

Prof. UG dr hab. Anna Dobaczewska
Wydział Prawa i Administracji UG
Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego
i Ochrony Środowiska

Gdańsk, 13 stycznia 2025 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej
pana magistra Bartłomieja Mikołaja Gawreckiego
pt. *Pomoc państwa na rzecz podmiotów rynku sportowego –*
(nie)przejrzystość relacji pomiędzy państwem a beneficjentami

1. Wybór tematu i metod badawczych pracy

Obrany przez Doktoranta temat i cel pracy badawczej, koncentrujący się na pomocy publicznej dla różnorodnych podmiotów aktywnych na rynku usług sportowych uznać należy za prawidłowo obrany i aktualny. Każde bowiem opracowanie rozgraniczające pomiędzy finansowaniem zadań publicznych (społecznych) a pomocą publiczną zasługuje w systemie konkurencyjnej gospodarki rynkowej na uwagę. Zagadnienia wskazane w rozprawie mają istotne znaczenie tak dla praktyki gospodarczej jak i dla przyjmowanych regulacji prawnym, na równi w przedmiocie gospodarowania środkami publicznymi jak i prowadzenia działalności gospodarczej. Wobec konieczności przestrzegania (i szerzenia) równej i uczciwej konkurencji m.in. przez organy publiczne, zasady stosowania pomocy publicznej w sferze finansowania klubów sportowych, infrastruktury sportowej (lub rekreacyjnej) jak i sportowców indywidualnych zasługują na należne im miejsce w doktrynie.

Stosowane w praktyce instrumenty finansowania podmiotów rynku sportowego muszą odzwierciedlać warunki dopuszczalności stosowania pomocy publicznej. Jawność i przejrzystość dysponowania środkami publicznymi na cele pomocy jest wyjątkowo istotna także w kontekście funkcjonowania podmiotów sektora finansów publicznych. Dlatego wybór tematu pracy i analiza aspektów

publiczno-prawnych finansowania podmiotów rynku sportowego wymagała szczegółowego omówienia. Nie budzi więc wątpliwości ani ujęcie tematu, ani jego znaczenie. Tym bardziej, że w literaturze brakuje jak dotąd opracowania, które prezentowałyby tak szerokie spektrum zagadnień związanych nie tylko z przejrzystością pomocy publicznej, ale i finansowania rynku sportowego jako pewnej całości.

Doktorant oparł swoją pracę przede wszystkim na analizie formalno-dogmatycznej prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego. Korzystnie oceniam podjętą przez Doktoranta analizę porównawczą przepisów obowiązujących w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej takich jak Hiszpania, Niderlandy czy Węgry. Na szczególne uznanie zasługuje ogrom pracy wykonanej w celu pozyskania pozostałego materiału badawczego, to jest badań empirycznych i analizy poszczególnych przypadków stosowania pomocy publicznej. Zwłaszcza szeroko zakrojone badania ankietowe przeprowadzone przez Doktoranta zasługują na aplauz. Pozytywnie oceniam również licznie zgromadzone dane o decyzjach i orzeczeniach w sprawie udzielenia pomocy publicznej na rzecz podmiotów rynku sportowego – krajowych i wydanych przez organy UE.

Nie przekonuje mnie natomiast fragment poświęcony, skąd inąd ciekawym, badaniom socjologicznym. Nie udało się Autorowi wykazać, czy i na ile postrzeganie przez obywateli zasadności finansowania sportu (profesjonalnego, amatorskiego, młodzieżowego) wynika z przejrzystości stosowania pomocy publicznej, i czy w ogóle ma z przejrzystością związek. Ewentualnie odwrotnie, czy przejrzystość zasad udzielania pomocy państwa oddziałuje na rozmiar finansowania działalności sportowej ze środków publicznych. Chyba, że przyjąć iż przejrzystość danych o świadczonej pomocy państwa na rynku sportowym zawsze ma wpływ na pozytywne postrzeganie angażowania się (szeroko rozumianego) państwa w sprawy związane z uprawianiem sportu. Przy czym Autor takiego wniosku bynajmniej na wysuwa. Szersza wiedza opinii publicznej o beneficjentach pomocy i przydzielonych im kwotach może bowiem także negatywnie wpływać na ocenę słuszności udzielania finansowego wsparcia podmiotom rynku sportowego. Zwłaszcza gdy w subiektywnym odczuciu ankietowanych sumy te są wygórowane. Z tego punktu widzenia najcenniejszym źródłem informacji o percepcji pomocy publicznej wśród społeczeństwa są zacytowane (wybiórczo) odpowiedzi na pytania otwarte ankiety.

Choć samo badanie ankietowe od strony warsztatowej wydaje się dobrze przygotowane, to użycie przy dokonywanej ocenie (pytaniach) sformułowania

„wsparcie finansowe” i „finansowanie sportu” może odnosić się w równej mierze do sponsoringu, przeznaczania darowizn (przez spółki Skarbu Państwa lub komunalne) w ramach odliczeń od podstawy opodatkowania, realizacji wprost zadań publicznych przez np. jednostki samorządu terytorialnego. Ze sformułowanych pytań nie wynika jasno, czy ankietowani mieli świadomość wyodrębnienia pojęcia „pomocy państwa” ,rozumianego jako selektywna korzyść dla przedsiębiorców, jako źródła przedmiotowego „wsparcia”.

2. Ocena struktury rozprawy doktorskiej i wiedzy teoretycznej Doktoranta

Praca została podzielona na pięć rozdziałów, a przyjęty przez Autora układ pracy jest co do zasady prawidłowy i adekwatny do prezentowanych zagadnień. Jako pierwsze zostały przybliżone istota i charakterystyka pomocy publicznej, czy jak woli Autor pomocy państwa. W rozdziale 1, poświęconym podstawowym pojęciom z zakresu pomocy państwa Doktorant ujął także kwestie proceduralne poświęcone nadzorowaniu i monitorowaniu pomocy. Dla większej precyzji można było te zagadnienia wydzielić od osobnego rozdziału, i omówić w odwrotnej kolejności, uznając nadzorowanie za rozwiązania dalej idące niż monitoring. Nie jest to jednak jakiś znaczący błąd Autora.

Pojęcie pomocy państwa oraz jego cechy dystynktywne Autor charakteryzuje w oparciu o utrwalone i aktualne orzecznictwo TSUE oraz wytyczne UE. Drugą ewentualną zmianą w kolejności omawianych zagadnień byłoby nadanie pierwszeństwa obecnemu rozdziałowi IV. 6 (wyłączenia spod zakazu stosowania i notyfikacji) oraz rozdziałowi IV.3 (odnoszącemu się do rozwiązań proceduralnych w poszczególnych państwach członkowskich). Kwestie kolejności omawianych zagadnień uznaję nie tyle za błąd, co raczej za kwestię drugorzędą, ale korzystną dla logicznego strukturyzowania wywodów. Wczytując się zaś w tytuł rozdziału V - opatrzonego dodatkiem „studium przypadku”, nie sposób nie odnotować, że jest on bardzo obszerny i obejmuje on około połowę pracy. Nie dość, że zaburza proporcje poszczególnych rozdziałów, to łączy w niepotrzebny sposób regulacje UE i prawo poszczególnych państw członkowskich. Wydaje się, że bez szkody dla systematyki poruszanych zagadnień można je było wyodrębnić.

Doktorant wykonał na potrzeby swoich badań naukowych ogromną pracę, co samo w sobie zasługuje na uznanie. W rozprawie omówił niezliczone ilości przypadków finansowania podmiotów rynku sportowego, zwłaszcza klubów sportowych, prezentując rozwiązania z kilku państw członkowskich UE. Ich wybór został również należycie uzasadniony. Nie można wszak oprzeć się wrażeniu, że

dokonanie większej syntezy prezentowanych danych byłoby z korzyścią do pracy i jej pozytywnego odbioru przez czytelnika. Drobiazgowość zaprezentowanych informacji o treści umów finansowania sportu - poprzez wskazanie podmiotów, kwot, celu wydatków, pozostałych wzajemnych zobowiązań beneficjentów i udzielających pomocy zdaje się paradoksalnie przeczyć (przynajmniej częściowo) stawianej tezie o braku przejrzystości stosunków finansowych. Autor dowodzi bowiem w pracy nieistnienia przejrzystości, rozumianej jako nie tylko jawne, ale też i powszechnie zrozumiałe zasady gromadzenia, przetwarzania i ujawniania danych o kwotach, celach i beneficjentach pomocy państwa. Przychyłam się do poglądu, iż o realnej przejrzystości relacji finansowych świadczy przede wszystkim nie skrupowany dostęp do informacji (w miejsce każdorazowej konieczności składania wniosków o udostępnienie informacji publicznej).

Podjmując się oceny merytorycznej pracy, w pierwszej kolejności należałoby odnieść się do używanych i definiowanych w pracy Doktoranta podstawowych pojęć, takich jak „zasoby państwowe”, „państwo” czy cechy „pomocy państwa” oraz „podmioty rynku sportowego”. Pieczołowicie i prawidłowo przeprowadzona analiza daje podstawy do uznania, że Doktorant nie tylko pozyskał ugruntowaną wiedzę o prezentowanej przez siebie materii, ale też twórczo ją rozwija. Co się zaś tyczy zakresu podmiotowego zachowania obowiązku „przejrzystości” (s. 53) pomocy nie potrafię się zgodzić ze stwierdzeniem Doktoranta, aby był on w prawie wąsko zakreślony, zwłaszcza po stronie beneficjentów.

Doktorant słusznie podnosi, iż niebagatelne znaczenie przy nadawaniu treści pojęciu „przejrzystości” mają wytyczne KE. Szkoda, że nie wskazuje przy tym, czy ma na uwadze konkretne dokumenty, czy wytyczne w ogólności. Chęć bycia dokładnym i wyczerpującym przekłada się także miejscami na niepotrzebne powtórzenia (np. odnośnie do selektywności czy wpływu na handel pomiędzy państwami członkowskimi).

W mojej ocenie, Autor nie zawsze poprawnie używa w rozprawie pojęcia „przedsiębiorstwo”. Doktorant zastrzega wprawdzie (s.37), że pojęcie przedsiębiorstwa używane jest w prawie UE znaczeniu funkcjonalnym oraz przedmiotowym, i że pomoc udzielana jest zgodnie z brzmieniem Traktatu o funkcjonowaniu UE „przedsiębiorstwom”. Jednak wszędzie tam gdzie słowa tego używa w kontekście podmiotowym jako odnoszące się do beneficjenta pomocy, w dodatku w odniesieniu do prawa polskiego, powinien moim zdaniem posługiwać się pojęciem „przedsiębiorca”, czego Doktorant w pracy konsekwentnie unika (jak

choćby na ss. 59, 76, 86, 100,127, 143, 150, 203; ale już na s. 53 rozróżnia prawidłowo).

Zasadniczą z tez przedstawionych przez Autora jest ta o braku przejrzystości relacji łączących strony pomocy państwa świadczonej na rynku sportowym. Przy czym pojęcie przejrzystości sprowadza do jawności beneficjentów, kwot przekazanych, jak i kryteriów przydzielenia pomocy; szkoda, że pomija przy definiowaniu pojęcia kwestie spożytkowania środków publicznych przez beneficjentów. Drugą wyraźnie zarysowana tezą zdaje się być ta uznająca pomoc na rynku sportowym za pomoc co do zasady wymagającą każdorazowej notyfikacji do KE.

Część pierwszego rozdziału Doktorant poświęca m.in. na opis zasad monitorowania, nadzorowania, względnie kontrolowania pomocy publicznej. Niestety niekonsekwentnie posługuje się tymi pojęciami (s. 74, 75, 77, 81, 87 a także 161). Przykładowo nie rozstrzygnął (używając tych pojęć zamiennie) czy rolą sądów jest nadzór czy kontrola nad wykorzystaną pomocą państwa, ponadto tworzy kategorię czynności kontrolno-monitorujących. Niewątpliwie wartościowym fragmentem pracy powinna być prezentacja kompetencji w zakresie monitorowania pomocy przez organy wybranych do analizy porównawczej państw członkowskich UE. Tymczasem na próżno szukać takich informacji odnośnie do organu węgierskiego czy niderlandzkiego (s. 91, 92). Doktorant prezentuje bowiem kompetencje organów tych państw w zakresie spraw antymonopolowych, pomijając kwestie pomocy publicznej. Znacznie lepiej prezentują się w tym względzie informacje o organach hiszpańskich

Na pełną aprobatę zasługują natomiast uwagi poczynione odnośnie do definiowania i klasyfikowania rynku sportowego jako rynku właściwego oraz podmiotów będących uczestnikami tego rynku. Słusznie Autor rozprawy upatruje różnic w formach organizacyjnoprawnych i profesjonalnym (lub nie) charakterze dokonywanych przez sportowców (indywidualnych lub klubów) czynności. Kluczowe w kontekście dopuszczalności pomocy są zwłaszcza analizy posiadania przez podmioty rynku sportowego statusu przedsiębiorcy. Pan Magister odnotowuje w swej pracy interesujące zagadnienie jakim jest rozróżnienie pomiędzy sportem profesjonalnym (statusem zawodnika osób fizycznych) i amatorskim. W pracy sporo uwagi poświęcono niezwykle ważkim zagadnieniom odróżnienia przedsiębiorców i

podmiotów non profit. Autor wskazuje na koncepcję „pracy sportowej” i krytycznie się do niej odnosi. Nie znajduję natomiast w pracy stanowiska i oceny Autora co do tego, czy brak stosownej definicji „zawodnika” w ustawie o sporcie powinien być uzupełniony. Odczuwam w tym zakresie pewien niedosyt. Zabrakło mi także (dla kompletności rozważań) odniesienia do definicji przedsiębiorcy z art. 34 k.c., w którym mowa m.in. o prowadzeniu „działalności zawodowej” przez przedsiębiorców. Ponadto Doktorant wprowadza do swoich badań pojęcie rynków sportowych (w liczbie mnogiej) w zależności od dyscypliny sportu (s.101), nie używając go wcale w dalszych swoich wywodach, co musi nieco zastanawiać.

Autor prezentuje w swej rozprawie najistotniejsze unijne źródła prawa dotyczące udzielania pomocy publicznej oraz przedstawia analizę podstaw prawnych prowadzenia działalności sportowej w prawie hiszpańskim, węgierskim i niderlandzkim. Stanowią one cenne uzupełnienie rozważań dotyczących form prawnych w jakich potencjalnie może być prowadzona działalność sportowa zgodnie z prawem polskim.

Trzeci rozdział Doktorant rozpoczyna od wskazania na rolę jaką w gospodarce odgrywają podmioty publiczne i szeroko prezentuje poglądy doktryny dotyczące podziału na instytucje prawa publicznego i prywatnego; oraz ewentualnej potrzeby rozdzielenia interesu publicznego i prywatnego oraz definiowania prawa gospodarczego publicznego. Pewien niedostatek czytelnik może odczuć poszukując jednak informacji czy i na ile Doktorant przychyliła się do cytowanych twierdzeń.

Ciekawe i dające dowód doskonałego zorientowania Doktoranta w temacie stanowią rozważania o formach i funkcjach angażowania się organów publicznych w gospodarkę rynkową a zwłaszcza na rynku sportowym. Podobnie prezentują się rozważania o roli jaką odgrywa publiczne dofinansowywanie działalności sportowej. Wykazane przez Pana Magistra powiązania pomiędzy administracją gospodarczą a podmiotami rynkowymi – w tym podział na środki ogólne i indywidualne oddziaływania stanowią cenną część pracy doktorskiej. Trafnie Autor uzasadnia podział na środki indywidualne i generalne; władcze i niewładcze; oddziaływania prawnego i ekonomicznego. Ciekawe spostrzeżenia czyni Doktorant też odnośnie do dzierżawienia infrastruktury sportowej i umowy sponsoringu. Z zaciekawieniem zapoznałam się z zasadami i praktykami spółek Skarbu Państwa dotyczącymi sponsorowania różnych dyscyplin sportu.

Sporo miejsca w pracy Autor poświęca przenikaniu prawa cywilnego do prawa pomocy publicznej, czy wręcz wypierania przez prawo cywilne instrumentów

publicznoprawnych odnośnie do zasad udzielania i wykorzystania wsparcia publicznego na cele związane z funkcjonowaniem rynku sportowego. Autor dowodzi tej tezy choćby przez omówienie coraz to powszechniej stosowanych umów pomiędzy podmiotami publicznymi a beneficjentami których przedmiotem jest udzielanie pomocy publicznej, w miejsce stosowanych w okresach wcześniejszych aktach administracyjnoprawnych. Nie wynika natomiast jasno z treści pracy czy Autor widzi ostatecznie możliwość zastosowania w Polsce umów publicznoprawnych w zakresie udzielania pomocy państwa. Zastanawia też użycie sformułowań takich jak „świadczona negatywnie (s. 236)” czy „subsydia” (w kontekście rynku sportowego).

W kolejnym podrozdziale Autor odniósł się w swoich rozważaniach także do przykładów różnych form wsparcia finansowego zadań publicznych, finansowania inwestycji i pomocy na rynku sportowym. Ta część dysertacji ma charakter raczej poznawczy. Choć skrupulatnie opracowana, to Autor nie wykorzystał okazji (np. w podsumowaniu rozdziału) by wskazać na istnienie powiązania tychże form pomocy z przestrzeganiem zasady przejrzystości. Wątpliwości nasuwają się przy lekturze tych fragmentów rozprawy, które poświęcone zostały stypendiom, nagrodom i wyróżnieniom dla sportowców indywidualnych. Należało w moim przekonaniu wyraźnie odnieść się do charakteru tych płatności – czy stanowią formę pomocy publicznej czy są wynagrodzeniem sportowców (posiadających status zawodowca; przedsiębiorcy) za uprawianie sportu, zwłaszcza że nagrody i wyróżnienia mogą być przyznawane także sportowcom-amatorom.

Doktorantowi udało się natomiast w dość klarowny sposób zaprezentować zasady udzielania pomocy, zwłaszcza w kontekście obowiązku notyfikacji projektów do KE oraz stosowania postanowień rozporządzenia w sprawie zwolnień grupowych (GBER). Cennym uzupełnieniem kwestii związanych z notyfikacją pomocy są informacje o zasadach postępowania notyfikacyjnych w wybranych do porównań państwach członkowskich UE. Doktorant przywołuje także opis procedur nadzwyczajnych, wszczynanych przez KE w przypadku nieprzestrzegania przez państwa członkowskie i beneficjentów. Proponując wzorzec postępowania odpowiadający potrzebom przejrzystości oraz dokonywania analizy świadczeń pod kątem (rozdział V.2) Autor jedynie powtarza to co wcześniej ujął w partiach pracy omawiających cechy pomocy publicznej.

Sporą część pracy stanowią rozważania Autora dotyczące warunków dopuszczalności pomocy publicznej jak efekt zachęty, proporcjonalność, wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi. Ta część pracy nie budzi najmniejszych zastrzeżeń. Celne są spostrzeżenia Doktoranta odnośnie do ograniczania przejrzystości stosunków finansowych przez powołanie się przez udzielające pomocy spółki SP na (rzekomą) potrzebę ochrony tajemnic przedsiębiorstw (s. 343). Stoi to w sprzeczności z zasadą jawności finansów publicznych.

Dużo uwagi Doktorant poświęca analizie poszczególnych przypadków zastosowania pomocy na rzecz podmiotów krajowych i zagranicznych. Należy docenić wnikliwość badań Doktoranta to większe synteza wynikających z nich wniosków byłaby bez szkody dla pracy.

Wszelkie zasady stosowania i ograniczenia pomocy państwa na rynku sportowym zostały w pracy przedstawione w sposób wyczerpujący, spójny i zawierają wiele trafnych spostrzeżeń, co pozwala jednoznacznie pozytywnie ocenić przedłożoną rozprawę doktorską. Do celów udowodnienia swej hipotezy Doktorant używa przekonujących argumentów, które jednak mogły być postawione w bardziej stanowczy sposób.

3. **Ocena formalna rozprawy**

. Autor jest skrupulatny w redagowaniu całej pracy, w tym przypisów i wyników badań ankietowych. Rozprawa jest napisana w sposób komunikatywny, stylem pozbawionym zbędnych ozdobników, a przy tym precyzyjnym językiem prawniczym. Nie znaczy to jednak, iż Autor ustrzegł się całkowicie od niedoskonałości stylistycznych czy redakcyjnych. Drażni stosunkowo częste zaczynanie zdań od „aby”, co nawet przy założeniu liberalizowania się zasad językowych uznaję za niestosowne. Niepotrzebne jest też maniera Autora do tworzenia zbyt długich, wielokrotnie złożonych zdań utrudniających lekturę. Uwagę przykuwa również powtarzanie i parafrazowanie niektórych swoich spostrzeżeń. Niestety brak dbałości w zakresie ostatecznej korekty tekstu poskutkowało kilkunastoma błędami gramatycznymi; zaś niektóre zdania nie zawierają kompletnej, skończonej myśli (m.in. ss. 39, 101, 137, 151, 243, 253, 262, 263, 292, 295, 402, 408...). Mimo sporej objętości rozprawy są to ilości wykraczające poza błędy o charakterze marginalnym. Zdarzają się także drobne potknięcia w

interpunkcji, czy w bibliografii (ss. 76, 97, 135-139, 145, 151...). Wszystkie te uwagi szczegółowe nie umniejszają oczywiście ani ogólnej wartości merytorycznej rozprawy, ani jej ostatecznie pozytywnej oceny. Wymagają natomiast poprawy w przypadku ewentualnego oddawania pracy do druku.

Zebrana bibliografia nie budzi zastrzeżeń. Przeciwnie, Autor uwzględnił najważniejszą literaturę powiązaną z opracowanym tematem, powołał i przeanalizował ogromną ilość istotnych dla tematu orzeczeń, rozstrzygnięć administracyjnych i dokumentów. Wprawdzie ze względu na liczne powiązania z prawem europejskim i prawem kilku innych państw członkowskich UE liczba pozycji obcojęzycznych zapewne mogła być wyższa, to nie stanowi to o znaczącym uszczerbku w zakresie udokumentowania twierdzeń i danych zawartych w pracy.

4. Wniosek końcowy

Rozprawę doktorską Pana magistra Bartłomiej Mikołaja Gawreckiego oceniam pozytywnie. Całość pracy jawi się jako rzetelna, szczegółowa analiza tytułowego zagadnienia oraz ciekawa interpretacja skutków jakie zastosowana pomoc publiczna niesie dla rynku sportowego. Zidentyfikowany temat badawczy ujęty przez pryzmat przejrzystości wykorzystanych na sport środków publicznych nadaje pracy charakter problemowy. Rozprawa stanowi ciekawe i kompleksowe opracowanie tematu, jest przemyślana pod względem konstrukcji, przygotowana z należytą starannością, w tym z dbałością o źródła bibliograficzne. Praca (z pominięciem drobnych usterek) jest napisana poprawnie pod względem językowym. Praca prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w dyscyplinie nauki prawne oraz jego umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Tym samym stwierdzam, iż rozprawa doktorska przygotowana przez pana magistra Bartłomieja Mikołaja Gawreckiego spełnia wszystkie wymagania zawarte w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. prawo szkolnictwie wyższym i nauce (t. j. Dz. U. 2024, poz. 1571) i może być przedmiotem dalszej procedury o nadanie mu stopnia doktora nauk prawnych.



Prof. UG dr hab. Anna Dobaczewska

