

Ks. dr hab. Sławomir Fundowicz
Katedra Prawa Administracyjnego KUL

**Recenzja pracy doktorskiej Tomasza Miziocha, *Charakter prawny licencji sportowej*,
Katowice 2024, s. 315**

Promotor: dr hab. Mirosław Pawełczyk, prof. UŚ

I

Licencje sportowe to ciekawy problem z prawniczego punktu widzenia. Z jednej strony mamy do czynienia z instytucją pominiętą w obowiązującej ustawie o sporcie i nieobecna w żadnym innym akcie o charakterze ustawowym, a z drugiej strony jest to instytucja mocna zakorzeniona w praktyce, w działalności poszczególnych polskich związków sportowych (a nawet związków sportowych, które nie mają statutu polskiego związku sportowego). Trzeba zauważyć, że praktyka licencjonowania działalności w sporcie ma daleko idące konsekwencje, z których podstawową jest możliwość prowadzenia określonej działalności w sporcie. W takim określeniu licencji powstaje pytanie o zasadność takiej reglamentacji. Łatwo znajdziemy uzasadnienie przez odwołanie się do zasady swobodnego zrzeszania się osób, które mogą określać zasady przynależności i działalności w utworzonym zrzeszeniu. Trzeba jednak pamiętać, że w zasadzie zrzeszenia sportowe zajmują monopolistyczną pozycję w konkretnej dyscyplinie sportowej. Wprowadzanie własnych zasad licencjonowania określonej działalności może więc budzić wątpliwość zarówno z punktu widzenia konstytucyjnej swobody podejmowania działalności niezakazanej przez prawo, a także konstytucyjnej i europejskiej swobody prowadzenia działalności gospodarczej (na ten problem ostatnio zwrócono uwagę w kontekście licencjonowania działalności agentów piłkarskich). Takie przedstawienie sprawy rodzi też pytanie o przynależność do określonej przestrzeni prawa: czy jest to instytucja prawa publicznego, czy też prawa prywatnego. Ingerencja w sferę swobód obywatelskich i gospodarczych wskazywałaby na publicznoprawny charakter licencji, ale brak przepisów powszechnie obowiązujących uzdalniających organizacje sportowe do licencjonowania i prywatnoprawny charakter tych organizacji nakazuje umieszczenie tej instytucji w sferze prawa prywatnego. Problem ten był zresztą już przedmiotem orzecznictwa konstytucyjnego, administracyjnego i cywilnego w Polsce. Powstaje też problem zakresu licencjonowania, a więc określenie rodzajów działalności, które takim ograniczeniom będą poddane. Ostatnio np.

prowadzone są w PZPN szkolenia dla osób zarządzających klubem sportowym, czy wobec tego osoba kierująca klubem piłkarskim musi posiadać tego typu licencję. Na poziomie europejskim i światowym uregulowano licencje wymagane do prowadzenia działalności w zakresie menadżerów piłkarskich. Można jednak pytać się o dalsze rodzaje działalności: a co z ochroną imprez sportowych, a co z obsługą medialną... Na pewno w zakresie licencjonowania można też zauważyć zróżnicowanie ze względu na dyscyplinę sportową. Prawdą jest, że najbardziej rozbudowana jest tu regulacje w odniesieniu do najbardziej popularnych dyscyplin sportowych, stąd najwięcej regulacji występuje w piłce nożnej.

Ten szeroki wachlarz problemów znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w pytaniach badawczych recenzowanej pracy, jak i w jej konstrukcji. Podstawowa teza pracy o cywilnoprawnym charakterze licencji sportowej zdaje się dzisiaj nie budzić wątpliwości w środowisku prawników zajmujących się prawem sportowym. Tę tezę Autor obudował czterema hipotezami szczegółowymi, a mianowicie, że polski związek sportowy jako podmiot udzielający licencji sportowej jest prywatnoprawną organizacją o charakterze stowarzyszenia; że licencja sportowa jest cywilnoprawnym stosunkiem pomiędzy polskim związkiem sportowy a uczestnikiem ruchu sportowego; że przyjęcie cywilnoprawnego charakteru licencji sportowej otwiera możliwość skorzystania z ochrony prawnej przed sądem powszechnym; że wobec rozbieżności na temat charakteru prawnego licencji sportowej w doktrynie i w orzecznictwie, istnieje potrzeba uregulowania ogólnych podstaw przyznawania licencji sportowej w drodze ustawy (por. s. 10). Każda z tych tez wymaga oddzielnego opracowania i to zostało uczynione w treści pracy, każda z nich bowiem mimo pozornej oczywistości doznaje daleko idącej specyfikacji w zakresie prawa sportowego. I na tym polega innowacyjność recenzowanej pracy. Zdawałoby się oczywiste stwierdzenia w prawie sportowym doznają jednak istotnej modyfikacji, którą należy wyraźnie wyartykułować.

W związku z powyższym należy docenić starania Autora w zakresie poszukiwań własnego stanowiska w tak nieoczywistej przestrzeni badawczej, jaką jest prawo sportowe, i podjęcie się zbadania równie nieoczywistego zagadnienia, jakim jest charakter prawny licencji sportowej. Na docenienie zasługuje zarówno odwaga badawcza Autora, jak i skrupulatnie określone pole badawcze.

II

Praca została podzielona na cztery rozdziały. Całość poprzedza wstęp, a pracę zamyka podsumowanie. Do pracy zostały dołączone: spis treści, wykaz najważniejszych skrótów oraz bibliografia.

Pierwszy rozdział recenzowanej pracy (s. 15-123) został zatytułowany „Zagadnienia wstępne”. Ten podręcznikowy tytuł umieszcza sport w obszarze prawa gospodarczego i może lepiej byłoby w tym kierunku budować tytuł tego rozdziału. W takim też kontekście jest analizowane pojęcie sportu i działalności sportowej. Autor poświęca swoją uwagę zmianie, która została wprowadzona do ustawy o sporcie w 2017 roku, mającej na celu objęcie jej zakresem obowiązywania sportów umysłowych. W uzasadnieniu do tej zmiany zauważono, że m.in. docelowo tym rozumieniem będzie można objąć e-sport. Nie wydaje się jednak, że to był podstawowy cel nowelizacji. Raczej należałoby uwzględnić aktywność lobbystyczną przede wszystkim Polskiego Związku Szachowego. Można nadal mieć wątpliwości co do kwalifikowania e-sportu jako sportu. Polska ustawa daje co prawda zielone światło, ale wątpliwości mogą powstać na tle możliwości utworzenia polskiego związku sportowego oraz akceptacji e-sportu przez światowy ruch olimpijski. Ustawa o sporcie posługuje się pojęciem działalność sportowa w różnym kontekście i w zależności od kontekstu może mieć inny zakres, w tym może obejmować sportową działalność gospodarczą. Nie wszystkie jednak formy działalności sportowej, do których odnosi się ustawa o sporcie, mają lub muszą mieć cel gospodarczy. Działalność sportową od strony podmiotowej może przybierać różne formy. Może pojawić się w tym kontekście pojęcie przedsiębiorcy. Ustawa o sporcie wprost wskazuje nawet, że takie cele gospodarcze mogą realizować polskie związki sportowe. Na tym tle m.in. pojawił się głośny spór o koszulki reprezentacji Polski w piłce nożnej, które czasowo były pozbawione „orzełka”, zastąpionego przez logo PZPN. Autor dokonuje przeglądu regulacji statutowej niektórych polskich związków sportowych umożliwiających im prowadzenie działalności gospodarczej. Z punktu widzenia teoretycznoprawnego fundamentalne znaczenie mają uwagi zawarte w części poświęconej źródłom prawa sportowego (s. 65-84). Ta część rozważań wskazuje na złożony obraz prawa sportowego, w którym przepisy powszechnie obowiązujące, jak je wskazuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, obejmują tylko bardzo ograniczony obszar regulacji. Ten obszar wypełniają w znacznej części normy wytworzone przez organizacje sportowe o różnym charakterze. Znaczenie tych norm jest przedmiotem ożywionej dyskusji. W tym kontekście została zarysowana problematyka reglamentacji w działalności sportowej. Ogólnych rozwiązań Autor szuka w doktrynie publicznego prawa gospodarczego lub prawa administracyjnego, choć słusznie podkreśla, że reglamentacja sportu jest czymś innym niż reglamentacja działalności gospodarczej. Z teorii prawa administracyjnego wywodzi się też tytułowy instrument prawny: licencja, która w prawie administracyjnym oznacza akt administracyjny umożliwiający osobie fizycznej prowadzenie określonej działalności lub wykonywanie określonych czynności, zwłaszcza wtedy gdy jest to

związane z posiadaniem szczególnej wiedzy (kompetencji). To właśnie w związku z taką afiliacją pojęcia zrodził się problem charakteru prawnego licencji sportowej. Ustawa o sporcie w różny sposób reguluje możliwość prowadzenia działalności w sporcie. Czasami ogranicza się do postawienia wymogu osobowości prawnej (klub sportowy); czasami wprowadza szczególne nazwy dla określonej działalności sportowej (związek sportowy lub polski związek sportowy); czasami stwierdza po prostu istnienie szczególnego podmiotu (Polski Komitet Olimpijski i Polski Komitet Paraolimpijski); czasami wskazuje, jakie warunki musi spełniać osoba fizyczna prowadząca określoną działalność (instruktor sportowy). Dodatkowe warunki mogą zostać określone w ustawach szczegółowy, jak np. ustawa o broni i amunicji. Ustawa o sporcie co do zasady jednak nie określa zasad tworzenia regulacji organizacji sportowych co do prowadzenia określonej działalności sportowej. Zostawiono to zagadnienie do regulacji polskich związków sportowych, w zakresie swobody statutowej oraz wyłącznego prawa do stanowienia przepisów sportowych, regulaminowych i dyscyplinarnych (z wyłączeniem przepisów w sprawie przeciwdziałania dopingowi w sporcie). Ta szczególna pozycja polskiego związku sportowego i dosyć szeroka regulacja odnosząca się do polskich związków sportowych zdaje się wskazywać, że proste stwierdzenie, że polski związek sportowy jest stowarzyszeniem, jest odbiegającym od powszechnego rozumienia tego pojęcia. Warto przy okazji przypomnieć, że w Krajowym Rejestrze Sądowym polskie związki sportowe mają osobne miejsce, są więc organizacjami szczególnego typu, do których w zakresie nieuregulowanym w ustawie o sporcie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Prawo o stowarzyszeniach.

Po takim umieszczeniu działalności sportowej w gospodarczej optyce Autor przechodzi do przedstawienia koncepcji licencji w polskim prawie sportowym (rozdział 2: s. 124-187). W zasadzie zostały tutaj zaprezentowane dwa rozwiązania: koncepcja cywilnoprawna i koncepcja administracyjnoprawna. Pierwsza z nich jest mocno uargumentowana przede wszystkim prywatnoprawnym charakterem polskiego związku sportowego. Za drugim rozwiązaniem mogłoby przemawiać określenie polskich związków sportowych jako zakładów publicznych (co jednak jest poglądem bardzo odosobnionym) albo przywołanie teorii występującej np. w niemieckim prawie, ale przywoływanej też w polskiej doktrynie prawa administracyjnego, według której podmioty prywatnoprawne mogą zostać upoważnione do działania w sferze administracji publicznej, w tym do wydawania aktów administracyjnych. Polski porządek prawny jednak nie przewiduje takiej sytuacji w odniesieniu do polskiego związku sportowego. Można by oczywiście pośrednio szukać takiego upoważnienia w swobodzie kształtowania na zasadzie wyłączności różnego typu regulacji. Autor przytacza jednak orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 2010 roku oraz postanowienia Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego z dnia 7 września 2010 roku wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 listopada 2012 roku, które nie pozwalają umieszczać licencji sportowej w sferze prawa administracyjnego. Odnosząc się do możliwości cywilnoprawnej drogi sądowej w pracy znalazła się analiza bardzo kontrowersyjnego postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2016 roku, sygn.. III C 105/16, w którym Sąd odrzucił pozew, wskazując, że właściwą jest droga sądowoadministracyjna. Było to jednak, jak zauważa Autor, orzeczenie jednostkowe i incydentalne. Charakter cywilnoprawny spraw dotyczących licencji sportowych nie budzi dzisiaj wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie. Sądy powszechne są jednak zwykle wyłączone w tych sprawach ze względu na zapis na sąd polubowny wynikający z przepisów statutowych polskich związków sportowych, co w pewnym sensie potwierdza ich cywilnoprawny charakter. W pewnym sensie, ponieważ właściwość Trybunału Arbitrażowego do Spraw Sportu w ustawie o sporcie została określona w szerszy sposób niż sądów polubownych przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego.

W trzecim rozdziale (s. 188-224) Autor dokonał charakterystyki systemów licencyjnych i rodzajów licencji w polskim sporcie. Charakterystyka ta obejmuje najpierw wskazanie podmiotów udzielających licencji sportowych, co obejmuje nie tylko przywołanie polskich związków sportowych, ale także wskazanie właściwych organów polskiego związku sportowego. W dalszej części zostały przypomniane podręczniki licencyjne. To bardzo ciekawy materiał, który określa warunki otrzymania określonej licencji. Dotyczą one przede wszystkim klubów sportowych i ich udziału we współzawodnictwie sportowym na określonym poziomie. Co roku uwaga kibiców piłki nożnej jest zwrócona na rozstrzygnięcia Komisji Licencyjnej i dopuszczenia drużyny do rozgrywek na określonym poziomie. Trzeba przypomnieć, że w tym zakresie były już bardzo drastyczne postanowienia, np. odmawiające licencji ŁKS Łódź na udział w rozgrywkach ekstraklasowych mimo zajęcia w poprzednim sezonie wysokiego miejsca. Pośród rodzajów licencji zostały wskazane licencje dla klubów sportowych, licencje zawodnicze, licencje trenerskie i licencje sędziowskie. Bardzo krótko zostały zanalizowane pozostałe licencje (s. 219-220). Zostały tutaj wymienione licencje dla menadżerów sportu, licencje dla agentów sportowych, licencje organizatorów imprez sportowych, a nawet licencje lekarskie. Ograniczenie się do prostego wyliczenia pozostawia niedosyt, zwłaszcza że ostatnie zmiany w licencjonowaniu agentów piłkarskich stały się przedmiotem bardzo żywej dyskusji. Kilkakrotnie w pracy Autor przywołuje Kodeks Dobrego Zarządzania dla polskich związków sportowych. Ten materiał przygotowany przez ministerstwo jest tylko propozycją i zawiera także wskazania dla procesu licencjonowania.

Ostatni rozdział (s. 225-277) zawiera krótki przegląd rozwiązań przyjętych w wybranych polskich związkach sportowych. Przywołane tutaj zostały rozwiązania przyjęte przez Polski Związek Piłki Nożnej, Polski Związek Piłki Siatkowej, Związku Piłki Ręcznej w Polsce, Polski Związek Motorowy, Polski Związek Biathlonu oraz Aeroklub Polski. Autor nie podał jednak uzasadnienia, dlaczego wybrał te, a nie inne związki. Dlaczego np. nie ma Polskiego Związku Koszykówki, któremu poświęcono wiele uwagi w doktrynie. We wstępie jedynie Autor wspomina o wstępnej analizie regulacji pozostałych związków sportowych, ale stwierdził, że w wybranych przez niego związkach postępowania licencyjne są najbardziej rozbudowane. Wydaje się, że warto byłoby dokonać jakiejś modelowej klasyfikacji rozwiązań przyjętych przez polskiego związku sportowe.

Autor zebrał wnioski całej pracy w podsumowaniu (s. 278-282). Na początku podsumowania niepotrzebnie powstaje zamieszanie wynikające z delikatności Autora, który twierdzi, że nie należy krytykować tych, którzy twierdzą, że licencja sportowa jest aktem administracyjnym. Niepotrzebne jest to łagodzenie tonu pracy, której podstawową tezę jest prywatnoprawny charakter licencji sportowej. Prawdą jest natomiast specyficzny charakter licencji sportowej, jak zresztą wielu innych instytucji prawa sportowego. Można np. przywołać w tym kontekście zakaz stadionowy, który też wygląda na pierwszy rzut oka jak decyzja administracyjna, choć ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych wprost wyklucza taką możliwość. Specyfika licencji sportowych wynika także z tego, że polski związek sportowy ma szczególną pozycję. Choć jest to podmiot prywatnoprawny, to jednak ma pewne władztwo nad sportem, dla którego został utworzony i to na zasadzie wyłączności. Przywoływana w podsumowaniu zasada autonomii sportu wskazuje na to, że dany sportem w jednym państwie może reprezentować tylko jedna federacja sportowa i ta zasada, przynajmniej jeśli chodzi o dyscypliny sportowe uznawane przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski, nie doznaje ograniczeń. Nie oznacza to jednak, że nie można uprawiać sportu poza tymi organizacjami. Dobrym przykładem jest tutaj boks zawodowy, gdzie istnieje wiele federacji. Można też uprawiać sport w ramach imprez sportowych organizowanych komercyjnie poza sportem olimpijskim, jak imprezy w ramach mieszanych sztuk walki czy e-sportu. Nie zmienia to faktu, że ingerencja polskich związków sportowych w poszczególne dyscypliny sportu jest daleko idąca i licencje sportowe są tylko tego potwierdzeniem. Są one naturalną konsekwencją odpowiedzialności polskiego związku sportowego za dyscyplinę sportową i oznaczają tylko i aż tyle, że podmioty, które otrzymują takie licencje działają w ramach organizacyjnych wyznaczonych przez polski związek sportowy. Słusznie więc Autor wskazuje na władztwo organizacyjne jako źródło wydawania tych licencji. Twórcy ustawy o sporcie unikali

regulowania spraw należących do sfery autonomii sportu. Widać to było w pierwotnej redakcji, w której w ogóle nie było przepisów dotyczących Trybunału Arbitrażowego do Spraw Sportu, do której to regulacji stosunkowo szybko wrócono, zauważając specyfikę tego arbitrażu, która wykracza poza sąd polubowny w rozumieniu kodeksu postępowania cywilnego. Słusznym więc wydaje się postulat jakiegoś odniesienia ustawowego do licencji sportowych. Autor postuluje pewien powrót do rozwiązań przyjętych w ustawie o sporcie kwalifikowanym. Oczywiście prosty powrót nie jest możliwy, ale można się zgodzić, że taka ustawowa regulacja, podkreślająca możliwość wydawania licencji przez polskie związki sportowe oraz wskazująca na ich wewnątrzorganizacyjny charakter mogłaby być korzystna. Słusznie jednak Autor też zauważa, że i bez tej regulacji polskie związki sportowe dobrze radzą sobie z tym problemem.

Przedstawiona wyżej struktura pracy nie budzi zastrzeżeń. Autor przechodzi od uwag ogólnych do rozważań szczegółowych. Zabrakło nieco podsumowań poszczególnych rozdziałów, które kończą się nieco w powietrzu.

III

We wstępie (s. 12-13) Autor scharakteryzował metody badawcze, którymi posługiwał się przygotowując pracę. Podstawowe znaczenie ma tutaj metoda dogmatyczna, obejmująca nie tylko zebranie właściwego materiału normatywnego, ale też poszukiwanie treści norm w nim zawartych w oparciu o stanowisku doktryny i orzecznictwo. Analizie zostały poddane także regulacje polskich związków sportowych. Dokonując wykładni przepisów Autor posługiwał się zarówno wykładnią językową, jak i celowościową i systemową. Temat pracy wymagał także posłużenie się metodą historycznoprawną, ponieważ licencje sportowe były przedmiotem wcześniejszych regulacji ustawowych i należało dzisiejsze rozwiązania związkowe umieścić w świetle tych uwag historycznych.

Dobre metody dobrze przysłużyły się analizie dokonanej przez Autora i pozwoliły w sposób spójny i kompletny przeprowadzić zawarte w pracy rozważania.

Strona edytorska pracy nie budzi zastrzeżeń (odbiegającym od przyjętych rozwiązań jest stawianie kropek po tytułach punktów w rozdziałach; ciekawym zabiegiem edytorskim jest odcinanie poszczególnych rozdziałów przy pomocy linii na zakończenie)

Język pracy jest poprawny.

IV

W dołączonej do pracy bibliografii Autor wskazuje na materiał, z którego korzystał w pisaniu pracy. Wykaz aktów prawnych obejmuje 41 pozycji (choć w wykazie zabrakło

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej); wykaz literatury obejmuje 164 pozycje; wykaz orzecznictwa obejmuje 75 pozycji; wykaz źródeł internetowych obejmuje 116 pozycji (można byłoby jednak w oddzielnej grupie umieścić regulacje polskich związków sportowych, a takie akty jak decyzja Prezesa UOKiK czy interpretacja podatkowa powinny znaleźć się w orzecznictwie). Bibliografia obejmuje więc bardzo bogaty materiał, który w pracy został poprawnie wykorzystany. Praca została opatrzona 678 przypisami; są to głównie przypisy odsyłające, choć zdarzają się przypisy, które uzupełniają tekst główny.

V

Każda praca skłania do podjęcia dyskusji oraz rodzi pytania powstałe na tle lektury.

Pierwszym problemem, który może nie wybrzmiał w pracy wyraźnie, choć jest zaznaczony, to zakres licencjonowania działalności sportowej. Polskie związki sportowe, ale też międzynarodowe federacje sportowe chętnie rozszerzają zakres ingerencji we wszelką działalność sportową w danym sporcie. Wprowadza to nowe ograniczenia w sferze działalności osobistej i gospodarczej. Przykładem mogą być wymagania co do sprzętu używanego do uprawiania sportu. Nie jest to wprawdzie licencjonowanie działalności gospodarczej w sensie aktu uwzględniającego odpowiednie przygotowanie zawodowe, ale znacząco wpływa na działalność gospodarczą. Można jednak wskazać działalność wykonywaną profesjonalnie (choć tutaj lepszym może byłoby określenie w sposób kwalifikowany przez polski związek sportowy), która mogłaby być licencjonowana i, jak się wydaje, trudno byłoby postawić tutaj granice. Widoczne jest to w ożywionej dyskusji w sprawie licencjonowani agentów piłkarskich. Powstaje też w tym kontekście pytanie o zgodność takich ograniczeń z prawem Unii Europejskiej, choć tutaj problem jest o tyle jeszcze bardziej złożony, że działalność sportowa nawet w wymiarze europejskim nie pokrywa się terytorialnie z właściwością terytorialną Unii Europejskiej.

Bardzo ważną jest refleksja na temat drogi ochrony sądowej. Autor konsekwentnie stoi na stanowisku dostępności cywilnej drogi sądowej, co jest potwierdzone orzecznictwem sądowym (z jednym wyjątkiem przytoczonym w pracy). Zgadając się z ogólną tezą, trzeba jednak zauważyć, że w zasadzie skorzystanie z sądownictwa powszechnego jest nie tylko wyłączone przez regulacje związkowe, ale i stosunkowo mało przydatne. Trochę należałoby rozbudować refleksję na temat sądów polubownych i arbitrażu sportowego. Nie zamyka to całkowicie drogi sądowej, ale ją znacznie ogranicza do kwestii zakresu i praw procesowych.

VI

Z przedstawionych wyżej uwag jasno wynika, że rozprawę doktorską **Tomasza Miziocha, Charakter prawny licencji sportowej, Katowice 2024** należy ocenić pozytywnie. Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Autor wykazał się wiedzą dotyczącą opisywanego zagadnienia oraz znajomością szerokiej literatury i w ten sposób zostały spełnione wymagania, o których art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018, poz. 1668 ze zm.) dotyczące nadania stopnia doktora w zakresie nauk prawnych

X Stecwardt
Furlok

Lublin, 7.11.2024 r.