

Tymon /.../

adres e-mail:

/.../

Warszawa, dn. 11 września 2020 r.

Pani

**Danuta Dmowska-Andrzejuk**

**Minister Sportu**

*drogą elektroniczną*

**WNIOSEK O PODJĘCIE DZIAŁAŃ NADZORCZYCH  
WOBEK POLSKIEGO ZWIĄZKU ŻEGLARSKIEGO  
I POLSKIEGO ZWIĄZKU MOTOROWODNEGO I NARCIARSTWA WODNEGO**

Działając w imieniu własnym, kierując się interesem publicznym, mając na względzie art. 63 i art. 7 Konstytucji RP, zwracam się z wnioskiem o **udzielenie przez Ministra Sportu**, w trybie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dn. 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1133), przywoływanej dalej jako **“u.o.s.”** lub **“ustawa o sporcie”**, **upomnienia władzom Polskiego Związku Żeglarskiego oraz Polskiego Związku Motorowodnego i Narciarstwa Wodnego i zażądanie od nich podjęcia działań mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem**, ewentualnie podjęcie innych skutecznych działań nadzorczych, w zakresie niżej szczegółowo przedstawionego problemu dotyczącego pobierania przez ww. polskie związki sportowe płatności “za wysyłkę patentu / licencji” od osób wnioskujących o wydanie dokumentu kwalifikacyjnego (patentu żeglarskiego, motorowodnego lub licencji), w rozumieniu art. 37a ust. 3 ustawy z dn. 12 grudnia 2001 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1568 ze zm.), przywoływanej dalej jako **“u.ż.ś.”** lub **“ustawa o żegludze śródlądowej”**, niezależnie od ustanowionej w art. 37a ust. 10 u.ż.ś. i określonej co do wysokości rozporządzeniem opłaty za czynności związane z wydaniem rzeczonoego dokumentu kwalifikacyjnego.

## I. Obowiązujący stan prawny

### A.

W obecnym stanie prawnym, stosownie do art. 37a ust. 3 i 4 u.ż.ś., uprawianie turystyki wodnej na jachtach żaglowych o długości kadłuba powyżej 7,5 m lub motorowych o mocy silnika powyżej 10 kW wymaga posiadania dokumentu kwalifikacyjnego wydanego przez właściwy polski związek sportowy, z tym że nie wymaga posiadania dokumentu kwalifikacyjnego uprawianie turystyki wodnej na jachtach motorowych o mocy silnika do 75 kW i o długości kadłuba do 13 m, których prędkość maksymalna ograniczona jest konstrukcyjnie do 15 km/h (w przypadku jachtów przeznaczonych do najmu, uprawianie turystyki wodnej wymaga odbycia przez prowadzącego jacht szkolenia z zakresu bezpieczeństwa na wodzie).

Stosownie do art. 37a ust. 7 u.ż.ś., rzeczony dokumenty kwalifikacyjne, określające uprawnienia do prowadzenia określonej wielkości jachtów żaglowych albo motorowych na określonych wodach wydaje właściwy polski związek sportowy osobom posiadającym odpowiednią wiedzę i umiejętności z zakresu żeglarstwa oraz spełniającym inne wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 37a ust. 15 u.ż.ś. Za czynności związane z wydaniem dokumentu kwalifikacyjnego pobiera się opłatę, która stanowi dochód właściwego polskiego związku sportowego. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 50 złotych, przy czym opłaty dla uczniów i studentów w wieku do 26 lat podlegają obniżeniu o 50% (art. 37a ust. 10 i 11 pkt 2 u.ż.ś.). Minister właściwy do spraw kultury fizycznej otrzymał delegację ustawową do określenia m.in. stałej wysokości opłaty za czynności związane z wydaniem dokumentu kwalifikacyjnego, biorąc pod uwagę koszty poniesione przez właściwy polski związek sportowy oraz maksymalną wysokość tej opłaty (art. 37a ust. 15 pkt 5 u.ż.ś.).

Podstawowa wysokość opłaty za czynności związane z wydaniem dokumentu kwalifikacyjnego (patentu lub licencji) została określona przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej (wówczas Ministra Sportu i Turystyki), na podstawie wyżej wskazanej delegacji ustawowej, w § 22 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dn. 9 kwietnia 2013 r. w sprawie uprawiania turystyki wodnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 460 ze zm.), zwanego dalej **“rozporządzeniem patentowym”**. Podstawowa wysokość opłaty została określona w maksymalnej kwocie dopuszczonej przez ustawę, tj. 50 złotych. Zgodnie z regulacją ustawową, opłaty dla uczniów i studentów w wieku do 26 lat podlegają obniżeniu o 50%, tj. do 25 złotych.

Całościowe, systemowe spojrzenie na określone w art. 37a u.ż.ś. dokumenty kwalifikacyjne (tj. zgodnie z rozporządzeniem patentowym patenty żeglarskie i motorowodne, licencje), pozwala na stwierdzenie, że dokumenty te są dokumentami urzędowymi, w rozumieniu administracyjnoprawnym, których posiadanie jest niezbędne do zgodnego z prawem prowadzenia niektórych kategorii jachtów na niektórych akwenach. Jako takie, wystawiane są w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przez właściwe polskie związki sportowe, tj. Polski Związek Żeglarski i Polski Związek Motorowodny i Narciarstwa Wodnego, które, choć nie są organami państwa, a polskimi związkami sportowymi działającymi na podstawie ustawy o sporcie, powołane są do ich wystawiania na podstawie przepisów ustawy o żegludze śródlądowej i wystawiając je, realizują zadanie publiczne.

#### B.

Nadzór nad działalnością polskich związków sportowych sprawuje minister właściwy do spraw kultury fizycznej, tj. obecnie Minister Sportu (art. 16 ust. 1 u.o.s.). Minister Sportu ma prawo: **1)** żądać udostępnienia odpisów uchwał władz polskiego związku sportowego oraz udzielenia pisemnych wyjaśnień dotyczących działalności polskiego związku sportowego; **2)** dokonywać kontroli polskiego związku sportowego (art. 16 ust. 3 u.o.s.). Zakresem kontroli jest objęta działalność polskiego związku sportowego pod względem zgodności z przepisami prawa, postanowieniami statutu oraz postanowieniami regulaminów tego związku (art. 16 ust. 4 u.o.s.). Stosownie do art. 22 ust. 1 u.o.s., jeżeli działalność władz polskiego związku sportowego narusza prawo, postanowienia statutu lub postanowienia regulaminów tego związku, Minister Sportu, w zależności od stopnia stwierdzonych nieprawidłowości, jest uprawniony do: **1)** udzielenia władzom polskiego związku sportowego upomnienia i zażądania od nich podjęcia działań mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem; **2)** uchylenia decyzji władz polskiego związku sportowego; **3)** wystąpienia do sądu rejestrowego z wnioskiem o zastosowanie środka, o którym mowa w art. 23 ust. 1, tj. zawieszenie w czynnościach władze polskiego związku sportowego lub rozwiązanie polskiego związku sportowego.

Udzielenie władzom polskiego związku sportowego upomnienia i zażądanie od nich podjęcia działań mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem jest najłagodniejszym (najmniej daleko idącym) środkiem nadzorczym, który może zastosować Minister Sportu w razie uznania, że działalność władz polskiego związku sportowego narusza prawo, postanowienia statutu lub postanowienia regulaminów tego związku.

## **II. Problematyczna praktyka właściwych polskich związków sportowych**

**Praktyka Polskiego Związku Żeglarskiego i Polskiego Związku Motorowodnego i Narciarstwa Wodnego wskazuje, że niezależnie od wyżej opisanej opłaty za czynności związane z wydaniem dokumentu kwalifikacyjnego, określonej w ustawie o żegludze śródlądowej, związki te od pewnego czasu pobierają od wnioskodawców odrębną (obowiązkową) opłatę za wysyłkę patentu bądź licencji.**

Wyjątek od obowiązku uiszczenia opłaty za wysyłkę patentu lub licencji konstituuje deklaracja wnioskodawcy, złożona na etapie składania wniosku, o osobistym odbiorze dokumentu w siedzibie właściwego związku, przy czym siedziby obydwu związków znajdują się w m. st. Warszawie.

Obecnie PZŻ i PZMWiNW stosują wspólny “cennik dostawy” patentu bądź licencji – 8,50 zł za wysyłkę listem poleconym (Poczta Polska), 23,00 zł za wysyłkę listem poleconym zagranicznym (Poczta Polska), 18,00 zł za wysyłkę kurierem GLS<sup>1 2</sup>.

### **Praktyka ta budzi moje poważne wątpliwości, co do zgodności z prawem.**

Przede wszystkim, patrząc na przedmiotowe działanie właściwych polskich związków sportowych w zakresie pobierania dodatkowej, nieokreślonej przepisami opłaty za wysyłkę patentu bądź licencji, z perspektywy podstawowych reguł ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że PZŻ i PZMWiNW, choć nie są instytucjami państwowymi, w sprawach dotyczących wydawania patentów realizują zadanie publiczne powierzone im przez władzę ustawodawczą w art. 37a ust. 7 ustawy o żegludze śródlądowej i mają w zakresie tego zadania wyłączną właściwość. Oznacza to, że w zakresie wydawania patentów i licencji sprawują w imieniu państwa polskiego funkcję publiczną, z przyznanym ograniczonym zakresem władztwa i uznania administracyjnego do wydawania patentów bądź licencji wnioskodawcom lub odmawiania ich wydawania w razie zaistnienia negatywnych przesłanek określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (ustawa o żegludze śródlądowej i rozporządzenie patentowe) i w obecnym stanie prawnym żaden inny organ, w tym organ państwa, np. Minister Sportu, nie może zastąpić ich w realizacji tej funkcji.

---

<sup>1</sup> odnośnie PZŻ pat. np. <https://pya.org.pl/polski-zwiazek-zeqlarski/page/zeqlarz-jachtowy/>

<sup>2</sup> PZNiMW nie podaje informacji o “cenniku dostawy” na stronie internetowej, konieczność uiszczenia opłaty ujawnia się dopiero na etapie generowania wniosku przy użyciu narzędzia <https://patenty.pzmwinw.pl/>

W demokratycznym państwie prawnym sprawowanie funkcji i władzy publicznej wiąże się ze szczególnymi wymaganiami i koniecznością podporządkowania się regułom legalizmu, praworządności, profesjonalizmu, obiektywizmu, terminowości i transparentności. Dla sprawy niniejszej szczególnie istotna jest zasada legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym *“[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”*, a która sprowadza się do ustalenia, że w przeciwieństwie do obywateli, którzy mogą czynić wszystko, czego nie zakazuje im prawo, organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie przepisów prawa i nie mogą wychodzić poza ich granice, przypisując sobie kompetencje do czynności, do których nie zostały prawnie umocowane.

Mając na względzie celowościową wykładnię pojęcia “organu władzy publicznej”, w pełni podzielam dominujący doktrynalny pogląd, zgodnie z którym: *“(…) [n]ależy podkreślić, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu “władzy publicznej” mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. (...)”*<sup>3</sup> [pogrubienie własne]. Kluczową konsekwencją przyjęcia tego poglądu, przy bezsprzecznym fakcie wydawania patentów i licencji jako państwowych dokumentów urzędowych, których posiadanie jest wymagane do uprawiania turystyki wodnej na niektórych jachtach żaglowych i motorowych (kształtowanie / wpływ na sytuację prawną obywatela), jest uznanie, że **PZZ i PZMWiNW są organami władzy publicznej w rozumieniu konstytucyjnym w zakresie wydawania dokumentów kwalifikacyjnych, o których mowa w art. 37a ustawy o żegludze śródlądowej.**

Oznacza to wówczas, że do *quasi*-postępowania toczącego się przed właściwym polskim związkiem sportowym w sprawie wydania patentu bądź licencji zastosowanie ma zasada legalizmu – a więc przy wszystkich czynnościach dokonywanych w toku tego postępowania PZZ i PZMWiNW zobowiązane są działać tylko na podstawie przepisów prawa i nie mogą wychodzić poza granice przyznanego im przez prawodawcę umocowania.

---

<sup>3</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016

**Pobieranie dodatkowej opłaty za wysyłkę patentu bądź licencji nie tylko pozbawione jest podstawy prawnej, lecz w istocie jest dublowaniem opłaty, którą i tak ponosić muszą wnioskodawcy, tj. ustanowionej prawnie “opłacie za czynności związane z wydaniem dokumentu kwalifikacyjnego”.** Nie można bowiem uznać, że wydanie patentu bądź licencji może polegać wyłącznie na wydrukowaniu go na określonym blankiecie i pozostawieniu w siedzibie polskiego związku żeglarskiego. W istocie, jest to czynność tylko wystawienia (wydrukowania) patentu lub licencji, natomiast **czynność wydania dokumentu nieodłącznie i literalnie<sup>4</sup> wiąże się z fizycznym przekazaniem dokumentu we władanie osobie upoważnionej, tj. wnioskodawcy** (por. wydanie prawa jazdy, wydanie dowodu osobistego, wydanie świadectwa operatora urządzeń radiowych itd.), zwłaszcza że do prowadzenia niektórych jachtów żaglowych i motorowych na niektórych akwenach wymagane faktyczne **posiadanie dokumentu kwalifikacyjnego** (art. 37a ust. 3 i 4 u.ż.ś.), jakim zgodnie z rozporządzeniem patentowym jest patent lub licencja.

Co więcej, pojęcie “opłaty za czynności związane z wydaniem dokumentu kwalifikacyjnego” jest semantycznie zakresowo szersze od “opłaty za wydanie dokumentu kwalifikacyjnego”. Obejmuje ono wszystkie czynności, które są niezbędne do faktycznego wydania dokumentu kwalifikacyjnego, tak więc też np. wysyłkę patentu bądź licencji.

Odchodząc chwilowo od rozważań na poziomie abstrakcji prawnej, gdyby ocenę prawną obecnych działań PZZ i PZMWiNW przenieść przez prostą analogię na działania innego dowolnie obranego organu władzy publicznej załatwiającego sprawy obywateli po uiszczeniu określonej prawem opłaty, np. kierownika urzędu stanu cywilnego wydającego decyzje w sprawie zmiany imienia lub nazwiska (opłata skarbową 37 złotych), należałoby ocenić, czy dopuszczalne jest, by organ ten zażądał od wnioskodawcy opłaty za przesłanie decyzji administracyjnej drogą pocztową. Dla każdego prawnika lub chociaż świadomego społecznie obywatela odpowiedź byłaby definitywnie negatywna, a sama praktyka – sprzeczna z poczuciem uczciwości i zdrowym rozsądkiem.

Dlaczego polskie związki sportowe nie zaczną naliczać wnioskodawcom opłat za kopertę do wysyłki patentu bądź licencji? Dlaczego polskie związki sportowe, przy wyborze odbioru osobistego, nie naliczą wnioskodawcy opłaty będącej ekwiwalentem stawki godzinowej pracownika wydającego dokument i czasu (w godzinach) poświęconego

---

<sup>4</sup> por. definicja “wydać” w Słowniku Języka Polskiego PWN – “«dać, przydzielić coś komuś»”

na obsłużenie petenta? A dlaczego Minister Sportu nie naliczy mi opłaty za udzielenie odpowiedzi na niniejsze pismo? Takie retoryczne rozumowanie *ad absurdum* można by prowadzić dalej, jednakże odpowiedź prawna jest prosta i zamyka się w przywołaniu wyżej już wskazywanych konstytucyjnych zasad legalizmu i demokratycznego państwa prawa. **Oplaty takie nie mogą być pobierane, gdyż organom władzy publicznej (polskim związkom sportowym, Ministrowi Sportu) prawo nie przyznaje kompetencji do ich pobierania.**

Co istotne, dla trafności powyższej argumentacji nie ma znaczenia okoliczność, czy w tzw. “sprawach patentowych” na którymkolwiek ich etapie stosuje Kodeks postępowania administracyjnego, jak też czy PZŻ lub PZMWiNW są upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych, np. o odmowie wydania patentu bądź licencji. **Istotny jest sam brak umocowania PZŻ / PZMWiNW, działających jako organy władzy publicznej, do pobierania opłat za wysyłkę dokumentów.**

Odeprzeć należy także argument, jakoby wysyłka patentu nie zaliczała się do “czynności związanych z wydaniem patentu lub licencji”, gdyż istnienie możliwości odebrania patentu lub licencji osobiście w siedzibie polskiego związku sportowego. W istocie, odbiór osobisty jest jedną z form wydania dokumentu, lecz takie rozwiązanie, różnicujące wnioskodawców ze względu na miejsce zamieszkania, stanowiłoby o nieuzasadnionym i nieuregulowanym prawnie uprzywilejowaniu osób mieszkających w Warszawie lub posiadających łatwy dojazd do siedziby właściwego związku, co byłoby **sprzeczne z zasadą równego traktowania przez władze publiczne** (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP; odnośnie uznania PZŻ / PZMWiNW za “władzę publiczną” w rozumieniu Konstytucji, patrz wyżej), gdyż **każdy obywatel ma prawo być traktowany równo w relacjach z władzą publiczną, a więc ponosić identyczne ciężary publiczne przy załatwianiu tych samych spraw publicznych.**

W tym miejscu, na marginesie, kończąc powyższy wywód, chciałbym zauważyć, że jak wynika z uzasadnienia ostatecznej wersji projektu rozporządzenia patentowego (Ocena Skutków Regulacji– Podmioty, na które oddziaływać będzie projektowana regulacja) <sup>5</sup> **Polski Związek Żeglarski oszacował, że koszt wydania patentu zamyka się w kwocie 23,07 zł, natomiast Polski Związek Motorowodny i Narciarstwa Wodnego – w kwocie zaledwie 22,47 zł, jest to więc mniej niż połowa określonej w rozporządzeniu patentowym**

---

<sup>5</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//512/73393/73422/dokument70406.pdf>

wysokości opłaty za czynności związane z wydaniem dokumentu kwalifikacyjnego w stawce podstawowej. Co więcej, cytując za uzasadnieniem, “[g]łówne składniki tych pozycji to: pracownicy, drukarka, blankiety patentów, hologram, taśma drukująca, serwis komputerowy, obsługa księgowa, korespondencja, materiały biurowe, czynsz i koszty eksploatacji” [podkreślenie własne], co tym bardziej budzi praktyczne wątpliwości w świetle praktyki pobierania dodatkowej opłaty za wysyłkę patentu.

### III. Wnioski i podsumowanie

Ewentualna niedostateczna wysokość ustanowionych prawem opłat może uzasadniać postulaty *de lege ferenda*, celem urealnienia ich wysokości względem rzeczywiście ponoszonych kosztów. Natomiast **w demokratycznym państwie prawa, przestrzegającym zasady legalizmu, nie może być przyzwolenia na arbitralne i pozbawione podstawy prawnej ustanawianie i pobieranie przez podmioty powołane z mocy ustawy do załatwienia sprawy publicznoprawnej**, jaką jest wydanie patentu lub licencji – tj. Polski Związek Żeglarski lub Polski Związek Motorowodny i Narciarstwa Wodnego – **opłat innych niż przewidziane ustawodawstwem**, a niezbędnych do zapewnienia skutecznego procedowania wniosku, w tym doręczenia (faktycznego wydania) wystawionego patentu wnioskodawcy.

Wobec istniejących, wyżej przedstawionych poważnych wątpliwości, a także konieczności zapewnienia przestrzegania prawa zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu, wnoszę jak w *petitum*.

W sprawie niniejszego pisma proszę o kontakt drogą elektroniczną, na adres wskazany w nagłówku. **Jeżeli Ministerstwo Sportu potrzebowałoby pomocy w zakresie prawno-regulacyjnym, którego dotyczy problematyka niniejszego pisma, w tym na zasadach wolontariatu, jestem gotowy do współpracy.**

/-/ Tymon /.../

*jachtowy sternik morski*

*morski sternik motorowodny*

*(podpisano podpisem zaufanym)*