

Radosław Niwiński

Uniwersytet w Białymstoku, Polska

rniwinski@op.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9280-8239>

Finansowanie publiczne infrastruktury sportowej a pomoc publiczna

Public Financing of Sport Infrastructure versus State Aid

Abstract: The main objective of this article is to present an overall insight into the legal aspects related to public financing of a sport infrastructure in Poland. The research strives to draw attention to the importance of public financing in the sports sector and also to ensure a small breakthrough in the administrative process of granting and applying for state aid funds. The author highlights the possible negative implications of mistakes in the state aid scheme, in particular connected with the potential recovery of incompatible aid. The article includes theoretical and practical issues related to the rules of state aid in sports sector. The research is intended to propose an interpretation and application of the current state aid law in light with CJEU jurisdiction and the Commission's decision-making practices. In the opinion of the researcher the final implications contribute to the better protection of the joint interest of Polish sports clubs and public authorities and to minimalization of the potential risk of EU sanctions.

Keywords: state aid, sport infrastructure, sports club, local authority

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, infrastruktura sportowa, klub sportowy, samorząd terytorialny

Wprowadzenie

Kultura fizyczna, a w tym w szczególności sport, są niezwykle ważnym elementem codziennej rzeczywistości. W dobie globalizacji mamy do czynienia z intensywnym procesem komercjalizacji i profesjonalizacji sportu¹. W obliczu powyższych przemian, sport stał się jednym z głównych zainteresowań mediów, co *per se* skutkuje wzrostem atrakcyjności inwestycyjnej w tej materii. Analizując *cash-flow* poszczegól-

1 Szerzej na temat zjawiska popularyzacji, mediatyzacji, profesjonalizacji i komercjalizacji sportu zob. B. Rischka-Słowik, (w:) M. Leciak (red.), *Prawo sportowe*, Warszawa 2018, s. 27-31.

nych uczestników polskiego rynku sportowego na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat doskonale widać jaki ogromny przeskok cywilizacyjny dokonał się w tej dziedzinie od czasów transformacji ustrojowej.

Rozwój sportu immanentnie jest związany z rozwojem infrastruktury. Skala inwestycji w obszarze sportu dokonanych w ostatnich latach w Polsce, m.in. jeśli chodzi o nowe stadiony czy ośrodki treningowe wraz z towarzyszącą im infrastrukturą użyteczności publicznej, z pewnością wzmacnia atrakcyjność poszczególnych regionów i podnosi jakość życia społeczności lokalnych, czego doskonałym dowodem była współorganizacja przez Polskę wraz z Ukrainą Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012. Wspomniany turniej zapoczątkował zmiany w podejściu władz państwowych i lokalnych do sportu, w tym zwiększył świadomość płynących z niego korzyści, również w ujęciu publicznym.

Już w uzasadnieniu do projektu ustawy dedykowanej temu wydarzeniu przewidywano, że do realizacji zadań związanych z jego organizacją zostanie zaangażowanych szereg specjalistów i robotników z różnych branż gospodarki, co, zdaniem projektodawców, mogło m.in. ograniczyć emigrację zarobkową polskich obywateli czy spowodować wzrost wynagrodzeń w najbardziej poszukiwanych grupach zawodowych, a także pozytywnie wpłynąć na konkurencyjność polskiej gospodarki. Na szczególny rozwój liczone także w dziedzinie nowych technologii, w tym w odniesieniu do projektów związanych z infrastrukturą sportową². Pomimo, iż można spierać się, w jakim stopniu wykorzystano szansę płynącą ze współorganizacji Euro 2012, to z całą pewnością należy potwierdzić, że tego typu wydarzenia i inwestycje z nimi związane mają ogromny potencjał gospodarczy, a co za tym idzie inwestowanie środków publicznych w sport na różnych poziomach jego uprawiania, może odnieść wymierne korzyści zarówno dla samych uczestników rynku sportowego, jak i przede wszystkim ogółu społeczeństwa.

1. Sport a rola jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym³ do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Doniosłość tej materii z punktu widzenia interesu publicznego podkreśla zarówno to, że przy realizacji zadań publicznych o charakterze ponadgminnym powiaty są odpowiedzialne w myśl art. 4 ust. 1 pkt

2 Rządowy projekt ustawy o przeprowadzeniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 z dnia 3 września 2007 r. wraz z uzasadnieniem (Druk Sejmowy 2114, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruk/2114>).

3 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.).

8) ustawy o samorządzie powiatowym⁴ za sprawy kultury fizycznej i turystyki, jak i fakt, że stosownie do art. 14 ust. 1 pkt 11) ustawy o samorządzie województwa⁵ również na samorządzie województwa spoczywa wykonywanie w tym zakresie zadań o charakterze wojewódzkim.

Powyższy model wymagający zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) wszystkich szczebli w sprawy kultury fizycznej, został powielony w obecnie obowiązującej ustawie o sporcie⁶. Do zadań własnych j.s.t. zaliczono tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu, przy czym kompetencję o charakterze fakultatywnym do określania warunków i trybu finansowania powyższego zadania własnego powierzono organom stanowiącym j.s.t., które decydując się na wsparcie sportu z budżetu samorządu muszą wskazać w uchwale cel publiczny z zakresu sportu jaki zamierzają osiągnąć⁷.

Większe zaangażowanie j.s.t. w sport nie byłoby jednak możliwe bez zmian legislacyjnych w definiowaniu pojęć „kultura fizyczna” i „sport”. Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.s. sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową są składowymi kultury fizycznej. Powyższe zredefiniowanie tych kluczowych pojęć na mocy u.s. i odejście od dotychczasowego uznania sportu za dziedzinę osobną od kultury fizycznej, pozwoliło na zakwalifikowanie sportu do zadań własnych j.s.t., co przyczyniło się do rozszerzenia możliwości wspierania sportu przez j.s.t. w drodze dofinansowania klubów sportowych⁸ będących podstawową formą prowadzenia działalności sportowej⁹.

2. Dopuszczalne formy finansowania publicznego sportu

2.1. Dotacja celowa

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.s. klub sportowy, działający na obszarze danej j.s.t., nie działający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki na podstawie uchwały organu stanowiącego, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych¹⁰ w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Jednakże taka dotacja ma służyć realizacji celu publicz-

4 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.).

5 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.).

6 Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1468 ze zm.) – dalej u.s.

7 Zob. art. 27 ust. 1-3 u.s.

8 Zob. szerzej K. Sawicka, (w:) J. Rzeszowski, Finansowanie klubów sportowych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego – sposoby wsparcia i studium interpretacji przepisów, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2017, t. 2, nr 5, s. 245-248.

9 Zob. art. 3 ust. 1 u.s.

10 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

nego wskazanego w uchwale j.s.t., przy czym ustawodawca w treści przepisu art. 28 ust. 2 u.s. posłużył się jedynie przykładowym katalogiem form przeznaczenia takiej dotacji celowej, jednocześnie warunkując jej przyznanie koniecznością spełnienia wymogu wpłynięcia na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego, który otrzyma dotację lub wymogu zwiększenia dostępności społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez ten klub.

2.2. Dopuszczalność finansowania publicznego sportu w świetle przepisów z zakresu pomocy publicznej

Niezwykle istotne jest jednak to, że co do zasady wspomniane wcześniej formy wsparcia należy uznać za irrelevantne z punktu widzenia przepisów z zakresu pomocy publicznej, tj. przepisów stanowiących jeden z filarów prawidłowego działania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

Należy zaznaczyć, że popularną obecnie w Polsce formą wspierania sportu przez j.s.t. jest uczestnictwo kapitałowe gminy w klubie sportowym działającym w formie spółki kapitałowej, co zostało dopuszczone na mocy art. 61 u.s. W obliczu deficytu zainteresowania prywatnych inwestorów sportem profesjonalnym w Polsce¹¹, przy braku rozwiązań prawnych umożliwiających korzystne partycypowanie kapitału zagranicznego w polskim sporcie, taka forma wsparcia ma w praktyce olbrzymie znaczenie i staje się kluczowym gwarantem prawidłowego funkcjonowania wielu polskich klubów sportowych w różnych dyscyplinach sportowych, w tym niejednokrotnie warunkuje realizację kosztownych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Jednakże, w porównaniu do dotacji celowych przyznawanych klubom sportowym niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku na podstawie przepisów art. 27 i 28 u.s. czy na zasadach określonych w przepisach u.d.p.p.w.¹², uczestnictwo kapitałowe j.s.t. czy inne formy pomocy przyznawanej klubom sportowym (np. wniesienie aportu, sprzedaż nieruchomości pod budowę infrastruktury sportowej na preferencyjnych warunkach, zwolnienie z podatku od nieruchomości, zastosowanie preferencyjnych stawek czynszu za dzierżawę obiektów sportowych, preferencyjne warunki pożyczki czy udzielenie na preferencyjnych warunkach gwarancji lub poręczenia w celu uzyskania kredytu), mogą potencjalnie zostać uznane za niedozwoloną pomoc publiczną, o ile kwoty wsparcia przekraczają dozwoloną pomoc *de minimis*¹³.

11 Obecnie w finansowaniu sportu w Polsce kluczowy udział mają przedsiębiorcy państwowi z branży energetycznej i paliwowej (zob. szerzej T. Furman, *Biznes dał na sport ponad miliard*, <https://www.rp.pl/Biznes/312299949-Biznes-dal-na-sport-ponad-miliard.html>) (03.01.2020).

12 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.) – dalej: u.d.p.p.w.

13 Zob. szerzej Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.Urz. UE L 352/1 z 24.12.2013 r., s. 1-8).

Pomimo, iż w art. 107 ust. 1 TFUE¹⁴ nie wprowadzono definicji legalnej pomocy publicznej, to wskazano w nim przesłanki, których wyłącznie kumulatywne spełnienie, przy jednoczesnym zachowaniu wymogu posiadania przez odbiorcę pomocy statusu przedsiębiorstwa w rozumieniu prawa UE, będzie oznaczało, że dane wsparcie zostanie uznane za pomoc publiczną, która co do zasady jest zakazana w UE. Do powyższych przesłanek należą następujące elementy:

- wsparcie pochodzi od państwa lub ze środków publicznych;
- wsparcie stanowi korzyść dla przedsiębiorcy na warunkach korzystniejszych niż rynkow;
- wsparcie ma selektywny charakter; oraz
- wsparcie zakłóca lub zagraża zakłóceniem konkurencji oraz wpływa na handel między państwami członkowskimi.

Pomimo, iż pomoc publiczna stanowi *de facto* interwencję państwa w mechanizmy kształtujące wolny rynek, który co do zasady powinien cechować się niezakłóconą konkurencją, to takie wsparcie niejednokrotnie może przynieść szereg pozytywnych, w tym w szczególności przyczynić się do szybkiego rozwoju gospodarki państwa m.in. przez rozwój infrastruktury. W związku z tym ustanowiony w art. 107 ust. 1 TFUE zakaz udzielania pomocy publicznej nie ma charakteru bezwzględny. W wielu przypadkach przedmiotowe wsparcie może zostać udzielone po wyrażeniu stosownej zgody przez Komisję Europejską lub nawet bez konieczności takiej notyfikacji w ramach ustanowionych tzw. wyłączeń blokowych.

Do kategorii pomocy podlegającej grupowemu wyłączeniu zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 651/2014¹⁵ należy m.in. pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną (tj. służącą więcej niż jednemu celowi rekreacji¹⁶). Zgodnie z art. 55 ust. 7 GBER pomoc może przybrać formę:

- pomocy inwestycyjnej, w tym pomocy na budowę lub modernizację infrastruktury sportowej i wielofunkcyjnej infrastruktury rekreacyjnej lub
- pomocy operacyjnej na infrastrukturę sportową¹⁷.

Pomimo, iż w preambule do GBER słusznie podkreślono, że „w sektorze sportu wiele środków stosowanych przez państwa członkowskie może nie stanowić pomocy państwa, ponieważ beneficjent nie prowadzi działalności gospodarczej lub nie wy-

14 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 326/47.

15 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187/1 z 26.06.2014 r., s. 1-78) – dalej: GBER.

16 Zob. pkt 74 preambuły do GBER.

17 Zgodnie z art. 55 ust. 1 GBER pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 TFUE i wyłączona z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE, jeżeli spełnione są warunki ustanowione w artykule 55 GBER i w rozdziale I GBER.

wierają one wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi”¹⁸, to z całą pewnością zarówno beneficjenci, jak i organy administracji zamierzające udzielić wsparcia, nie powinni bagatelizować ryzyka związanego z udzieleniem niedozwolonej pomocy publicznej, w szczególności ryzyka zwrotu przyznanych środków wraz z odsetkami, co niekiedy może okazać się nazbyt dolegliwe i *de facto* spowoduje zakończenie działalności beneficjenta.

Mając na uwadze rozumienie art. 107 ust. 1 TFUE przez Komisję Europejską zgodnie z interpretacją judykatury unijnej¹⁹, w pierwszej kolejności należy podkreślić, że status prawny danego podmiotu na podstawie prawa krajowego oraz sposób jego finansowania nie mają decydującego znaczenia dla oceny statusu przedsiębiorcy dla celów pomocy publicznej²⁰. Z punktu widzenia analizy pomocy publicznej w sektorze sportu, należy zaznaczyć, że w punkcie 8 Zawiadomienia Komisji wprost wskazano, że podmiot zaklasyfikowany zgodnie z prawem krajowym jako stowarzyszenie lub klub sportowy może zostać uznany za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Irrelevantne dla oceny statusu odbiorcy pomocy w rozumieniu prawa UE jest również to, czy dany podmiot został utworzony w celu generowania zysków. W istocie kluczowym jest fakt, czy oferuje on towary i usługi na rynku, gdyż wszelka taka działalność jest traktowana jako działalność gospodarcza²¹. Klasyfikacja podmiotu jako przedsiębiorstwa dokonywana jest jednak w odniesieniu do konkretnej działalności, co oznacza, że podmiot, który jednocześnie prowadzi działalność gospodarczą i działalność o charakterze niegospodarczym, tylko i wyłącznie w stosunku do działalności gospodarczej traktowany będzie jako przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa Unii Europejskiej²².

Należy jednak zauważyć, że kwalifikacja przedsiębiorstwa dla celów pomocy publicznej jest rozumiana szeroko, gdyż zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej zarządzanie dużym stadionem piłkarskim, jak i jednocześnie prowadzenie zawodowego, aczkolwiek trzecioligowego klubu piłkarskiego, może stanowić działalność gospodarczą²³. W ocenie Komisji Europejskiej zawodowe kluby piłki nożnej są przedsiębiorstwami z racji tego, że piłka nożna przez wzrost swojego profesjonalizmu

18 Zob. pkt 74 preambuły do GBER.

19 Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 262/4 z 19.07.2016 r., s. 1-50) – dalej: Zawiadomienie Komisji.

20 Wyrok TSUE 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 TSUE 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.

21 Zob. pkt. 7,8 i 12 Zawiadomienia Komisji.

22 Zob. pkt 10 Zawiadomienia Komisji oraz Wyrok TSUE z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie T-128/98 Aéroports de Paris przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2000:290, pkt 108.

23 Zob. Decyzja Komisji (UE) dotycząca Niemiec z dnia 2 października 2013 r. w sprawie Fußballstadion Chemnitz (SA.36105 (2013/N)), skrócone zawiadomienie w Dz.Urz. UE C 50 z 21.2.2014 r., s. 1, ust. 12-14.

zwiększyła swoje wpływy gospodarcze, przybierając formę pracy i świadczenia usług za wynagrodzeniem²⁴.

Biorąc pod uwagę praktykę decyzyjną Komisji Europejskiej za działalność gospodarczą uznaje się budowę i renowację infrastruktury sportowej i wielofunkcyjnej infrastruktury rekreacyjnej, o ile jest ona wykorzystywana w celu zapewnienia towarów lub usług na danym rynku, a przez to jest wykorzystywana w sposób komercyjny. Przez komercyjne wykorzystywanie infrastruktury należy rozumieć zarówno sytuację, w której profesjonalni i nieprofesjonalni użytkownicy są zobowiązani do wniesienia opłaty za takie korzystanie, jak i wynajmowanie infrastruktury na potrzeby organizacji różnych wydarzeń w zamian za wynagrodzenie²⁵. Jednakże o komercyjnym wykorzystaniu infrastruktury nie możemy mówić, gdy działalność gospodarcza prowadzona jest w niewielkim zakresie, która jest bezpośrednio związana z funkcjonowaniem infrastruktury oraz jest dla niej niezbędna bądź jest nieodłącznie powiązana z jej głównym sposobem wykorzystania niemającym charakteru gospodarczego²⁶.

Przesłanka uzyskania wsparcia na warunkach korzystniejszych niż rynkowe spełniona jest wówczas, gdy pomoc państwa przynosi korzyść gospodarczą (np. przez zmniejszenie pasywów lub zwiększenie aktywów), której przedsiębiorstwo z niej korzystające nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych. O pomocy publicznej nie może być mowy, jeżeli inwestycje ze środków publicznych spełniają warunki testu prywatnego inwestora, tj. gdy państwo zapewniając niezbędne finansowanie, działało na takich samych zasadach i warunkach jak inwestor komercyjny w analogicznej sytuacji.

Za nienaruszające unijnych reguł pomocy publicznej można również uznać realizację części misji świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym²⁷. W sek-

24 Zob. Decyzja Komisji (UE) 2016/1849 z dnia 4 lipca 2016 r. 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 (Dz.Urz. UE L 282/75 z 19.10.2016 r., ust. 36).

25 Siatka analityczna dotycząca zastosowania zasad pomocy państwa do finansowania projektów infrastrukturalnych. Siatka analityczna infrastruktury nr 6: 1- budowa infrastruktury sportowej i wielofunkcyjnej infrastruktury rekreacyjnej, Komisja Europejska, wersja wrzesień 2015 r., pkt 3, <https://rpo.lodzkie.pl/images/2016/130-siatki-analityczne/siatki-analityczne-robocze-tlumaczenie-polski.pdf> (04.01.2020).

26 *Ibidem*, pkt 4.

27 Pojęcie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie zostało zdefiniowane w TFUE, pomimo, iż pojawia się w art. 14 i art. 106 ust. 2 TFUE oraz w Protokole nr 26 do TFUE. Komisja UE wyjaśniła, że usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym to sektor działalności gospodarczej, który oferuje usługi w ogólnym interesie publicznym, które nie byłyby świadczone na rynku (lub byłyby świadczone na innych warunkach, jeżeli chodzi o jakość, bezpieczeństwo, przystępność cenową, równe traktowanie czy powszechny dostęp) bez interwencji publicznej (zob. szerzej Przewodnik dotyczący stosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w intere-

torze sportowym z powyższą sytuacją będziemy mieli do czynienia, gdy udzielone wsparcie ze środków publicznych zostało przeznaczone na budowę, odnowę lub działanie infrastruktury sportowej i wielofunkcyjnej infrastruktury rekreacyjnej, z wykorzystaniem której będą świadczone usługi w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z kryteriami Altmark²⁸. Dokonując dalszej analizy przesłanek warunkujących uznanie środka za pomoc publiczną należy wskazać, że o selektywnym charakterze wsparcia można mówić w przypadku zróżnicowanej sytuacji podmiotów, tj. gdy tylko niektóre z nich uzyskały określone korzyści, z jednoczesnym pozbawieniem pozostałych podmiotów możliwości uzyskania takich korzyści.

Przesłanka zakłócenia lub zagrożenia zakłóceniem konkurencji oraz jego wpływu na handel między państwami członkowskimi oznacza wzmocnienie pozycji przedsiębiorcy będącego beneficjentem wsparcia publicznego, względem innych przedsiębiorców konkurujących na rynku wewnętrznym, którzy takiej pomocy nie otrzymali. W tym kontekście należy zaznaczyć, że choćby pomoc udzielana zawodowym klubom piłki nożnej wzmacnia ich pozycję na rynkach, w których dane kluby funkcjonują w oparciu o udzielone im finansowanie publiczne, przy czym część z tych rynków może obejmować nawet kilka państw członkowskich. Z tego względu, jeżeli zasoby państwowe są wykorzystywane do zapewnienia selektywnej korzyści dla zawodowego klubu piłki nożnej, bez względu na rozgrywkę, w których występuje, taka pomoc potencjalnie może zakłócić konkurencję i mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W ocenie Komisji Europejskiej, zgodnie z decyzją (UE) 2016/1849²⁹, zawodowe kluby piłki nożnej prowadzą działalność gospodarczą na kilku rynkach, poza uczestnictwem w rozgrywkach piłkarskich, które mają wymiar międzynarodowy (np. w rynku transferowym, reklamie, sponsoringu, sprzedaży artykułów promocyjnych czy relacjach w mediach).

Brak spełnienia przesłanki wpływu na konkurencję i handel pomiędzy państwami członkowskimi stwierdzono jednak w kontekście finansowania hal lub stadionów wykorzystywanych przede wszystkim przez amatorskie lub mniejsze profesjonalne kluby sportowe, które działają na skalę lokalną, tj. co do zasady kiedy skutki budowy infrastruktury nie wykraczają poza granice z innym państwem członkowskim³⁰. Należy jednak pamiętać, że takie okoliczności jak m.in. bliska odległość

się ogólnym, Bruksela z dn. 29.04.2013, SWD(2013) 53 final/2 s. 26-27, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_pl.pdf (04.01.2020).

28 Zob. szerzej Wyrok TSUE z dnia 24 lipca 2003 r. Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415 oraz Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, Dz.Urz. UE C 8 z 11.01.2012 r., s. 4.

29 Ust. 37.

30 Zob. Decyzja Komisji (UE) z dnia 9 listopada 2011 w sprawie SA. 31722 – Węgry – Wsparcie węgierskiego sektora sportowego poprzez system ulg podatkowych, Dz.Urz. UE C 364 z 14.12.2011 r., s. 2.

od granicy³¹, wielkość obiektu³² i jego charakter³³, a także możliwość wykorzystania ich do organizacji wydarzeń na średnią i dużą skalę³⁴, stanowią istotny czynnik, który może przesądzić o ewentualnym wpływie na handel pomiędzy państwami członkowskimi.

2.3. Finansowanie publiczne infrastruktury sportowej a pomoc publiczna – aspekty praktyczne

Organy administracji publicznej dysponując różnego rodzaju środkami publicznymi, w tym w szczególności środkami unijnymi, stopniowo zaczynają dostrzegać w podmiotach z sektora sportu partnerów, przy pomocy których można skutecznie realizować misję publiczną powierzoną samorządom. Przedmiotowe zmiany widać zarówno w odniesieniu do sportu amatorskiego, jak i profesjonalnego.

Jednakże pomoc publiczna i ewentualne negatywne konsekwencje z nią związane, to zagadnienia wymagające odpowiedniego przygotowania systemowego, zarówno po stronie podmiotu udzielającego wsparcia, jak i beneficjenta. Praktyka niestety pokazuje zupełnie co innego. Zgodnie z raportem NIK w latach 2009-2013 j.s.t. „nie analizowały tych transferów majątku pod kątem wystąpienia pomocy publicznej – na 28 j.s.t. tylko pięć przeprowadzało analizy w tym zakresie, przy czym w niektórych przypadkach w sposób nierzetelny”³⁵. Niejednokrotnie powodem powielania tych zjawisk jest brak wystarczającej świadomości prawnej samorządu. Odpowiednie przygotowanie programu dofinansowania, jak i samej aplikacji o takie środki, oparte na analizie planowanego sposobu wykorzystania infrastruktury, z jednoczesnym uwzględnieniem dorobku orzecznictwa TSUE oraz praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej, może znacząco zmniejszyć ryzyko zwrotu środków wraz z odsetkami.

31 Zob. decyzje Komisji (UE) z dnia 20 marca 2013 r. w sprawie SA.35440 – Niemcy – Multifunktionsarena der Stadt Jena, Dz.Urz. UE C 140 z 18.05.2013 r., s. 2 i w sprawie SA.35135 – Niemcy – Multifunktionsarena der Stadt Erfurt, Dz. Urz. UE C 140 z 18.05.2013 r., s. 1 oraz z dnia 9 kwietnia 2014 r. w sprawie SA.37342 (2013/NN) – UK – Rozwój regionalnych stadionów w Irlandii Północnej, Dz.Urz. UE C 418 z 21.11.2014 r., s. 5.

32 Zob. postanowienie Sądu dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie T-90/09 -Mojo Concerts i Amsterdam Music Dome Exploitatie przeciwko Komisji, EU:T:2012:30.

33 Finansowanie basenów, z których głównie korzysta społeczność lokalna i które nie są ukierunkowane na przyciągnięcie klientów z zagranicy, nie zostało uznane za udzielenie pomocy publicznej z racji braku wpływu na handel pomiędzy państwami członkowskimi (zob. Decyzja Komisji (UE) z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie N 258/2000 – Niemcy – Basen rekreacyjny Dorsten, Dz.Urz. UE C 172 z 16.06.2001 r., s.16).

34 Zob. Decyzja Komisji (UE) z dnia 2 maja 2013 r. w sprawie SA.33618 – Szwecja – Uppsala arena, Dz.Urz. UE L 243 z 12.09.2013 r., s. 19.

35 Raport NIK „Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego”, KGP-4101-002-00/2014 Nr ewid. 13/2014/P/14/019/KGP, s. 8, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10139,vp,12457.pdf> (05.01.2020).

3. Minimalizacja ryzyka wystąpienia niedozwolonej pomocy publicznej w zakresie finansowania publicznego infrastruktury sportowej

Kluczowe pozostaje pytanie jak zminimalizować ryzyka na gruncie prawa pomocy publicznej? Z pewnością dobrym pomysłem z perspektywy interesu wnioskujących o dofinansowanie ze środków publicznych jest wydzielenie w ramach planowanej infrastruktury działalności niegospodarczej, tj. części, która miałaby służyć popularyzacji sportu amatorskiego, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, a także działalności edukacyjnej czy kulturalnej. W tym celu warto rozważyć zaangażowanie innych lokalnych klubów sportowych czy organizacji społecznych, które w ramach działalności statutowej wykonywałyby na terenie infrastruktury określone zadania m.in. w celu promocji kultury fizycznej, a także udostępnienie infrastruktury społeczności lokalnej. Coraz częściej spotykanym modelem współpracy, który zarówno może zmniejszyć ryzyko na gruncie regulacji pomocy publicznej, jak i doskonale współgra z charakterem inwestycji, jest udostępnienie obiektu na potrzeby zajęć w ramach szkoły mistrzostwa sportowego lub oddziałów mistrzostwa sportowego.

W przypadku dokonania ww. wydzielenia powinno się również w miarę możliwości wydzielić źródła i sposoby finansowania. Bardzo istotne znaczenie dla przyznania publicznego finansowania z różnych programów ma bowiem kwestia kwalifikowalności kosztów. Zgodnie z art. 55 ust. 4 GBER, jeśli przedsiębiorstwo sfinansuje co najmniej 30% kosztów inwestycji w infrastrukturę sportową, to będzie mogło uzyskać preferencyjny dostęp do infrastruktury. Należy jednak zapewnić wykluczenie możliwości nadmiernej rekompensaty. W tym celu ustanowiono m.in. maksymalne progi pomocy, których przekroczenie powoduje obowiązek notyfikacji³⁶.

Przy przyznawaniu środków publicznych ważne jest także to, żeby został spełniony tzw. efekt zachęty, czyli żeby beneficjent złożył pisemny wniosek o przyznanie pomocy przed rozpoczęciem prac nad projektem lub rozpoczęciem działalności. Należy mieć również na uwadze wymóg wskazany w art. 55 ust. 2 GBER, tj. minimalny 20% roczny potencjał czasowy wykorzystywania infrastruktury sportowej przez innych użytkowników uprawiających sport zawodowo lub amatorsko, który wydaje się, że w praktyce powinien być wyliczany zbiorczo dla jednorodnej infrastruktury sportowej. Warto zaznaczyć, że przedmiotowy wymóg nie ma zastosowania do wielofunkcyjnej infrastruktury rekreacyjnej.

Beneficjent, aby spełnić wymóg publicznego udostępnienia warunków cenowych za korzystanie z infrastruktury oraz wymóg jej udostępnienia na przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasadach powinien rozważyć zamieszczenie odpowiednich

36 W odniesieniu do pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę sportową są to kwoty odpowiednio 15 mln euro lub 50 mln euro łącznych kosztów na projekt, zaś w przypadku pomocy operacyjnej na infrastrukturę sportową 2 mln euro rocznie (zob. art. 4 ust. 1 lit. bb) GBER).

cenników i regulaminów na tablicach informacyjnych na terenie infrastruktury, jak i na oficjalnej stronie internetowej beneficjenta lub obiektu, a nawet na tablicach informacyjnych gminy właściwej dla położenia obiektu. Konkursy na wykonanie określonych prac związanych z budową czy renowacją infrastruktury powinny być wykonane na otwartych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasadach, z jednoczesnym poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa z zakresu udzielania zamówień³⁷.

Wnioski

Wobec powyższego zarówno kluby sportowe, jak i podmioty publiczne udzielające pomocy powinny zastanowić się przede wszystkim czy dane wsparcie będzie stanowiło pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i w przypadku pozytywnej odpowiedzi, przeanalizować warunki uznania pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym bez wymogu notyfikacji. Warto zwrócić uwagę, że praktyka decyzyjna Komisji Europejskiej pokazuje, że dla celów pomocy publicznej nie ma znaczenia zarówno poziom rozgrywkowy, na którym występuje dany klub sportowy, jak i jego prestiż. Najlepszym dowodem takiego podejścia były niekorzystne decyzje Komisji Europejskiej nakazujące zwrot wielomilionowych środków wydane przeciwko siedmiu klubom piłkarskim z Hiszpanii, w tym Realowi Madryt i FC Barcelonie³⁸. W kontekście pomocy publicznej nie ma mowy o specjalnym traktowaniu klubów sportowych, jak to niekiedy może mieć miejsce na gruncie prawa unijnego chociażby w odniesieniu do działalności normotwórczej FIFA czy UEFA. Dynamiczny wzrost społeczno-ekonomicznego znaczenia sportu we współczesnym świecie sprawia, że coraz chętniej i bez nadmiernej obawy ze strony organów unijnych przed naruszeniem silnie ugruntowanej autonomii i specyfiki sportu, staje się on przedmiotem badania legalności finansowania publicznego z punktu widzenia przepisów z zakresu pomocy publicznej³⁹. W rezultacie warto dokonać powyższej analizy ze stosownym wyprzedzeniem, gdyż nikomu przecież nie zależy, aby powtarzać unijną batalię, jaka miała miejsce w sprawie przyznanego finansowania publicznego na rzecz portu lotniczego Gdynia-Kosakowo⁴⁰.

37 Zob. art. 55 ust. 4-6 GBER.

38 Zob. decyzje Komisji (UE) z dnia 4 lipca 2016 r. wydane w sprawach SA.29769 (Dz.Urz. UE L 357/1 z 28.12.2016 r.), SA.33754 (Dz.Urz. UE L 358/3 z 29.12.2016. r.) oraz SA.36387 (Dz.Urz. UE L 55/12 z 02.03.2017 r.).

39 Zob. szerzej B. V. Rompuy, O. V. Maren, *EU control of State aid to professional sport: why now?*, (w:) B. Van Rompuy, A. Duval (red.), *The Legacy of Bosman. Revisiting the relationship between EU law and sport*, Haga 2016, s. 153-185.

40 Zob. Wyrok TSUE z dnia 17 listopada 2017 r., CLI:EU:T:2017:820.

BIBLIOGRAFIA

Leciak M. (red.), Prawo sportowe, Warszawa 2018.

Przewodnik dotyczący stosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, Bruksela z dnia 29.04.2013, SWD(2013) 53 final/2.

Raport NIK „Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego”, KGP-4101-002-00/2014 Nr ewid. 13/2014/P/14/019/KGP.

Rzeszowski J., Finansowanie klubów sportowych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego – sposoby wsparcia i studium interpretacji przepisów, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2017, t. 2, nr 5.

Siatka analityczna dotycząca zastosowania zasad pomocy państwa do finansowania projektów infrastrukturalnych. Siatka analityczna infrastruktury nr 6: 1- budowa infrastruktury sportowej i wielofunkcyjnej infrastruktury rekreacyjnej, Komisja Europejska, wersja wrzesień 2015.

Van Rompuy B., Duval A. (red.), The Legacy of Bosman. Revisiting the relationship between EU law and sport, Haga 2016.