, oraz program w ramach którego możliwa będzie współpraca z polskimi klubami sportowymi w sportach drużynowych, biorących udział w międzynarodowych rozgrywkach sportowych.

W ramach planowanych rozwiązań przewiduje się zmianę powszechnie obowiązujących przepisów, tak aby stworzyć podstawy prawne dla uruchomienia niezbędnego wsparcia. Projekt ustawy, wprowadzający powyższe zmiany, będzie poddany stosownej procedurze w rządowym procesie legislacyjnym. Obecnie, przed rozpoczęciem prac w ramach opiniowania i uzgodnień projektu, jego założenia dyskutowane są w ramach Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu. Etap tych prac powinien zakończyć się wpisaniem projektu do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, co pozwoli na kontynuowanie prac legislacyjnych i szersze przedstawienie projektu.

Należy założyć, że wprowadzane rozwiązania będą zgodne zarówno z polskim jak i unijnym porządkiem prawnym. Niemniej jednak przepisy projektu ustawy zostaną poddane ocenie także w kontekście niedozwolonej pomocy publicznej, w szczególności ocenie zgodności z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w tym w ramach opiniowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Na obecnym etapie prac nie zakłada się konieczności notyfikacji przepisów Komisji Europejskiej.

Dofinansowanie ze wstępnie określonym budżetem rocznym w wysokości ok. 150 mln zł będzie mogło być przeznaczone na piłkarską infrastrukturę szkoleniowo-treningową, zaplecza oraz obiekty niezbędne do jej prawidłowego funkcjonowania, a także na bazę naukowo-badawczą.

Obecnie projektowane rozwiązanie zakłada, że beneficjentami ministerialnego dofinansowania będą mogły być te podmioty, które w przypadku inwestycji dotyczących infrastruktury klubów piłkarskich Ekstraklasy oraz I ligi, będą pełniły rolę inwestorów. Dotychczasowe doświadczenia resortu w tej materii oraz historia udzielanych dofinansowań wskazują, że nie muszą to być wyłącznie przedsiębiorstwa.

Założenia programu zakładają również realizację projektu przez Polską Organizację Turystyczną, która będzie wykonywać zadania powierzone przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej w zakresie promocji Polski przez kluby sportowe w sportach drużynowych biorących udział w międzynarodowych rozgrywkach sportowych. Współpraca na rzecz promocji Polski będzie dotyczyć najpopularniejszych dyscyplin drużynowych w kategorii kobiet i mężczyzn tj. piłka nożna, koszykówka, piłka ręczna, siatkówka, hokej.

W projekcie będą mogły uczestniczyć jedynie drużyny, które wywalczą w rozgrywkach organizowanych przez polskie związki sportowe prawo gry w europejskich pucharach. Zakres współpracy będzie obejmować następujące obszary: wizerunkowy, prawa reklamowego, digital oraz aktywacyjny.

Zakładane jest m.in. opracowanie jednego wspólnego hasła (np. #visitPoland), spójny branding wizualny całego projektu oraz stworzenie portalu internetowego oraz innych narzędzi promocyjnych.

Polska Organizacja Turystyczna, zawierając umowy z poszczególnymi klubami, będzie mogła skutecznie promować polską turystkę przy wykorzystaniu wydarzeń sportowych. Planuje się przeznaczyć na ten cel ok. 50 mln zł, a wstępne analizy wskazują na możliwość objęcia programem ponad 40 polskich klubów.

Z wyrazami szacunku

Kamil Bortniczuk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Interpelacja poselska nr 1431 (Sejm X Kadencji) z dnia 12 lutego 2024 roku

Interpelacja nr 1431

do ministra sportu i turystyki

w sprawie budowy w Zielonej Górze stadionu spełniającego standardy europejskie

Zgłaszający: Stanisław Tomczyszyn

Data wpływu: 12-02-2024

Szanowny Panie Ministrze,

piłka nożna wiedzie prym wśród sportów zespołowych na całym świecie. Jest najchętniej oglądaną dyscypliną, a szacunkowa liczba widzów śledzących rozgrywki krajowe lub międzynarodowe wynosi ok. 4 mld osób.

W Polsce mamy 38 stadionów piłkarskich o pojemności co najmniej 10 000 kibiców. Niestety, na tej piłkarskiej mapie nie ma województwa lubuskiego. Jest to jedyny region, ostatnia biała plama na mapie Polski, gdzie nie ma stadionu spełniającego europejskie standardy. W związku z podstawową zależnością rozwoju potencjału wraz z dostępem/rozwojem infrastruktury piłkarskiej konsekwencją jej braku jest fakt, iż województwo nie jest w stanie wyszkolić drużyny w jakiegokolwiek centralnej klasie rozgrywkowej polskiej ligi piłkarskiej.

Przypominam, że na mistrzostwa Europy w 2020 r. powołanych było aż pięciu piłkarzy, którzy swoje pierwsze kroki stawiali właśnie na boiskach w Lubuskiem. Byli to: Łukasz Fabiański, Tomasz Kędziora, Tymoteusz Puchacz, Kamil Józwiak i Dawid Kownacki. Lubuszanie stanowili 20% powołanych zawodników. Jak na małe województwo, które nie posiada odpowiedniej infrastruktury, to naprawdę spore osiągnięcie.

Pierwsze koncepcje budowy stadionu w Zielonej Górze w Lubuskiem powstały kilka lat temu, lecz dopiero teraz pojawiła się realna szansa na jego wybudowanie. Rozpoczęła się nowa perspektywa finansowa 2021–2027, w której po raz kolejny Polska otrzymała ogromne środki z Unii Europejskiej. Dodatkowo rząd Polski otrzyma pieniądze w ramach Krajowego Planu Odbudowy. Dlatego już dzisiaj wnioskuję do Pana Ministra o uwzględnienie tej inwestycji jako ogromnej szansy rozwoju lubuskiego piłkarstwa nie tylko na arenie regionalnej, ale również krajowej. Inwestycja ta ma wsparcie całego środowiska sportowego w naszym regionie.

Wstępne założenia inwestycji to koszt około 100 000 000 zł.

W związku z powyższym kieruję do Pana Ministra następujące zagadnienia:

1. Dlaczego w skali krajowej region lubuski został pominięty w kwestii przystosowania infrastruktury sportowej do zapotrzebowania w zakresie edukacji sportowej sektora piłkarskiego?

2. Czy w związku z przyjęciem nowego budżetu na rok 2024 planowana jest inwestycja sportowa lub rewitalizacja istniejących już infrastruktur sportowych, w tym budowa stadionów spełniających standardy europejskie?

Założony koszt przekracza możliwości jednego inwestora, dlatego zwracam się do Pana Ministra z propozycją współfinansowania kosztu realizacji budowy nowego, jakże potrzebnego stadionu w Zielonej Górze jako mieście wojewódzkim w następującym podziale: 1/2 budżet państwa, 1/4 miasto Zielona Góra, 1/4 samorząd województwa lubuskiego.

Liczę, że ta inwestycja, znajdzie uznanie w Pana oczach, a nowy stadion będzie impulsem do skoku na wyższy poziom lubuskiej piłki nożnej, a także pozwoli na rozwój pozostałych dyscyplin sportowych regionu dzięki nowym możliwościom infrastrukturalnym.

Z poważaniem

Stanisław Tomczyszyn

Poseł na Sejm RP



Ministerstwo Sportu i Turystyki

Sekretarz Stanu
Ireneusz Raś

BM-WRP.054.13.2024
Warszawa, dnia 14 marca 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 1431 Pana Posła Stanisława Tomczyszyna w sprawie budowy w Zielonej Górze stadionu spełniającego standardy europejskie.

Infrastruktura piłkarska to obszar szeroko dofinansowywany ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej – podstawowego instrumentu finansowego w gestii Ministerstwa Sportu i Turystyki. Dotyczy to w szczególności obiektów treningowych, zwłaszcza ukierunkowanych na szkolenie dzieci i młodzieży. Dodatkowo w minionych latach realizowany był program zadaszń pełnowymiarowych boisk treningowych¹, którego realizacja stanowiła odpowiedź na podnoszony przez środowisko piłkarskie (w tym ekstraklasowe) problem dotyczący barier w realizacji przygotowań treningowych w okresie zimowym. To podejście było również punktem wyjścia do stworzenia w ostatnich latach programu infrastrukturalnego dla dwóch najwyższych klas rozgrywkowych w piłce nożnej. To ograniczenie (dofinansowanie wyłącznie infrastruktury treningowej) wynikało nie tylko z faktu uznania tego obszaru za najbardziej rozwojowy w szkoleniu piłkarskim, ale wynikało również z obowiązujących przepisów o pomocy publicznej, w tym definiujących zakres niedozwolonej pomocy państwa, o czym szerzej będzie w dalszej części odpowiedzi na pytania Pana Posła.

Należy mieć również na uwadze fakt, że w ostatnich kilkunastu latach dofinansowanie dużej infrastruktury piłkarskiej ograniczone było w zasadzie do 2 obszarów tematycznych:

- dofinansowania stadionów w związku z przygotowaniem turnieju finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012;
- dofinansowania dużych akademii piłkarskich/regionalnych ośrodków szkolenia (akademie piłkarskie/infrastruktura treningowa dla Legii Warszawa, Cracovii, Pogoni Szczecin, Jagiellonii Białystok, Widzewa Łódź).

Jednocześnie liczne wnioski o dofinansowanie infrastruktury wąsko rozumianego stadionu piłkarskiego (infrastruktura meczowa/trybuny) zasadniczo nie były dofinansowywane m.in. z przyczyn o których szerzej poniżej.

¹ Jednym z beneficjentów programu zadaszń była gmina Zielona Góra, która otrzymała dofinansowanie na boisko przy ul. Suchedniowskiej w kwocie 3 mln zł.

Piłka nożna jest bowiem sportem wysoce komercyjnym i jako taka podlega największym ograniczeniom w przedmiocie publicznego dofinansowania, znacznie większym niż inne sporty. Co do zasady, dofinansowanie dużej infrastruktury sportowej, w szczególności tej dotyczącej piłki nożnej, wymaga uwzględnienia przepisów o pomocy publicznej, w tym w zakresie definiującym warunki udzielania tej pomocy oraz sytuacji, gdy dana pomoc stanowi niedozwoloną pomoc państwa.

Zasady dotyczące publicznego wsparcia małej infrastruktury sportowej i wielofunkcyjnej infrastruktury rekreacyjnej, zostały określone Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.6.2014).

W tym akcie prawnym zdefiniowano pojęcie sportu zawodowego oraz wskazano szereg ograniczeń dla dopuszczalności pomocy publicznej na infrastrukturę sportową, w tym niedopuszczalność wykorzystywania tej infrastruktury przez wyłącznie jednego użytkownika (klub), oraz konieczność udostępniania tej infrastruktury innym użytkownikom niż użytkownik główny, na jawnych, niedyskryminacyjnych zasadach.

Powyższe sprawia, że dofinansowanie stadionów piłkarskich jest mocno dyskusyjne w kontekście niedozwolonej pomocy publicznej państwa. Warto w tym miejscu przytoczyć konkluzję jednego z głośniejszych sektorowych wyroków w odniesieniu do stadionów, zawartą w Decyzji Komisji z dnia 2 października 2013 r. w sprawie nr SA.36105 dot. dofinansowanie ze środków publicznych na renowację i rozbudowę stadionu piłkarskiego w Chemnitz. Infrastruktura miała zostać przekazana lokalnemu klubowi piłkarskiemu, który miał wykorzystywać ją do własnych celów oraz udostępniać odpłatnie innym użytkownikom. KE uznała, że finansowanie budowy infrastruktury, która ma być wykorzystywana do działalności gospodarczej, stanowi pomoc publiczną. Jednocześnie uznano, że zarządzanie dużym stadionem piłkarskim, jak i prowadzenie zawodowego klubu piłkarskiego może stanowić działalność gospodarczą, nawet w przypadku klubów trzecioligowych. Wskazano przy tym, że rynek organizacji imprez sportowych i innego rodzaju wydarzeń publicznych jest otwarty na konkurencję, a w odniesieniu do użytkowników końcowych stadionu dofinansowanie może stanowić dla nich pomoc publiczną, o ile są przedsiębiorcami a wysokość płaconego przez nich czynszu jest poniżej ceny rynkowej.

Odnosnie wyrażonego w treści interpelacji Pana Posła stanowiska, że budowa stadionu jest kluczem do budowy piłki nożnej w Zielonej Górze należy wskazać, że jest to pogląd co najmniej dyskusyjny, powielający wiele nie do końca skutecznych modeli wdrożonych w różnych miejscach w Polsce. Wśród ekspertów panuje bowiem w zasadzie konsensus, że dla kraju takiego jak Polska nie ma innej drogi do odbudowy pozycji piłki nożnej jak poprawa jakości szkolenia dzieci i młodzieży. Zatem to w rozwoju jakości szkolenia młodego pokolenia i dostępnych boiskach treningowych, a nie drogim w budowie i utrzymaniu stadionie trzeba upatrywać szans na podniesienie jakości piłki nożnej w Polsce.

Jednocześnie, aby rozważyć szczegółowo zasadność dofinansowania danej inwestycji niezbędne jest złożenie w tej sprawie, przez inwestora, stosownego wniosku

inwestycyjnego do Ministerstwa Sportu i Turystyki². Wniosek o dofinansowanie zadania w ramach jednego z programów inwestycyjnych ogłaszanych przez Ministra składa się poprzez przeznaczony do tego system Amodit na specjalnych formularzach. We wniosku o dofinansowanie należy między innymi szczegółowo określić zamierzenie inwestycyjne, pokazać dane finansowe i opisać dotychczasową działalność sportową, a do wniosku dołączyć między innymi dokumentację projektową dla zamierzenia oraz inne dokumenty świadczące o przygotowaniu zadania do realizacji, takie jak prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, czy potwierdzenie zapewnienia odpowiednich środków finansowych zarówno na realizację inwestycji, jak również na późniejsze utrzymanie obiektu.

Należy mieć na uwadze fakt, że Minister Sportu i Turystyki, w ramach istniejących procedur, nie ma możliwości przyznania dofinansowania na zadania inwestycyjne, przedkładane/przedstawiane resortowi poza ramami funkcjonujących programów lub niezgodne z zasadami ujętymi w tych programach. Z uwagi na koszt zadania jedynym programem jakim można byłoby rozważać w przedmiotowym przypadku jest Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu. Natomiast trzeba mieć na uwadze, że jak to podkreślono na wstępie do tego Programu, jego celem jest *rozwój bazy obiektów sportowych, służących polskiemu sportowi wyczynowemu, zapewniających odpowiednie warunki dla szkolenia i treningu sportowców, przygotowania kadry narodowej oraz organizacji zawodów. Inwestycje dotyczą budowy, przebudowy lub remontów obiektów specjalistycznych, spełniających standardy międzynarodowe, mogących stać się areną ważnych zawodów i imprez sportowych rangi ogólnopolskiej, europejskiej czy światowej.*

Te przesłanki w przypadku idei budowy stadionu piłkarskiego nie wydają się spełnione. Nie da się bowiem abstrahować od faktu, że aktualnie w Polsce mamy dużą liczbę nowoczesnych stadionów piłkarskich. Niewątpliwie oceniając ten aspekt z poziomu krajowego, nasza infrastruktura piłkarska w zakresie możliwości organizacji spotkań na poziomie międzynarodowym jest bardzo nowoczesna i szereg obiektów konkuruje ze sobą o prawa gospodarza dla meczów tak oficjalnych jak i towarzyskich. Nie ma więc w tym zakresie żadnych deficytów uzasadniających interwencję finansową z poziomu centralnego

Trzeba podkreślić, że w ostatnich latach powstało wiele stadionów piłkarskich bez ministerialnego wsparcia, jak chociażby w Szczecinie, Płocku, Zabrzu, Gliwicach, Radomiu, Łodzi, Białymstoku, Sosnowcu, Tychach, Bielsko-Białej etc. Trudno byłoby uzasadnić, dlaczego właśnie stadion w Zielonej Górze zasługuje na odmienne od powyższych przypadków potraktowanie.

² Szczegółowe warunki uzyskiwania dofinansowania na realizację zadań z zakresu przebudowy, remontów i inwestycji obiektów sportowych, określa Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1638, Dz. U. z 2023 r. poz. 538), zwane dalej „Rozporządzeniem”.

Zgodnie z Rozporządzeniem, w celu dofinansowania realizacji zadań inwestycyjnych, Minister ogłasza programy inwestycyjne. Ogłoszenie programu inwestycyjnego zawiera m.in. informacje o rodzaju zadań inwestycyjnych, na które można uzyskać dofinansowanie w ramach programu, wnioskodawcach uprawnionych do uzyskania dofinansowania, warunkach udzielania dofinansowania i jego wysokości, terminach i warunkach realizacji zadań inwestycyjnych, terminie i miejscu składania wniosków inwestycyjnych oraz terminie ich oceny.

Reasumując:

Pyt. 1. Dlaczego w skali krajowej region lubuski został pominięty w kwestii przystosowania infrastruktury sportowej do zapotrzebowania edukacji sportowej sektora piłkarskiego?

Ad. 1) Nie jest trafiony pogląd o „pominięciu regionu” lubuskiego (jak należy domniemywać – przez Ministerstwo Sportu i Turystyki). To że w ramach Programu rozwoju infrastruktury piłkarskiej środki trafiły do innych województw wynika z obiektywnych założeń – czyli dofinansowania obiektów w 2 najwyższych klasach rozgrywkowych. Przy czym, jak to zostało powyżej wyjaśnione, program ten celował w komponent jakościowy wspierający warunki treningowe w klubach. Zatem inwestycje w infrastrukturę stricte stadionową nie były przedmiotem tego programu. W tym miejscu należy podkreślić, że jest wiele województw w Polsce, na terenie których ministerstwo nie dofinansowało żadnego dużego stadionu piłkarskiego – jak choćby woj. łódzkie, zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie, opolskie, świętokrzyskie, czy podlaskie. Tak więc teza o unikalnym w skali kraju braku dotacji dla dużych stadionów województwa lubuskiego, nie znajduje potwierdzenia w faktach.

Pyt. 2. Czy w związku z przyjęciem nowego budżetu na rok 2024 planowana jest inwestycja sportowa lub rewitalizacja istniejących już infrastruktur sportowych, w tym budowy stadionów spełniających standardy europejskie?

Ad. 2) Ministerstwo Sportu i Turystyki będzie w bieżącym roku kontynuować swoją ofertę dofinansowań w obszarze infrastruktury sportowej. Istota tych działań koncentrować się będzie wokół obiektów dla sportu dzieci i młodzieży w tym sportu szkolnego, oferty dotyczącej obiektów dedykowanych sportowi dla wszystkich oraz obiektów dla sportu wyczynowego, zidentyfikowanych jako szczególnie ważne w tworzeniu warunków dla międzynarodowego współzawodnictwa polskich sportowców.

Stadiony piłkarskie – co do zasady – nie wpisują się w ww. nakreśloną agendę resortu sportu.

Z wyrazami szacunku

Ireneusz Raś

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

KPRM – Departament Spraw Parlamentarnych

Tytuł:

„Finansowanie sportu ze środków publicznych”

Wstęp:

Witaj,

Zapraszamy Cię do udziału w badaniu, gdzie zostaniesz zapytany o opinie i poglądy związane z finansowaniem klubów sportowych ze środków publicznych oraz ze środków spółek Skarbu Państwa, jak również spółek komunalnych.

Badanie jest skierowane do Ciebie niezależnie od tego, czy interesujesz się sportem oraz czy kibicujesz jakimkolwiek zespołowi sportowemu – niezależnie od dyscypliny, w której ten zespół bądź poszczególni zawodnicy rywalizują.

Wypełnienie ankiety zajmie Tobie ok. 15 minut.

Badanie składa się z kilkunastu pytań zamkniętych oraz jednego pytania otwartego. Dane w nim uzyskane będą analizowane zbiorczo i posłużą do przygotowania rozprawy doktorskiej (nie będzie możliwości identyfikacji poszczególnych osób biorących udział w badaniu). Badanie zostanie wykorzystane również do wypracowania rekomendacji dotyczących podniesienia standardów wydatkowania środków publicznych na sport.

Informujemy, że odpowiedzi udzielone w ankiecie są anonimowe, a udział w badaniu jest dobrowolny. Możesz się wycofać z badania w każdym momencie bez podawania wyjaśnienia i bez ponoszenia konsekwencji.

Pytania:

1. Jakiej jesteś płci:
 - a. Kobieta
 - b. Mężczyzna
 - c. Nie chcę odpowiadać na to pytanie
2. Proszę zaznaczyć swój przedział wiekowy.
 - a. 15-17 lat
 - b. 18-30 lat
 - c. 31-40 lat
 - d. 41-50 lat
 - e. 51-60 lat
 - f. 61 lat i więcejIle dokładnie masz lat? Wpisz liczbę.
(...)
3. Miejsce zamieszkania:
 - a. Wieś
 - b. Miasto poniżej 20 tysięcy mieszkańców
 - c. Miasto od 20 do 99 tysięcy mieszkańców
 - d. Miasto od 100 do 199 tysięcy mieszkańców
 - e. Miasto od 200 do 299 tysięcy mieszkańców
 - f. Miasto od 300 do 499 tysięcy mieszkańców
 - g. Miasto powyżej 500 tysięcy mieszkańców

4. Wykształcenie:
 - a. Podstawowe
 - b. Średnie
 - c. Policealne
 - d. Wyższe
5. Czy interesujesz się sportem?
 - a. Tak
 - b. Nie
6. *Pytanie wyświetlane tylko w przypadku odpowiedzi „tak” na pytanie 6 – Jakimi dyscyplinami sportu się interesujesz? Możesz zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź.*
 - a. Piłka nożna
 - b. Koszykówka
 - c. Siatkówka
 - d. Lekkoatletyka
 - e. Żużel
 - f. Sporty raketowe (tenis, squash, tenis stołowy itd.)
 - g. Sporty walki
 - h. Sporty wodne
 - i. Sporty zimowe
 - j. Inne
7. *Pytanie wyświetlane tylko w przypadku odpowiedzi „tak” na pytanie 6 – Jakiego rodzaju wydarzenia sportowe śledzisz/oglądasz?*
 - a. Mecze reprezentacji Polski
 - b. Igrzyska Olimpijskie
 - c. Mistrzostwa Świata we właściwej dyscyplinie
 - d. Mistrzostwa Europy we właściwej dyscyplinie
 - e. Ligi polskie w sportach zespołowych
 - f. Ligi zagraniczne w sportach zespołowych
 - g. Żadne z powyższych
 - h. Inne
8. Czy uważasz, że instytucje państwowe (np. rząd, samorząd) powinny wspierać finansowo lub infrastrukturalnie (np. poprzez wybudowanie/udostępnienie stadionu bądź boiska do gry) sport amatorski?

**rząd – rozumiany jako ministerstwa, w szczególności Ministerstwo Sportu i Turystyki.*

**samorząd – rozumiany jako gmina, powiat, bądź województwo.*

- a. Tak
 - b. Nie
 - c. Jest mi to obojętne
9. Czy uważasz, że instytucje państwowe (np. rząd, samorząd) powinny wspierać finansowo lub infrastrukturalnie (np. poprzez wybudowanie/udostępnienie stadionu bądź boiska do gry) sport młodzieżowy?

**rząd – rozumiany jako ministerstwa, w szczególności Ministerstwo Sportu i Turystyki.*

**samorząd – rozumiany jako gmina, powiat, bądź województwo.*

- a. Tak
- b. Nie
- c. Jest mi to obojętne

10. Czy uważasz, że instytucje państwowe (np. rząd, samorząd) powinny wspierać finansowo lub infrastrukturalnie (np. poprzez wybudowanie/udostępnienie stadionu bądź boiska do gry) sport profesjonalny, tj. zawodników profesjonalnych, profesjonalne kluby sportowe?

**rząd – rozumiany jako ministerstwa, w szczególności Ministerstwo Sportu i Turystyki.*

**samorząd – rozumiany jako gmina, powiat, bądź województwo.*

- a. Tak
- b. Nie
- c. Jest mi to obojętne

11. Czy uważasz, że spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne powinny wspierać finansowo lub infrastrukturalnie (np. poprzez wybudowanie/udostępnienie stadionu bądź boiska do gry) sport amatorski?

**spółki Skarbu Państwa – rozumiane jako spółki prawa handlowego, których udziałowcem bądź akcjonariuszem jest Skarb Państwa.*

**spółki komunalne – rozumiane jako spółki prawa handlowego, których udziałowcem bądź akcjonariuszem jest gmina, powiat bądź województwo.*

- a. Tak
- b. Nie
- c. Jest mi to obojętne

12. Czy uważasz, że spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne powinny wspierać finansowo lub infrastrukturalnie (np. poprzez wybudowanie/udostępnienie stadionu bądź boiska do gry) sport młodzieżowy?

**spółki Skarbu Państwa – rozumiane jako spółki prawa handlowego, których udziałowcem bądź akcjonariuszem jest Skarb Państwa.*

**spółki komunalne – rozumiane jako spółki prawa handlowego, których udziałowcem bądź akcjonariuszem jest gmina, powiat bądź województwo.*

- a. Tak
- b. Nie
- c. Jest mi to obojętne

13. Czy uważasz, że spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne powinny wspierać finansowo lub infrastrukturalnie (np. poprzez wybudowanie/udostępnienie stadionu bądź boiska do gry) sport profesjonalny, tj. zawodników profesjonalnych, profesjonalne kluby sportowe?

**spółki Skarbu Państwa – rozumiane jako spółki prawa handlowego, których udziałowcem bądź akcjonariuszem jest Skarb Państwa.*

**spółki komunalne – rozumiane jako spółki prawa handlowego, których udziałowcem bądź akcjonariuszem jest gmina, powiat bądź województwo.*

- a. Tak
- b. Nie
- c. Jest mi to obojętne

14. Czy wspieranie sportu amatorskiego przez instytucje państwowe (rząd, samorząd) wpływa na pozytywny odbiór przez Ciebie tych instytucji?

- a. Tak
- b. Nie
- c. Ani tak, ani nie

15. Czy wspieranie sportu młodzieżowego przez instytucje państwowe (rząd, samorząd) wpływa na pozytywny odbiór przez Ciebie tych instytucji?
- Tak
 - Nie
 - Ani tak, ani nie
16. Czy wspieranie sportu profesjonalnego, tj. zawodników profesjonalnych, profesjonalne kluby sportowe przez instytucje państwowe (rząd, samorząd) wpływa na pozytywny odbiór przez Ciebie tych instytucji?
- Tak
 - Nie
 - Ani tak, ani nie
17. Czy wspieranie sportu amatorskiego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne wpływa na pozytywny odbiór przez Ciebie tych instytucji bądź marki wspierającej spółki?
- Tak
 - Nie
 - Ani tak, ani nie
18. Czy wspieranie sportu młodzieżowego przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne wpływa na pozytywny odbiór przez Ciebie tych instytucji bądź marki wspierającej spółki?
- Tak
 - Nie
 - Ani tak, ani nie
19. Czy wspieranie sportu profesjonalnego, tj. zawodników profesjonalnych, profesjonalne kluby sportowe przez spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne wpływa na pozytywny odbiór przez Ciebie tych instytucji bądź marki wspierającej spółki?
- Tak
 - Nie
 - Ani tak, ani nie
20. Czy kibicujesz jakimkolwiek klubowi sportowemu?
- Tak
 - Nie
21. *Pytanie wyświetlane tylko w przypadku odpowiedzi „tak” na pytanie 21 – Czy klub sportowy, który wspierasz, jest beneficjentem świadczeń ze strony instytucji państwowych lub spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalnej?*
- Tak
 - Nie
 - Nie wiem
22. *Pytanie wyświetlane tylko w przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie 22 – Czy chciałbyś, aby klub sportowy, któremu kibicujesz, był beneficjentem świadczeń ze strony instytucji państwowych lub spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalnej?*
- Tak
 - Nie

23. Czy uważasz, że umowy o współpracy pomiędzy instytucjami państwowymi, spółkami komunalnymi oraz spółkami Skarbu Państwa a klubami sportowymi bądź zawodnikami profesjonalnymi powinny być jawne, tj. udostępniane opinii publicznej na właściwej stronie internetowej lub na stosowne zapytanie?
- a. Tak
 - b. Nie

Końcowe pytanie otwarte:

24. Czy jest jeszcze coś, co chciałbyś dodać na temat wsparcia sportu z pieniędzy publicznych (jak w Twojej opinii ten system powinien wyglądać, np. w zakresie wysokości kwot przeznaczanych na wsparcie, organizacji systemu wsparcia, etc.)?