



ROBERT KRASOWSKI

Finansowanie sportu przez organy władzy publicznej w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej 2020

ROBERT KRASOWSKI

Finansowanie sportu przez organy władzy publicznej
w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej 2020

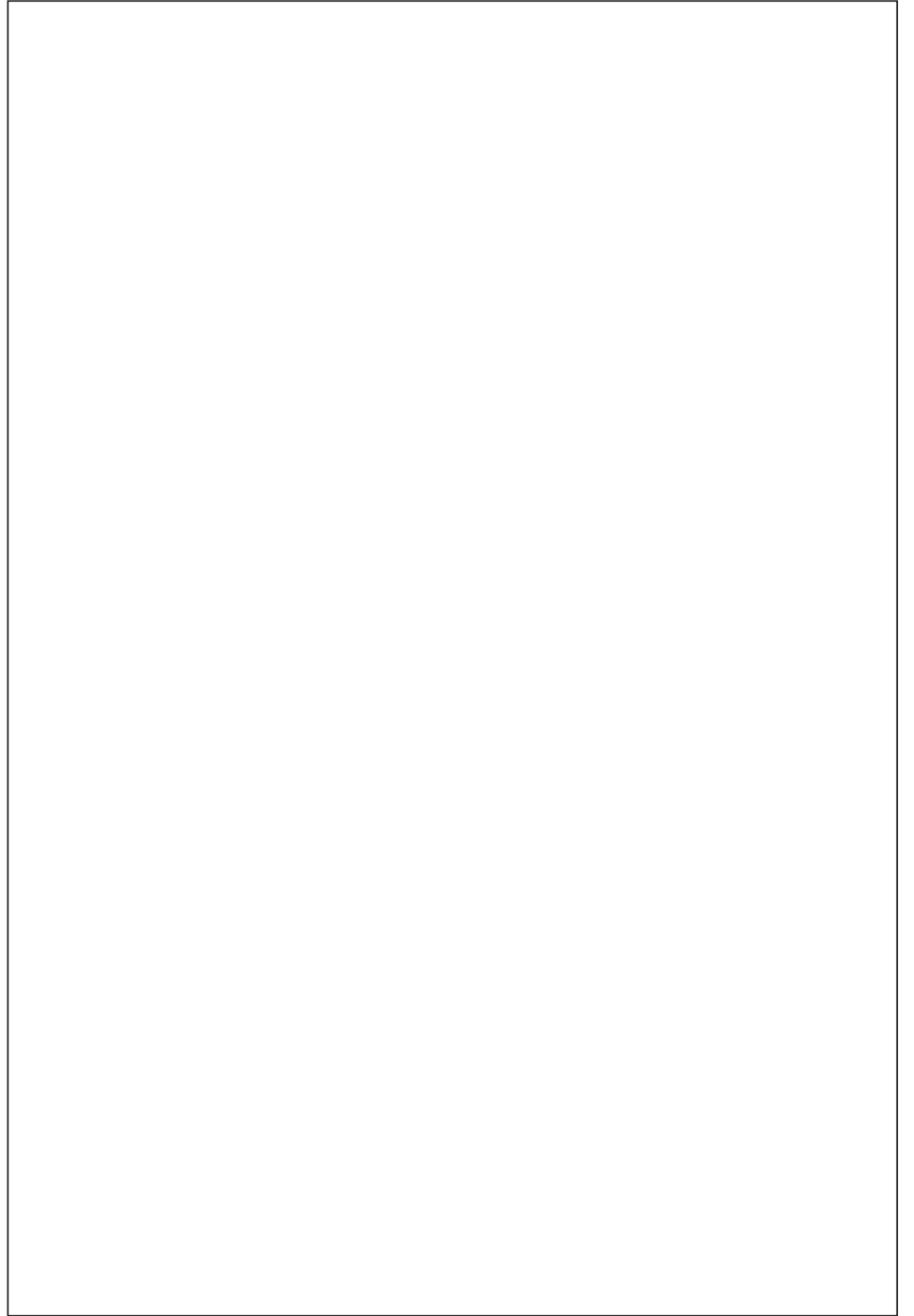
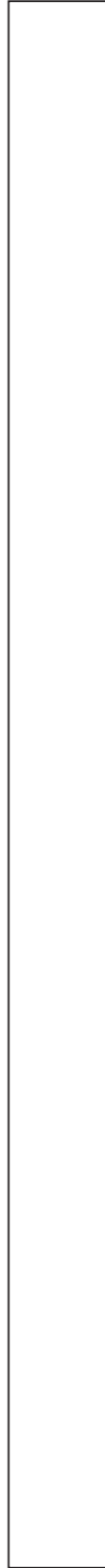
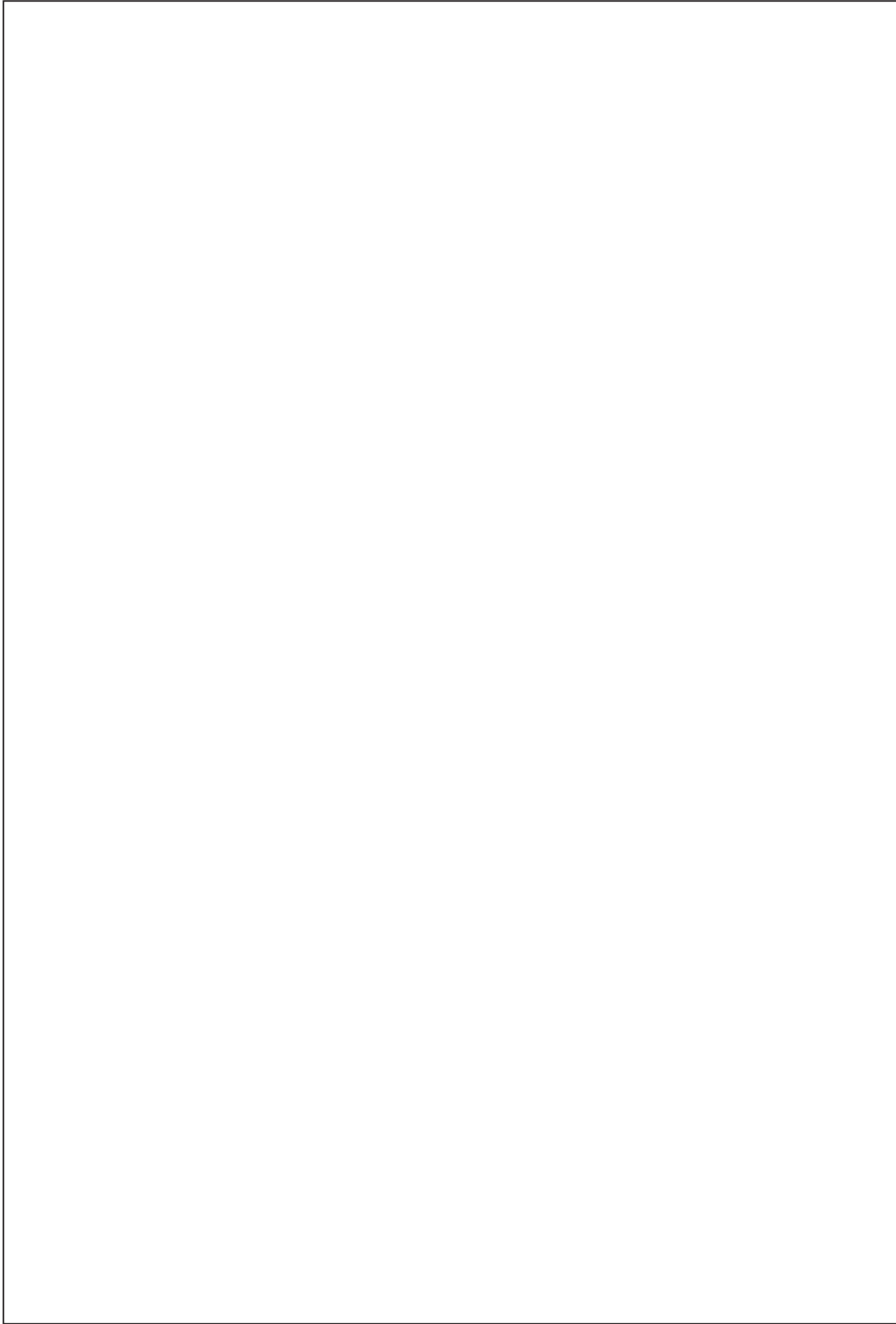
ISBN 978-619-245-357-2



Издательство на Българската академия на науките
"Проф. Марин Дринов"
Professor Marin Drinov Publishing House
of Bulgarian Academy of Sciences

Sofia 2023





ROBERT KRASOWSKI

**FINANSOWANIE SPORTU
PRZEZ ORGANY WŁADZY PUBLICZNEJ
W POLSCE I w WYBRANYCH KRAJACH
UNII EUROPEJSKIEJ**



Издательство на Българската академия на науките
“Проф. Марин Дринов”
Professor Marin Drinov Publishing House
of Bulgarian Academy of Sciences

Sofia 2023

REVIEWERS

Igor Britchenko – Doctor of Sciences, Professor, University of Security Management in Košice (Slovakia)

Maksym Bezpartochnyi – Doctor of Sciences, Professor, Lviv Polytechnic National University (Ukraine)

Alina Walenia – Doktor habilitowany, Adiunkt, Uniwersytet Rzeszowski (Polska)

© Copyright by Robert Krasowski, Finansowanie sportu przez organy władzy publicznej w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej

Robert Krasowski - ORCID:/ 0000-0002-4320-9280

The Bulgarian Academy of Sciences (Българска академия на науките, БАН) Sofia, Bulgaria 2023

ISBN: 978-619-245-357-2

Samorząd terytorialny ma obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową, co wiąże się z określonymi zadaniami. Zadania na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego powinny być określane na poziomie jak najbliższym mieszkańcom. w obszernym katalogu zadań własnych poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego ważną pozycję zajmuje kultura fizyczna, która obejmuje wychowanie fizyczne, rehabilitację ruchową i sport. w ustawie o sporcie określono zasady uprawiania i organizacji sportu, które mieszczą się w obszarze usług, w dużej mierze mających charakter zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. Dostarczanie dóbr niematerialnych z dziedziny kultury fizycznej, w której mieści się również sport, ma bezpośredni i pośredni wpływ na aktywność fizyczną obywateli. Z definicji sportu zapisanej w ustawie o sporcie wynika, że są to wszelkie formy aktywizacji fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawianie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiąganie wyników sportowych na wszelkich poziomach.

Istotnym problemem badawczym pozostaje wyszczególnienie zadań publicznych w zakresie sportu i kultury fizycznej wykonywanych przez organy władzy publicznej, a także analiza źródeł ich finansowania w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej. Ponadto z definicji sportu wynika, że za sport uważa się również współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego. Ustawa o sporcie określa zasady finansowania zadań w zakresie sportu, tj. tworzy podstawę prawną do możliwości wspierania działalności sportowej pro- wadzonej w formie klubów sportowych ze środków jednostek samorządu terytorialnego. Sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową składają się na kulturę fizyczną. Przepisy tej ustawy wskazują, że organ stanowiący jednostki samo- rządu terytorialnego w formie uchwały określa warunki i tryb finansowania sportu. Celem głównym niniejszej monografii jest ocena działań podejmowanych przez organy władzy publicznej w zakresie dotyczących rozwoju sportu i infrastruktury sportowej oraz wskazanie źródeł ich finansowania w Polsce oraz w wybranych krajach członkowskich UE. Badania przeprowadzono w latach 2010–2021. w polskim modelu finansowania sportu i kultury fizycznej głównym źródłem finansowania są środki pochodzące z sektora publicznego. w strukturze wydatków publicznych znaczny udział mają jednostki samorządu terytorialnego, spora część na- kładów pochodzi z budżetu państwa i dopłat do stawek w grach losowych, będących monopolem państwa. Wspieranie sportu przez organy władzy publicznej wskazane zostało w ustawie o sporcie, która nałożyła na organy władzy publicznej obowiązek tworzenia warunków, w tym organizacyjnych i finansowych, sprzyjających rozwojowi sportu jako zadania własnego jednostek samorządu terytorialnego. Gminy we współpracy z organami administracji rządowej, stowarzyszeniami, organizacjami i klubami sportowymi są zobowiązane do organizowania rekreacji i odpowiednich warunków materialno-technicznych do rozwoju sportu.

Spis treści

Wstęp.....	4
<i>Rozdział 1 Zagadnienia metodyczne</i>	11
1.1. Problem badawczy, cel i zakres pracy, hipotezy	11
1.2. Zakres pracy, materiał empiryczny i metody badań.....	22
<i>Rozdział 2 Formy zarządzania sportem i organizacjami sportowymi</i>	26
2.1. Pojęcie sportu jako formy aktywności fizycznej.....	26
2.2. Definicja organizacji sportowej i jej uwarunkowania w ujęciu wielowymiarowym.....	40
2.3. Marketingowe aspekty zarządzania w sporcie, w tym w warunkach pandemii COVID-19	54
2.4. Ekonomiczne znaczenie sportu w rozwoju lokalnym i regionalnym oraz w gospodarce kraju. 68	
2.5. Nowe wyzwania w zarządzaniu sportem w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej	74
<i>Rozdział 3 Zasady finansowania zadań w zakresie sportu i kultury fizycznej przez jednostki samorządu terytorialnego</i>	83
3.1. Zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie sportu i kultury fizycznej..	83
3.2. Prawno-finansowe aspekty wspierania sportu przez samorząd terytorialny	95
3.4. Zasady realizacji i finansowania zadań publicznych w zakresie sportu i kultury fizycznej przez organizacje pozarządowe	120
3.5. Wpływ jednostek samorządu terytorialnego na rozwój sportu i kultury fizycznej – wyniki badań ankietowych.....	139
3.5. Znaczenie sportu i kultury fizycznej w rozwoju regionów i kraju	143
<i>Rozdział 4 Finansowanie sportu i infrastruktury sportowej ze środków publicznych budżetu państwa przez organy władzy państwowej</i>	150
4.1. Zasady dofinansowania sportu i kultury fizycznej ze środków budżetu państwa	150
4.2. Formy i zakres wsparcia sportu przez władze publiczne szczebla centralnego	155
4.3. Założenia programów rządowych w zakresie rozwoju sportu w Polsce w latach 2015–2022. 162	
4.4. Realizacja programu Sportowa Polska w latach 2018–2022 zarządzanego przez ministra właściwego ds. sportu i kultury fizycznej.....	184
4.5. Finansowane zadań inwestycyjnych w zakresie sportu i infrastruktury sportowej ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej	191
<i>Rozdział 5 Uwarunkowania rozwoju sportu w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej</i>	201
5.1. Polityka UE w zakresie wspierania rozwoju sportu i infrastruktury fizycznej w kolejnych perspektywach finansowych.....	201
5.2. Projekty i programy współfinansujące działania na rzecz rozwoju sportu w UE	214
5.3. Zasady polityki rozwoju sportu w wybranych państwach członkowskich UE.....	229
<i>Zakończenie</i>	238
<i>Bibliografia</i>	247
<i>Spis tabel i rysunków</i>	264

Wstęp

Istota sportu i jego znaczenie zostały przedstawione w Białej księdze na temat sportu jako najważniejszym dokumencie programowym Unii Europejskiej (UE). Dokument ten zaznacza, że „[...] sport jest częścią dziedzictwa każdego człowieka i nic nigdy go nie zastąpi” (Pierre de Coubertin). We wstępie do tego dokumentu wskazano, że

[...] sport przybiera na znaczeniu jako zjawisko społeczne i gospodarcze, przyczyniając się w dużym stopniu do realizacji strategicznych celów UE, takich jak solidarność i dobrobyt. Olimpijski ideał rozwoju sportu propagującego pokój i zrozumienie między narodami i kulturami oraz wychowanie młodzieży narodził się w Europie i rozwijany był przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski i Europejskie Komitety Olimpijskie. Sport przyciąga obywateli europejskich, z których większość regularnie go uprawia. Sport pobudza istotne wartości, takie jak duch zespołowy, solidarność, tolerancja oraz zasada fair play, przyczyniając się do indywidualnego rozwoju i samorealizacji. Propaguje aktywny udział obywateli europejskich w życiu społecznym i przez to pomaga rozwinąć aktywną postawę obywatelską¹.

Komisja Europejska uznaje istotną rolę sportu w społeczeństwie europejskim, zwłaszcza w przypadku współdziałania obywateli oraz współtworzenia organizacji sportowych zajmujących się problemami, które bezpośrednio dotyczą sportu i kultury fizycznej².

Według przepisów prawa zasady finansowania sportu zostały określone w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie³ (u.o.s.) i określone jako kategoria zadań publicznych należących do organów władzy publicznej szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego. Zadania w zakresie wspierania sportu dla poszczególnych organów władzy publicznej zostały także określone w przepisach ustaw wskazujących na zakres ich działalności. Zagadnienia dotyczące finansowania sportu pozostają ciągle problematyczne – wskazują na to liczne wyroki sądów administracyjnych, stanowiska regionalnych izb obrachunkowych oraz wystąpienia

¹ Biała księga na temat sportu, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 11 lipca 2007 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52007DC0391> [dostęp: 3.11.2022].

² Tamże; *Contemporary Sport Management*, J.B. Parks, J. Quarterman (red.), Champaign 2007.

³ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1599 ze zm.).

pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli. w związku z powyższymi rekomendacjami wprowadzane były liczne nowelizacje do ustawy o sporcie kwalifikowanym, a w 2010 r. zastąpił tę ustawę nowy akt prawny – Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie. Problemy związane z organizacją sportu wynikają też z utrwalonego w wielu środowiskach przekonania, że wsparcie sportu ze środków publicznych powinno przysługiwać tylko rekreacji i sportowi dzieci, młodzieży oraz amatorskiemu uprawianiu różnych dyscyplin.

Zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ zadaniem gminy jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców. Poza dyskusją jest to, że do tych potrzeb należy dostęp do bardzo dobrych urządzeń infrastruktury sportowej, a przeznaczanie przez jednostki samorządu terytorialnego środków na sport i kulturę fizyczną jest uznawane za zasadne. Zidentyfikowano jednak przeszkody, jakie napotykają samorzady w zakresie finansowania zadań w tym obszarze. Pięć głównych problemów to: (1) zdystansowane podejście organów kontroli i nadzoru, (2) upolitycznienie tych działań – ulubiony cel ataku opozycji na poziomie samorządu, (3) negatywne nastawienie środków masowego przekazu do tego typu działań, (4) silne naciski działaczy sportowych i kibiców na dofinansowanie bliskich im klubów, często wręcz w celu pogrążenia lokalnego rywala, (5) brak wiarygodnych partnerów biznesowych, którzy pozwoliliby gminom na zmniejszanie wydawania środków budżetowych na działalność klubów sportowych. Najbardziej preferowane kierunki wsparcia finansowego obejmowały następujące cele: (1) sport młodzieżowy, (2) budowanie nowych obiektów, (3) wspieranie różnych dyscyplin sportowych⁵.

Samorząd terytorialny ma obowiązek zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej, co wiąże się z określonymi zadaniami. Zadania na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego powinny być określane na poziomie jak najbliższym mieszkańcom. W obszernym katalogu zadań własnych poszczególnych samorządów ważną pozycję zajmuje kultura fizyczna, która obejmuje wychowanie fizyczne, rehabilitację ruchową i sport. W ustawie o sporcie określono zasady uprawiania i organizacji sportu, które mieszczą się

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40).

⁵ https://www.księgarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/1/11398-finansowanie-sportu-ze-srodkow-publicznych-arkadiusz-talik-wprowadzenie.pdf

w obszarze usług w dużej mierze mających charakter zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. Dostarczanie dóbr niematerialnych z dziedziny kultury fizycznej, w której mieści się również sport, ma bezpośredni i pośredni wpływ na aktywność fizyczną obywateli.

Z definicji sportu określonej w ustawie o sporcie wynika, że sportem różnorodne formy aktywizacji fizycznej, które wpływają na poprawę kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiąganie wyników sportowych na wszelkich poziomach (art. 2 cyt. ustawy). Społeczność lokalna oczekuje zapewnienia usług o odpowiedniej jakości, które spełnią jej oczekiwania. Odpowiedzialność za to ponoszą władze lokalne, które mają określone możliwości świadczenia usług publicznych, w tym również w zakresie sportu⁶.

Aktualnie sport i rekreację uznaje się za działalność dobrowolną, co podkreślają przepisy międzynarodowe dotyczące tej dziedziny życia, a w Polsce – ustawa o sporcie, w której określono zasady uprawiania i organizacji sportu. Można zatem stwierdzić, że „[...] sport to świadoma, dobrowolna działalność człowieka, podejmowana głównie dla zaspokojenia potrzeby zabawy, popisu, walki, a także wewnętrznego doskonalenia się w drodze systematycznego rozwoju cech fizycznych, umysłowych i wolicjonalnych⁷”. Sport jest aktywnością, która wspiera człowieka w wielu aspektach niezbędnych do jego rozwoju, a organizacje międzynarodowe, takie jak na przykład UE, dostrzegają rolę sportu jako narzędzia strategicznego, pozwalającego kształtować m.in. solidarność i dobrobyt.⁸ Współczesny sport jest bardzo różnorodny, a każda jego forma ma różne cele i środki realizacji – inny jest sport wyczynowy, który opiera się na widowiskowości, komercjalizacji, uniwersalizmie i globalizacji, a inny powszechny. Polityka UE kreuje rozwój sportu, głównie tego uprawianego w strukturach sportu amatorskiego. Istnieje także powszechne przeświadczenie o zdrowotnym, wychowawczym, społecznym i integracyjnym znaczeniu sportu oraz innych form aktywności fizycznej. Pomimo dużej różnorodności klubów sportowych i innych organizacji związanych z aktywnością fizyczną oraz podkreślania zdrowotnego, wychowawczego, społecznego

⁶ https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Ekonomiczne_Problemy_Uslug/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2011-t-n79/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2011-t-n79-s413-427/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2011-t-n79-s413-427.pdf

⁷ P. Godlewski, *Podmiotowość sportu a procesy globalizacyjne*, [w:] K. Pająk, A. Zduniak (red.), *Podmiotowość w edukacji ery globalnego społeczeństwa informacyjnego*, Warszawa–Poznań 2004.

⁸ [https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Ekonomiczne_Problemy_Uslug/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2011-t-n78-s65-75/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2011-t-n78-s65-75.pdf](https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Ekonomiczne_Problemy_Uslug/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2011-t-n78/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2011-t-n78-s65-75/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2011-t-n78-s65-75.pdf)

i integracyjnego znaczenia sportu i rekreacji, obywatele większości państw członkowskich na ogół nie uprawiają żadnego sportu lub robią to sporadycznie. Dane statystyczne potwierdzają, że Polska należy do grupy krajów, w których sport nie jest powszechnie uprawiany. W większości państw UE obywatele są zadowoleni z działań władz lokalnych na rzecz zapewnienia możliwości uprawiania aktywności fizycznej, lecz polscy respondenci są zdania, że władze lokalne nie robią wystarczająco dużo w tym zakresie. Polska jest bowiem jednym z państw o najmniejszym odsetku osób należących do klubów sportowych. Wśród wytycznych UE dotyczących aktywności fizycznej główne znaczenie mają dostęp do infrastruktury sportowej i co ważne, możliwość nieodpłatnego lub niedrogiego wykorzystania publicznych obiektów sportowych⁹.

Podstawę prawną do finansowego wsparcia sportu z budżetu jednostki samorządu terytorialnego tworzą przepisy art. 221 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰. Beneficjentami takiego wsparcia w formie dotacji celowej, przeznaczonej na cele publiczne, mogą być podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, którym jednostka samorządu terytorialnego zleci do wykonania własne zadanie. Jednocześnie na podstawie tych przepisów, w zależności od rodzaju zlecanego zadania, ustawodawca zróżnicował podstawy prawne dotyczące określenia warunków i trybu postępowania o udzielenie dotacji. Wprowadził dwie ścieżki proceduralne zlecania zadań i udzielania dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych: (1). w trybie Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹ w odniesieniu do zadań publicznych określonych w art. 4 tej ustawy, oraz (2). w trybie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do innych zadań publicznych niż wskazane w art. 4 ww. ustawy, podjętej na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Wśród zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego w punkcie 17 ujęto zadanie w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, a zatem i sportu. Oznacza to, że na podstawie przepisów

⁹ http://www.wzieu.pl/zn/689/ZN_689.pdf

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.).

ustawy o finansach publicznych możliwe jest zlecenie zadania i udzielenie dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego¹².

W polskim modelu finansowania sportu i kultury fizycznej głównym źródłem jego finansowania są środki finansowe pochodzące z sektora publicznego. w strukturze wydatków publicznych znaczny udział mają jednostki samorządu terytorialnego – około 1/3 ogółu nakładów pochodzi z budżetu państwa i dopłat do stawek w grach losowych, będących monopolem państwa. Wspieranie sportu przez organy władzy publicznej wskazane zostało w ustawie o sporcie, która nałożyła na organy władzy publicznej obowiązek tworzenia warunków, w tym organizacyjnych i finansowych, sprzyjających rozwojowi sportu jako zadania własnego jednostek samorządu terytorialnego. Gminy we współpracy z organami administracji rządowej, stowarzyszeniami, organizacjami i klubami sportowymi są zobowiązane do organizowania rekreacji i odpowiednich warunków materialno-technicznych do jej rozwoju przez popularyzację walorów rekreacji ruchowej, organizowanie zajęć, zawodów i imprez sportowo-rekreacyjnych, szkolenie kadry instruktorów i kierowanie ich do prowadzenia zajęć rekreacyjnych, tworzenie, utrzymywanie i udostępnianie bazy sportowo-rekreacyjnej. w Polsce podejmowanych jest wiele działań, aby wspierać budowę i modernizację obiektów sportowych i rekreacyjnych. w Strategii rozwoju sportu w Polsce do roku 2022 najważniejszym zagadnieniem jest rozbudowa infrastruktury sportowej. w ramach środków publicznych realizowane są i finansowane programy rozwoju infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w poszczególnych województwach, budowane są ogólnodostępne, wielofunkcyjne boiska sportowe dla dzieci i młodzieży, sale gimnastyczne w każdej gminie, a także pływalnie w każdym powiecie¹³.

W dokumencie, opracowanym przez Ministerstwo Sportu (obecnie Ministerstwo Sportu i Turystyki), jednym z głównych obszarów działania jest infrastruktura sportowa. w obszarze tym opracowano kilka zadań, z których najważniejsze to wypracowanie modelowych rozwiązań miejskich, gminnych i osiedlowych ośrodków sportu; kontynuacja programu rozwoju inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu; wdrażanie programu rozwoju infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w województwach; budowa ogólnodostępnych,

¹² http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/40010/14_Krystyna_Sawicka.pdf

¹³ Dane GUS za lata 2010–2022. Raporty publikowane przez Ministra właściwego do spraw sportu.

wielofunkcyjnych boisk sportowych dla dzieci i młodzieży; budowa sali gimnastycznej w każdej gminie; budowa pływalni w każdym powiecie; promocja najefektywniejszych rozwiązań technicznych w budownictwie sportowym.

Jednym z udanych programów rządu i samorządów lokalnych był program *Moje boisko – Orlik 2012*. Program wdrożono w grudniu 2007 r., jego głównym założeniem jest projekt budowy 2012 nowoczesnych boisk sportowych do 2012 r. Jest to jedno z największych przedsięwzięć infrastrukturalno-społecznych realizowanych w Polsce po 1989 r. Doceniona została także możliwość promocji miast i gmin przez inwestycje w sport. Tworzone są nawet samodzielne stanowiska do spraw promocji sportu przy urzędach miast. w grudniu 2010 r. zawarto porozumienie między ministrem spraw zagranicznych a Ministrem Sportu i Turystyki w sprawie współpracy i promocji polskiej prezydencji Rady Unii Europejskiej przez sport¹⁴. Celem porozumienia było wykorzystanie potencjału edukacyjnego, informacyjnego i promocyjnego sportu na rzecz upowszechniania wiedzy o polskim członkostwie w UE. W rozwiniętych społeczeństwach sport stał się dobrem powszechnym, dostępnym w różnych formach stosownie do możliwości i zainteresowań obywatela. Sport definiowany jest jako „wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach¹⁵”. Najważniejsze zadania w zakresie finansowania sportu należą do spraw ministra sportu i turystyki zajmującego się dystrybucją środków zaplanowanych w budżecie państwa z przeznaczeniem na realizację inwestycji sportowych, jak i finansowania organizacji sportowych. w związku z realizacją zadań w zakresie sportu minister właściwy ds. kultury fizycznej opracował program rządowy pt. *Sportowa Polska* mający na celu wspieranie finansowe zadań własnych w zakresie sportu realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Najważniejszym celem programu *Sportowa Polska* (edycje 2018–2022) jest dofinansowanie zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury sportowej obejmującej obiekty sportowe na terenie całego kraju. Wyniki badań wykazały, że wykorzystane środki publiczne

¹⁴https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Ekonomiczne_Problemy_Uslug/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2011-t-n78/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2011-t-n78-s9-22/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2011-t-n78-s9-22.pdf

¹⁵ B. Ryba, *Organizacja i zarządzanie sportem polskim*, Warszawa 2005.

z przeznaczeniem na realizację założeń programu Sportowa Polska przyczyniły się do poprawy infrastruktury sportowej w szkołach, ale także przeznaczonej dla społeczności lokalnej w formie urządzeń sportowych ogólnie dostępnych.

Przedstawiając powyższe uwarunkowania, należy wskazać, że istotnym problemem badawczym pozostaje wyszczególnienie zadań publicznych w zakresie sportu i kultury fizycznej wykonywanych przez organy władzy publicznej, a także analiza źródeł ich finansowania w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej. Ponadto z definicji sportu wynika, że za sport uważa się również współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego. Ustawa o sporcie określa zasady finansowania zadań w zakresie sportu, tj. tworzy podstawę prawną do możliwości wspierania działalności sportowej prowadzonej w formie klubów sportowych ze środków jednostek samorządu terytorialnego. Sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową składają się na kulturę fizyczną. Przepisy tej ustawy wskazują, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w formie uchwały określa warunki i tryb finansowania sportu¹⁶. Realizacja założeń polityki sportowej jest uzależniona od działań czterech głównych grup podmiotów prowadzących politykę wobec sportu, tj. organy władzy centralnej (minister właściwy ds. kultury fizycznej), samorząd terytorialny, sektor sportu zorganizowanego oraz sektor sportu niezorganizowanego.

¹⁶ A. Sznajder, *Marketing sportu*, Warszawa 2012.

Rozdział 1

Zagadnienia metodyczne

1.1. Problem badawczy, cel i zakres pracy, hipotezy

Konsekwencją przyjęcia ustawy o sporcie jest zmiana celów, zakresu i zastosowań wymogów prawnych w odniesieniu do decyzji dotyczących finansowania sportu oraz związanych z tym projektów. Doświadczenie pokazuje, że sport powinien być w dużym stopniu dofinansowany przez podmioty publiczne i niepubliczne. Finansowanie wielu zadań powinno się odbywać poprzez łączenie środków z budżetu państwa, samorządu terytorialnego, Unii Europejskiej oraz środków pozabudżetowych (niepublicznych). w ustawie o sporcie sprecyzowano warunki wspierania sportu przez organy władzy publicznej, określając je jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego polegające na tworzeniu warunków do rozwoju sportu. Jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa samorządowe) mogą określić w drodze uchwały zasady wspierania sportu, uwzględniając cel publiczny, m.in. przez poprawę warunków uprawiania sportu, wspierania zawodników lub zwiększenie dostępu społeczności lokalnych do działalności sportowej. Zadaniem organu będącego jednostką samorządu terytorialnego jest m.in. to, żeby te cele były każdorazowo określone w uchwale. Ustawa określa sposób wydatkowania środków, czyli wskazuje, na co można przeznaczyć takie środki. w ustawie wyraźnie określono, że dotacja może być przeznaczona na realizację programów szkolenia sportowego, zakup sprzętu sportowego, pokrycie kosztów organizowania zawodów i uczestnictwa w tych zawodach, pokrycie kosztów związanych z wynajmem obiektów do celów szkolenia sportowego, finansowanie stypendiów czy wynagrodzenia kadry szkoleniowej. Jest to dość szeroka formuła, która pozwala samorządowi terytorialnemu doprecyzować, na co mogą być przeznaczone środki publiczne na działalność w zakresie sportu.

Uchwalona 25 czerwca 2010 r. ustawa o sporcie uchyliła obowiązujące dotychczas dwie ustawy z tego zakresu – Ustawę z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej oraz Ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym. Jak podkreślono w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o sporcie, celem nowej regulacji było stworzenie całkowicie nowego aktu normatywnego, skupiającego w ramach jednej, całościowej regulacji problematykę dotyczącą sportu, będącego częścią szeroko pojętej kultury fizycznej, przy

założeniu, że akt ten będzie zawierał jedynie podstawowe regulacje ograniczone do niezbędnego minimum. w świetle tej ustawy tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego (art. 27 ust. 1). Jednocześnie na podstawie ustaw o ustroju samorządu terytorialnego do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli należą zadania z zakresu kultury fizycznej i turystyki. Wraz z wejściem w życie ustawy o sporcie nastąpiła zmiana znaczenia używanych dotychczas pojęć przesądzających o przedmiocie finansowania w ramach wskazanych zadań.

Definicja sportu przedstawiona w niniejszym rozdziale wskazuje, że ta forma aktywności odgrywa ważną rolę rozwoju społeczeństwa i budowaniu kapitału ludzkiego. w art. 2 ust. 1 ustawy zdefiniowany został sport jako wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Definicja ta łączy dotychczasowe elementy właściwe dla pojęcia kultury fizycznej, takie jak wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej oraz rozwój stosunków społecznych, z elementami właściwymi dla dotychczasowego pojęcia sportu kwalifikowanego, tj. osiągnięcia wyników we współzawodnictwie sportowym na różnych jego poziomach. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy pojęcie kultury fizycznej ma charakter zbiorczy i obejmuje sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową.

Obecnie podstawowym przepisem regulującym finansowanie z budżetów jednostek samorządu terytorialnego zadań w zakresie rozwoju sportu jest art. 27 ustawy o sporcie. Przepis art. 27 ust. 1 tej ustawy określa jako zadanie własne samorządu terytorialnego „tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu”. Przepis ten rozszerza wynikające z ustaw ustrojowych zadania jednostek samorządu terytorialnego dotyczące kultury fizycznej. Zgodnie z ust. 2 art. 27 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały może określić warunki i tryb finansowania zadania własnego, o który mowa w ust. 1 tego artykułu, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Jednocześnie należy podkreślić, że kompetencja organu stanowiącego do podjęcia tego rodzaju uchwały ma charakter fakultatywny. Jednostka samorządu terytorialnego ma bowiem również inne możliwości prawne realizacji zadań w dziedzinie kultury fizycznej, w tym sportu. Przepisy ustawy o sporcie nie naruszają uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do wspierania kultury fizycznej na podstawie przepisów odrębnych (art. 27 ust.

3). Regulacja przyjęta w art. 27 ustawy służy jedynie rozszerzeniu możliwości wspierania sportu przez te jednostki w drodze dofinansowania klubów sportowych.

Innym rozwiązaniem mającym na celu rozwój sportu i umacnianie jego struktury organizacyjnej, a także ułatwiającym gminom realizację zadań własnych, jest umożliwienie kapitałowego uczestnictwa gminy w klubie sportowym działającym w formie spółki kapitałowej. Ustawą o sporcie (art. 61) dokonano bowiem zmiany Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁷ (art. 10 ust. 3), eliminując ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich przez gminę w stosunku do klubów sportowych działających w formie spółek kapitałowych. Poza tym jednostki samorządu terytorialnego mogą wspierać rozwój sportu, zlecając zadania z tego zakresu podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego. Zadania w tym zakresie mogą być także realizowane przez własną jednostkę organizacyjną utworzoną na podstawie ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 14 pkt 7 tej ustawy stanowi, że zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie kultury fizycznej, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe. Jednak należy mieć na uwadze, że jednostki samorządu terytorialnego w ramach przypisanych im zadań z zakresu kultury fizycznej nie prowadzą działań związanych ze zorganizowanym uczestnictwem w uprawianiu sportu w różnych dziedzinach i osiąganiem wyników sportowych na różnych poziomach. Tego rodzaju działalność jest domeną klubów sportowych, dlatego w ustawie o sporcie sprecyzowano warunki wspierania sportu (klubów sportowych) przez organy władzy publicznej, wskazując jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu. Nie jest to jednak zadanie o charakterze obligatoryjnym, ale fakultatywnym i wobec tego decyzja, czy będzie ono realizowane, pozostaje w gestii organów danej jednostki.

Głównym celem niniejszej pracy jest ocena działań podejmowanych przez organy władzy publicznej w zakresie zadań dotyczących rozwoju sportu i infrastruktury sportowej oraz wskazanie źródeł ich finansowania w Polsce i w wybranych krajach członkowskich UE. Przeprowadzone badania dotyczą lat 2010–2021.

¹⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.).

Celowi głównemu pracy zostały podporządkowane następujące cele szczegółowe (zadania badawcze) sprowadzające się do:

(1) Prezentacji podstawowych definicji sportu i kultury fizycznej występujących w literaturze i przepisach prawa

Współcześnie znaczenie sportu zmieniło się i ewoluowało, jest on teraz bardzo rozbudowaną formą aktywności człowieka i elementem kultury, a także jest szczególnie ważny dla społeczeństw oraz poszczególnych jednostek. w monografii przedstawiona została podstawowa definicja sportu określona w ustawie o sporcie z dnia 25 czerwca 2010 roku. Zaprezentowane zostały także inne definicje określone w literaturze, które bezpośrednio nawiązują do stwierdzenia, że sport to formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane społeczeństwa wpływają na poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej. Ponadto “za sport uważa się również współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego”.

(2) Omówienie podstawowych zasad związanych z zarządzaniem organizacjami sportowymi

W monografii zdefiniowany został sektor organizacji sportowych stanowiących głównie kluby sportowe, stowarzyszenia kultury fizycznej, federacje sportowe, związki sportowe, ośrodki sportu i rekreacji, sportowe spółki akcyjne oraz szkolne kluby sportowe. Organizacje sportowe stanowią ok. 40% sektora pozarządowego, a na ich główną działalność składają się sport, turystyka i rekreacja. Postępująca komercjalizacja sportu i przekształcanie się tych organizacji sportowych z organizacji non profit w podmioty komercyjne powoduje, że większość z nich prowadzi także działalność usługową. Organizacje te wspierane są ze środków budżetu samorządowego.

(3) Wskazanie zasad i zakresu finansowania sportu oraz infrastruktury sportowej z budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Ustawa o sporcie tworzy podstawę prawną do możliwości wspierania ze środków jednostek samorządu terytorialnego klubów sportowych i jednocześnie wskazuje, że organ stanowiący tej jednostki na drodze uchwały określa warunki i tryb finansowania sportu.

Do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego należy wspieranie sportu. Za stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu odpowiedzialne są jednostki samorządu terytorialnego, które w art. 166 Konstytucji RP zostały zobowiązane do wykonywania zadań własnych i zadań zleconych. Przez realizację zadań własnych rozumie się zaspokajanie potrzeb mieszkańców oraz zapewnianie rozwoju danego obszaru. Zadania zlecone mogą być określone w przepisach innych ustaw.

Ustawa o sporcie tworzy podstawę prawną do możliwości wspierania ze środków jednostek samorządu terytorialnego klubów sportowych i wskazuje, że organ stanowiący tej jednostki na drodze uchwały określa warunki i tryb finansowania sportu. Uchwała musi jasno wskazywać cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Przepisy ustawy o sporcie nie wyłączają innych przepisów zawartych w ustawie o finansach publicznych i ustawie o samorządzie gminnym, które informują o zasadach przyznawania dotacji i finansowaniu klubów sportowych. To ostatnie określają przepisy art. 28 ustawy o sporcie, które przewidują możliwość otrzymania dofinansowania przez klub sportowy działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, musi on jednak spełnić kilka warunków – przede wszystkim nie może on działać w celu osiągnięcia zysku oraz musi być osobą prawną (może być zarejestrowany jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna, fundacja, stowarzyszenie) – które mogą być zawiązane w każdym celu przez prawo dopuszczane. Tak szeroko określona dyspozycja pozwala dużej grupie podmiotów funkcjonujących jako kluby sportowe ubiegać się o dofinansowanie swojej działalności. Dotacja na ten cel może być udzielona wyłącznie z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych, regulującej udzielanie dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku.

(4) Omówienie zasad wspierania i finansowania sportu przez naczelne organy władzy państwowej

Minister właściwy do spraw kultury fizycznej zgodnie z art. 29 ustawy o sporcie jest upoważniony do dofinansowywania każdego aspektu związanego ze sportem, który będzie polegał na jego uprawianiu, organizowaniu oraz promocji. Termin „promocja” w znaczeniu ustawowym oznacza każde działanie zmierzające do zwiększenia popularności sportu, w szczególności organizowania imprez sportowych. Dofinansowywanie w tym zakresie może być doraźne i dotyczyć jednego konkretnego wydarzenia sportowego lub może mieć charakter

trwały i obejmować cykliczne inicjatywy związane z promocją sportu. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych minister ds. sportu może tylko dofinansować dane wydarzenie, lecz nie może sfinansować 100% kosztów planowanego przedsięwzięcia związanego z zapewnieniem warunków organizacyjnych, ekonomicznych i technicznych do szkolenia sportowego w zakresie obejmującym bieżące utrzymanie obiektów sportowych i zarządzaniem nimi, przygotowania kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich, igrzyskach paraolimpijskich, igrzyskach głuchych, mistrzostwach świata lub mistrzostwach Europy. Minister edukacji i nauki (wcześniej minister do spraw oświaty i wychowania oraz minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego) może wspierać, w tym finansowo, rozwój sportu odpowiednio w środowiskach szkolnym i akademickim. Wynika z tego, że minister edukacji i nauki (poprzednio ministrowie właściwi do spraw oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego) może wspierać – w każdy prawem przewidziany sposób, w tym również finansowy – rozwój sportu w środowiskach właściwych dla zakresu swojej działalności. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku ministra obrony narodowej oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, którzy mogą wspierać i promować rozwój sportu, w tym finansowo. Wspieranie zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o sporcie może przybrać różne formy. Może być to wsparcie finansowe, lecz również organizacyjne, szkoleniowe, logistyczne itp. w ramach wspierania sportu z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia, finansowane są koszty opieki medycznej nad zawodnikami zakwalifikowanymi do kadry narodowej w sportach olimpijskich, paraolimpijskich i igrzysk głuchych.

(5) Prezentacja polityki Unii Europejskiej w zakresie wspierania rozwoju sportu i infrastruktury sportowej w kolejnych perspektywach finansowych

W tym obszarze zostały przedstawione założenia Białej księgi na temat sportu, a tym samym pokazano problem sportu jako nowego obszaru gospodarczego wywierającego znaczący wpływ na politykę UE i poszczególnych państw członkowskich. Wskazano możliwości finansowania ze środków UE sportu i infrastruktury sportowej w jednostkach samorządu terytorialnego. Sport odgrywa coraz bardziej znaczącą rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym, mimo że nie należy do bezpośredniego obszaru działalności UE. Polityki wspólnotowe w wielu obszarach wywierają znaczący wpływ na tę dziedzinę gospodarki. W takich aspektach, jak rynek wewnętrzny czy też polityka konkurencyjności, uzyskał pełne

zastosowanie prawa wspólnotowego. Ponadto działalność sportowa jest częścią kilku innych polityk wspólnotowych, takich jak: polityka zdrowotna, audiowizualna, edukacyjna i młodzieżowa. Sport w UE jest finansowany głównie ze środków publicznych. w strukturze wydatków na sport znaczący udział mają jednostki samorządu terytorialnego; duża część środków publicznych pochodzi z dopłat do gier liczbowych. Środki niepubliczne na finansowanie sportu w UE to przede wszystkim wydatki z budżetów gospodarstw domowych oraz dochody własne stowarzyszeń kultury fizycznej i sportowych spółek akcyjnych, ze sponsoringu sportowego i działalności gospodarczej. Znaczną część środków na finansowanie sportu można uzyskać przez absorpcję unijnych funduszy strukturalnych, kierowanych na rozwój regionalny – w odniesieniu do bazy sportowo-rekreacyjnej – a także udział w programach unijnych w obszarze edukacji, zdrowia i turystyki.

Potrzeba rozwoju infrastruktury sportowej na potrzeby sportu powszechnego została wskazana w dokumentach strategicznych rozwoju sportu w Polsce obowiązujących do 2020 r. w Programie Rozwoju Sportu (PRS) do roku 2020 i Aktualizacji PRS 2020 dokonano diagnozy istniejącej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej wykorzystywanej w sporcie powszechnym oraz określono cele, priorytety, kierunki interwencji, działania i wskaźniki odnoszące się m.in. do rozwoju szkolnej i ogólnodostępnej infrastruktury sportowej. w przyjętym przez Ministra Dokumentie Implementacyjnym PRS 2020 i jego aktualizacjach określono narzędzia oraz mierniki realizacji celów i kierunków interwencji PRS 2020, m.in. kierunku interwencji w zakresie zapewniania niezbędnej ogólnodostępnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej, w tym infrastruktury przyszkolnej, w ramach narzędzia dotyczącego wsparcia rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na potrzeby sportu dla wszystkich.

Rozwój infrastruktury sportowej na potrzeby sportu powszechnego wspierany był w latach 2018–2021 przez ministra sportu i turystyki ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (dalej: FRKF) w ramach corocznych edycji programu Sportowa Polska. Program ten określony został jako działanie wspierające rozwój lokalnej infrastruktury sportowej. W założeniach tego programu zdefiniowane zostały jego cele określone jako wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących ogólnodostępnych obiektów sportowych na terenie całego kraju, umożliwiających masowe uprawianie sportu (realizowanych w trzech grupach inwestycji: przyszkolna infrastruktura sportowa, inwestycje poprawiające istniejącą infrastrukturę klubów sportowych, budowa nowej nieprzyszkolnej infrastruktury sportowej).

Zadania inwestycyjne były wspierane przez wnioskodawców, m.in. powiaty i gminy, także ze środków własnych wnioskodawców (najczęściej jednostek samorządu terytorialnego).

W realizacji sformułowanych powyżej celów badawczych pomocne były publikowane przez Komisję Europejską wskaźniki dotyczące realizacji założeń zapisanych w Białej księdze na temat sportu oraz danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny. Powyższe dane stanowią przedmiot zainteresowania ekonomistów, polityków, a także zarządzających państwami członkowskimi i UE.

Na podstawie analizy literatury przedmiotu oraz w kontekście sformułowanego celu i zadań badawczych w monografii przyjęto do weryfikacji następujące hipotezy badawcze, które zakładają, że:

H1: w związku z realizacją założeń zapisanych w Białej księdze na temat sportu dotyczących społecznej roli sportu, znaczenia jego ekonomicznego wymiaru oraz organizacji sportu w krajach UE widoczna była poprawa wskaźników charakteryzujących poszczególne jej obszary związane z rozwojem sportu i infrastruktury sportowej. Nadal istnieje dystans rozwojowy w tym zakresie pomiędzy mocnymi ekonomicznie a słabymi krajami UE.

Biała księga dotyczy trzech tematów, tj.

- społecznej roli sportu, określającej sport jako zjawisko społeczne;
- ekonomicznego wymiaru sportu, tj. wkładu sportu we wzrost i tworzenie miejsc pracy w UE;
- organizacji sportu, tj. roli organizacji i organów publicznych, prywatnych, gospodarczych i sportowych w zarządzaniu sportem.

H2: Realizacja założeń polityki sportowej jest uzależniona od działań czterech głównych grup podmiotów prowadzących politykę wobec sportu, tj. organy władzy centralnej (minister właściwy ds. sportu i kultury fizycznej), samorząd terytorialny, sektor sportu zorganizowanego oraz sektor sportu niezorganizowanego. Szczególna rola w tym zakresie należy do organów władzy publicznej.

H3: Zasoby finansowe budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz środki pochodzące z budżetu UE stanowią istotny instrument finansowy wpływający na stopień

realizacji przyjętych założeń w dokumentach programowych w zakresie rozwoju sportu i infrastruktury w Polsce.

W badaniach wykorzystana została także metoda *desk research*, na podstawie, której przeprowadzono analizę dokumentów publikowanych przez unijne i krajowe instytucje, a dotyczących sportu, infrastruktury sportowej jako czynników determinujących poprawę kondycji zdrowotnej i psychicznej społeczeństwa, a także rozwoju regionalnego regionów UE.

Analizie poddano najważniejsze programy obowiązujące w Polsce opracowywane przez ministra ds. sportu, a określające działania w zakresie jego rozwoju. w programach i dokumentach rządowych przyjęto założenie, że efekty związane z wdrażaniem polityki promującej sport określono z inicjatywy ministra sportu w przyjętym 31 sierpnia 2015 r. przez Radę Ministrów *Programie Rozwoju Sportu (PRS) do roku 2020* (zaktualizowany przez Radę Ministrów 2 października 2019 r.). Był to dokument o charakterze bazowym, wyznaczający w sposób ramowy cele, priorytety i kierunki interwencji w obszarze sportu w latach 2015–2020. w PRS 2020 określono cele, priorytety, kierunki interwencji, działania i wskaźniki odnoszące się m.in. do rozwoju infrastruktury sportowej do uprawiania sportu powszechnego. Realizacja PRS 2020 zakończyła się z rokiem 2020. Do końca 2021 r. nie przyjęto dokumentu strategicznego rozwoju sportu, obowiązującego po 2020 r.

W PRS 2020, w ramach celu szczegółowego 1: *Zapewnienie warunków i oferty dla powszechnego podejmowania aktywności fizycznej na każdym etapie życia*, przyjęto:

Priorytet 1.1. *Kształtowanie nawyku podejmowania aktywności fizycznej oraz podnoszenie sprawności fizycznej dzieci i młodzieży*. Wskazano w nim m.in., że dzieci i młodzież są grupą wymagającą szczególnego wsparcia w zakresie organizacji zajęć sportowo-rekreacyjnych. Okres edukacji szkolnej jest szczególnie istotny w życiu człowieka ze względu na kształtowanie wielu nawyków behawioralnych. Regularne podejmowanie aktywności fizycznej sprzyja właściwemu rozwojowi psychofizycznemu dzieci i młodzieży, a także może pełnić funkcję pomocniczą w nawiązywaniu relacji społecznych oraz przeciwdziałaniu zjawiskom patologicznym.

W ramach ww. Priorytetu 1.1. określono:

- Kierunek interwencji 1.1.1. *Zapewnianie niezbędnej ogólnodostępnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej, w tym infrastruktury przyszkolnej*¹⁸. Wskazano w nim m.in., że ok. 25% szkół w Polsce nie ma dostępu ani do boiska sportowego, ani do sali gimnastycznej. Zaleca się, aby przynajmniej jeden z tych dwóch typów obiektów był dostępny w każdej szkole (z wyjątkiem przypadków szczególnych, np. szkół z bardzo małą liczbą uczniów);

- Kierunek interwencji 1.1.2. *Tworzenie warunków oraz oferty aktywności fizycznej blisko miejsca zamieszkania*. Wskazano w nim, że jednym z podstawowych czynników warunkujących podejmowanie aktywności fizycznej jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (lub sprzyjającej przestrzeni publicznej), a także wsparcia merytorycznego (instruktorskiego, trenerskiego) w przypadku sportów, które tego wymagają. w związku ze zdiagnozowaniem braku czasu jako głównej bariery niepodjęcia aktywności fizycznej przez osoby dorosłe, należy dążyć do maksymalnego uproszczenia dostępu do infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Wskazano również, że należy podjąć działania mające na celu udostępnienie społeczności lokalnej szkolnych obiektów sportowych (boisk, sal gimnastycznych) w terminach, kiedy nie są one wykorzystywane przez uczniów (wieczory, dni wolne od nauki). Do najważniejszych działań w ramach ww. kierunku interwencji należały m.in.: (1) dofinansowywanie budowy, remontu i przebudowy łatwo dostępnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na poziomie lokalnym, uwzględniające różnorodne preferencje w zakresie form aktywności; (2) dofinansowywanie budowy, remontu i przebudowy obiektów infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w ogólnodostępnej przestrzeni publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem terenów zielonych (w tym powstałych w wyniku rekultywacji i rewitalizacji), np. siłowni terenowych, skateparków czy stołów do tenisa stołowego; (3) promocja działań na rzecz integracji funkcjonalno-przestrzennej obiektów infrastruktury sportowo-rekreacyjnej skierowanych do osób z różnych grup wiekowych; (4) promocja udostępniania szkolnych obiektów sportowo-rekreacyjnych na potrzeby społeczności

¹⁸ Do najważniejszych działań w ramach powyższego kierunku interwencji należą: (1) dofinansowywanie budowy oraz przebudowy ogólnodostępnej przyszkolnej infrastruktury sportowej; (2) dofinansowywanie budowy ogólnodostępnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej uwzględniającej potrzeby rozwoju fizycznego dzieci i młodzieży we wszystkich grupach wiekowych.

lokalnej; (5) wspieranie zorganizowanych form aktywności fizycznej ukierunkowanych na uczestnictwo osób dorosłych rekreacyjnie uprawiających sport.

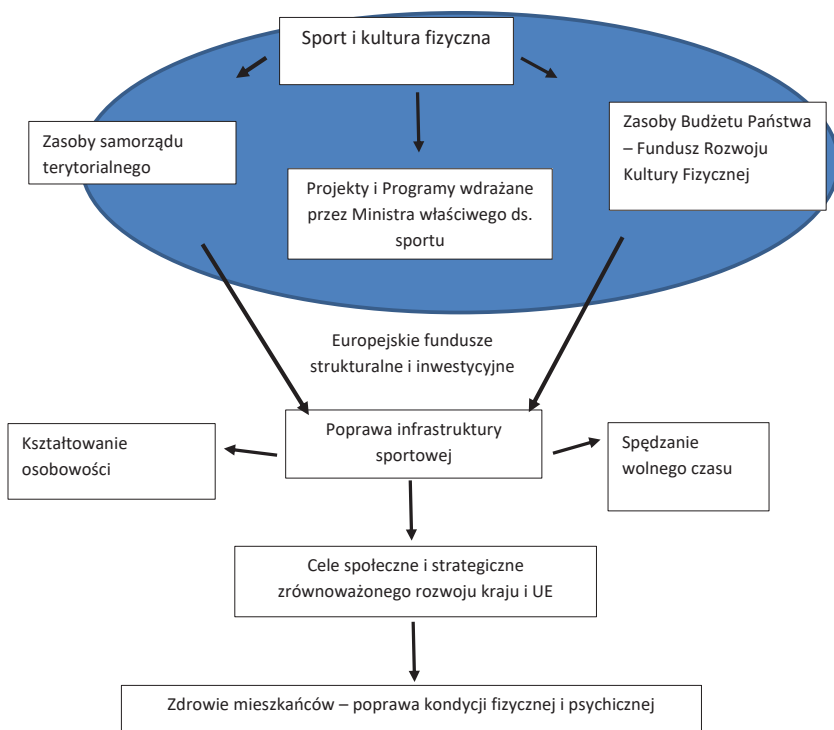
14 czerwca 2016 r. minister sportu i turystyki przyjął Dokument Implementacyjny PRS 2020¹⁹, stanowiący katalog narzędzi oraz mierników realizacji celów i kierunków interwencji wskazanych w PRS 2020 wraz z podmiotami odpowiedzialnymi za ich koordynację oraz realizację. Określono w nim czas realizacji, a także wartości bazowe i docelowe mierników realizacji poszczególnych narzędzi. Dokument Implementacyjny PRS 2020 został dwukrotnie aktualizowany, tj. w grudniu 2017 r. i w grudniu 2019 r. w zaktualizowanym PRS 2020 przyjęto narzędzie dotyczące infrastruktury sportowej na potrzeby sportu wyczynowego, tj.: nr 9: *Wsparcie rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na potrzeby sportu dla wszystkich*. Dla narzędzia przyjęto miernik realizacji: *Liczba wybudowanych, przebudowanych lub wyremontowanych obiektów sportowych na potrzeby sportu dla wszystkich*. w aktualizacji PRS 2020 z grudnia 2019 r. zmieniono ww. miernik na: *Liczba dofinansowanych w danym roku zadań inwestycyjnych w ramach sportu dla wszystkich (w szt.)*.

Przeprowadzone badania umożliwiły zweryfikowanie określonych w dokumentach rządowych założeń w zakresie rozwoju sportu i kultury fizycznej.

Zakres głównej problematyki badawczej (teoretycznej, empirycznej) podjętej w niniejszej monografii przedstawiony został w formie graficznej na rysunku 1.

¹⁹ w DI PRS 2020 założono, że system monitorowania prowadzony będzie dwutorowo. Na poziomie strategicznym będzie oparty na wskaźnikach zapisanych w programie, na poziomie operacyjnym – na miernikach realizacji poszczególnych narzędzi zapisanych w tym dokumencie. Proces ten odbywać się będzie corocznie, w pierwszym kwartale roku, i będzie pozwalać m.in. na modyfikację opisów narzędzi, określanie wartości docelowych mierników realizacji. DI PRS 2020 oraz jego aktualizacje z grudnia 2017 r. i grudnia 2019 r. zamieszczono na stronie: <https://www.gov.pl/web/sport/dokumenty-strategiczne>.

Rys.1. Schemat problematyki badawczej zawartej w niniejszej monografii



Źródło: opracowanie własne.

1.2. Zakres pracy, materiał empiryczny i metody badań

Realizację zadań publicznych w zakresie sportu przez organy władzy publicznej oraz źródła ich finansowania w latach 2010–2022 poddano analizie porównawczej za pomocą całego zestawu wskaźników (metod statystycznych, opisowych, badań ankietowych) odzwierciedlających zmiany w zakresie finansowania zadań przez organy władzy publicznej dotyczących infrastruktury sportowej.

Materiał empiryczny wykorzystany w badaniach dotyczył źródeł finansowania sportu, m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego, przez ministra właściwego ds. sportu w ramach

programu Sportowa Polska (edycja 2018–2021). Przeanalizowano zakres planowanego budżetu środków finansowych z przeznaczeniem na rozwój infrastruktury sportowej w Polsce. Metodą *desk research* przeprowadzono analizę dokumentów publikowanych przez krajowe instytucje rządowe szczebla centralnego i regionalnego realizujące zadania w zakresie rozwoju sportu z wykorzystaniem programu Sportowa Polska; zajęto się także analizą dokumentów UE dotyczących polityki w zakresie sportu, m.in. Białą księgą na temat sportu²⁰. Do oceny postępów w realizacji założeń programu Sportowa Polska wybrano metodę wskaźnikową wspartą jakościową analizą zebranego materiału badawczego. Do prezentacji wyników analizy rozwoju infrastruktury sportowej współfinansowanej środkami programu Sportowa Polska (dane wg stanu na koniec 2022 r.) wykorzystano metody graficzne, zestawiając podstawowe charakterystyki w formie tabel i wykresów. Znaczenie sportu w gospodarce kraju, a także w życiu społeczności lokalnych, przedstawiono na podstawie analizy literatury dotyczącej badanego problemu.

Do oceny zasobów finansowych przeznaczonych na wspieranie rozwoju sportu wykorzystane zostały także dane statystyczne publikowane przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) oraz Europejski Urząd Statystyczny (Eurostat).

Monografia przedstawia zasady finansowania sportu przez organy władzy publicznej w Polsce i w wybranych krajach UE przez jednostki samorządu terytorialnego.

Sport jest współcześnie zjawiskiem wszechobecnym. Dla niektórych ludzi stanowi sposób spędzania wolnego czasu, relaksu, dbania o zdrowie, natomiast dla innych jest źródłem utrzymania. Zapewnienie optymalnych warunków jego uprawiania stanowi ważny aspekt działalności władz centralnych oraz lokalnych. Niezbędne jest dbanie o rozwój odpowiedniej infrastruktury sportowej i zapewnienie właściwych uwarunkowań prawno-finansowych już na najniższych szczeblach struktury organów publicznych. Wyniki badań wykazały, że jednostki samorządowe stają przed problemem pozyskania środków na finansowanie sportu i ich odpowiedniego rozdysponowania. Celem monografii jest przedstawienie wydatków budżetu gmin (z ich podziałem na gminy wiejskie i miejskie) na sport i kulturę fizyczną, a także ocena na ich przykładzie sposobu dystrybucji środków finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

²⁰ Biała księga na temat sportu, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2007. *Contemporary Sport Management*, red. J.B. Parks, J. Quarterman, Human Kinetics, Champaign 2007.

Analizie poddano dokumenty unijne (źródła prawa pierwotnego oraz wtórnego) oraz opracowania krajowe, tj.:

- studia materiału empirycznego polegające na analizie struktury danych, zbiorowości i dynamiki. Metody te były bardzo przydatne do realizacji założonych celów badawczych oraz weryfikacji postawionych hipotez. w celu analizy materiału empirycznego wykorzystane zostały metody statystyki opisowej (analiza porównawcza).

Rozdział pierwszy przedstawia zagadnienia metodyczne i wprowadzenie do problematyki badań. w rozdziale tym przedstawiony został problem badawczy, sformułowano cel i zakres pracy oraz hipotezy badawcze. Omówiona została metodyka badań oraz źródła materiału empirycznego.

Rozdział drugi opiera się na literaturze przedmiotu oraz przepisach obowiązującego prawa i stanowi ogólne wprowadzenie do podjęcia rozważań nad zagadnieniami dotyczącymi problematyki sportu w Polsce oraz w państwach członkowskich UE. Prezentuje podstawowe pojęcia oraz istotę sportu jako formy aktywności fizycznej. Omówione zostało ekonomiczne znaczenie sportu w gospodarce kraju. w tym rozdziale przedstawiono także definicję organizacji sportowej i wskazano uwarunkowania jej działalności i zasad finansowania. Poruszono również temat marketingowych aspektów zarządzania w sporcie, w tym w warunkach pandemii COVID-19.

W rozdziale tym z wykorzystaniem literatury przedstawione zostały nowe wyzwania w zarządzaniu sportem w kontekście uwarunkowań wynikających z członkostwa Polski w UE i z założeń Białej księgi na temat sportu.

Rozdział trzeci przedstawia zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wspierania sportu i kultury fizycznej oraz zasady ich finansowania. w rozdziale tym zostały scharakteryzowane podstawy prawne dotyczące zasad finansowania przez jednostki samorządowe zadań publicznych w zakresie sportu, a także zasady finansowania z budżetu samorządu terytorialnego działalności klubów i stowarzyszeń sportowych. Wskazano źródła finansowania infrastruktury sportowej przez samorząd terytorialny w Polsce. Na podstawie danych publikowanych przez GUS zaprezentowano efekty zrealizowanych zadań w zakresie sportu i infrastruktury sportowej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Rozdział czwarty przedstawia stopień realizacji wdrażanych w latach 2010–2022 w Polsce programów rządowych w zakresie wspierania rozwoju sportu i współfinansowania zadań dotyczących infrastruktury sportowej opracowanych przez ministra właściwego ds.

sportu. Scharakteryzowano wymierne cele zrealizowanych programów i przedstawiono założenia programów rządowych w zakresie rozwoju sportu w Polsce współfinansowanych ze środków FRKF, szczególnie programu Sportowa Polska. Wykorzystanie danych umożliwiło przedstawienie efektów wdrażania rządowego programu Sportowa Polska za lata 2018–2022 zarządzanego przez ministra właściwego ds. sportu i kultury fizycznej. Omówiono także finansowanie sportu przez inne naczelné organy władzy państwowej oraz przedstawiono zasady i zakres finansowania rozwoju sportu na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

W rozdziale piątym na podstawie publikowanych przez UE dokumentów i programów rozwoju wskazane zostały zasady polityki UE w zakresie wspierania rozwoju sportu i infrastruktury sportowej w kolejnych perspektywach finansowych obejmujących lata 2014–2021, a także ich założenia na lata 2021–2027.

Z wykorzystaniem dokumentów programowych przedstawiono projekty i programy współfinansujące ze środków z budżetu UE działania na rzecz rozwoju sportu w Polsce.

Rozdział ten przedstawia zasady polityki rozwoju sportu i jej finansowanie w wybranych państwach członkowskich UE.

Do realizacji założonych celów monografii oraz do weryfikacji przedstawionych hipotez badawczych wykorzystano następujące metody badawcze ogólne i szczegółowe:

- metoda indukcji i dedukcji, która została zastosowana przy ustalaniu prawidłowości i wyprowadzaniu wniosków ogólnych na podstawie szczegółowej analizy zgromadzonego materiału empirycznego. Metoda dedukcji znalazła zastosowanie na etapie formułowania hipotez badawczych oraz ich weryfikacji, a także w poszukiwaniu zależności pomiędzy cechami i zdarzeniami składającymi się na przedmiot badań;

- metoda analityczno-syntetyczna jako tok postępowania metodycznego przy wykorzystaniu analizy elementarnej (opisowej), czynnikowej, wskaźnikowej oraz porównawczej (w czasie i przestrzeni), a także syntezy opisowej.

Należy podkreślić, że metoda ta była wykorzystana do realizacji wszystkich założonych celów oraz weryfikacji postawionych hipotez badawczych.

W zakresie metod szczegółowych zastosowanych w niniejszej monografii należy wskazać gromadzenie materiału empirycznego poprzez analizę baz danych i statystyk krajowych oraz publikowanych w UE.

Rozdział 2

Formy zarządzania sportem i organizacjami sportowymi

2.1. Pojęcie sportu jako formy aktywności fizycznej

W literaturze sport stanowi pojęcie wieloznaczne. Wymieniany jest w tak różnych kontekstach, że niejednokrotnie trudno jednoznacznie stwierdzić, jakiej aktywności człowieka dotyczy. W literaturze można odnaleźć wiele określeń sportu stanowiących jego klasyfikację na: powszechny, wyczynowy, profesjonalny, amatorski, kwalifikowany, zorganizowany, zinstytucjonalizowany, szkolny, akademicki, indywidualny, zespołowy, e-sport itd. Historycznie pojęcie sportu używane było w odniesieniu do rozmaitych aktywności łączących pracę i zabawę, rywalizację i rekreację. Współczesne próby zdefiniowania sportu nadal odkrywają jego dynamiczną i nieustannie zmieniającą się naturę²¹. Według klasycznego ujęcia, wypracowanego w dobie kształtowania się nowożytnego współzawodnictwa sportowego i nawiązującego do doświadczeń starożytnych zawodów sportowych (gr. *agōn*), sport to świadoma aktywność człowieka, której istotę stanowią: indywidualne lub zespołowe współzawodnictwo ludzi (niekiedy z udziałem zwierząt) w pokonywaniu czasu, przestrzeni, przeszkód naturalnych lub sztucznych oraz przeciwnika (elementy te występują łącznie lub rozdzielnie, w proporcjach zależnych od dyscypliny sportu); doskonalenie walorów fizycznych, takich jak siła, szybkość, skoczność, wytrzymałość, zręczność i precyzja działania, równoległe do doskonalenia sił psychicznych, w tym cech woli i charakteru, a także zasad moralnych i umiejętności taktyczno-koncepcyjnych; dobrowolność uczestnictwa; podporządkowanie się regułom sportowym – skodyfikowanym, uznawanym zwyczajowo lub doraźnie umownym, wynikającym z istoty danej dyscypliny sportu, a pod względem etycznym z zasady *fair play*. Sport oznacza rozmaite formy aktywności fizycznej lub umysłowej, których celem jest podjęcie współzawodnictwa w formie indywidualnej albo zbiorowej. Istotą sportu pozostaje natomiast instytucjonalizacja przejawiająca się w prowadzeniu współzawodnictwa w ramach określonych

²¹ *Sports Involvement in Changing Europe*, K. Obodyński (red.), Rzeszów 2004; H. Goik, *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o sporcie (druk nr 2313)*, Biuro Analiz Sejmowych, Katowice 17.11.2009.

struktur organizacyjnych oraz na podstawie przyjętych zasad i reguł²². Akcentuje się przy tym, że sport bez reguł przestaje być sportem. Nawiązując do jego etymologicznej genezy (łac. *disport* – przyjemność, odpoczynek, relaks, rozgrywka), sport można rozumieć także w inny sposób, jako formę aktywności człowieka realizowaną ze względu na racje zdrowotne i przyjemność, poza jakimikolwiek strukturami organizacyjnymi, spontanicznie i w sposób niczym nieskrępowany. Niejednokrotnie uznaje się także, iż sport stanowi fenomen na tyle społecznie zrozumiały, że niepotrzebujący definiowania. Wskazuje się przy tym, że trudno odnaleźć cechy wspólne dla wszystkich aktywności określanych mianem sportu. Część autorów²³ uważa więc, że być może sportem należałoby określać to, co jest podobne do aktywności, którą intuicyjnie określilibyśmy sportem. Wówczas pojęcie sportu miałooby dotyczyć takiej aktywności człowieka, która uznawana jest powszechnie w społeczeństwie za sport i odpowiada przy tym wzorcowi jednej z dyscyplin sportowych. w obszarze prawa zdefiniowanie sportu pozostaje o tyle istotne, że pozwala na potraktowanie tej dziedziny życia w sposób szczególny. Niemniej jednak pojęcie sportu nie posiada jednego, uniwersalnego i ogólnie przyjętego znaczenia, akceptowanego we wszystkich dziedzinach prawa²⁴. Prawnicy niejednokrotnie podejmują „ryzyko” definiowania sportu w różnych aktach prawnych. Legalne definicje sportu posiadają przy tym charakter autonomiczny, uwarunkowane są *ratio legis* danej regulacji, najczęściej determinowanego w kontekście celów sportu (rekreacja lub rywalizacja), jego funkcji (społeczna lub gospodarcza) lub sposobu, w jaki sport jest prowadzony (spontaniczny lub zorganizowany). Niejednokrotnie pojęcie sportu uznawane jest jednak za trudne do zdefiniowania w taki sposób, aby obszar, w którym normy prawne miały znaleźć zastosowanie, był precyzyjnie wyznaczony. Trudności te sprawiają, że ustalenie znaczenia terminu „sport” pozostawia się przedstawicielom praktyki w procesie stosowania prawa²⁵.

W rozwiniętych społeczeństwach sport stał się dobrem powszechnym, dostępnym w różnych formach stosownie do możliwości i zainteresowań obywatela. Na płaszczyźnie

²² J. Jabłońska-Bonca, *Istota spójności regulacji prawnych oraz niesprzeczności regulacji pozaprawnych z regulacjami prawnymi*, [w:] A. Szware (red.), *Kompatybilność pozaprawnych regulacji sportowych z regulacjami prawnymi*, Poznań 2014.

²³ A. Giersz, *Cele i założenia ustawy o sporcie*, [w:] A.J. Szware (red.), *Ustawa o sporcie*, Poznań 2011.

²⁴ Por. opinia Rzecznika Generalnego M. Szpunara przedstawiona 15.06.2017 r., TS Sprawa C-90/16, *The English Bridge Union Limited v. Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs*, pkt 35.

²⁵ A. Jakuszewicz, *Problematyka kultury fizycznej i sportu we współczesnych konstytucjach – modele regulacji*, [w:] M. Tomanek, S. Raniszewski (red.), *Problemy kultury fizycznej – aspekty ekonomiczne, prawne, pedagogiczne*, Bydgoszcz 2015.

europejskiej, w ramach Europejskiej Karty Sportu²⁶ przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy 24 września 1992 r.²⁷, uformowana została kompleksowa definicja sportu. Przywoływana jest ona często na gruncie unormowań międzynarodowych i stanowi część *acquis communautaire* UE w ramach Białej księgi na temat sportu, posiada także wpływ na prawodawstwo sportowe poszczególnych państw. w Polsce nawiązuje do niej definicja legalna sportu zawarta w art. 2 ust. 1 ustawy o sporcie. w myśl tego przepisu sport oznacza „wszelkie formy aktywności fizycznej, które poprzez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach”. Jednocześnie w świetle art. 2 ust. 1a ustawy o sporcie za sport uważa się także współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego. Definicje legalne sportu zawarte były także we wcześniejszych obowiązujących ustawach dotyczących sportu w Polsce. w art. 1 ust. 2 pkt 3 poprzednio obowiązującej ustawy o kulturze fizycznej sport określany był jako proces polegający na doskonaleniu sprawności psychofizycznej, zaspokajający potrzeby rywalizacji i dążenia do osiągania wyników w ramach społecznie akceptowanych zasad współzawodnictwa. Z kolei na gruncie art. 3 pkt 3 ustawy o kulturze fizycznej definiowano sport jako formę aktywności człowieka mającą na celu doskonalenie jego sił psychofizycznych, indywidualnie lub zbiorowo, według reguł umownych. Ostatnia z definicji stanowiła podstawę dalszej typologii najczęściej występujących form aktywności sportowej określonych w ramach poprzednio obowiązujących aktów prawnych w zakresie sportu.

Generalnie przywołana szeroka definicja sportu, mimo jej kontrowersyjności, wydaje się oddawać złożoność i wielowymiarowość fenomenu współczesnego sportu. Jednocześnie w procesie stosowania i interpretacji norm prawnych konieczne wydaje się dokonanie autonomicznej oceny pojęcia sportu na potrzeby danej dziedziny prawa, co niejednokrotnie pociąga za sobą potrzebę rozróżnienia różnych form sportu. Rola sportu powszechnego

²⁶ P. Godlewski, E. Polak, *Subjectivity of Sport and Globalization Processes*, [w:] J. Kosiewicz, K. Obodyński (red.), *Sports Involvement in Changing Europe*, Rzeszów 2004.

²⁷ Rekomendacja No. R[92] 13 Rev.

akcentowana jest w polityce sportowej UE²⁸ w ramach wyróżnienia społecznego i gospodarczego wymiaru sportu, charakterystycznych dla europejskiego modelu sportu²⁹. Sport powszechny propaguje więc aktywność fizyczną służącą poprawie zdrowia, integrację społeczną, równość szans, zapobieganie rasizmowi i przemocy, wspólne wartości; wreszcie uwydatniona jest jego rola edukacyjna. Społeczne znaczenie sportu powszechnego odzwierciedlone zostało w ustawie o sporcie, której przepisy w tym względzie nawiązują do art. 68 ust. 5 Konstytucji RP³⁰: „Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży”, umiejscowionego w części Konstytucji RP zatytułowanej „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Zarówno treść, jak i położenie tejsze normy – stanowiącej jedyną regulację konstytucyjną związaną z kulturą fizyczną, a więc pośrednio ze sportem – wskazują, że sport nie jest domeną państwa, lecz przede wszystkim wyrazem wolności obywatelskiej. Możliwość uprawiania sportu nie wynika z istnienia jakichkolwiek instytucji publicznych, lecz z niezbywalnej osobistej wolności każdego człowieka. Aktywność fizyczna nie może więc być obciążona nadmierną regulacją prawną oraz interwencją organów władzy publicznej. Sport powszechny, jako co do zasady uprawiany poza systemem zorganizowanego współzawodnictwa, powinien tym samym pozostawać obszarem wolnym od reglamentacji prawnej. Jednocześnie wskazywana norma zawiera zaadresowany do władz publicznych nakaz wspierania sportu jako dobra publicznego ze względu na jego walory społeczne (zdrowie, promocja kraju, spójność społeczna) oraz edukacyjne (wychowanie młodzieży przez sport). Wskazywany przepis w Konstytucji RP zobowiązuje więc ustawodawcę do określania form wspierania sportu, pozostawiając mu przy tym praktycznie nieograniczoną swobodę ich kształtowania.

Podstawowa definicja sportu przedstawiona została w przyjętej przez Radę Europy i umieszczona w Białej księdze na temat sportu oraz następnie w ustawie o sporcie. Zgodnie z tymi aktami prawa sport oznacza „wszelkie formy aktywności fizycznej, które poprzez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane, stawiają sobie za cel wypracowanie lub poprawienie

²⁸ Rozdz. III § 7 pkt I Traktatu o UE.

²⁹ Rozdz. II § 3 pkt I Traktatu o UE.

³⁰ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012.

kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach”³¹.

Z powyższej definicji sportu wynika, że sport i rekreacja są czynnikami kształtowania zdrowia i osobowości, rozwijania nawyków i prozdrowotnych postaw, a także wartościową formą spędzania wolnego czasu. Konsekwencją tego powinno być zwrócenie szczególnej uwagi na jego ważne cele społeczne i strategiczne. Z tych względów państwo powinno być żywotnie zainteresowane rozwojem i upowszechnieniem różnych form sportu i rekreacji, gdyż wraz z rozwojem cywilizacyjnym są one coraz ważniejszymi elementami życia człowieka. Współczesny sport ma wiele różnorodnych form. Jego kulturowe znaczenie przejawia się w globalnym zasięgu i jest najbardziej rozpowszechnioną formą kultury oraz ważnym komponentem kultury masowej³². Na początku XXI wieku sport w różnych postaciach uprawiało lub miało z nim związek ponad miliard ludzi³³, w sporcie tkwi duży potencjał, a jego globalną, społeczną i ekonomiczną rolę uwzględniono w dokumencie końcowym konferencji w Davos (The Global Agenda 2009)³⁴. Sportowy lobbing globalny, kontynentalny, narodowy i lokalny tworzy warunki do powstawania ponadnarodowych, mega interkontynentalnych organizacji, koordynujących, łączących wspólne interesy, harmonizujących i spajających działania na rzecz realizacji wspólnych idei. Sport ma duży wpływ na życie społeczne, ideologiczne i ekonomiczne współczesnych społeczeństw.

Badania nad interpretowaniem i wyjaśnianiem problemów związanych z rozwojem sportu oraz jego społecznymi i ideologicznymi powiązaniem zaowocowały wieloma publikacjami³⁵. Ważnym problemem jest usystematyzowanie wiedzy na temat współczesnego sportu, określenie jego powszechności i popularności w skali globalnej, kontynentalnej i lokalnej. w krajach UE istotna jest naukowa interpretacja danych dotyczących struktury i

³¹ Biała księga na temat sportu, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 11 lipca 2007 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52007DC0391> [dostęp: 3.11.2022].

³² R. Hauser, *Aspekty administracyjnoprawne w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie*, [w:] A.J. Szwarc (red.), *Ustawa o sporcie*, Poznań 2011.

³³ G. Kaufmann-Kohler, *Arbitral Precedent: Dream, Necessity or Excuse?*, „*Arbitration International*” 23(3) (2007).

³⁴ The Global Agenda 2009 (Globalny Plan 2009), World Economic Forums, Geneva 2009, s. 280–282 i n.

³⁵ P. Godlewski, E. Polak, *Subjectivity of Sport...*, s. 61–66; T. Jurek, P. Godlewski, *Efekty przeobrażeń w systemie sportu w Polsce i Niemczech po 1989 r.*, Gorzów Wielkopolski 2006; P. Godlewski, *Geneza i rozwój sportu spektakularnego (w europejskiej perspektywie)*, [w:] B. Ryba (red.), *Zarządzanie imprezami sportowo-rekreacyjnymi*, Warszawa 2010, s. 17–57.

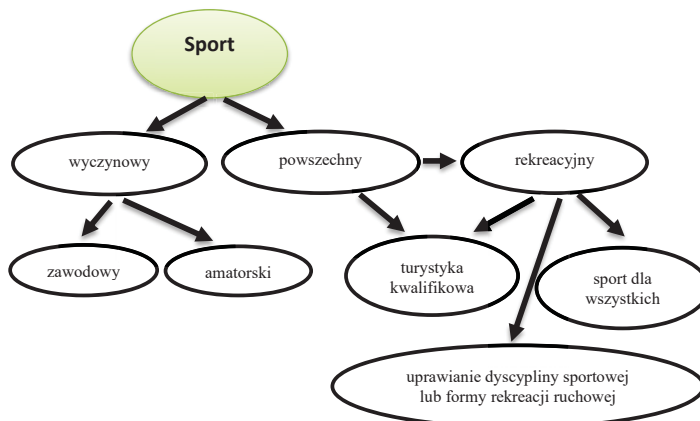
motywacji uczestnictwa w sporcie i rekreacyjnej aktywności ruchowej. Duże znaczenie ma również ocena polityki sportowej na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz skuteczności programów wspierania i rozwoju sportu lokalnego³⁶. Współczesny sport jest heterogeniczny, obejmuje bowiem różne formy współzawodnictwa, różne cele i środki realizacji³⁷.

Na ogół sport dzieli się na wyczynowy i powszechny. w sporcie wyczynowym najważniejszym celem jest współzawodnictwo sportowe i zwycięstwo; uczestnikami tej formy sportu są zawodowcy i amatorzy. Sport powszechny, podobnie jak wyczynowy, jest oparty na zasadach współzawodnictwa sportowego, jednak cel uczestników jest inny – sport powszechny zaspokaja przede wszystkim potrzebę aktywności ruchowej, ćwiczenia dla dobrej kondycji fizycznej i aktywnego spędzania czasu wolnego. Podobne cele ma sport rekreacyjny, o charakterze autotelicznym, często w formie sportu rodzinnego lub uprawianego w grupie przyjaciół i znajomych. Pomiędzy sportem powszechnym i rekreacyjnym znajduje się turystyka kwalifikowana (rys. 2).

³⁶ P. Godlewski, *Podmiotowość sportu...*

³⁷ Tenże, *The Heterogeneous Nature of the History of Sport: A Look from the East*, [w:] M. Lämmer, T. Terret (red.), *New Aspects of Sport History*, Köln 2007, s. 411–416.

Rys. 2. Formy uczestnictwa w sporcie



Źródło: opracowanie własne

We współczesnych społeczeństwach sport jest traktowany jako jedna z wartości kulturowych, mających duży wpływ na rozwój człowieka, jego zdrowie i jakość życia. Rozwój współczesnej cywilizacji nie sprzyja jednak aktywności. Udogodnienia technologiczne, środki komunikacji, automatyzacja i komputeryzacja zmniejszają do minimum aktywność fizyczną w codziennym życiu ludzi. Wiele wynalazków i udogodnień eliminuje każdy zbędny ruch. Coraz więcej prac wykonuje się w pozycji siedzącej, czyli z mniejszym wysiłkiem. Ważne jest zatem wprowadzanie zmian w stylu życia, którego głównym elementem powinna być aktywność fizyczna. Z badań Światowej Organizacji Zdrowia wynika, że w Polsce³⁸ jedynie 7% mieszkańców deklaruje systematyczną aktywność fizyczną, 33% czyni to raz w tygodniu, 12% rzadziej, ale przynajmniej raz w miesiącu, natomiast reszta sporadycznie bierze udział w jakichkolwiek zajęciach służących podniesieniu sprawności fizycznej. Badania wykazały, że ponad 60% Polaków nie uprawia sportu. Z takimi wynikami Polska sytuuje się na jednym z

³⁸ A. Duval, *Lex Sportiva: A Playground for Transnational Law*, „European Law Journal” 19(6) (2013).

ostatnich miejsc w Europie. Oznacza to, że w świadomości przeważającej części polskiego społeczeństwa nie nastąpiła dotąd zasadnicza przemiana, a ponadto rozwój współczesnej cywilizacji nie sprzyja aktywności fizycznej. Wywołuje to poważne zagrożenie dla zdrowia i jakości życia. Tymczasem wyniki badań potwierdzające, że regularna aktywność fizyczna poprawia ogólne samopoczucie, zdrowie fizyczne i psychiczne, pomaga opanować stres, i zwalczyć otyłość, zmniejsza ryzyko zachorowania na niektóre choroby (np. wieńcową, nadciśnienie, cukrzycę) i pomaga minimalizować skutki pewnych niesprawności, nie są odpowiednio rozpowszechniane. Wiele doświadczeń, obserwacji i badań naukowych wskazuje na szczególnie znaczenie aktywności ruchowej w podnoszeniu potencjału biologicznego, psychicznego i społecznego jednostki i populacji.

Rozwój cywilizacyjny i urbanizacyjny w ostatnich latach wywarł duży wpływ na wzrost tempa życia i aktywności zawodowej, co przyczynia się do wybierania biernego sposobu spędzania wolnego czasu. Literatura wskazuje, że antidotum na te zagrożenia jest sport i rekreacja. Problematyka sportu i rekreacji społeczeństwa polskiego jest obecnie jednym z szerzej dyskutowanych zagadnień w ramach programów mających na celu poprawę zdrowia ludności³⁹.

Współcześnie znaczenie sportu zmieniło się i ewoluowało, jest on teraz bardzo rozbudowaną formą aktywności człowieka i elementem kultury, a także stanowi szczególnie ważny element dla społeczeństw oraz poszczególnych jednostek. w literaturze występuje wiele definicji sportu, które określają, że są to formy aktywności fizycznej, prowadzone w sposób doraźny lub zorganizowany wpływające na poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej. Ponadto sportem są również wszelkiego rodzaju formy współzawodnictwa oparte na aktywności intelektualnej, których celem jest osiągnięcie wyniku sportowego. Ustawa o sporcie tworzy podstawę prawną do możliwości wspierania ze środków budżetu jednostek samorządu terytorialnego klubów sportowych, wskazując, że organ stanowiący tej jednostki w formie uchwały określa warunki i tryb finansowania sportu⁴⁰.

³⁹ A. Erbsen, *The Substance and Illusion of Lex Sportiva*, [w:] R.C.R. Stiekmann, J. Soek (red.), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, The Hague 2012.

⁴⁰ A. Dąbrowski, *E-sport – przydawka czy coś więcej?*, [w:] M. Staniszewski (red.), *Spoleczne zmagania ze sportem*, Poznań 2011.

Zadania w zakresie sportu wykonywane są przez cztery główne grupy podmiotów prowadzących politykę wobec sportu, tj. rządu czyli organów władzy centralnej, samorządu terytorialnego, sektora sportu zorganizowanego oraz sektora sportu niezorganizowanego. Rząd czyli organy władzy publicznej odgrywają główną rolę w dystrybucji środków finansowych, zarówno na inwestycje sportowe, jak i na dofinansowanie działalności organizacji sportowych. Oczywiście zróżnicowanie pod tym względem w poszczególnych państwach UE jest znaczne. Rządy opracowują krajową politykę wobec sportu i aktywności fizycznej, wspierają samorządy i organizacje sportowe w zakresie inwestycji związanych z infrastrukturą sportu. Problematyka ta została szerzej omówiona w czwartym rozdziale niniejszej monografii.

Samorządy regionalne i lokalne mają największe możliwości zarządzania publiczną infrastrukturą sportu i posiadają decydujący wpływ na dostępność obiektów sportowych dla lokalnej społeczności. Ich zadaniem jest także zachęcanie mieszkańców do uprawiania sportu oraz uczestniczenia w imprezach sportowych i rekreacyjnych. Sport zorganizowany tworzą różnego rodzaju stowarzyszenia, federacje, kluby itp., których statutowym celem jest współzawodnictwo sportowe, a także promowanie sportu dla wszystkich, prozdrowotnego stylu życia itp. Niezorganizowany sport i aktywność fizyczna mają różne formy. Ważną rolę przypisuje się również indywidualnym zajęciom w ośrodkach fitness i wellness, a także uczestnictwu w różnego rodzaju sportach rekreacyjnych.

W Polsce podstawowym źródłem finansowania sportu i infrastruktury sportowej są zasoby finansowe jakimi dysponuje sektor publiczny, tj. jednostki samorządu terytorialnego i organy władzy centralnej i regionalnej. Wg danych GUS w strukturze wydatków publicznych znaczny udział mają wydatki pochodzące z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Analiza danych statystycznych wykazała, że około 1/3 ogółu nakładów na sport i infrastrukturę sportową pochodzi z budżetu państwa i dopłat do stawek w grach losowych, będących monopolem państwa. Wspieranie sportu przez organy władzy publicznej zapisane zostało w ustawie o sporcie, o czym była już mowa wcześniej.

Gminy we współpracy z organami administracji rządowej, stowarzyszeniami, organizacjami i klubami sportowymi są zobowiązane do organizowania rekreacji i odpowiednich warunków materialno-technicznych do jej rozwoju sportu. Rozwój ten promowany jest poprzez popularyzację walorów rekreacji ruchowej, organizowanie zajęć, zawodów i imprez sportowo-rekreacyjnych, szkolenie kadry instruktorów i kierowanie ich do prowadzenia zajęć rekreacyjnych, tworzenie, utrzymywanie i udostępnianie bazy

sportowo-rekreacyjnej. w dokumencie, opracowanym przez Ministerstwo Sportu (obecnie Ministerstwo Sportu i Turystyki), jednym z głównych obszarów wspierania sportu są działania dotyczące infrastruktury sportowej. w obszarze tym opracowano kilka zadań, z których najważniejsze to: (1) wypracowanie modelowych rozwiązań miejskich, gminnych i osiedlowych ośrodków sportu; kontynuacja programu rozwoju inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu; (2) wdrażanie programu rozwoju infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w województwach; (3) budowa ogólnodostępnych, wielofunkcyjnych boisk sportowych dla dzieci i młodzieży; (4) budowa sali gimnastycznej w każdej gminie; budowa pływalni w każdym powiecie; promocja najefektywniejszych rozwiązań technicznych w budownictwie sportowym; budowa Narodowego Centrum Sportu.

Sport może pełnić w życiu człowieka cztery funkcje:

- **dydaktyczną** – uprawianie sportu doskonale rozwija cechy psychofizyczne, co jest szczególnie istotne dla dzieci i młodzieży. Regularne ćwiczenia rekreacyjno-sportowe, niekoniecznie związane z osiąganiem wysokich wyników, prowadzą do zrównoważonego rozwoju fizycznego, kształtują sylwetkę i podnoszą kondycję fizyczną. Ponadto rywalizacja, jako nieodłączny element każdego rodzaju sportu, sprzyja rozwojowi cech wolicjonalnych, takich jak determinacja, wytrwałość, wola walki, konsekwencja, dyscyplina pracy itp.;

- **rekreacyjną** – można wyróżnić dwa rodzaje rekreacji: regenerowanie sił po wypełnieniu obowiązków zawodowych lub rodzinnych, czyli wypoczynek bierny polegający na kibicowaniu ulubionej drużynie lub zawodnikowi, albo wypoczynek czynny, czyli uprawianie sportu, np. jazda na rowerze, bieganie, pływanie, gra w tenisa;

- **integracyjną** – sport jest doskonałym sposobem budowania i zacieśniania więzi między ludźmi, socjalizacji różnych warstw i klas społecznych oraz rozwijania postaw patriotycznych. Można to zaobserwować zarówno na poziomie lokalnym, krajowym, jak i w wymiarze międzynarodowym. Integracyjna rola sportu dzieci i młodzieży przejawia się w postawach i zachowaniach uczestników zajęć sportowych, a także ich rodziców i opiekunów, którzy podczas zawodów nie tylko zagrzewają zawodników do rywalizacji, lecz także pośrednio przyczyniają się do rozwoju ich cech fizycznych i wolicjonalnych. Funkcja integracyjna sportu jest lepiej widoczna w przypadku medialnych sportów uprawianych wyczynowo. Na przykład tysiące, a nawet miliony zwolenników klubu sportowego FC Barcelona na całym świecie jednoczą się przed każdym ważnym pojedynkiem, by wspierać swoich faworytów;

- **promocyjną** – sport dzięki swej medialności i popularności stał się jedną z najskuteczniejszych form promocji, z której chętnie korzystają przedsiębiorstwa. Obserwacje z ostatnich lat dowodzą, że po sport jako nośnik komunikacji sięgają także organizacje międzynarodowe (UNICEF), miasta i regiony („Poznań stawia na sport”) czy kraje (np. Katar, który był gospodarzem dwóch dużych imprez sportowych: Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej i Mistrzostw Świata w Piłce Ręcznej). Na uwagę zasługuje integracyjny wymiar sportu. O jednoczeniu się kibiców wokół sportu można mówić na trzech poziomach: lokalnym, krajowym i międzynarodowym.

W literaturze wyszczególnionych zostało kilka poziomów zarządzania organizacjami sportowymi, tj.:

Poziom lokalny – mieszkańcy miasta i regionu najczęściej gromadzą się wokół lokalnego klubu sportowego (klubów sportowych), kibicując drużynie danej dyscypliny sportowej. Jeżeli w różnych klubach z jednego miasta na tym samym poziomie (np. liga) uprawiane są różne sporty, to kibice poszczególnych klubów tolerują się nawzajem. Niestety, jeżeli w jednym mieście grają dwa kluby piłkarskie, to między ich zwolennikami często dochodzi do niezrozumiałych antagonizmów (np. Legia Warszawa i Polonia Warszawa, Cracovia i Wisła Kraków). Rzadziej, aczkolwiek równie skutecznie mogą integrować mieszkańców imprezy sportowe na stałe związane z miastem lub regionem. Przykładem są biegi maratońskie, turnieje piłki plażowej, wyścigi regatowe. O integracji i poczuciu dumy można także mówić wówczas, gdy mieszkańcy utożsamiają się ze znanym sportowcem, który wywodzi się z danego miasta, na przykład z Bydgoszczy pochodzą Tomasz Gollob i Zbigniew Boniek, z Wisły – Adam Małyśz, z Kasiny Wielkiej – Justyna Kowalczyk.

Poziom krajowy – integratorami sportu są zwykle reprezentacje narodowe w określonej dyscyplinie sportu lub reprezentacja biorąca udział w olimpiadzie. Wspólnotę mieszkańców całego kraju mogą budować także udane występy drużyn klubowych. Przykładem jest kibicowanie przez Polaków drużynie Lecha Poznań podczas udanych meczów w Lidze Europejskiej z takimi gigantami światowej piłki nożnej, jak Juventus Turyn czy Manchester City, albo wysoka oglądalność Formuły 1 za sprawą Roberta Kubicy i jej znaczny spadek po wypadku uniemożliwiającym mu dalsze starty w wyścigach.

Poziom międzynarodowy – ponadnarodowy, integracyjny charakter mają zwykle duże, medialne imprezy sportowe, takie jak igrzyska olimpijskie, mistrzostwa świata lub mistrzostwa kontynentalne w piłce nożnej, Liga Mistrzów, rozgrywki amerykańskiej ligi zawodowej

koszykówki (NBA) itp. Dla podkreślenia wpływu sportu na jednoczenie się przedstawicieli różnych narodów warto przypomnieć, że już w starożytnej Grecji na czas igrzysk zaprzestawano wszelkich walk zbrojnych. Należy odnotować, że niektóre kluby sportowe potrafią skupiać wokół siebie miliony zrzeszonych (fankluby) i niezrzeszonych sympatyków z całego świata. Udaje się to jednak tylko nielicznym, takim jak np. Real Madryt, FC Barcelona, Manchester United czy Inter Mediolan.

Jedną z cech sportu jest jego uniwersalność. Sport jest uprawiany i oglądany na całej kuli ziemskiej, wszędzie stanowi ważną część życia społecznego, pełniąc funkcje, o których wspomniano. Uniwersalność sprzyja popularyzacji i upowszechnianiu sportu, a przejawem tego są:

a) w przypadku popularyzacji coraz większa oglądalność dużych imprez sportowych (igrzyska olimpijskie ogląda około dwóch miliardów widzów, mecze piłkarskie rozgrywane w Lidze Mistrzów transmituje ponad sto stacji telewizyjnych z różnych krajów);

b) w przypadku upowszechniania – coraz więcej osób uprawia dyscypliny sportu wcześniej nieznanne w danym kraju lub niecieszące się powodzeniem, na przykład futbol amerykański lub sumo w Polsce, piłka nożna w Stanach Zjednoczonych.

Efektom tego jest podatność sportu na globalizację odnoszącą się zarówno do sfery społecznej, jak i gospodarczej, a nawet politycznej. Mimo że uprawianie sportu, szczególnie na poziomie wyczynowym, zachęca do przekraczania granic, jest jednym z ostatnich obszarów, na którym nie zanika poczucie patriotyzmu, tożsamości narodowej czy kulturowej, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Dopingowanie drużyny narodowej lub klubu ze swojego miasta jest dumą kibiców, okazją do odsunięcia tego, co nas różni, i zacieśniania więzi emocjonalnych wokół jednej sprawy, jaką jest walka naszych zawodników.

Dane statystyczne publikowane przez GUS⁴¹ wskazują, że czynny lub bierny udział w sporcie deklaruje coraz więcej obywateli Polski. Informacje te potwierdzają także dane publikowane przez Eurostat i wskazują, że odsetek zainteresowanych sportem w krajach UE rośnie. Dla milionów ludzi na całym świecie sport jest formą spędzania wolnego czasu, zabawą, pasją, a czasem sposobem na życie. Daje poczucie radości i spełnienia, bawi i jednoczy,

⁴¹ Dane za 2020 r. potwierdzają, że ok. 30% mieszkańców uczestniczy w sporcie.

pozwała na eksponowanie swojej przynależności społecznej i narodowej, wyzwala poczucie dumy, uczy pokory i wytrwałości.

Przytoczone funkcje sportu określające poziomy integracji, a także przykłady postaw i zachowań społecznych pozwalają na sformułowanie wniosku, że jest to niezwykle ważny obszar życia, który przede wszystkim jednocy (choć czasem też dzieli), dlatego powinien być postrzegany w kategoriach szans na budowanie i zacieśnianie długotrwałych więzi międzyludzkich. Uprawianie sportu daje poczucie bezpieczeństwa, które towarzyszy każdemu człowiekowi. Z tego powodu zamiłowanie do sportu, przede wszystkim czynnego jego uprawiania, a także biernego kibicowania ulubionej drużynie, często przekazywane jest z pokolenia na pokolenie⁴².

Wymienione poprzednio funkcje sportu wskazują, że uprawianie go ma istotne znaczenie, tj. rozwija cechy psychofizyczne, co jest szczególnie istotne dla dzieci i młodzieży. Regularne ćwiczenia rekreacyjno-sportowe, niekoniecznie związane z osiąganiem wysokich wyników, prowadzą do zrównoważonego rozwoju fizycznego, kształtują wygląd fizyczny podnoszą kondycję fizyczną. Ponadto rywalizacja tkwiąca w każdym rodzaju sportu sprzyja rozwojowi cech, takich jak determinacja, wola walki, wytrwałość, czy konsekwencja. Funkcja rekreacyjna można wyróżnić dwa rodzaje rekreacji: wypoczynek bierny, jest jedną z form relaksu, która ma na celu zmniejszenie obciążenia wszystkich mięśni, które przeciążamy fizycznie na co dzień. Sport jest doskonałym sposobem rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego. Pozytywne oddziaływanie sportu na społeczeństwo jest widoczne na poziomie lokalnym, krajowym, jak i w wymiarze międzynarodowym. Integracyjna rola sportu dzieci i młodzieży przejawia się w postawach i zachowaniach uczestników zajęć sportowych, kreuje cechy odpowiedzialności i buduje zasady fair play. Funkcja integracyjna sportu lepiej jest widoczna w przypadku medialnych sportów uprawianych wyczynowo. Sport dzięki swej medialności i popularności stał się jedną z najskuteczniejszych form promocji, z której chętnie korzystają przedsiębiorstwa.

Istotą sportu jest jego uniwersalność. Sport na całym świecie stanowi ważną część życia społecznego, a ta uniwersalność sprzyja popularyzacji i upowszechnianiu sportu. Współczesna cywilizacja niesie za sobą wiele zagrożeń zdrowotnych, dlatego coraz większego znaczenia

⁴² A. Giersz, *Cele i założenia...*

nabiera rekreacja fizyczna. Jej formy, ogólna dostępność, szeroka oferta dostosowana do różnorodnych potrzeb i możliwości jednostkowych oraz społecznych mogą wpływać na rozwój aktywności fizycznej współczesnego człowieka, dobrze służąc jego prozdrowotnemu stylowi życia⁴³. Powinno się podkreślać istotną rolę rekreacji fizycznej w dążeniu do zdrowia fizycznego, psychicznego i społecznego współczesnego człowieka. Aktywność fizyczna przeobraziła się w ostatnich czasach z prestiżowej formy spędzania czasu wolnego w aktywność popularną, a w niektórych krajach wręcz masową. Tempo tego procesu pozostaje w ścisłym związku z poziomem cywilizacyjnego zaawansowania i zamożnością społeczeństwa. Pod tym względem sytuacja Polski, jakkolwiek lepsza niż w innych krajach, odbiega wyraźnie od standardów państw wysoko rozwiniętych. Wychowanie młodzieży do rekreacji fizycznej jest jedyną nadzieją na nobilitację jej wartości w rozwijającej się cywilizacji, która oprócz licznych dobrodziejstw niesie ze sobą poważne zagrożenia. Wynikają one szczególnie z degeneracji środowiska przyrodniczego, nadmiernej eksploatacji systemu nerwowego człowieka, atrofii życia społecznego, ale również z wydatnego ograniczenia wysiłku fizycznego, siedzącego trybu życia, ograniczenia aktywności ruchowej. Wszystko to sprzyja chorobom cywilizacyjnym, obniżaniu się naturalnej odporności organizmu, trudnościom adaptacyjnym. Obok zdrowotnych walorów rekreacji fizycznej, które są niepodważalne, ułatwia ona radzenie sobie ze stresem, zapewnia ludziom niezbędny komfort psychiczny, skutecznie partycypuje w kształtowaniu osobowości i zapobiega patologiom, może stanowić fundament dla tworzenia więzi społecznych, czynnik integrujący grupy oraz przeciwdziałający izolacji człowieka. Do rekreacji fizycznej – w trosce o rozwój aktywności fizycznej jednostki i grup społecznych – należy wdrażać społeczeństwo. Wychowanie do aktywnego uczestnictwa w rekreacji fizycznej powinno mieć miejsce na wszystkich poziomach edukacji, w rodzinie, w środowisku rówieśniczym i lokalnym⁴⁴. Szczególną rolę edukacyjną mogą odgrywać instytucje medyczne oraz samorządowe struktury organizacyjne. Holistyczne traktowanie osobowości człowieka jest bardzo istotne, ponieważ zdrowie to dobrostan

⁴³ P. Głowacka, D. Fajdek, *Aspekty społeczne i prawne e-sportu w Polsce oraz wybranych krajach*, [w:] T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Problemy prawne na styku sportu i medycyny*, Warszawa 2015.

⁴⁴ H. Goik, *Specyfika porządku i prawa sportowego – wprowadzenie do problematyki umów o uprawianie sportu*, [w:] M. Pazdan, W. Popiołek, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, *Europeizacja prawa prywatnego*, t. 2, Warszawa 2008.

fizyczny, psychiczny i społeczny. Nie zapominajmy o tych argumentach, które potwierdzają rolę aktywności fizycznej nie tylko w wychowaniu do prozdrowotnego stylu życia, ale do bycia człowiekiem zdrowym i szczęśliwym, pożytecznym społecznie. Sport jest częścią kultury każdego narodu.

Pozytywne oddziaływanie sportu na społeczeństwo powinno być połączone ze wzrostem czynnego lub biernego udział w sporcie obywateli Polski. Sport definiowany jest jako forma spędzania wolnego czasu, zabawy, pasja, a nawet sposób na życie. Sport sprawia radość i spełnienie marzeń, bawi i jednoczy, pozwala na eksponowanie swojej przynależności społecznej i narodowej. Przytoczone funkcje sportu, poziomy integracji, a także przykłady postaw i zachowań społecznych pozwalają na sformułowanie wniosku, że jest to niezwykle ważny obszar życia, który przede wszystkim jednoczy (choć czasem też dzieli), dlatego powinien być postrzegany w kategoriach szans na budowanie i zacieśnianie długotrwałych więzi międzyludzkich⁴⁵.

2.2. Definicja organizacji sportowej i jej uwarunkowania w ujęciu wielowymiarowym

Współczesne organizacje to związek zasobów i kapitału intelektualnego, których potencjał staje się najcenniejszy, gdyż tworzy wartość dodaną zarówno dla pracowników jak i klientów. Nowoczesna organizacja to proces elastycznego kreatywnego i innowacyjnego projektowania celów i zadań z wykorzystaniem najcenniejszego zasobu, jakim jest kapitał ludzki⁴⁶.

Organizacja jest złożonym podmiotem składającym się z zasobów materialnych i niematerialnych posiadającym cele i strukturę. Aby mogła realizować swoje zadania, wszystkie jej elementy muszą ze sobą współpracować.

Organizacja powinna funkcjonować według tzw. zasad sprawnego działania. Formami tego działania są skuteczność, korzystność i ekonomiczność. Skuteczne jest to działanie, które

⁴⁵ P. Józwiak, *Prawo sportowe w praktyce*, „Poznańskie Zeszyty Humanistyczne” 13 (2009).

⁴⁶ D. Dudek, *Pojęcie klubu sportowego*, „Studia Humanistyczne” 5 (2005).

prowadzi do skutku wyznaczonego jako celu. Miarą skuteczności jest stopień osiągnięcia celu. Korzyść może być przedstawiona jako różnica pomiędzy wynikiem użytecznym a kosztami działania. Ekonomiczność to stosunek wyniku użytecznego do kosztów działania – zarówno materialnych, jak i niematerialnych.

W Polsce i w pozostałych państwach członkowskich UE sport rozpowszechniany jest głównie poprzez sektor organizacji sportowych obejmujących głównie kluby sportowe, stowarzyszenia kultury fizycznej, federacje sportowe, związki sportowe, ośrodki sportu i rekreacji, sportowe spółki akcyjne oraz szkole kluby sportowe. Organizacje promujące sport stanowią ok. 40% ogółu organizacji sektora pozarządowego. Główną działalnością organizacji sportowych jest rozwój sportu, turystyki i rekreacji. Według danych GUS spośród wszystkich organizacji, które wskazały sport turystykę i rekreację, jako obszar swoich działań:

- co trzecia prowadzi zajęcia w zakresie amatorskiej kultury fizycznej, organizuje zawody sportowe i prowadzi obiekty sportowe;
- co piąta zajmuje się organizowaniem imprez turystycznych i rekreacyjnych, prowadzeniem obiektów służących turystyce i rekreacji;
- co dziesiąta prowadzi działalność hobbistyczną, kluby i koła zainteresowań;
- co siódma zajmuje się inną działalnością w dziedzinie sportu, turystyki i rekreacji.

W dobie postępującej komercjalizacji sportu i przekształcania się polskich organizacji sportowych z non profit w podmioty komercyjne funkcjonują one głównie w sferze usług. Kluby sportowe przekształcane w sportowe spółki akcyjne muszą działać jak organizacje stosujące marketingową orientację rynkową. Funkcjonują na kształtującym się rynku sportowym i powinny stosować właściwe w takich uwarunkowaniach metody działania⁴⁷. Zakres centralnego finansowania sportu, szczególnie zawodowego, stale się zmniejsza i wymagane jest rozwijanie umiejętności pozyskiwania zasobów finansowych w organizacjach samorządowych od sponsorów. Istotne jest przygotowanie do pracy w organizacjach sportowych, które prowadzą działalność na dwóch rynkach, czyli skierowaną na odbiorców

⁴⁷ C. Borzaga, E. Tortia, *Miejsce organizacji ekonomii społecznej w teorii firmy*, [w:] J.J. Wygnański (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, Warszawa 2008.

swoich usług – tj. widzów imprez sportowych i kibiców oraz przedsiębiorstw i osób chcących zainwestować w sport, jak również do sponsorów sportu.

Działające na rynku polskim organizacje sportowe to głównie:

- kluby sportowe działające w różnych dyscyplinach;
- stowarzyszenia kultury fizycznej, w tym polskie związki sportowe;
- nowo powstające organizacje sportu, np. ligi sportowe;
- agencje sportowe;
- federacje sportu.

Inne podmioty uprawiające politykę rozwoju sportu to m.in.:

- przedsiębiorstwa, które planują inwestycje sportowe lub są potencjalnymi sponsorami organizacji sportowych,;
- przedsiębiorstwa produkujące sprzęt sportowy;
- przedstawiciele mediów realizujący transmisje sportowe i w ten sposób uczestniczący w przekazywaniu produktów sportowych kibicom.

Kluby sportowe stanowią szczególnie rodzaj organizacji sportowej. Klub sportowy jest podstawową jednostką organizacyjną realizującą cele i zadania w zakresie kultury fizycznej, uczestniczącą we współzawodnictwie sportowym i tworzącą – w formie stowarzyszeń kultury fizycznej – sportowych spółek akcyjnych lub innych zgodnych z prawem form organizacyjnych. Podstawową jednostką organizacyjną w klubie sportowym jest sekcja sportowa w określonej dyscyplinie sportowej, która realizuje zadania statutowe klubu.

W literaturze⁴⁸ wyodrębnia się dwie kategorie klubów sportowych:

- kluby uczestniczące w oficjalnym, klasyfikowanym współzawodnictwie sportowym;
- kluby nieuczestniczące w oficjalnym klasyfikowanym współzawodnictwie sportowym⁴⁹.

W dziedzinie sportu działają rozmaite organizacje: kluby sportowe, stowarzyszenia, federacje, związki sportowe, ośrodki sportu i rekreacji, placówki kształcenia trenerów i

⁴⁸ C. Borzaga, *Nowe trendy w sektorze non-profit w Europie: pojawienie się przedsiębiorstw społecznych*, [w:] J.J. Wygnański (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, Warszawa 2008.

⁴⁹ K. Goś-Wójcicka, A. Knapp, S. Nałęcz, *Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2010 r.*, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Urząd Statystyczny w Krakowie, Warszawa 2013.

instruktorów, instytuty naukowe zajmujące się badaniem sportu, firmy produkujące wyroby sportowe, hurtownie oraz sklepy sprzedaży detalicznej sprzętu sportowego i produktów pomocniczych (np. ubiorów sportowych). Szybko rozwijającą się grupą organizacji sportowych są firmy świadczące usługi w zakresie wychowania fizycznego, rekreacji i rehabilitacji⁵⁰. Kolejny podział organizacji sportowych uwzględniający kryteria przedmiotowe obejmuje podmioty działające bezpośrednio na rzecz sportu, tworzące warunki do jego uprawiania (nazywane organizacjami sportowymi *sensu stricte*) oraz stanowiące instytucje związane pośrednio ze sportem, wspierające jego rozwój (pozostałe organizacje sportowe). Inni klasyfikują instytucje sportowe, biorąc pod uwagę sektory, w jakich one działają. Wymieniają zatem podmioty sektora publicznego, non profit (wolontarystyczne) i profesjonalne (komercyjne). Sektor publiczny tworzą instytucje rządowe: państwowe (np. ministerstwo sportu) i lokalne (np. wydziały sportu w strukturach urzędów wojewódzkich, miejskich)⁵¹. Sektor non profit reprezentują lokalne kluby sportowe oraz podmioty regionalne i krajowe (związki, federacje). Do sektora komercyjnego należą profesjonalne kluby i ich ligi, przedsiębiorstwa wytwarzające sprzęt sportowy (Nike), obiekty i infrastruktura sportowa, np.: Stadion Narodowy w Warszawie, Atlas Arena w Łodzi, Rod Laver Arena w Melbourne (Australia), Stadion Wembley w Londynie (Wielka Brytania), Stadion Maracanã w Rio de Janeiro (Brazylia)⁵². Kryterium podziału organizacji sportowych może być również ich wielkość mierzona liczbą osób z nimi związanych. I tak można wyróżnić podmioty małe (np. lokalne kluby, opierające swoją działalność na pracy działaczy i wolontariuszy), średniej wielkości oraz duże korporacje sportowe, korzystające z zasobów globalnego rynku pracy. Biorąc pod uwagę zakres oddziaływania, wskazuje się podmioty krajowe, międzynarodowe, kontynentalne i globalne. Lista tych organizacji wydaje się nie wyczerpywać wszystkich przykładów, przekonuje jednak o „wysoce zaawansowanym współcześnie procesie instytucjonalizacji struktur sportowych i ich gęstej sieci”⁵³. Wszystkie „organizacje sportowe

⁵⁰ J.M. Gladden, W.A. Sutton, *Marketing Principles Applied to Sport Management*, [w:] L.P. Masteralexis, C.A. Barr, A. Hums, *Sport Management: Principles and Practice of Sport Management*, Sudbury 2005.

⁵¹ Z. Dziubiński, Z. Krawczyk (red.), *Socjologia kultury fizycznej*, Warszawa 2011.

⁵² J. Cewińska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi wyzwaniem dla klubów sportowych w Polsce*, [w:] D. Lewicka, L. Zbiegień-Maciąg (red.), *Wyzwania dla współczesnych organizacji w warunkach konkurencyjnej gospodarki*, Kraków 2010.

⁵³ Waśkowski Z., *Zasoby organizacji sportowych i źródła ich pozyskiwania w procesie rozwoju kultury fizycznej*, [w:] H. Mruk, P. Jardanowski, P. Matecki, K. Kropielnicki (red.), *Sport & Business. Materiały konferencyjne III Ogólnopolskiej*

wszelkiego typu – zarówno giganty sportu wyczynowego na olimpijskim poziomie, jak również małe kółka sportu amatorskiego – zajmują należne pozycje w nowoczesnych społeczeństwach, gdyż wykonują swoje funkcje poprzez sformalizowane systemy, zapewniają zaspokojenie potrzeb i są niewątpliwie kariatydą architektury całego społeczeństwa”⁵⁴.

Podstawowym podmiotem kojarzonym ze sportem jest klub. Ze względu na problematykę niniejszej pracy dalsze rozważania będą koncentrowały się wokół tego typu organizacji. Według *Słownika języka polskiego* klub to „organizacja skupiająca ludzi określonego środowiska, zawodu lub o określonych zainteresowaniach”⁵⁵. Za ojczyznę klubów uchodzi Anglia. w języku angielskim słowo „klub” oznaczało dawniej pałkę lub kij sękaty, następnie zapłatę za poczęstunek fundowany w towarzystwie pijących. Później terminem „klub” posługiwano się dla określenia lokalu, w którym biesiadowano, oraz towarzystwa zbierającego się w takim miejscu⁵⁶. w połowie XVIII wieku nazwy tej zaczęto używać w odniesieniu do zgromadzenia, którego członkowie schodzą się w jakimś wspólnym celu⁵⁷.

Od początku istnienia kluby angielskie łączyły cele z zakresu kultury fizycznej z towarzyskimi, hobbyistycznymi, dyskusyjnymi, wychowawczymi, obywatelskimi, światopoglądowymi lub politycznymi. Były one zakładane przez poszczególne warstwy społeczne oraz grupy zawodowe i działały na podstawie zwyczajowych praw prywatnych. Ani podstawy tych praw, ani mechanizmy zarządzania klubami nie są znane. Na wzór klubów angielskich zaczęły powstawać tego typu organizacje na świecie i w kontynentalnej Europie. We Francji pierwsze kluby – zgromadzenia ludowe – tworzone kilka lat przed wybuchem rewolucji francuskiej w 1782 r. Na podobieństwo tych francuskich powstały kluby w Niemczech, Włoszech i Hiszpanii.

konferencji naukowej pod hasłem „Dni Marketingu Sportowego w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu”, 24–26 listopada 2004 r., Poznań 2005.

⁵⁴ Kosowski J., *Finansowanie klubów sportowych na podstawie ustawy z 25.06.2010 r. o sporcie*, „Samorząd Terytorialny” 7–8 (2012).

⁵⁵ Klub, [hasło w:] *Słownik języka polskiego* PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/klub.html> (1608.2023).

⁵⁶ J. Hausner, N. Laurisz, *Czynniki krytyczne tworzenia przedsiębiorstw społecznych. Przedsiębiorstwo społeczne – konceptualizacja*, [w:] J. Hausner (red.), *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, Kraków 2008.

⁵⁷ J. Cewińska, M. Striker, *Controlling personalny w klubie sportowym*, [w:] B. Sojkin, Z. Waśkowski (red.), *Zarządzanie polskim sportem w gospodarce rynkowej*, Poznań 2011.

Pojęcie klubu nie istniało jednak w prawie europejskim – kontynentalnym. w ustawodawstwie niemieckim wydzielono dwa typy zrzeszeń: towarzystwa (Verein) o celach idealnych (zawodowe, oświatowe, wychowawcze, naukowe, kulturalne, towarzyskie), które nie były nastawione na zysk, oraz stowarzyszenia (Genossenschaft) dążące do osiągnięcia korzyści zarobkowych. Z czasem pojęcia te zatraciły pierwotne znaczenia. w prawodawstwie pozostało jedynie stowarzyszenie będące główną formułą prawną, na podstawie której zakładano organizacje działające w sferze kultury fizycznej (Sportverein). Ze względu na rozwój nowożytnego sportu na europejską formułę prawną stowarzyszenia nałożono zwyczajową nazwę angielskiego klubu sportowego. w XIX w. nastąpiło spotkanie dwóch tradycji: stowarzyszenia wywodzącego się z kontynentalnej Europy i klubu pochodzącego z wyspiarskiej Anglii⁵⁸.

Klub sportowy jest dziś podstawową jednostką odpowiedzialną za organizowanie warunków do uprawiania sportu. w zaproponowanym przez Bogusława Rybę⁵⁹ wertykalnym modelu zarządzania sportem reprezentuje mikrostruktury lokalne. Jako element systemu zarządzania sportem klub funkcjonuje w ramach pewnych zależności zewnętrznych. Można je rozpatrywać w układzie merytorycznym i administracyjnym. Zależność merytoryczna wynika z reprezentowania określonej dyscypliny sportowej, czego następstwem jest przynależność klubu do okręgowych związków sportowych, federacji, aż po ogólnopolskie i międzynarodowe organizacje zrzeszające instytucje działające w danej dyscyplinie. Zależność administracyjna rozpatrywana jest w odniesieniu do tzw. struktur rządowych w danym kraju, które tworzą jednostki centralne, regionalne i lokalne. w Polsce kluby podlegają samorządom gminnym i powiatowym (poziom lokalny), te z kolei jednostkom wojewódzkim usytuowanym na poziomie regionalnym. Centralnym organem rządowym jest Ministerstwo Sportu i Turystyki. w ramach zależności administracyjnej regulowane są sprawy związane z działalnością finansowo-gospodarczą, organizacyjno-prawną oraz nadzorująco-kontrolną⁶⁰.

⁵⁸ H. Izdebski, M. Małek, *Formy prawne podejmowania i prowadzenia działalności służącej realizacji celów społecznie użytecznych poza sektorem finansów publicznych, w szczególności w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych, w świetle idei ekonomii społecznej i obowiązującego stanu prawnego*, Warszawa 2005.

⁵⁹ B. Ryba, *Sprawność zarządcza w systemie polskiego sportu*, „Sport Wyczynowy” 7–8 (2004).

⁶⁰ R. Panfil, *Zarządzanie kapitałem ludzkim w efektywnych firmach sportowych*, [w:] T. Listwan, S.A. Witkowski (red.), *Menedżer w gospodarce opartej na wiedzy*, Wrocław 2010.

Analizując klub sportowy z perspektywy nauki o zarządzaniu, można wskazać jego cechy pozwalające określić go mianem organizacji. Otóż klub jest zorientowany celowo, z reguły wyspecjalizowany, ma strukturę, dysponuje określonymi zasobami i działa na rynku sportowym⁶¹. Cele klubów najogólniej można sprowadzić do organizowania szkolenia sportowego i imprez sportowych. Literatura⁶² zwraca także uwagę na takie cele działalności organizacji sportowych, jak: realizacja zainteresowań sportowych uczestników i sympatyków, spełnienie potrzeby afiliacji, edukacja i promocja postaw pro sportowych i prospołecznych, awans w rozgrywkach, wzrost pozycji w klasyfikacji sportowej czy integracja środowiska lokalnego. Obok celów „natury” sportowej wymienia się ostatnio także cele ekonomiczne, co jest uzasadnione zmianami, jakie zaszły w warunkach funkcjonowania klubów (m.in.: ograniczenie roli państwa i pozbawienie tzw. parasola ochronnego, prywatyzacja). Obecnie część klubów sportowych przekształca się w komercyjne instytucje biznesowe: spółki akcyjne oraz inne podmioty prawa gospodarczego i działa podobnie jak przedsiębiorstwa produkujące dobra konsumpcyjne, uwzględniając pewne różnice wynikające ze swojej specyfiki⁶³. Obok nich funkcjonują kluby sportowe wymagające zasilania finansowego ze strony organów samorządowych oraz innych sponsorów (kluby amatorskie, uczniowskie kluby sportowe)⁶⁴. Zarówno pierwsze, jak i drugie należy traktować jako przedsiębiorstwa sportowe posiadające osobowość prawną oraz samodzielność finansową, ekonomiczną i organizacyjną⁶⁵. To z kolei uzasadnia koncentrację klubu nie tylko na działalności sportowej, lecz także na skuteczności organizacyjnej oraz ekonomicznej. w dobie komercjalizacji sportu, obok celów związanych ze sportową funkcją klubów, znaczenia nabierają zatem cele wynikające z ich orientacji rynkowej. w związku z powyższym te podmioty, które w swojej działalności stosują biznesowe reguły gry, przyjmują za podstawowy swój cel wytwarzanie produktu sportowego⁶⁶. Bazę tego

⁶¹ L. Jaczynowski, A. Smoleń, J. Żyśko, *Regulacje prawne w systemie kultury fizycznej*, [w:] L. Jaczynowski L. (red.), *Organizacja kultury fizycznej. Teoria i praktyka*, t. 1: *Ogólne uwarunkowania*, Warszawa 1999.

⁶² *Lebek P.*, Autonomia organizacji sportowych, *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego* 2011, Vol. IX.

⁶³ A. Sznajder, *Marketing sportu*, Warszawa 2008.

⁶⁴ T. Taylor, P. McGraw, *Exploring Human Resource Management Practices in Non-profit Sport Organisations*, „Sport Management Review” 9 (2006).

⁶⁵ K.W. Jankowski, *Procesy komercjalizacji kultury fizycznej*, [w:] Z. Dziubiński, Z. Krawczyk (red.), *Socjologia kultury fizycznej*, Warszawa 2011.

⁶⁶ J. Kosiewicz (red.), *Sport, kultura, społeczeństwo*, Warszawa 2006.

produktu stanowi dyscyplina sportu, w której jest on wytwarzany. W skład produktu wchodzi natomiast gracz, zespół, spektakl sportowy oraz znak firmowy klubu. Wprawdzie podejście to odnoszone jest na ogół do organizacji profesjonalnych, nie pozostaje jednak bez wpływu na kluby sektora non profit, które coraz częściej muszą konkurować z komercyjnymi.

Specjalizację klubu jako organizacji można opisać w kontekście ogólnej klasyfikacji sportu, wyróżniając kluby: wyczynowe – amatorskie i profesjonalne, oraz rekreacyjne; reprezentujące sporty ekstremalne, modyfikowane, czy działające na rzecz niepełnosprawnych. Z kolei przyjmując za kryterium formę organizacyjną oraz status działania, kluby dzieli się na:

- kluby uczestniczące w kwalifikowanym współzawodnictwie sportowym: stowarzyszenia, sportowe spółki akcyjne;
- kluby nieuczestniczące we współzawodnictwie sportowym, których członkowie nie biorą udziału w regularnych rozgrywkach, lecz uprawiają określone dyscypliny z innych powodów: stowarzyszenia, spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, fundacje itp.;
- uczniowskie kluby sportowe, działające w formie stowarzyszeń, których rolą jest krzewienie kultury fizycznej i sportu wśród dzieci i młodzieży szkolnej oraz udział w współzawodnictwie między tymi podmiotami;
- środowiskowe kluby sportowe, np.: Akademicki Związek Sportowy czy Ludowe Zespoły Sportowe⁶⁷.

Specjalizacja klubu wyraża się także w wyborze dyscypliny sportu, w ramach której ów podmiot prowadzi działalność. Istnieją kluby reprezentujące określoną dyscyplinę – jednosekcyjne; lub związane z kilkoma dyscyplinami sportu – wielosekcyjne, które skupiają zawodników uprawiających sporty indywidualne bądź zespołowe. Kolejną cechą klubu jako organizacji jest posiadanie struktury, czyli konstrukcji, na której opiera się proces zarządzania. Powstaje ona w rezultacie podziału pracy i władzy oraz koordynacji i integracji elementów oraz działań w jedną całość. Odnosząc się do podziału pracy w klubach, wyodrębnia się obszar działalności klubu typowo sportowy oraz obsługę administracyjno-techniczną. Do obszaru podstawowej działalności klubu wykonywany jest przez trenerów, lekarzy, rehabilitantów, dietetyków, psychologów, czyli tworzących produkt sportowy, a także tych, którzy wchodzi

⁶⁷ M. Juchnowicz, *Zarządzanie przez zaangażowanie. Koncepcja, kontrowersje, aplikacje*, Warszawa 2010.

„w jego skład” (zawodników). Ci ostatni podlegają strukturyzacji ze względu na: wiek (juniorzy młodsi, juniorzy, młodzieżowcy, seniorzy), płeć (drużyny żeńskie i męskie), poziom sportowy (zespoły pierwszo-, drugoligowe). Sferę administracyjno-techniczną reprezentują osoby, które zabezpieczają warunki do uprawiania sportu: menedżerowie, pracownicy księgowości, marketingowcy, osoby odpowiedzialne za utrzymanie ładu i bezpieczeństwa (np. szatniarze, ochrona, służby porządkowe). Podział władzy w klubie sportowym dotyczy najogólniej wyodrębnienia zarządzających (prezesi, dyrektorzy, kierownicy) i zarządzanych (pracownicy administracyjno-techniczni, trenerzy, zawodnicy).

Kluby sportowe, tak jak inne organizacje, wykorzystują w swojej działalności zasoby ludzkie, finansowe i rzeczowe⁶⁸. Zasoby te dzieli na miękkie: potencjał ludzki, tradycje i kontakty zewnętrzne, oraz twarde: środki, sprzęt i wyposażenie. Zasoby ludzkie stanowi zbiór osób, współpracowników, którzy nastawieni na osiąganie dóbr materialnych, zaspokajają swoje potrzeby przynależności do grupy, samorealizacji i spełnienia zawodowego⁶⁹. Ich jakością stanowi w dużym stopniu o pozycji, sukcesie bądź porażce klubu sportowego. Charakteryzując ten cenny i unikatowy zasób klubów, warto podkreślić jego zróżnicowanie. Oprócz uprawiających sport – zawodników – składają się nań pracownicy i wolontariusze (działacze społeczni). Pracownikami są osoby pozostające w stosunku pracy z klubami. Do tej grupy można zaliczyć następujących pracowników odpowiedzialnych za działalność klubu, tj.:

- trenerów, instruktorów oraz współpracujących z nimi lekarzy, specjalistów odnowy biologicznej, dietetyków, psychologów;
- dyrektorów, kierowników, sekretarzy, księgowych, kasjerów, pracowników służb kadrowo-socjalnych;
- magazynierów, portierów, sprzątaczy, obsługujących szatnie, elektryków, monterów, ratowników.

Wśród działaczy społecznych są członkowie obieralnych władz, osoby powoływane do różnych organów lub dla wykonania określonych zadań, sędziowie sportowi. w kontekście zarządzania zasobami ludzkimi należy zwrócić uwagę na podmioty i jednostki współpracujące

⁶⁸ A. Wartecki, *Zarządzanie organizacjami sportowymi*, Poznań 2008.

⁶⁹ T. Sankowski, *Wybrane psychologiczne aspekty aktywności sportowej*, Poznań 2001.

z klubem: sponsorów, darczyńców, kibiców, sympatyków, przedstawicieli zewnętrznych instytucji kontrolujących (np. związków sportowych, federacji, jednostek samorządowych itp.), ponieważ mają one wpływ na funkcjonowanie klubu.

Kolejnymi zasobami klubów są te o charakterze finansowym. Kluby pozyskują je z rozmaitych źródeł, do których należą: sponsoring, subwencje, dotacje, darowizny, mecenat, transfer zawodnika (wymiana graczy między klubami amatorskimi, przejście z amatorstwa na zawodowstwo, zmiana klubu przez graczy zawodowych, powrót do amatorstwa graczy zawodowych, zmiana klubu przez zawodników młodzieżowych). Na budżety klubów sportowych działających w formie spółek, funkcjonujących w sporcie profesjonalnym, składają się także: sprzedaż praw telewizyjnych i reklamowych stacji TV, sprzedaż miejsc reklamowych na koszulkach, sprzedaż miejsc reklamowych na tablicach w hali sportowej lub wokół stadionu sportowego, wpływy ze sprzedaży biletów i karnetów, prowadzenie reklamy audiowizualnej podczas zawodów sportowych, wynajem obiektów, wpływy z prowadzonej działalności gospodarczej, odpłatne przeprowadzenie festynów, imprez sportowych, udział w rozgrywkach europejskich. Pozyskiwane w ten sposób zasoby finansowe przeznaczone są na ogół na: utrzymanie i rozwój infrastruktury sportowej oraz zaplecza socjalno-administracyjnego, kontrakty zawodników, trenerów, sztabu medycznego itp., utrzymanie personelu administracyjnego, bieżącą działalność.

Trzecią grupę stanowią zasoby rzeczowe niezbędne do prawidłowego funkcjonowania organizacji sportowej oraz świadczenia przez nią usług sportowo-rekreacyjnych, tzn.: budynki, stadiony, hale sportowe, boiska sztuczne, kompleksy odnowy biologicznej. Kluby mogą posiadać wyżej wymienione zasoby infrastrukturalne lub też je wynajmować, dzierżawić bądź mieć użyczone⁷⁰. Kluby sportowe działają w otoczeniu nazywanym rynkiem sportowym. Można go opisać jako ogół stosunków wymiany zachodzących między nabywcami, których potrzeby zaspokajane są przez podmioty oferujące produkty sportowe mające postać usług, dóbr materialnych, koncepcji, miejsc lub osób. Rynek ten tworzą nie tylko podmioty bezpośrednio uczestniczące w organizowaniu i uprawianiu sportu, lecz i te, które angażują się

⁷⁰ P. Wicker, Ch. Breuer, *Scarcity of Resources in German Non-profit Sport Clubs*, „Sport Management Review” 14 (2011).

w sport, przyczyniając się pośrednio do jego rozwoju⁷¹. Istnieje wiele modeli rynku sportowego, opisanych przez np. Tracy Taylor⁷², ukazujących specyficzne związki pomiędzy ich uczestnikami. Zygmunt Waśkowski⁷³ proponuje relacyjne spojrzenie na rynek sportowy, podkreślając znaczenie relacji dwojakiego rodzaju: klub–odbiorcy i klub–donatorzy. w pierwszym przypadku ma na uwadze kibiców i sympatyków sportu oraz konkurentów; w drugim – podmioty wspierające, np. firmy, jednostki samorządowe i rządowe, wolontariuszy. Uwzględnienie zróżnicowanych grup wchodzących w interakcje z klubem przekłada się na odmienne zasady postępowania i kształtowania strategii klubu. Warto dodać, że kluby, aby mogły konkurować na rynku usług sportowych, muszą zwiększyć efektywność swoich działań i przekształcać się w organizacje otwarte, charakteryzujące się: traktowaniem kibica jako klienta, poszukiwaniem komercyjnych źródeł zasilania finansowego i szybkim reagowaniem na zmiany w otoczeniu. Dotyczy to zarówno podmiotów komercyjnych, jak i non profit. Przymus konkurowania o względy nabywców oraz środki ze źródeł zewnętrznych, a także ryzyko niezrealizowania celów powodują, że kluby coraz częściej kierują się orientacją marketingową, a działacze stają się menedżerami sportu.

Ostatnie lata XX oraz początek XXI wieku to okres wzrostu znaczenia sportu. Procesy globalne, takie jak komercjalizacja i profesjonalizacja tej dziedziny, wpływają zarówno na jej postrzeganie, jak i na sposób zorganizowania i zarządzania w każdym z jej sektorów: publicznym, prywatnym i non profit⁷⁴. Ogólne wytyczne zarządzania w sporcie sformułowane zostały na poziomie organizacji ponadnarodowych. Ujęto je np. w raporcie końcowym Międzynarodowej Konferencji UNESCO pt. „Kultura, pokój i zarządzanie”, która odbyła się w Mozambiku w 1997 r., proponującym koncepcję „dobrego zarządzania i demokracji”⁷⁵. Za podstawowe zasady demokratycznego zarządzania uznano m.in.: legalność i przejrzystość w

⁷¹ B. Ryba, *Podstawy organizacji i zarządzania instytucjami sportowo-rekreacyjnymi*, Warszawa 2004.

⁷² T. Taylor, A. Doherty, P. McGraw, *Managing People in Sport Organization: A Strategic Human Resource Management Perspective*, Oxford 2008.

⁷³ Z. Waśkowski, *Zasoby organizacji sportowych i źródła ich pozyskiwania w procesie rozwoju kultury fizycznej*, [w:] H. Mruk, P. Jardanowski, P. Matecki, K. Kropielnicki (red.), *Sport & Business. Materiały konferencyjne III Ogólnopolskiej konferencji naukowej pod hasłem „Dni Marketingu Sportowego w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu”*, 24–26 listopada 2004 r., Poznań 2005.

⁷⁴ J. Żyśko, A. Smoleń, *Geneza i rozwój sportowych spółek akcyjnych*, [w:] T. Rychta, J. Chelmecki (red.), *Historia kultury fizycznej – studia i szkice*, t. 1, Warszawa 2003.

⁷⁵ J. Żyśko, *Zmiany we współczesnych systemach zarządzania sportem wyczerpnowym w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2008.

sprawowaniu władzy, wdrażanie mechanizmów wzmacniających rolę społeczeństwa obywatelskiego, określenie jasnych ról tradycyjnych instytucji i władz publicznych, wzmocnienie roli władz publicznych szczebla lokalnego oraz decentralizację. Podobne zasady przyjęte zostały przez Radę Europy, mającą wpływ na kształtowanie polityki sportowej w odniesieniu do państw europejskich. Uwzględniono je w rekomendacji nr 8 Komitetu Ministrów Rady Europy z 20 kwietnia 2005 r. w sprawie dobrego zarządzania w sporcie. Z dokumentu wynika, że choć nie można wyodrębnić jednego modelu zarządzania w różnych dyscyplinach europejskiego sportu ze względu na szereg różnic między poszczególnymi krajami, Komisja Europejska uważa, iż istnieją pewne wzajemnie powiązane zasady, które leżą u podstaw zarządzania sportem na szczeblu europejskim, takie jak: autonomia w ramach prawa, demokracja, przejrzystość i odpowiedzialność przy podejmowaniu decyzji, reprezentowanie różnych zainteresowanych stron. „Dobre zarządzanie w sporcie jest warunkiem autonomii i samoregulacji organizacji sportowych [...], jest niezbędne, aby stawić czoła wyzwaniom stojącym przed sportem”⁷⁶. Wspomniana rekomendacja zachęca organizacje działające w sferze sportu do tworzenia, realizacji i wspierania inicjatyw opartych na zasadach dobrego zarządzania w sporcie, w szczególności do:

- tworzenia demokratycznych struktur, opartych na jasnych zasadach wyboru, otwartych dla członków;
- profesjonalnego organizowania i zarządzania, z uwzględnieniem zasad etycznych;
- kształtowania przejrzystego procesu decyzyjnego i prowadzenia działalności finansowej poddawanej ocenie;
- uczciwego postępowania wobec członków oraz solidarności;
- partnerstwa pomiędzy władzami publicznymi i ruchem sportowym⁷⁷.

Wdrożenie powyższych zaleceń przez sportowe organizacje pozarządowe ma wzmocnić zarówno ich rolę w społeczeństwie obywatelskim, jak również wpłynąć na zwiększenie ich skuteczności. Istotne wydaje się zatem włączenie ich do zarządzania sportem na poziomie narodowym oraz monitorowanie ich realizacji.

⁷⁶ B. Ryba, *Organizacja i zarządzanie sportem polskim*, Wyd. RCMSKFIS, Warszawa 2005.

⁷⁷ Z. Waškowski, *Kompetencje menedżera sportu i determinanty ich kształtowania*, [w:] B. Sojkin, Z. Waškowski (red.), *Zarządzanie polskim sportem w gospodarce rynkowej*, Poznań 2011.

W kontekście problematyki pracy warto wspomnieć o wielu rezolucjach i rekomendacjach Rady Europy, które odnoszą się do szeroko rozumianego zarządzania sportem⁷⁸. Dotyczą one m.in.: zasad sponsoringu, zmian ekonomicznych w sporcie, zatrudnienia w sporcie, zrównoważonego rozwoju w sporcie. Rola sportu i konieczność odpowiedniego zarządzania nim są podkreślone w dokumentach Unii Europejskiej (Wspólnota Europejska i Sport, Rola Unii Europejskiej w obszarze sportu, Deklaracja w sprawie sportu, Deklaracja Amsterdamska, Raport Helsiński, Deklaracja Nicejska, Traktat Konstytucyjny). Analizując ich treści, można zwrócić uwagę, że w pierwszych z wymienionych dokumentów akcentowano równowagę pomiędzy ekonomicznym oraz społeczno-kulturalnym wymiarem sportu, w kolejnych – zwrócono uwagę także na walory edukacyjne, zdrowotne, kulturalne i rekreacyjne sportu, uwypuklając jego społeczne aspekty oraz znaczenie działalności organizacji pozarządowych o charakterze niezarobkowym, które nie są regulowane przez państwo ani mechanizmy rynkowe. Trzy wymiary sportu: społeczny, ekonomiczny i organizacyjny, charakteryzowane są w Białej księdze na temat sportu opublikowanej przez Komisję Europejską. w dokumencie podkreślono walory sportu, głównie pobudzanie istotnych wartości, takich jak: duch zespołowy, solidarność, tolerancja oraz zasada *fair play*. Wartości te przyczyniają się do indywidualnego rozwoju i samorealizacji, a także propagują aktywny udział obywateli europejskich w życiu społecznym. w cytowanym dokumencie zwrócono uwagę na pewne zagrożenia, „które pojawiły się w społeczeństwie europejskim, takie jak naciski komercyjne, wykorzystywanie młodych zawodników sportowych, doping, rasizm, przemoc, korupcja i pranie brudnych pieniędzy”⁷⁹. Zarówno walory sportu, jak i dostrzeżenie zagrożeń w sektorze uzasadniają konieczność „poszanowania prawodawstwa krajowego i wspólnotowego⁸⁰” przez organizacje sportowe. Podmioty te powinny uwzględniać w swoim działaniu „społeczne, wychowawcze i kulturowe funkcje sportu, na których opiera się jego specyfika, przestrzegać kodeksu etycznego i propagować solidarność niezbędną do zachowania roli społecznej sportu⁸¹”. Instytucje europejskie uznały szczególną rolę sportu, którego struktury

⁷⁸ A. Stosik, M. Morawski, *Zarządzanie kapitałem ludzkim dla menedżerów w sporcie*, Wrocław 2009.

⁷⁹ A. Sznajder, *Marketing sportu*, Wyd. PWN, Warszawa 2012.

⁸⁰ R. Hauser., *Aspekty administracyjnoprawne w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie*, [w:] A.J. Szwarz (red.), *Ustawa o sporcie*, Poznań 2011.

⁸¹ H. Goik, *Specyfika porządku i prawa sportowego – wprowadzenie do problematyki umów o uprawianie sportu*, [w:] M. Pazdan, W. Popiołek, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, *Europeizacja prawa prywatnego*. Tom II, Warszawa 2008

działają na zasadzie wolontariatu. w Białej księdze wyrażono poparcie dla amatorskich klubów sportowych nienastawionych na zysk i opartych na wolontariacie, ponieważ tego rodzaju działania „wzmacniają aktywne postawy obywatelskie” i sprzyjają rozwojowi indywidualnemu. Zwrócono również uwagę na różnorodność i złożoność struktur sportu w Europie oraz określono tendencje zmian w sporcie charakterystyczne dla krajów naszego kontynentu: wzrost komercjalizacji, nowe zadania dla finansów publicznych, stagnację w rozwoju wolontariatu.

Sport jest objęty również innymi ważnymi przepisami prawa UE, takimi jak zakaz dyskryminacji na tle narodowościowym, poszanowanie obywatelstwa unijnego oraz równouprawnienie mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu, popieranie uczciwości i dostępności współzawodnictwa sportowego oraz współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za sport, jak również ochrona integralności fizycznej i psychicznej sportowców⁸². Warto dodać, że na funkcjonowanie organizacji sportowych mają wpływ instytucje pozarządowe, np.: Międzynarodowy Komitet Olimpijski, Światowa Organizacja Antydopingowa, Międzynarodowy Komitet Fair Play, Międzynarodowy Komitet Paraolimpijski, Międzynarodowa Federacja Sportu dla Wszystkich.⁸³ w Europie do takich organizacji zaliczyć można Europejskie Stowarzyszenie Sportu i Integracji Społecznej oraz Europejską Organizację Nauk o Sporcie. Na uwagę zasługują organizacje zajmujące się zarządzaniem sportem, tj. Światowy Sojusz Zarządzania Sportem, w skład którego wchodzi stowarzyszenia kontynentalne, np. Europejskie Stowarzyszenie Zarządzania Sportem. Współuczestniczą one w kreowaniu polityki sportu, inspirują wymianę myśli naukowej, a przede wszystkim jednoczą tych, którym sprawy sportu są bliskie. Ich aktywność potwierdza to, że problemy sportu należy rozpatrywać w szerokim kontekście (tab.1).

⁸² J. Strużyna, *Recenzja „Postawy Polaków wobec pracy w zarządzaniu kapitałem ludzkim”, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 1 (2010).*

⁸³ Z. Waśkowski, *Zasoby organizacji sportowych...*

Tabela 1. Ewolucja modelu zarządzania sportem

Kryterium	Model biurokratyczny	Nowy menedżeryzm	Model partnerski – dobre zarządzanie
Sposób zarządzania	hierarchia	na podstawie zasad rynkowych	sić
Podstawa normatywna	prawo administracyjne	kontrakty	konwencje
Styl kierowania	biurokratyczny – administrowanie	menedżerski – zarządzanie	partnerski – konsultowanie
Charakter relacji	dominacja i podporządkowanie	konkurencja i współpraca	równość i współzależność
Cel działań	utrwalanie porządku	wywoływanie zmian	budowanie porozumienia społecznego
Ukierunkowanie działań	procedury	efekty	potrzeby
Organizacja państwa	systemy monocentryczne	systemy autonomiczne	społeczeństwo obywatelskie

Źródło: J. Żyśko, *Zmiany we współczesnych systemach...*, s. 324.

Podsumowując, należy podkreślić, że we współczesnych systemach zarządzania sportem daje się wyraźnie zaobserwować zwrot od modelu państwowo centrycznego w stronę partnerskiego modelu społecznego, ale także modelu wielopoziomowego zarządzania związanego z polityką ponadnarodową (tab. 1).

2.3. Marketingowe aspekty zarządzania w sporcie, w tym w warunkach pandemii COVID-19

Słowo „sport” pochodzi od łacińskiego *desportare*, które można tłumaczyć jako „odprężyć się, rozerwać”. Dlatego też definiuje się go najczęściej jako formę świadomej i dobrowolnej działalności lub aktywności człowieka mającej na celu doskonalenie jego sił psychofizycznych, według umownych reguł⁸⁴. w literaturze naukowej od dawna jednak podkreślano złożony charakter sportu jako zjawiska społecznego, powiązanego nie tylko z rywalizacją i sprawnością fizyczną, lecz także ze zdrowiem, higieną, wychowaniem i

⁸⁴ A. Jakuszczyk, Problematyka kultury fizycznej i sportu we współczesnych konstytucjach – modele regulacji, [w:] M. Tomanek, Sz. Raniszewski (red.), *Problemy kultury fizycznej – aspekty ekonomiczne, prawne, pedagogiczne*, Bydgoszcz 2015

kształceniem młodego pokolenia, religią, sztuką, rozrywką, zabawą, czy z pracą i polityką⁸⁵. Aktualnie szczególnego znaczenia nabierają związki sportu z tą ostatnią dziedziną – polityką oraz gospodarką, czego potwierdzeniem jest m.in. ujmowanie sportu w krajowych i lokalnych strategiach rozwoju oraz wykorzystanie sportu jako instrumentu służącego realizacji różnorodnych społecznych i gospodarczych celów (rys. 3.).

Rys. 3. Współczesna rola sportu



Źródło: opracowanie własne.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że pomimo podkreślanej w dokumentach UE istotnej roli sportu m.in. w Białej księdze na temat sportu⁸⁶ pozostawał on aż do momentu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego dziedziną nieuwzględnianą w regulacjach prawnych Wspólnoty.

⁸⁵ P. Matecki, J. Semrau, *Sport jako element budowy przewagi konkurencyjnej miast i regionów*, [w:] H. Mruk, K. Kropielnicki, P. Matecki (red.), *Marketing dla sportu*, Poznań 2006.

⁸⁶ Parlament Europejski 2007.

Sport był postrzegany jako nieposiadające mocy prawnie wiążącej tzw. *soft law* i dopiero poprzez zapisy Traktatu pojawiła się możliwość proponowania europejskich standardów sportu i formalnego wspierania, koordynowania i uzupełniania polityki sportowej poszczególnych krajów członkowskich. Współczesny sport to już nie tylko sfera kultury bytu, sfera kultury społecznej i sfera kultury symbolicznej, ale także skuteczne narzędzie polityki w rozmaitych jej rodzajach i zakresach (gospodarczej, społecznej, regionalnej, międzynarodowej, oświatowej, zdrowotnej, turystycznej) oraz na wszystkich szczeblach władzy (państwowej, regionalnej, lokalnej). Podkreślają to często w swoich publikacjach anglosascy badacze, w tym szczególnie Barrie Houlihan, Vassil Girginov, Kevin Hylton czy Chris Gratton oraz Ian Henry⁸⁷, którzy stwierdzają, że sport jest skutecznym narzędziem biznesowym (aktywizacja gospodarcza, promocja), narzędziem społecznym/ socjalnym (integracja, walka z wykluczeniem, rewitalizacja), narzędziem politycznym (demonstracja władzy, pozyskiwanie przychylności opinii publicznej)⁸⁸. Jolanta Żyśko⁸⁹ podkreśla wręcz, że sukces sportowy postrzegany jest często nie tylko jako sukces samej organizacji sportowej czy sportowca, ale jako sukces elit rządzących (lokalnych czy krajowych)⁹⁰.

Pomimo pewnych rozbieżności większość badaczy skłania się ku stwierdzeniu, że marketing sportowy należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach, jako:

- marketing sportu – oznaczający prowadzenie działalności polegającej na wytwarzaniu i sprzedaży produktów lub usług sportowych z wykorzystaniem zasad marketingu;
- marketing „przez” sport – oznaczający wykorzystanie przez dowolne przedsiębiorstwo wizerunku sportowca, symboli i barw klubowych, symbolu olimpijskiego itp. w strategii komunikowania się z własnymi klientami.

Marketing sportowy należy uznać za formę marketingu usług. Zgodnie z definicją Amerykańskiego Stowarzyszenia Marketingu (AMA) „usługi to czynności, korzyści i zadowolenie oferowane na sprzedaż lub świadczone w związku ze sprzedażą przedmiotów

⁸⁷ R. Hoye, M. Nicholson, B. Houlihan, *Sport and Policy: Issues and Analysis*, Oxford 2010.

⁸⁸ N.A. Bergsgard, B. Houlihan, P. Mangest, S.I. Nodland, R. Rommetvedt, *Sport Policy: A Comparative Analysis of Stability and Change*, Oxford 2007.

⁸⁹ A. Jakuszewicz, *Problematyka kultury fizycznej...*

⁹⁰ R. Hoye, M. Nicholson, B. Houlihan, *Sport and Policy...*

materiałnych⁹¹”, z czego wynika, że imprezy sportowe są tego rodzaju usługami. w działaniach marketingowych stosowane są programy marketingowe z wykorzystaniem tzw. 7P (produkt, cena, dystrybucja, promocja, personel, świadectwo materialne, proces świadczenia usługi), do których można z pewnością dodać takie instrumenty jak nastrój (elementy przyciągające i wzmacniające przychyłność klienta do kupna danego produktu, np. zakup gadżetów reklamowych podczas ważnego meczu reprezentacji Polski) i wydarzenia (np. sponsorowane imprezy sportowe realizowane przez działy public relations).

Marketing sportowy różni się od marketingu tradycyjnego usług koniecznością działania na dwóch rynkach, tzn. na rynku usług sportowych, gdzie odbiorcami są kibice uczestniczący w imprezach sportowych, oraz na rynku sponsoringu, gdzie organizacje sportowe występują jako podmioty poszukujące sponsorów, a potencjalni sponsorzy stanowią grupę docelową, do której skierowane są działania marketingowe⁹². Podmioty rynku sportowego, zwłaszcza organizacje sportowe, w coraz większym stopniu muszą poddawać się wymogom rynku. Działania marketingowe tych organizacji powinny respektować oczekiwania i zaspokajać potrzeby klientów tego rynku. Stąd też wynika rosnące zapotrzebowanie na wykwalifikowanych menedżerów marketingu sportowego, którzy będą potrafili wdrożyć zasady orientacji marketingowej w kształtowaniu relacji z pozostałymi uczestnikami tego rynku⁹³.

Obostrzenia związane z pandemią COVID-19 w 2020 r. były wprowadzane w formie rozporządzeń wydawanych na podstawie Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, specjalnie w tym celu znowelizowanej. Wprowadzone do wyżej wskazanej ustawy art. 46a oraz 46b nadały Radzie Ministrów uprawnienie do określania w drodze rozporządzeń zagrożonych epidemią obszarów oraz do ustanawiania czasowych ograniczeń wybranych zakresów działalności przedsiębiorców. w przepisach tych nie określono szczegółowych ram obostrzeń, ograniczono się jedynie do wskazania, że wprowadzenie obostrzeń powinno następować na podstawie danych

⁹¹ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012.

⁹² M. Kędzior, *Autonomia organizacji sportowych w świetle prawa polskiego i Unii Europejskiej*, „Sport Wyczynowy” 1–3 (2007).

⁹³ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 12 (2020).

przekazanych przez odpowiednich ministrów, przy uwzględnieniu zakresu stosowanych rozwiązań oraz bieżących możliwości budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie wyżej wskazanych przepisów w 2020 r. wydano 12 rozporządzeń, które zmieniane były w tym okresie łącznie 31 razy. Treść wprowadzanych przepisów powodowała w związku z tym liczne problemy interpretacyjne. Uzasadnione wątpliwości budziły w szczególności uregulowania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii, które ze względu na stan zachorowań na COVID-19 zastrzyły zakazy i ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, m.in. związanej ze sportem⁹⁴. Wątpliwości występowały zwłaszcza w kontekście publikowanych komunikatów przedstawicieli Rady Ministrów, zgodnie z którymi infrastruktura sportowa od 28 grudnia 2020 r. dostępna była tylko w ramach sportu zawodowego.

W niniejszym rozdziale przedstawiony został zakres obostrzeń w prowadzeniu działalności sportowej ustanowionych pod koniec 2020 r.

Już na wstępie należy zaznaczyć, że rozwiązania prawne dotyczące przeciwdziałania COVID-19 oraz wprowadzane ograniczenia i zakazy rodziły liczne, wielopłaszczyznowe wątpliwości, coraz częściej podnoszone zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie⁹⁵. Zasadniczy problem skupiał się na samej możliwości i skutkach wprowadzania tak daleko idących obostrzeń, dotyczących – wbrew treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – istoty praw i wolności konstytucyjnych, bez formalnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego⁹⁶. Zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”. Stany epidemiczne powinny być rozpatrywane przez pryzmat stanu klęski żywiołowej, który zgodnie z art. 232 Konstytucji może zostać wprowadzony w celu zapobieżenia lub usunięcia skutków katastrof naturalnych,

⁹⁴ Tamże.

⁹⁵ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016.

⁹⁶ M. Krzemiński, *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, 28.03.2020, <https://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny> [dostęp: 30.07.2020]. Przegląd kwalifikacji zaistniałej sytuacji epidemicznej znajduje się w opracowaniu P. Kardasa (*Konstytucyjne podstawy rozstrzygnięcia kolizji obowiązków i konfliktów dóbr w czasie epidemii*, „Palestra” 6 (2020), s. 5–21).

przez które należy rozumieć – zgodnie z art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej – m.in. masowe występowanie chorób zakaźnych. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej stanowiło natomiast podstawę do wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela wymienionych w art. 233 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z art. 228 ust. 2 Konstytucji „stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości”. w przypadku stanu klęski żywiołowej wydanie rozporządzenia leży w gestii Rady Ministrów (art. 232 Konstytucji). Do kompetencji Rady Ministrów należy więc dokonanie oceny sytuacji oraz ustalenie potrzeby wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, zwłaszcza że zarówno w art. 228, jak i w art. 232 Konstytucji wskazano, iż stan taki może zostać wprowadzony. Nie oznacza to jednak całkowitej dowolności w tym zakresie, ponieważ „wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie jest dyskrecyjną decyzją właściwych organów państwa, ale wynikiem zaistnienia ściśle określonych warunków”⁹⁷. I chociaż większość przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego zajęła stanowisko, że wprowadzenie stanu klęski żywiołowej stanowiło w obliczu pandemii COVID-19 obowiązek organów władzy publicznej, to nie ulega wątpliwości, iż stan ten formalnie nie został wprowadzony. Wobec powyższego należy uznać, że wszelkie obostrzenia wprowadzane w związku z pandemią COVID-19 powinny pozostawać w granicach zwykłych środków konstytucyjnych.

Zakres ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej w ramach zwykłych środków konstytucyjnych

Do zwykłych środków konstytucyjnych należy zaliczyć ograniczenia praw i wolności określone w art. 31 ust. 3 i art. 22 Konstytucji odnoszącym się ściśle do działalności gospodarczej. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów

ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności

⁹⁷ M. Karpiuk, *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 61(2) (2014).

publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Według art. 22 Konstytucji „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Relacja obu tych przepisów stanowiła przedmiot rozważań doktryny i orzecznictwa na wielu płaszczyznach: materialnych przesłanek ustanowienia ograniczeń, dopuszczalnego ich zakresu oraz formalnego trybu ich wprowadzenia⁹⁸. Szczegółowa analiza relacji materialnych przesłanek umożliwiających wprowadzenie ograniczeń określonych w art. 31 ust. 3 i art. 22 Konstytucji została przeprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 marca 2015 r. w wyroku tym uznano, że pojęcie ważnego interesu publicznego jest szersze, a w jego zakresie mieszczą się wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 22 Konstytucji stwarza więc możliwość wprowadzenia szerszych ograniczeń, jednakże nie oznacza to całkowitego wyłączenia stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, którego dyrektywy mogą mieć znaczenie przy ocenie proporcjonalności ograniczeń ustanawianych na podstawie art. 22 Konstytucji. Co istotne, w wydanych przez sądy administracyjne orzeczeniach dotyczących ograniczeń działalności gospodarczej związanych z COVID-19 opowiadano się za merytoryczną zasadnością wprowadzanych obostrzeń, bez szczegółowego odnoszenia się do wyżej wskazanych różnic⁹⁹. Istotna z punktu widzenia omawianego problemu jest relacja art. 22 Konstytucji oraz drugiego zdania art. 31 ust. 3 Konstytucji, według którego ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Umiejscowienie obu przepisów w odrębnych rozdziałach Konstytucji może przemawiać za tym, że art. 22 nie może być bezpośrednio uzupełniany treścią art. 31 ust. 3. Należy jednak przyjąć, że „art. 31 ust. 3 wyraża ogólną regulację, która odnosi się do wszelkich konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw jednostki, niezależnie od ich ujęcia w systematyce Konstytucji¹⁰⁰”.

Podobnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2010 r. wskazano, że „wspomniane ograniczenie z art. 22 Konstytucji nie może oczywiście naruszać,

⁹⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 300.

⁹⁹ F. Morawski, *Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 9 (2020).

¹⁰⁰ A.J., *Szwarc*, *Prawna reglamentacja sportu w ustawie o sporcie*, [w:] A.J. Szwarc (red.), *Ustawa o sporcie*, Poznań 2011

zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, istoty i wolności działalności gospodarczej”. Zapatrywanie to potwierdza w pewnym stopniu wymieniony wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., zgodnie z którym uznanie art. 22 za *lex specialis* względem art. 31 ust. 3 nie oznacza całkowitego wyłączenia stosowania art. 31 ust. 3 przy ocenie ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Należy więc przyjąć, że ustanawiane ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej nie mogły naruszać istoty wolności jej prowadzenia. Wobec powyższego daleko idące obostrzenia związane z przeciwdziałaniem COVID-19, w szczególności czasowo zakazujące danej działalności lub ograniczające jej prowadzenie w stopniu faktycznie wyłączającym możliwość jej prowadzenia, mogły zostać uznane za przekraczające konstytucyjną granicę nienaruszalności istoty wolności działalności gospodarczej¹⁰¹.

Zastrzeżenia budziła również dopuszczalność wprowadzania ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych w drodze rozporządzeń bez jednoczesnego ustawowego określenia podstawowych elementów składających się na te ograniczenia w przepisach rangi ustawowej¹⁰². w późniejszych orzeczeniach także zwracano uwagę na tę różnicę, podnosząc, że wynikający z formalnych wymogów regulacji ustawowej, określonych w art. 22 Konstytucji, zakres regulacji pod ustawowej, wydanej na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego nie musi się pokrywać z zakresem regulacji po ustawowej, wynikającym z wymogów określonych w art. 31 ust. 3, a tym bardziej z wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji, jednakże poszerzenie dopuszczalnego zakresu ograniczenia wolności działalności gospodarczej poza wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji materialnoprawne przesłanki ograniczenia praw i wolności winno być zrównoważone przez zwiększony rygorystyczny dotyczący ustawowej regulacji ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Wymóg ustanawiania ograniczeń „w drodze ustawy” nie wyłączał więc możliwości nadania w ustawie upoważnienia do regulacji obostrzeń w rozporządzeniu. w takim przypadku konieczne było jednak, aby ustawa zawierała wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danej wolności, „tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć

¹⁰¹ P. Kardas, *Konstytucyjne podstawy rozstrzygania...*, s. 8.

¹⁰² K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 114.

kompletny zakres (kontur) tego ograniczenia”¹⁰³. Co istotne, treść art. 46a i 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń ogranicza się wyłącznie do nadania Radzie Ministrów kompetencji do ustanowienia w drodze rozporządzenia m.in. czasowych ograniczeń określonych zakresów działalności przedsiębiorców, „mając na uwadze zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa”. w głównej mierze to właśnie ujęty w rozporządzeniach zakres obostrzeń oraz potencjalne sankcje za ich naruszenie, a nie zarzuty dotyczące ich konstytucyjności, determinowały decyzje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, w tym w sektorze sportu. Niewątpliwie jedną z kluczowych ról odgrywało w tym zakresie ryzyko poniesienia dotkliwych konsekwencji prawnych. Zgodnie z art. 48a ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi „kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie stosuje się do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b nakazów, zakazów lub ograniczeń, o których mowa w art. 46 ust. 4 pkt 3–5 lub w art. 46b pkt 2 i 8, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 30 000 zł”, przy czym decyzje w sprawie kar pieniężnych podlegają natychmiastowemu wykonaniu (art. 48a ust. 4 ustawy), a ich egzekucja następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 48a ust. 6 ustawy). Ponadto, zgodnie z art. 23 Ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19, naruszenie przez przedsiębiorcę ograniczeń, nakazów i zakazów w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, ustanowionych w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, stanowi podstawę odmowy udzielenia pomocy publicznej, w szczególności wsparcia finansowego udzielanego w ramach tarcz antykryzysowych. Niezależnie od powyższego niedostosowanie się do obostrzeń może również skutkować sankcjami wynikającymi z Kodeksu wykroczeń, w szczególności z art. 116 § 1a, który ustanawia karę grzywny lub nagany za nieprzestrzeganie zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

¹⁰³ J. Paśnik, *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 11 (2020).

Ograniczenia działalności gospodarczej związanej ze sportem wynikające z grudniowych obostrzeń określone zostały w § 10 ust. 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r., tj.

do dnia 17 stycznia 2021 r. prowadzenie przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców oraz przez inne podmioty działalności związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 93.0) polegającej na organizacji współzawodnictwa sportowego, zajęć sportowych i wydarzeń sportowego jest dopuszczalne po spełnieniu łącznie następujących warunków¹⁰⁴:

1) wyłącznie w przypadku sportu zawodowego w rozumieniu art. 2 pkt 143 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o UE¹⁰⁵ lub zawodników pobierających stypendium sportowe, o którym mowa w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, lub zawodników będących członkami kadry narodowej lub reprezentacji olimpijskiej, lub reprezentacji paraolimpijskiej, lub uprawiających sport w ramach ligi zawodowej w rozumieniu tej ustawy, lub dzieci i młodzieży uczestniczącej we współzawodnictwie sportowym prowadzonym przez odpowiedni polski związek sportowy;

2) ich organizowania bez udziału publiczności.

Przepis ten, jak wynika z treści przytoczonych powyżej komunikatów prasowych Rady Ministrów, a także z postawy licznych przedstawicieli sektora sportowego, uznany został za ustanawiający całkowity zakaz prowadzenia działalności gospodarczej związanej ze sportem, z wyjątkiem dotyczącym sportu zawodowego i profesjonalnego. Wychodząc od odgrywającej podstawową rolę wykładni językowej, należy stwierdzić, że omawiany przepis wyraźnie w swoim brzmieniu wskazuje, iż wymogi dotyczące sportu zawodowego i profesjonalnego oraz braku publiczności odnoszą się nie do wszelkiej działalności związanej ze sportem ujętej w dziale 93.0 Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), lecz jedynie do takiej, która polega na organizacji współzawodnictwa, zajęć lub wydarzeń sportowych.

¹⁰⁴ K. Sobczak, *Sport rekreacyjny a nowe obostrzenia. Co wolno, a czego nie?*, Radio Zet, 28.12.2020, <https://sport.radiozet.pl/Inne-sporty/Obostrzenia-a-sport-rekreacyjny-od-28-grudnia.-Co-wolno-a-czego-nie-TENIS-ROWER> [dostęp: 30.12.2020].

¹⁰⁵ Dz.Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, z późn. zm.

Zajęcia, współzawodnictwo oraz wydarzenia sportowe

Pojęcie zajęć sportowych nie zostało zdefiniowane ustawowo. Wychodząc od wykładni literalnej oraz przyjmując definicję słownikową, jako zajęcia należy rozumieć regularne lekcje, wykłady lub treningi organizowane przez uczelnię lub klub. Immanentną cechą zajęć jest więc ich zorganizowana, cykliczna forma, mająca na celu szkolenie czy też podnoszenie umiejętności. Do zajęć sportowych odwołuje się także art. 41 Ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, zgodnie z którym „zorganizowane zajęcia w zakresie sportu w związku sportowym oraz w klubie sportowym uczestniczącym we współzawodnictwie organizowanym przez polski związek sportowy może prowadzić wyłącznie trener lub instruktor sportu w rozumieniu ustawy”, co wskazuje na kolejną cechę zajęć – muszą być prowadzone przez trenera lub inną osobę sprawującą pieczę nad osobami uprawiającymi sport¹⁰⁶. Ustalenie znaczenia terminów „współzawodnictwo sportowe” (przez które należy rozumieć rywalizację sportową, zawody, konkursy) oraz „wydarzenie sportowe” (np. mecz, imprezy, eventy) wydaje się nie nastrożać problemów. Interpretacja treści § 10 ust. 15 rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r. prowadziła więc do wniosku, że wymagania dotyczące uprawiania sportu zawodowego dotyczyły jedynie zorganizowanych form działalności sportowej. Dział 93.0 PKD, wskazany w omawianym przepisie, obejmuje swym zakresem m.in. podklasy oznaczone numerami: 93.11.Z – Działalność obiektów sportowych, 93.12.Z – Działalność klubów sportowych, 93.13.Z – Działalność obiektów służących poprawie kondycji fizycznej, 93.19.Z – Pozostała działalność związana ze sportem. Dział 93.0. PKD obejmuje więc znacznie szerszy zakres działalności niż organizacja współzawodnictwa sportowego, zajęć sportowych i wydarzeń sportowych.

Kluczową podklasą z punktu widzenia omawianego problemu jest podklasa 93.11.Z¹⁰⁷ – Działalność obiektów sportowych. Przez obiekt sportowy należy rozumieć „samodzielny zwarty zespół urządzeń terenowych oraz budynków przeznaczonych do celów sportowych”, tzn. „do zbiorowego lub indywidualnego doskonalenia sprawności i kultury fizycznej”.

¹⁰⁶ P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 9 (2020); *Zajęcia*, [w:] *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zaj%C4%99cia.html> [dostęp: 30.12.2020].

¹⁰⁷ GUS, *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/sownik--pojecz/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/244.pojecie.html> [dostęp: 30.11.2020].

Zgodnie z opisem podklasy 93.11.Z obiektami sportowymi mogą być obiekty otwarte, zamknięte lub zadaszone, z miejscami dla widzów lub bez, w szczególności stadiony, hale, pola golfowe, tory do gry w kręgle, a także inne obiekty o podobnym charakterze. Działalność obiektu sportowego polega m.in. na udostępnianiu obiektu w celu korzystania z niego oraz znajdujących się w nim urządzeń zgodnie z ich charakterem i przeznaczeniem. Usługi dotyczące wstępu do obiektu sportowego niewątpliwie różnią się od usług związanych z prowadzeniem zorganizowanych zajęć i treningów sportowych. Z tego względu nie sposób uznać, aby omawiane rozporządzenie objęło całą działalność sportową i zakazywało prowadzenia obiektów sportowych w zakresie udostępniania wejść do obiektu.

Treść pozostałych przepisów rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r.

Za powyższą interpretacją przepisu przemawia konstrukcja pozostałych przepisów rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r., wprowadzających obostrzenia innych branż¹⁰⁸.

Zgodnie z § 10 ust. 9 omawianego rozporządzenia

prowadzenie [...] działalności polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.10.A) oraz związanej z konsumpcją i podawaniem napojów (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.30.Z) jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku realizacji usług polegających na przygotowywaniu i podawaniu żywności na wynos.

W przepisie tym wyraźnie zastrzeżono, że działalność gastronomiczna jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie serwowania posiłków na wynos. Zgodnie z § 10 ust. 14 omawianego rozporządzenia

do dnia 17 stycznia 2021 r. ustanawia się zakaz prowadzenia przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców oraz przez inne

¹⁰⁸ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa sportowego*, Toruń 2010, s. 74.

podmioty działalności związanej z projekcją filmów lub nagrań wideo w kinach, na otwartym powietrzu lub w pozostałych miejscach oraz działalności klubów filmowych (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 59.14.Z), z wyjątkiem działalności, która może być realizowana przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

W przepisie tym wyraźnie wprowadzono zakaz prowadzenia działalności kinowej, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków. Wobec powyższego objęcie zakazem wszelkiej działalności sportowej wymagałoby następującej redakcji przepisu: „do dnia 17 stycznia 2021 r. ustanawia się zakaz prowadzenia działalności związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej, z wyjątkiem organizacji współzawodnictwa sportowego, zajęć sportowych i wydarzeń sportowych organizowanych w zakresie sportu zawodowego [...]”; ewentualnie: „Prowadzenie działalności związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej [...] jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku organizacji współzawodnictwa sportowego, zajęć sportowych i wydarzeń sportowych organizowanych w zakresie sportu zawodowego [...]”.

Treść poprzednich obostrzeń w prowadzeniu działalności sportowej

Konstrukcja § 10 ust. 15 rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r. wyraźnie różni się również od treści wcześniej obowiązujących przepisów wprowadzających zakazy lub ograniczenia wszelkiej działalności związanej ze sportem. Należy w tym miejscu odwołać się do § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, zgodnie z którym

do odwołania ustanawia się czasowe ograniczenie: 1) prowadzenia przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców oraz przez inne podmioty, działalności: [...] j) związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 93.0), w szczególności polegającej na prowadzeniu miejsc spotkań, klubów, w tym klubów tanecznych i klubów nocnych oraz basenów, siłowni, klubów fitness, sal zabaw i parków rozrywki,

przy czym na mocy § 8 tego rozporządzenia przewidziano pewne wyjątki, ponieważ „ograniczenia, o których mowa w § 7 ust. 1 [...] pkt 1 lit. j, polegają na całkowitym zakazie prowadzenia działalności, z wyłączeniem: a) czynności związanych z przygotowaniem kadry

narodowej do igrzysk olimpijskich lub paraolimpijskich, prowadzonych w obiektach Centralnego Ośrodka Sportu [...]”.

Szczególne ujęcie działalności związanej ze sportem odnoszące się do basenów, siłowni i centrów fitness w rozporządzeniu z dnia 21 grudnia 2020 r.

Należy podkreślić, że powyższe uwagi związane z interpretacją § 10 ust. 15 rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r. nie obejmowały wszystkich rodzajów działalności sportowej, rozrywkowej i rekreacyjnej oraz wszystkich obiektów sportowych. w pozostałych przepisach przewidziano bowiem dodatkowe zakazy, odnoszące się do wyraźnie określonych rodzajów działalności objętej działem 93.0 PKD. w § 10 ust. 1 rozporządzenia wprowadzono wyraźny prowadzenia basenów, Aquaparków, siłowni, klubów i centrów fitness, z wyłączeniem tych działających w podmiotach wykonujących działalność leczniczą, przeznaczonych dla pacjentów czy też dla członków kadry narodowej polskich związków sportowych (przy czym konstrukcja tego zakazu potwierdza powyższe wnioski dotyczące ograniczeń w funkcjonowaniu innego rodzaju obiektów sportowych). w § 10 ust. 19 natomiast ustanowiono zakaz prowadzenia działalności ujętej w podklasie 93.21.Z (działalność wesołych miasteczek i parków rozrywki), 93.29.A (działalność pokojów zagadek) oraz 93.29.B (podklasa ta obejmuje m.in. obsługę stoków narciarskich).

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, wprowadzone obostrzenia budziły wielopłaszczyznowe wątpliwości konstytucyjne, dotyczące zarówno zakresu wprowadzanych ograniczeń, jak i formy ich wprowadzania. Treść przepisów rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r. odbiegała od sygnalizowanych intencji twórców, jednakże okoliczność ta nie może stanowić podstawy do odrzucenia treści przepisów. Obywatele powinni mieć możliwość podejmowania istotnych dla nich decyzji oraz działania w zaufaniu do tego i na podstawie tego, co zostało zawarte w tekstach prawnych, a nie tego, co prawodawca zamierzał osiągnąć. Co istotne, swoboda i wolność prowadzenia działalności gospodarczej zagwarantowane są w szeregu aktów prawnych, w tym w art. 20 Konstytucji oraz w art. 2 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Zakazy i ograniczenia określone w rozporządzeniu z dnia 21 grudnia 2020 r. – jako ingerujące w zasadę wolności działalności gospodarczej – stanowią wyjątki od tej zasady i powinny być interpretowane ściśle, zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*. Powyższe uwagi wyraźnie ukazują problemy wynikające z dynamicznie zmieniającej się sytuacji epidemicznej, narzucającej duże tempo zmian legislacyjnych. Nie

powinno to jednak pociągać za sobą tworzenia przepisów rodzących wątpliwości interpretacyjne, w szczególności po kilkunastu miesiącach obowiązywania stanu epidemii, a także wielokrotnego wprowadzania ograniczeń i zakazów zbliżonych do siebie treściowo.

2.4. Ekonomiczne znaczenie sportu w rozwoju lokalnym i regionalnym oraz w gospodarce kraju

Współczesny sport lokalny ma ważny wymiar:

- społeczny (spędzanie wolnego czasu – lokalne eventy sportowe; wzorce i zasady zachowania dla młodzieży; kultura cielesna – fitness, zachowania prozdrowotne, poprawa jakości życia; socjalizacja – silne więzi w organizacjach sportowych; aktywność społeczna i obywatelska – ruch stowarzyszeniowy i wolontariat w sporcie, sportowy lobbying lokalny);
- ekonomiczny (praca – zatrudnienie, promocja miast i regionów przez sport, baza sportowa i rekreacyjna);
- edukacyjny (kształcenie kadr – regionalna polityka oświatowa, wolontariat, menedżer sportu lokalnego);
- wychowawczy (aktywność społeczna i obywatelska, zachowania prozdrowotne, wzory i zasady zachowań młodzieży).

Rośnie znaczenie ekonomiczne sektora sportowego w gospodarce narodowej, ponieważ kumuluje on przychody wynikające bezpośrednio z aktywności sportowej obywateli, produkcji sprzętu i odzieży sportowej, zysku mass mediów i gier (losowych i hazardu sportowego). Dodatkowo należy uwzględnić przychody z innych sektorów gospodarki narodowej, które wytwarzają produkty i usługi związane z działalnością sportową. Przemysł sportowy wpływa na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, masowe imprezy sportowe – na rozwój turystyki sportowej. Sport uwzględniano w celach strategii Europa 2020. Według danych Rachunku Satelitarnego Sportu dla Polski¹⁰⁹ udział sportu w gospodarce ogółem oszacowano na 20,7 mld

¹⁰⁹ Obliczenia rachunku satelitarnego w Polsce były prowadzone przy wykorzystaniu szerokiej definicji sportu. w trakcie prac nad sporządzeniem RSS korzystano z Systemu Rachunków Narodowych (SRN), tj. produkcji, tworzenia dochodów i wykorzystywania dochodów do dyspozycji. Na podstawie RRS określony został wkład sportu w gospodarkę Polski. Dotyczyło to następujących wielkości makroekonomicznych: (1) wykorzystanie PKB na cele sportu, (2) zatrudnienie w sporcie, (3) wydatków gospodarstw domowych związanych ze sportem, (4) wartości dodanej sportu.

zł, czyli około 2% PKB Polski w 2020 r. Zatrudnienie związane ze sportem obliczono na poziomie 1,5% ogólnego zatrudnienia, udział wydatków gospodarstw domowych na sport w wydatkach domowych wyniósł 1,2%, a eksport produktów i usług sportu oceniono na 0,9% eksportu ogółem. Wartość dodaną brutto generowaną przez sport oszacowano na poziomie 1,25% wartości dodanej brutto dla całej gospodarki i była ona niższa niż w Austrii, na Cyprze i w Wielkiej Brytanii.

Sport lokalny doceniany jest również jako czynnik przyspieszenia wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Komisja Wspólnot Europejskich UE wyraziła pogląd, że sport może się przyczynić do tworzenia miejsc pracy oraz wzrostu i ożywienia gospodarczego, zwłaszcza na słabo rozwiniętych obszarach. Dzięki sportowi może nastąpić włączenie społeczne, może on także być narzędziem rozwoju lokalnego i regionalnego, gospodarczej rewitalizacji miast lub rozwoju terenów wiejskich. Wraz z turystyką przyczynia się do stymulacji rozbudowy infrastruktury przez łączenie wysiłków różnych podmiotów w celu finansowania budowy obiektów sportowych i rekreacyjnych. Sport może sprzyjać procesom integracji, ułatwiać dialog międzykulturowy, być ważnym elementem programów dla imigrantów, a dla niepełnosprawnych odgrywać ważną rolę integracyjną i kompensacyjną. Umożliwia niwelowanie antagonizmów narodowych, także w regionach dotkniętych w przeszłości konfliktami.

Otwierają się duże możliwości wykorzystania przez lokalne i regionalne samorządy walorów edukacyjnych sportu, które w naturalny sposób łączą się z polityką oświatową i działaniami na rzecz jakości życia. Korzyścią będzie lepsza kondycja fizyczna społeczności, co może zmniejszyć wydatki na służbę zdrowia. Sport pozytywnie wpływa na środowisko – krajowe i lokalne organizacje sportowe uwzględniające cele ekologiczne mają na uwadze zrównoważony rozwój, a więc racjonalniejsze wykorzystanie zasobów naturalnych. Sport lokalny nie może jednak funkcjonować bez dużego zaangażowania władz i środków publicznych – jest to zdanie również Komisji Wspólnot Europejskich, która popiera pomoc publiczną dla sportu.

Wg danych Eurostatu sport jest ważną gałęzią gospodarki – w 2020 r. wygenerował około 2% światowego PKB. Ponadto wielkie wydarzenia sportowe mają pozytywny wpływ na turystykę i zatrudnienie. Przeprowadzone badania pokazują, że sport w 2020 r. przyniósł wartość dodaną w kwocie 407 mld euro, czyli 3,7% PKB całej Unii Europejskiej, i około 15 mln miejsc pracy, tj. 5,4% ogółu siły roboczej. Nie ulega zatem wątpliwości, że sport ma duży

wpływ na rozwój gospodarczy. Nie należy jednak zapominać o tym, że wiele przedsięwzięć w tym obszarze nie ma charakteru zarobkowego, ponieważ sport ma być dostępny dla wszystkich i najczęściej tego typu działalność uzależniona jest od pomocy państwa bądź sponsoringu kapitału prywatnego. Wyzwaniem jest zatem takie zbudowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, które pozwoli sformułować spójną politykę wsparcia sportu na poziomie lokalnym i regionalnym, zgodnie z posiadanym potencjałem finansowym, lokalizacyjnym, infrastrukturalnym, demograficznym i społecznym.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w artykule 68 ust. 5 po raz pierwszy w historii Polski wprost wyrażono zasadę powszechnej dostępności obywateli do dóbr kultury fizycznej, podkreślając, że obowiązek zapewnienia realnego udziału w korzystaniu z tych dóbr spoczywa zarówno na władzy rządowej, jak i samorządowej. Obowiązki władz samorządowych w tym zakresie określają przede wszystkim ustawy o samorządzie terytorialnym (gminnym, powiatowym, województwa) oraz ustawa o sporcie (z dnia 25 czerwca 2010). Ta ostatnia, obowiązująca od 16 października 2010 r., zastąpiła ustawę o kulturze fizycznej (z dnia 18 stycznia 1996, ze zm.) oraz ustawę o sporcie kwalifikowanym i niejako zawężyła kulturę fizyczną do sportu, wychowania fizycznego i rehabilitacji ruchowej, rozszerzając jednocześnie kompetencje władz samorządowych we wspieraniu sportu profesjonalnego. Zgodnie z zapisami tej ustawy zapewnienie warunków do rozwoju sportu jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego, przy czym przez termin „sport” rozumie się definicyjne ujęcie sportu określone w ustawie o sporcie. Definicja ta była kilkakrotnie cytowana w niniejszej monografii. Jej treść nawiązuje do aktywności fizycznej, wpływającej na poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach¹¹⁰. Definicja ta, wzorowana na definicji z Europejskiej Karty Sportu, nie może być jednak w pełni utożsamiana z definicją rekreacji ruchowej czy aktywności fizycznej. Idea samorządności zakłada, że społeczność lokalna powinna – zgodnie z posiadanymi zasobami oraz ujawnianymi potrzebami i preferencjami – planować i realizować własny rozwój. Pojęcie rozwoju lokalnego dotychczas nie zostało jednoznacznie zdefiniowane w literaturze, choć w większości proponowanych

¹¹⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie.

definicji przez rozwój ten należy rozumieć wzrost szeroko rozumianego potencjału danej jednostki terytorialnej oraz poziomu życia jej mieszkańców¹¹¹. Literatura¹¹² z zakresu rozwoju lokalnego wskazuje nawet na dziesięć głównych składowych, które w polskich warunkach tworzą rozwój lokalny, a wśród nich znalazły się także usługi i zasoby sportowo-rekreacyjne (tab. 2).

Tabela 2. Składowe rozwoju lokalnego i regionalnego

Wzrost gospodarczy i zatrudnienie	Przyrost PKB na mieszkańca, nowe przestrzenie i urzędnictwa gospodarcze, nowe, atrakcyjne miejsca pracy, spadek bezrobocia
Wzrost dobrobytu i jakości życia	Wzrost dochodów lokalnych i regionalnych, poprawa warunków pracy, zamieszkania, wypoczynku, zdrowotnych i bezpieczeństwa publicznego
Rozwój usług i zasobów społecznych	Wzrost dostępu do specjalistycznych usług medycznych, edukacyjnych, kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych, nowe obiekty, urzędnictwa i instytucje w sferze usług społecznych, nowe formy świadczenia usług społecznych

Źródło: B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Szczecin 2005, s. 17.

Uchwalona przez Sejm RP ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju na lata 2014–2020 definiuje politykę władz w zakresie rozwoju lokalnego jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”¹¹³. Wśród składających się na politykę rozwoju lokalnego działań ustawa wyraźnie wymienia rozwój kultury fizycznej, sportu i turystyki. Oznacza to, że każda jednostka samorządu terytorialnego powinna uwzględniać tę sferę w swojej strategii rozwoju. Zgodnie z ustawą strategia powinna być dokumentem o nadrzędnym znaczeniu dla

¹¹¹ A. Sobczyk, *Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 81 (2010), s. 125–136.

¹¹² M. Ziółkowski, *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 77(1) (2015), s. 145–163.

¹¹³ Dz.U.2023.1259 t.j.

rozwoju lokalnego danej jednostki, stymulującym ten rozwój, sterującym jego przebiegiem oraz integrującym wokół niego całą społeczność lokalną. Strategia powinna wyznaczać wizję, misję, cele rozwoju, niezbędne do wykonania zadania oraz problemy do rozwiązania w toku jej realizacji. Warto także podkreślić, że strategia nie polega na przewidywaniu przyszłych decyzji, lecz na określeniu skutków decyzji podejmowanych obecnie. Wśród korzyści, które wynikają z posiadania strategii rozwoju, wymienić można:

- identyfikację oraz respektowanie hierarchii interesów i potrzeb społeczności lokalnej;
- efektywne zagospodarowanie miejscowych zasobów;
- określenie zasad zachowania władzy i administracji samorządowej;
- zapewnienie mieszkańcom oraz podmiotom gospodarczym poczucia stabilizacji;
- określenie kierunków rozwoju na przyszłość, a przez to zmniejszenie niepewności, działania firm, co – wydłużając horyzont decyzyjny – zwiększa ich skłonność do inwestowania;
- możliwość wczesnej identyfikacji potencjalnych zagrożeń dla procesu rozwoju lokalnego oraz likwidacja lub minimalizowanie ich skutków;
- tworzenie korzystnego, atrakcyjnego wizerunku gminy i jej władzy;
- mobilizację dodatkowych środków na rozwój z zasobów lokalnych;
- edukację lokalnej społeczności i popularyzacja decyzji władz lokalnych;
- zwiększenie szans przy ubieganiu się o środki na finansowanie rozwoju lokalnego pochodzące z zewnątrz, na przykład z unijnych programów pomocowych czy funduszy strukturalnych.

Opracowanie strategii rozwoju lokalnego wymaga zastosowania określonych metod. w literaturze przedmiotu wymieniane są m.in. takie metody, jak polityczna, strukturalna, samodzielnego opracowywania strategii, społeczno-ekspertka, ekspertka, partycypacyjna, „ośmiu kroków Nortona Bermana”, biznesplanu czy „burzy mózgów”¹¹⁴. Metodę polityczną charakteryzuje wywieranie nacisku na władze wyższego szczebla w celu osiągnięcia korzyści w postaci ustaw, rozporządzeń, funduszy. Stosowana jest na ogół w sytuacji poszukiwania funduszy na kosztowne inwestycje, na przykład na budowę autostrad, oczyszczalni czy wielkich obiektów sportowych. Wiąże się z niebezpieczeństwem odwrócenia procesu budowy

¹¹⁴ Tenże, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Warszawa 2000, s. 39–92.

strategii, gdyż do możliwości (łatwości) pozyskania funduszy dopasowuje się strategię i jej cele. Niestety, w działalności polskich samorządów terytorialnych relatywnie często spotykane jest pośpieszne opracowywanie strategii na potrzeby aplikowania o wsparcie ze środków UE. Metoda strukturalna polega na oparciu rozwoju gminy na planach rozwojowych miejscowych firm, zapewniających miejsca pracy mieszkańcom gminy, oraz wpływy do budżetu gminy (z tytułu udziału w podatku od osób prawnych). Metoda samodzielnego opracowywania strategii oznacza opracowanie jej przez urzędników (reprezentacja kluczowych wydziałów/komórek) z ewentualnym udziałem konsultantów (przedstawiciele lokalnej społeczności, podmiotów gospodarczych, instytucji). Z kolei podstawową zasadą metody społeczno-ekspertkiej jest opracowanie strategii przez grupę ekspertów, których praca poddawana jest ocenie środowisk lokalnych – przedsiębiorców, organizacji, mieszkańców (konsultacje społeczne). Metoda ta jest najczęściej stosowana w Polsce do budowy strategii sektorowych (np. strategii ochrony środowiska, strategii rozwoju turystyki czy sportu). w metodzie wyłącznie eksperckiej rezygnuje się z konsultacji społecznych, a eksperci współpracują tylko z wybranymi specjalistami z administracji samorządowej. Metoda partycypacyjna oznacza powołanie zbiorowego podmiotu opracowującego strategię, w którego skład wchodzi m.in. przedstawiciele władz samorządowych, lokalnego biznesu, organizacji społecznych, lokalni liderzy. Z punktu widzenia sukcesu strategii, którego jednym z najistotniejszych wyznaczników jest identyfikowanie się lokalnych mieszkańców z jej wizją, misją i celami, metoda ta jest najbardziej wskazana do opracowywania strategii sektorowych. Planowanie strategiczne metodą „ośmiu kroków Nortona Bermana” to osiem kolejnych etapów dotyczących odrębnej problematyki, pozwalających na opracowanie zwartych dokumentów cząstkowych dzięki wykorzystaniu efektów poprzednich etapów: (1) zorganizowanie się; (2) przegląd otoczenia; (3) sformułowanie misji i zadań; (4) analiza uwarunkowań; (5) opracowanie planów działania; (6) zestawienie elementów w strategię; (7) upowszechnienie strategii; (8) monitoring i aktualizacja. Metoda biznesplanu opiera się na traktowaniu gminy jak przedsiębiorstwa, gdzie zasadniczą rolę odgrywa analiza ekonomiczna podejmowanych działań mających służyć poprawie warunków życia i dochodów mieszkańców. w metodzie „burzy mózgów” wykorzystuje się pracę zespołu ludzi, którzy w twórczy sposób poszukują optymalnych rozwiązań (stosowana głównie w związku z koniecznością zagospodarowania nowego terenu, zmniejszenia wydatków budżetowych).

2.5. Nowe wyzwania w zarządzaniu sportem w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Podstawowe zasady polityki Unii Europejskiej w zakresie sportu oraz stanowisko Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej zostały określone w dokumentach traktatowych i w Białej księdze na temat sportu. Do momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony (TUE)¹¹⁵ sport nie był wspomniany w dokumentach traktatowych. Sytuacja uległa zmianie po wejściu w życie tego traktatu, który wprowadził do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹¹⁶ art. 165 wprost informujący o sporcie. Artykuł 165 ust. 1 TFUE znajduje się w części trzeciej traktatu: Polityka i działania wewnętrzne Unii, w tytule XII: Edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież, sport. Stanowi on, że „Unia przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, uwzględniając jego szczególny charakter, jego struktury oparte na zasadzie dobrowolności oraz uwzględniając jego funkcję społeczną i edukacyjną”. Zgodnie natomiast z art. 165 ust. 2 i 3 TFUE działanie Unii zmierza do rozwoju wymiaru europejskiego sportu poprzez popieranie uczciwości, dostępności we współzawodnictwie sportowym oraz współpracy pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za sport, jak również przez ochronę integralności fizycznej i psychicznej sportowców, w szczególności tych najmłodszych. Zarówno UE, jak i państwa członkowskie są zobowiązane wspierać współpracę z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, właściwymi w dziedzinie edukacji i sportu, zwłaszcza z Radą Europy¹¹⁷. Sport został więc wymieniony jako jeden z obszarów, w którym Unia Europejska ma kompetencje wspierające, koordynujące i uzupełniające – nie stanowi więc takiego elementu rzeczywistości, który jest regulowany przez Unię Europejską jako element wspólnego rynku, ale wprost mamy tu zawartą kompetencję do regulowania sportu przez organy europejskie (choć w sposób jedynie wspierający poszczególne państwa członkowskie, a nie w zastępstwie za nie).

¹¹⁵ M. Kędzior, *Autonomia organizacji sportowych...*

¹¹⁶ M.M. Kobierecki, *Polityka sportowa i polityka sportu w świetle naukowego piśmiennictwa anglosaskiego*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 43 (2014).

¹¹⁷ G. Kaufmann-Kohler, *Arbitral Precedent...*

Z uwagi na lakoniczność przytoczonej wyżej regulacji traktatowej kluczowym dokumentem, w którym wyrażono stanowisko Unii Europejskiej i jej organów w odniesieniu do sportu, pozostaje do dzisiaj Biała księga na temat sportu z dnia 11 lipca 2007 r. przedstawiona przez Komisję Europejską Radzie, Parlamentowi, Komitetowi Regionów oraz Europejskiemu Komitetowi Społeczno-Ekonomicznemu. Ponadto 12 grudnia 2008 r. Rada Europejska przyjęła Deklarację w sprawie sportu, w której uznano zarówno wartości, jakie sport za sobą niesie, jak i specyfiki sportu. Dokument ten zawiera jedynie jedną rekomendację, strictly polityczną, a mianowicie silniejszy dialog z Międzynarodowym Komitetem Olimpijskim i reprezentantami świata sportu, przede wszystkim w kwestiach edukacji młodzieży. Na tle podziału kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie sport mieści się w kategorii kompetencji wspierających, koordynujących lub uzupełniających (art. 6 TFUE). Regulacje prawne dotyczące sportu mają zatem czysto sportowy charakter i jako takie nie naruszają przepisów UE, albo też mają charakter komercyjny i wówczas są objęte zakresem prawa unijnego. Prawna kwalifikacja reguł jako „czysto sportowych” nie może być wystarczającą podstawą dla oceny ich zgodności z unijnym prawem konkurencji. Innymi słowy, ocenę zgodności zasad sportowych z prawem konkurencji UE można przeprowadzić jedynie w odniesieniu do poszczególnych przypadków. Pojęcie zaś zasad czysto sportowych jako nieposiadające związku z kwestią stosowania unijnych zasad konkurencyjności w sektorze sportowym należy odrzucić. Komisja Europejska uznaje, że sport ma pewne cechy charakterystyczne, które przesadzają o jego odrębności od innych dziedzin życia. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej specyfika europejskiego sportu może być rozpatrywana w dwóch aspektach:

1) specyfika aktywności sportowej i reguł sportowych, takich jak odrębne konkurowanie przez kobiety i mężczyzn, ograniczenie liczby uczestników w zawodach oraz konieczność zapewnienia całkowitej pewności co do wyników rywalizacji sportowej, a także zachowania równowagi konkurencyjnej pomiędzy klubami, które uczestniczą w ramach tych samych rozgrywek;

2) specyfika struktury sportu, obejmująca przede wszystkim autonomię i różnorodność organizacji sportowych, strukturę piramidy, także w zakresie zawodów – od lokalnych do tych na poziomie elitarnym – oraz zorganizowany system solidarności pomiędzy poszczególnymi poziomami i organizatorami wydarzeń sportowych, jak również zorganizowaniem sportu na poziomach krajowych oraz zasadą jednej federacji dla każdej dyscypliny sportu.

Należy też mocno podkreślić, że wśród źródeł prawa europejskiego nie sposób pominąć rozwiązań przyjętych w szczególności w Białej księdze na temat sportu, choć nie ma ona naturalnie wiążącego charakteru. Biała księga obejmuje w zasadzie trzy bloki zagadnień, w ramach których powinno koncentrować się zainteresowanie Unii w dziedzinie sportu. Wymiarami tymi są aspekty społeczny, gospodarczy oraz organizacyjny.

Podział na te trzy płaszczyzny jest absolutnie fundamentalny i wyznacza on w zasadzie pełen zakres zainteresowania prawa dziedziną sportu. Podział przyjęty w Białej księdze stanowi bowiem nie tylko pewną deklarację czy też próbę uporządkowania określonych celów, ale obecnie jest już wyraźnie zarysowany zarówno w prawie europejskim, jak i porządku krajowym, i stanowi punkt wyjścia dla usystematyzowania kształtującej się dziedziny prawa. Za niezwykle interesujące należy uznać relacje, które łączą wskazane płaszczyzny sportu. Granica pomiędzy społecznym a gospodarczym aspektem sportu jest płynna, w szczególności w zakresie celów, jakie obie z tych płaszczyzn realizują. Za najbardziej interesujące należy uznać to, że sfera komercyjna sportu wciąż ewoluuje, wchłaniając kolejne obszary sportu „społecznego”.

W instytucjach unijnych jest zgodność co do pozytywnej społecznej roli sportu. Zwraca się uwagę na socjalizacyjną rolę przynależności do zespołu, solidarność grupową, respektowanie zasad i reguł, w tym zasady *fair play*. Sport aktywizuje lokalne społeczności do działań organizacyjnych, przejawiających się w zakładaniu amatorskich klubów sportowych non profit, opartych na wolontariacie, co wzmacnia aktywne postawy obywatelskie. Sport stwarza także szansę na zerwanie z patologicznym życiem, tworzy się bowiem przestrzeń do zaangażowania osobistego działania prospołecznego, w tym w walkę z zachowaniami kryminogennymi.

W Unii Europejskiej rola sportu również uległa zmianie. w deklaracji Rady Europejskiej z grudnia 2000 r. w sprawie szczególnego charakteru sportu i jego funkcji społecznej w Europie, które powinny być uwzględniane w zasadach wspólnej polityki (Traktat o UE, Deklaracja Nicejska), uznano wysoką rangę sportu. w deklaracji stwierdzono, że organizacje sportowe i państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za prowadzenie spraw związanych ze sportem, a główną rolę odgrywają w tym federacje sportowe. w dokumentach podkreśla się duże zainteresowanie sportem obywateli UE. Europejczycy regularnie uprawiali sport w 700 tys. klubach sportowych lub w innych formach. Na ogół uprawiany jest sport

amatorski, lecz rośnie też znaczenie sportu zawodowego, który odgrywa społeczną rolę, działając stymulująco na inne formy sportu.

Z badań Eurobarometru¹¹⁸ wynika, że większość obywateli państw członkowskich nie uprawia żadnego sportu lub robi to bardzo rzadko. Według tego kryterium, Polska jest w grupie krajów, w których większość obywateli nie uprawia żadnego sportu (66%). Badania Eurobarometru wykazały także, że większość obywateli UE woli ćwiczenia na świeżym powietrzu niż wewnątrz obiektów sportowych, oraz deklaruje, że uprawia sport lub inny rodzaj aktywności fizycznej w miejscach „nieformalnych”, takich jak parki lub inne miejsca na świeżym powietrzu. Interesujące są opinie obywateli UE o stosunku władz lokalnych do aktywności fizycznej. Większość uważa, że władze lokalne umożliwiają aktywność fizyczną. Zaledwie w kilku państwach członkowskich ludzie nie są zadowoleni z działań władz lokalnych pod tym względem. Ponad połowa respondentów (54%) jest zdania, że władze lokalne wspierają aktywność fizyczną. Polska jest jednym z trzech państw UE, w których większość respondentów uznała, że władze lokalne nie robią wystarczająco dużo na rzecz uprawiania sportu i aktywności fizycznej (52%). Odrębnym problemem jest wykorzystanie lokalnych obiektów. Dla wielu obywateli UE brak możliwości lokalnych nie jest powodem rezygnacji z aktywności fizycznej. Aż 54% respondentów przyznaje, że są lokalne obiekty, z których nie korzystają z braku czasu. 3/4 respondentów jest zdania, że na ich terenie możliwa jest aktywność fizyczna. Do żadnych klubów sportowych, prozdrowotnych czy fitness nie należy 67% obywateli UE. Jedynie w dwóch krajach UE większość respondentów należy do klubów sportowych i fitness (kluby prozdrowotne, fitness, sportowe i społeczno-kulturalne uwzględniające element sportowy). w Niemczech tylko 39% nie należy do żadnego klubu, w Austrii – 43%, w Polsce – aż 87%. w unijnych krajach wiele osób wspiera społeczności lokalne poprzez wolontariat przy organizacji i prowadzeniu zajęć sportowych. Swoją czas na działania lokalne poświęca 7% respondentów, co trzeba uznać za znaczny odsetek. Dowodzi to, że sport w UE ma duże znaczenie społeczne, co jest szczególnie istotne w świetle nowych kompetencji w dziedzinie sportu, czyli obowiązku wspierania europejskich przedsięwzięć związanych ze

¹¹⁸ Eurobarometru – sondaże Parlamentu Europejskiego wśród opinii publicznej. Wyniki badań przeprowadzone w 2022 r.

sportem, z uwzględnieniem struktur sportowych opartych na wolontariacie. Zdaniem urzędników UE, wyrażonym w wytycznych UE dotyczących aktywności fizycznej,

głównym celem polityki sportu opartej na propagowaniu aktywności fizycznej powinno być zwiększenie uczestnictwa w sporcie przedstawicieli wszystkich grup społecznych¹¹⁹. Infrastruktura sportowa musi być ogólnodostępna dla wszystkich grup społecznych. Obejmuje to publiczne finansowanie budowy, renowacji, modernizacji oraz konserwacji obiektów sportowych i sprzętu sportowego, a także możliwości nieodpłatnego lub niedrogiego wykorzystania publicznych obiektów sportowych.

Jednocześnie zaleca się, aby w planowaniu środków finansowych na promocję sportu wśród dzieci i młodzieży uwzględnić liczbę mieszkańców. Ze środków publicznych powinna być finansowana ogólnodostępna infrastruktura sportowa, a nie kompleksy sportowe dla sportu wyczynowego. Polityka sportowa UE preferuje rozwój sportu dla wszystkich na szczeblu lokalnym i krajowym. Powinna być zachowana ciągłość między aktywnością fizyczną o małej intensywności a sportem wyczynowym. Podstawowe prawo dostępu do uprawiania sportu przysługuje każdemu, niezależnie od wieku, rasy, tożsamości etnicznej, klasy społecznej i płci. Polityka UE prowadzi zatem do zwiększania liczby osób uczestniczących w sporcie i podejmujących aktywność fizyczną, usuwania barier społecznych i środowiskowych, z uwzględnieniem niefavoryzowanych dotychczas grup społecznych.

Podstawową kategorię podmiotów prowadzących politykę rozwoju sportu stanowią jednostki sektora finansów publicznych, tj. organy władzy publicznej i samorządowej. Ustawa o sporcie dla tych jednostek określiła zakres zadań w zakresie wspierania rozwoju sportu. Szczególna rola przypisana została dla ministra właściwego ds. sportu i samorządu terytorialnego. Rząd odgrywa główną rolę w dystrybucji środków, zarówno na inwestycje sportowe, jak i finansowanie działalności sektora organizacji sportowych¹²⁰. Oczywiście zróżnicowanie pod tym względem w poszczególnych państwach UE jest znaczne. Rządy

¹¹⁹ J.A.R. Nafziger, S.F. Ross, *Handbook on International Sports Law*, Cheltenham 2011.

¹²⁰ K. Vieweg, *Fascynacja prawem sportowym*, <http://www.irut.de> [dostęp: 30.12.2020]; tenże, *Lex Sportiva and the Fairness Principle*, „International Sports Law Review Pandektis” 10(3–4) (2014).

opracowują krajową politykę wobec sportu i aktywności fizycznej, wspierają samorządy i organizacje sportowe w zakresie inwestycji związanych z infrastrukturą sportu. Samorządy regionalne i lokalne mają największe możliwości zarządzania publiczną infrastrukturą sportu i wywierają decydujący wpływ na dostępność obiektów sportowych dla lokalnej społeczności. Ich zadaniem jest także zachęcanie lokalnych społeczności do uprawiania sportu oraz uczestniczenia w imprezach sportowych i rekreacyjnych¹²¹. Sport zorganizowany tworzą różnego rodzaju stowarzyszenia, federacje, kluby itp., których statutowym celem jest współzawodnictwo sportowe, a także promowanie sportu dla wszystkich, prozdrowotnego stylu życia itp. Niezorganizowany sport i aktywność fizyczna mają różne formy. Ważną rolę przypisuje się również indywidualnym zajęciom w ośrodkach fitness i wellness oraz uczestnictwu w różnego rodzaju sportach rekreacyjnych.

Sport lokalny doceniany jest również jako czynnik przyspieszenia wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Komisja Europejska UE wyraziła pogląd, że sport przyczynia się do tworzenia miejsc pracy oraz wzrostu i ożywienia gospodarczego, zwłaszcza na słabo rozwiniętych obszarach¹²². Sport przyczynia się do włączenia społecznego. Sport stanowi istotne narzędzie rozwoju lokalnego i regionalnego, a także gospodarczej rewitalizacji miast lub rozwoju terenów wiejskich. Wraz z turystyką sport stymuluje rozbudowę infrastruktury przez łączenie wysiłków różnych podmiotów celem finansowania budowy obiektów sportowych i rekreacyjnych¹²³. Sport sprzyja procesom integracji, ułatwia dialog międzykulturowy, jest ważnym elementem programów dla imigrantów, a dla niepełnosprawnych odgrywa ważną rolę integracyjną i kompensacyjną. Sport umożliwia niwelowanie narodowych antagonizmów, także w regionach dotkniętych w przeszłości konfliktami. Otwierają się duże możliwości wykorzystania przez lokalne i regionalne samorządy walorów edukacyjnych sportu, które w naturalny sposób łączą się z polityką oświatową i działaniami na rzecz jakości życia. Sport poprawia kondycję fizyczną

¹²¹ Tenże, *Von Sport und Recht zu Faszination Sportrecht*, Berlin 2016.

¹²² R.C.R. Siekmann, J. Soek (red.), *Lex Sportiva...*; ciż (red.), *The European Union and Sport – Legal and Policy Documents*, The Hague 2005.

¹²³ S. Szymanski, *Economists and Sport History*, „Journal of Sport History” 37(1) (2010); tenże, *A Theory of the Evolution of Modern Sport*, „Journal of Sport History” 35(1) (2008); T. Widlak, *Wybrane uwagi na temat charakteru i statusu lex sportiva w przestrzeni prawnomiędzynarodowej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4 (2015).

społeczności, co może zmniejszyć wydatki na służbę zdrowia. Sport pozytywnie wpływa na środowisko – krajowe i lokalne organizacje sportowe uwzględniające cele ekologiczne i wspierające zrównoważony rozwój. Sport lokalny nie może jednak funkcjonować bez dużego zaangażowania władz i środków publicznych. Komisja Europejska podejmuje działania mające na celu wspieranie rozwoju sportu poprzez udzielanie pomocy publicznej dla sportu.

Sport już od połowy lat 70. XX w. był obszarem zainteresowań Unii Europejskiej. w Deklaracji nicejskiej wskazano na jego rolę i specyficzny charakter. Wraz z profesjonalizacją, komercjalizacją, a także postępującą globalizacją znaczenie sportu dla gospodarek państw europejskich rosło. Nieodzowne stało się użycie w oficjalnych dokumentach sformułowania, że sport przyczynia się do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, przez co ma swój udział w realizacji celów strategii Europa 2020. Dla opisu tego zjawiska konieczne było stworzenie nowego narzędzia badawczego, które pozwoliłoby na bardziej precyzyjny opis i dotyczyło wszystkich krajów członkowskich UE. Dlatego też Komisja Europejska stworzyła w 2006 r. Grupę Roboczą ds. Sportu i Ekonomii, której celem było prowadzenie dyskusji nad ekonomicznym wymiarem sportu, a także utworzenie europejskiej metody pomiaru wpływu sportu na gospodarkę i doprowadzenie do powstania europejskiego rachunku satelitarnego. Podczas prezydencji austriackiej odbywały się regularne posiedzenia Grupy Roboczej; na czwartym, które miało miejsce w październiku 2007 r., przyjęto definicję sportu, zwaną definicją wileńską¹²⁴.

Sport w Unii Europejskiej zaczynał odgrywać coraz bardziej znaczącą rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym, mimo że nie leży w bezpośredniej strefie działalności UE. Polityki wspólnotowe w wielu obszarach wywierają znaczący wpływ na tę dziedzinę gospodarki. w takich aspektach, jak rynek wewnętrzny czy też polityka konkurencyjności, uzyskał pełne zastosowanie prawa wspólnotowego. Ponadto działalność sportowa jest częścią kilku innych polityk wspólnotowych, takich jak: polityka zdrowotna, audiowizualna, edukacyjna i młodzieżowa. Po raz pierwszy znaczącą rolę sportu i jego wpływu na wiele ważnych dziedzin życia człowieka Wspólnota dostrzegła w raporcie Europa obywateli, przygotowanym przez

¹²⁴ K. Vieweg, Ch. Paul, *The Definition of Doping and the Proof of a Doping Offence*, „The International Sports Law Journal” 1 (2002).

Komitet Adonnino w 1985 r. Natomiast w 1991 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat Wspólnota Europejska i sport, w którym określiła zasady związane ze sportem i które mają zastosowanie w przypadku działań na szczeblu wspólnotowym. w 2007 r. Komisja Europejska opublikowała Białą księgę na temat sportu zawierającą diagnozę rynku sportowego w Europie. Główne cele sportu przedstawione w Białej księdze to:

- a) podniesienie stopnia świadomości obywateli dotyczącego specyficznych potrzeb sektora sportu;
- b) podkreślenie miejsca sportu w społecznościach poszczególnych krajów członkowskich w tworzeniu europejskich polityk;
- c) wskazanie konkretnych działań na rzecz sportu na poziomie UE, skupienie się na aspektach społecznych i gospodarczych.

Sport może się również znacząco przyczynić do osiągnięcia celów wyznaczonych w strategii lizbońskiej. Rosnące oddziaływanie gospodarcze sportu może stać się rzeczywistym kołem napędowym gospodarki Polski, jak też innych państw Unii Europejskiej, zwłaszcza jeśli szanse na rozwój i upowszechnienie umiejętności związanych z tymi dwoma sektorami zostaną w pełni wykorzystane.

Sport w Unii Europejskiej odgrywa coraz większą rolę. Jak przyznaje Komisja Europejska, „[...] sport przybiera na znaczeniu jako zjawisko społeczne i gospodarcze, przyczyniając się w dużym stopniu do realizacji strategicznych celów Unii Europejskiej, jak solidarność i dobrobyt”¹²⁵. w Białej księdze na temat sportu wyróżniono następujące pozytywne wymiary sportu: społeczny, gospodarczy i organizacyjny. w każdym z nich odpowiednie agendy wspólnotowe starają się wykorzystać sport wyczynowy i rekreacyjny do realizacji własnych celów. Dla przykładu, według danych prezydencji austriackiej w 2020 r. sport wygenerował wartość dodaną wielkości 407 mld euro, co stanowiło 3,7% PKB całej Wspólnoty oraz zapewniło miejsca pracy dla ok. 15 mln osób (5,4% obywateli w wieku produkcyjnym). Podejmując temat sportu w Unii Europejskiej, należy przytoczyć jego definicję, która funkcjonuje we Wspólnocie. Zdaniem Richarda Parrisha, autora *Sports Law and Policy in the*

¹²⁵ B. Rischka-Słowik., *Konstytucja sportu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

European Union, sport charakteryzuje się m.in.: aktywnością fizyczną, ustalonymi regulaminami i organizowanymi turniejami, dostępnością dla większości społeczeństwa UE¹²⁶.

Z kolei w Białej księdze na temat sportu można przeczytać, że sport

[...] przyciąga obywateli europejskich, z których większość regularnie go uprawia. Sport pobudza istotne wartości, takie jak duch zespołowy, solidarność, tolerancja oraz zasada *fair play*, przyczyniając się do indywidualnego rozwoju i samorealizacji. Propaguje aktywny udział obywateli europejskich w życiu społecznym i przez to pomaga rozwinąć aktywną postawę obywatelską¹²⁷.

Warto skonfrontować tę definicję z krajowymi, które nie zawsze odpowiadają zmieniającym się funkcjom sportu (zawodowego i amatorskiego). Z uwagi na rosnące znaczenie sportu w krajach należących do Unii Europejskiej występuje duże zainteresowanie tym zagadnieniem wśród naukowców czy też polityków, pomimo że traktaty wspólnotowe bezpośrednio nie regulują kwestii sportu. Sport podlega unijnym dyrektywom jak każda inna sfera działalności gospodarczej czy kulturalnej. w sprawach dotyczących sportu profesjonalnego wielokrotnie wypowiadały się m.in. Europejski Trybunał Stanu czy Komisja Europejska, których decyzje znacząco wpływały na dalsze funkcjonowanie europejskiego sportu. Prawo wspólnotowe spowodowało w europejskim sporcie szereg zmian w przepisach obowiązujących w państwach członkowskich UE.

¹²⁶ J. Żyśko, *Zmiany we współczesnych systemach...*

¹²⁷ Biała księga na temat sportu...

Rozdział 3

Zasady finansowania zadań w zakresie sportu i kultury fizycznej przez jednostki samorządu terytorialnego

3.1. Zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie sportu i kultury fizycznej

Według Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹²⁸ do zakresu działań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Oznacza to, że oprócz kompetencji, które gmina uzyskała na mocy ustaw, powierzone zostają jej również zadania, które nie są przypisane innym podmiotom. Zadania własne gminy polegają na zaspokajaniu wspólnotowych potrzeb. Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje, że zadania własne gminy dotyczą m.in. spraw infrastruktury technicznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ładu przestrzennego i ekologicznego, infrastruktury społecznej. Zadania związane z infrastrukturą społeczną to m.in. ochrona zdrowia, pomoc społeczna, działania edukacyjne i polityka prorodzinna. Zaliczyć można do nich również działalność kulturalną, w tym również przedsięwzięcia związane z kulturą fizyczną, sportem czy też turystyką. Oznacza to, że zadania w zakresie wspierania rozwoju sportu i infrastruktury sportowej zostały prawnie przypisane jednostkom samorządu terytorialnego, zaczynając od najniższego szczebla, tj. samorządu gminy, po samorząd województwa. Pojęcie i definicja sportu zostały przedstawione w polskim prawie w Ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie. Definicja ta została przytoczona w poprzednich rozdziałach niniejszej monografii i wskazuje, że „[...] sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach”.

Zadania publiczne w zakresie sportu i rozwoju kultury fizycznej dla jednostek samorządu terytorialnego zostały zdefiniowane jako cele publiczne, które zobowiązana jest realizować

¹²⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40).

administracja samorządowa zakwalifikowana jako publiczna, natomiast cele publiczne są utożsamiane z interesem publicznym¹²⁹. Publiczny charakter zadań w zakresie sportu i kultury fizycznej oznacza zarówno to, że mają one swoje umocowanie normatywne (ustawowe), jak i to, że samorząd, wykonując swoje zadania, działa w interesie publicznym. Zadania publiczne można zdefiniować jako przejęte przez państwo zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka wynikających ze wzajemnego współdziałania ludzi w społecznościach¹³⁰. Podkreślenia wymaga również fakt, iż wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych. Zadania własne dla organów państwa, w tym także dla jednostek samorządu terytorialnego, zostały zdefiniowane w Konstytucji RP¹³¹ oraz w przepisach stosownych ustaw, w tym ustaw samorządowych¹³².

W nauce prawa administracyjnego wyróżnia się współcześnie dwie główne teorie zadań publicznych, tj. teorię krytyki zadań publicznych oraz teorię cyklicznego rozwoju zadań publicznych. Podstawowym argumentem teorii krytyki są wysokie koszty wykonywania zadań publicznych, natomiast teoria cykli zwraca uwagę na zmienność w podejściu do wykonywania zadań publicznych od państwa opiekuńczego do jak największej deregulacji w zakresie wykonywania zadań publicznych. Zadania publiczne, które służą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej, są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. w przypadkach wynikających z uzasadnionych potrzeb państwa ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, które zostały określone jako zlecone. Podział zadań na własne i zlecone jest podstawowym elementem klasycznej teorii samorządu terytorialnego, opartej głównie na założeniach niemieckiej koncepcji samorządu terytorialnego powstałych w XIX w.¹³³ Podział zadań na własne i poruczone funkcjonował w państwie polskim przez okres dwudziestolecia

¹²⁹ M. Mączyński, *Pojęcie zadania publicznego a zadania samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 1–2 (2019), s. 105–112.

¹³⁰ M. Małecka-Lyszczek, *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 921(21) (2013), s. 55–69.

¹³¹ Konstytucja RP (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.).

¹³² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 80 (2009), s. 119.

¹³³ B. Suchołowski, *Zarys historii administracji samorządowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie” 23(96) (2013), s. 183–193.

międzywojennego. Jest to tzw. koncepcja dualizmu zadaniowego. Podstawową różnicą w zadaniach jest kwestia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań własnych i brak samodzielności w zakresie wykonywania zadań zleconych¹³⁴. Współczesne kryteria rozróżniające zadania własne od zleconych można zdefiniować w następujący sposób:

- charakter lokalny (zadania własne) lub ogólnopaństwowy (zadania zlecone);
- sposób przekazywania zadań przez państwo, który wyraża się w tym, że zadania samorządu terytorialnego otrzymane na zasadzie decentralizacji uznawane są za zadania własne, natomiast jeżeli zadania przekazane zostały na zasadzie dekoncentracji, to zostały określone jako zadania zlecone;
- stopień i zakres samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w ramach wykonywania zadań: jeżeli zadania są wykonywane w imieniu jednostki samorządu terytorialnego i są one pozostawione do względnie samodzielnego wykonywania, są to zadania własne, natomiast jeżeli jednostka wykonuje zadania w imieniu władz rządowych i jest poddana ingerencji tych władz, to są to zadania zlecone;
- wykonywanie zadań własnych objęte jest klauzulą generalnej właściwości, a wykonywanie zadań zleconych wymaga każdorazowego upoważnienia;
- jeżeli odpowiedzialność za wykonanie zadania ponosi jednostka samorządu terytorialnego, to są to zadania własne, a jeżeli odpowiedzialność należy do administracji rządowej – zadania zlecone.

Należy podkreślić, że zadania własne samorządu terytorialnego nie mogą być przekazywane do wykonywania przez organy administracji rządowej, natomiast zadania rządowe mogą być przekazane samorządom w formie porozumienia administracyjnego. Konstytucyjny podział zadań na własne i zlecone jest szczegółowo określony w odrębnych ustawach dotyczących poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Podział zadań publicznych w polskim prawie samorządu terytorialnego na własne i zlecone jest wynikiem funkcjonowania koncepcji dualizmu zadaniowego. Przedmiotowy

¹³⁴ W. Skoczylas, *Mierniki monitorowania celów i zadań jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 669 (2011), s. 173–184.

podział ma źródło w klasycznej teorii samorządu terytorialnego i występuje obecnie w większości krajów Unii Europejskiej z wyjątkiem Francji¹³⁵. Wyodrębnienie zadań własnych i zleconych w Polsce nastąpiło na podstawie norm prawnych (ustawowych) o charakterze konstytucyjnym. Wprost dyspozycję konstytucyjną wypełnia ustawa o samorządzie gminnym, która w art. 8 ust. 1 bezpośrednio odwołuje się do określenia zadań zleconych.

W przypadku Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹³⁶ nie ma wprost odwołania do zadań zleconych, jednakże bez wątpienia ustawodawca, wskazując na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat, wypełnia dyspozycję konstytucyjnego podziału zadań na własne i zlecone. Sporny charakter ma określenie zakresu zadań powiatowych służb, inspekcji i straży. Zadania te mają charakter odrębny i należy je rozpatrywać niezależnie od podziału zadań na własne i zlecone¹³⁷. Za przedmiotowym wyróżnieniem tych zadań przemawia fakt, że kierujący powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami podejmują decyzję we własnym imieniu, a nie w imieniu powiatu, oraz posiadają finansową niezależność. Zadania z zakresu administracji rządowej, które są zadaniami zleconymi powiatowej jednostce samorządowej, zostały określone w przepisach ustaw regulujących działalność administracji rządowej.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹³⁸ nie przywołuje wprost pojęcia zadań zleconych, jednakże niewątpliwie zadania te występują jako określone ustawami zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez zarząd województwa. Wyodrębnienie zadań własnych i zleconych znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w sposobie finansowania tych zadań, ponieważ zadania zlecone mogą być finansowane wyłącznie z dotacji celowych. Przedmiotowa dotacja celowa pochodzi bezpośrednio z budżetu państwa i stanowi dochód jednostki samorządu terytorialnego, z którego mają być sfinansowane zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania określone ustawami. Jednostka samorządu terytorialnego, która wykonuje określone zadania zlecone – w tym także w zakresie sportu i

¹³⁵ K. Owsiak, *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 754 (2007), s. 123–136.

¹³⁶ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526.

¹³⁷ K. Celarek, *Zadania powiatu: zakres i finansowanie – analiza stanu obecnego i postulaty de lege ferenda*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 18(2/3) (2017), s. 219–232.

¹³⁸ T.j. Dz.U z 2022 r. poz. 2094.

kultury fizycznej – otrzymuje dotacje celowe zapewniające realizację tych zadań¹³⁹. Natomiast w przypadku niepełnego i nieterminowego przekazywania dotacji, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje roszczenie wraz z odsetkami ustawowymi. Za przekazywanie i podział dotacji celowych na realizację zadań zleconych odpowiadają wojewodowie. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że z dotacji celowych mogą być również finansowane zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, jednakże tylko takie, które są ściśle określone w ustawie oraz w wysokości do 50% planowanych wydatków na określone zadanie.

Istotne różnice między zadaniami własnymi a zleconymi pierwotnie przejawiały się w zakresie nadzoru nad realizacją tych zadań¹⁴⁰. Ustawa o samorządzie gminnym przewidywała szersze kryteria nadzoru nad zadaniami zleconymi, które miałyby być nadzorowane nie tylko pod względem zgodności z prawem, lecz także na podstawie kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności. w obecnym stanie prawnym kryterium rozróżnienia zadań własnych i zleconych w zależności od zakresu nadzoru nie ma żadnego znaczenia, ponieważ niezależnie od rodzaju zadań zakres nadzoru dotyczy tylko kryterium legalności. Podobnie rozróżnienie zadań zostało zatarte w zakresie rodzaju organu wyższego stopnia właściwego do rozpatrywania odwołań w sprawach dotyczących zadań własnych i zleconych¹⁴¹. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że obecnie konstytucyjny podział zadań na własne i zlecone ulega stopniowemu zatarciu. Aktualnie jest raczej bardziej gwarantem sprawowania części władzy publicznej przez samorząd terytorialny, który zadania własne wykonuje samodzielnie i nie może zostać w tej materii zastąpiony przez organy administracji centralnej. Zadania zlecone natomiast mogą być wykonywane przez samorząd terytorialny lub administrację rządową, która chcąc zlecić zadania samorządowi, musi przekazać odpowiednie środki na ich realizację. Zadania zlecone mają raczej charakter ogólnopaństwowy, a mniej lokalny, i wykonywane są w imieniu administracji rządowej, która zapewnia ich finansowanie.

¹³⁹ S. Kańduła, *Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego w świetle teorii federalizmu fiskalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 232 (2012), s. 74–97.

¹⁴⁰ J. Rzeszowski, *Finansowanie klubów sportowych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego – sposoby wsparcia i studium interpretacji przepisów*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 5(2) (2017), s. 45–59.

¹⁴¹ K. Kowalczyk, *Finansowanie sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – studium przypadku gminy miejskiej Skierniewice*, „Finanse i Prawo Finansowe” 3(23) (2019), s. 25–48.

Samorząd terytorialny jest częścią administracji publicznej, której podstawowym celem jest zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności, a także dbanie o jej rozwój. Cel ten realizowany jest poprzez wykonywanie szerokiego spektrum zadań.

Według kryterium przynależności zadania samorządu terytorialnego dzielimy na własne, zlecone oraz powierzone. Konstytucja RP określa zadania własne jako takie, których celem jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej¹⁴². Samorząd terytorialny realizuje takie zadania we własnym zakresie i przy wykorzystaniu własnych środków finansowych, ale jednostki szczebla regionalnego lub lokalnego ponoszą odpowiedzialność związaną z realizacją zadania własnego. Zadania zlecone to takie, które zostają przydzielone samorządom terytorialnym przez władze rządowe. Występują one, gdy państwo zauważa potrzebę podjęcia doraźnych działań na szczeblu regionalnym lub lokalnym, czy w przypadku inwestycji przeprowadzanych w ramach konkretnego programu polityki regionalnej¹⁴³. Koszty zadań zleconych są pokrywane ze środków pochodzących z dotacji celowych, co daje państwu prawo do weryfikowania efektywności realizowania danego zadania, a także zgodności z narzuconymi wytycznymi.

Samorząd terytorialny może również wykonywać zadania powierzone. Są to zadania, które dana jednostka wykonuje dobrowolnie, a ich przyjęcie następuje poprzez zawarcie porozumienia lub umowy. Mogą być one przyjmowane zarówno od organów władzy rządowej, jak również od innych jednostek samorządu terytorialnego. Według ustawy o samorządzie gminnym „do zakresu działań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”¹⁴⁴. Oznacza to, że oprócz kompetencji, które gmina uzyskała na mocy ustaw, zostają jej również powierzone zadania, które nie są przypisane innym podmiotom. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokojenie wspólnotowych potrzeb. Ustawa wskazuje, że zadania własne gminy dotyczą m.in. spraw infrastruktury technicznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ładu przestrzennego i ekologicznego, infrastruktury społecznej. Zadania związane z

¹⁴² O. Ożarowski, *Środki publiczne oraz sponsoring jako sposoby finansowania sportu*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania” 12(4) (2017), s. 47–155.

¹⁴³ T. Weisło, *Finansowanie organizacji e-sportowych przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków przeznaczonych na rozwój sportu w świetle ustawy o sporcie*, „Samorząd Terytorialny” 12 (2019), s. 67–74.

¹⁴⁴ B. Wankiewicz, *Wpływ sportu na rozwój lokalny w świetle ustawy o sporcie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 690 (2011), s. 413–427.

infrastrukturą społeczną to m.in. ochrona zdrowia, pomoc społeczna, działania edukacyjne i polityka prorodzinna. Do zadań z zakresu infrastruktury społecznej zaliczyć należy także działalność kulturalną, w tym również przedsięwzięcia związane z kulturą fizyczną, sportem oraz turystyką. w związku z tym zadania w zakresie wspierania rozwoju sportu stanowią zadania własne gminy.

Obecnie wśród głównych form uprawiania sportu wskazuje się sport wyczynowy (kwalifikowany) i sport powszechny¹⁴⁵. Występują dwa rodzaje sportu wyczynowego, a mianowicie sport zawodowy oraz amatorski. Z kolei na sport powszechny składają się turystyka kwalifikowana i sport rekreacyjny. Można wyszczególnić także inne formy uprawiania sportu, tj. sport szkolny, sport osób niepełnosprawnych, zawodowy (profesjonalny), amatorski, rekreacyjny turystyka kwalifikowana.

Bardzo dużą popularnością cieszy się sport zawodowy, inaczej profesjonalny. Sport stał się biznesem, a ludzie i organizacje dostrzegają w nim możliwość osiągnięcia korzyści ekonomicznych¹⁴⁶. Stanowi on obecnie ważny element światowej gospodarki. Rozwój oraz wzrost znaczenia sportu zawodowego we współczesnym świecie wynikają z procesu jego komercjalizacji oraz profesjonalizacji. Dla wielu osób kluczowa jest możliwość wykorzystania swoich nieprzeciętnych umiejętności do osiągnięcia korzyści finansowej.

Sport powszechny, podobnie jak wskazane wcześniej formy uprawiania sportu, również jest oparty na rywalizacji i współzawodnictwie. Jego podstawową formą jest rekreacja, czyli „[...] forma działania dobrowolnie wybrana przez człowieka ze względu na osobiste zainteresowania i dla własnej satysfakcji, podejmowana poza obowiązkami zawodowymi i domowymi, w czasie wolnym od pracy, jest stałym i pochodnym elementem czasu wolnego, a ten z kolei naturalnym i koniecznym dopełnieniem pracy¹⁴⁷”. Rekreacja jest więc narzędziem służącym do relaksu oraz zmniejszenia poziomu stresu związanego z codziennymi zajęciami, takimi jak praca zawodowa.

¹⁴⁵ Tenże, *Miejsce samorządu terytorialnego w finansowaniu kultury fizycznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 60 (2010), s. 434–445.

¹⁴⁶ J. Kłobukowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu infrastruktury sportowej w Polsce*, [w:] M. Tomanek, S. Raniszewski (red.), *Problemy kultury fizycznej – aspekty ekonomiczne, prawne, pedagogiczne*, Bydgoszcz 2015, s. 70–78.

¹⁴⁷ P. Józwiak, *Prawo sportowe w praktyce*. Wyd. Poznańskie Zeszyty Humanistyczne 2009, Nr XIII; G

Samorząd terytorialny odgrywa znaczącą rolę w gospodarce i rozwoju kraju. Zgodnie z Konstytucją RP¹⁴⁸ samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych. Terminu „zadanie” z reguły używamy w sensie celu, który ma osiągnąć administracja w ramach działalności lub też określonych działań, mając na uwadze zakres rzeczowy spraw należących do tej administracji, jednakże w nauce prawa administracyjnego termin ten nie został w sposób jednoznaczny zdefiniowany. Według prakseologii zadanie jest to pewien stan, który opisany i przekazany do realizacji, powinien być utrzymany lub osiągnięty. Pojęcie zadań publicznych jest w praktyce trudne do zdefiniowania, ponieważ jest ściśle powiązane z takimi określeniami, jak cel publiczny i interes publiczny. Przedmiotowe pojęcia są również trudno definiowalne, ponieważ wzajemnie przenikają się i uzupełniają¹⁴⁹. Cel publiczny ukierunkowany jest na dobro wspólne społeczności. w przypadku zadań samorządu terytorialnego ma ono wymiar bardziej lokalny lub regionalny, ponieważ cele muszą mieć charakter użyteczności publicznej. Interes publiczny określa się mianem społecznego obiektywu, który wyznacza granice ingerencji państwa w życie jednostki, a z drugiej strony określa granice dowolności zachowania tej jednostki. Samorząd terytorialny jest częścią administracji publicznej, której podstawowym celem jest zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności, a także dbanie o jej rozwój. Cel ten realizowany jest poprzez wykonywanie szerokiego zakresu zadań¹⁵⁰. Tabela 3 przedstawia podział zadań samorządu terytorialnego.

Tabela 3. Podział zadań samorządu terytorialnego

Kryterium	Zadania jednostek samorządu terytorialnego		
	Przynależności	własne	zlecone
Powszechności	fakultatywne obligatoryjne	fakultatywne obligatoryjne	

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

¹⁴⁸ Konstytucja RP (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm., art. 167, ust. 1).

¹⁴⁹ M. Piątkowska, S. Gocłowska, *Rola polityki krajowej w rozwoju klubów sportowych funkcjonujących w środowisku lokalnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedleach. Administracja i Zarządzanie” 36(109) (2016), s. 11–20.

¹⁵⁰ J. Niedbański, *Analiza polskich rozwiązań systemowych w aktywizacyjnej i integracyjnej funkcji sportu osób niepełnosprawnych. Zarys problematyki*, „Rynek Pracy” 161(2) (2017), s. 40–49.

Konstytucja RP określa zadania własne gminy jako te, których celem jest zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej. Gmina jako najniższa jednostka samorządu terytorialnego wykonuje wszelkie zadania samorządu niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie gminnym dokonuje rozgraniczenia zadań własnych i zleconych, ponadto potwierdza konstytucyjną zasadę domniemania kompetencji gminy, która jest sprecyzowana do wszystkich spraw publicznych o charakterze lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów. Przedmiotowa ustawa w art. 7 ust. 1 definiuje zadania własne jako zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców wspólnoty oraz zawiera katalog otwarty tych zadań. Należy zauważyć, że ustawa gminna wprowadza kategorię zadań własnych, które mają charakter obowiązkowy, czyli takich, którym ustawy nadają taki charakter.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁵¹ nie odwołuje się wprost do podziału zadań na własne i zlecone, natomiast w zakresie zadań własnych używa określenia „zadania publiczne o charakterze ponadgminnym” i wskazuje katalog tych zadań. Ponadto ustawa o samorządzie powiatowym przewiduje możliwość rozszerzenia zakresu zadań powiatu poprzez inne ustawy¹⁵². Ustawodawca w zakresie zadań powiatu zastosował tzw. dualistyczną enumerację pozytywną poprzez określenie zadań wprost, przy jednoczesnym odesłaniu do innych ustaw, które mogą nakładać na powiaty dodatkowe zadania publiczne. Przedmiotowe zadania mają charakter ogólny, dlatego też wymagają doprecyzowania w ustawach szczególnych. Podkreślenia wymaga fakt, że sam podział zadań pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego może prowadzić do sporów kompetencyjnych między tymi jednostkami. Spory te są rozstrzygane zgodnie z normami określonymi w kodeksie postępowania administracyjnego.

Sposób określenia zadań powiatu jest wyrazem realizacji zasady pomocniczości, ponieważ powiat realizuje tylko zadania o charakterze ponadgminnym, przez co można uznać powiaty za jednostki uzupełniające gminy w zakresie wykonywania zadań publicznych¹⁵³. Ustawodawca wyraźnie podkreśla autonomiczność zadań gminy od zadań powiatu poprzez

¹⁵¹ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020.

¹⁵² M. Małecka-Lyszczek, *Pojęcie i podziały...*, s. 55–69.

¹⁵³ M. Dylewski, B. Stasik, *Rola i znaczenie miast na prawach powiatu w realizacji zadań publicznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 41 (2012), s. 49.

stwierdzenie, że zadania powiatu nie mogą w żaden sposób naruszać zakresu działania gminy. Przejawem powyższego uregulowania jest fakt, że gminy są jednostkami niezależnymi w wykonywaniu swych zadań od jednostek samorządu terytorialnego, co do zasady większych, terytorialnie jakimi są powiaty. Ponadto organy powiatu nie są organami wyższego stopnia w stosunku do organów gminnych. Samorząd wojewódzki również realizuje zadania własne, które w tym przypadku mają charakter regionalny (województki), a tym samym obejmują znacznie większy obszar działania niż organy powiatowe i gminne, które wykonują zadania własne o charakterze *stricte lokalnym*¹⁵⁴.

Samorząd wojewódzki przy wykonywaniu swoich zadań nie może naruszać samodzielności jednostek samorządu terytorialnego o charakterze lokalnym, tj. gminy i powiatu. Ustawa o samorządzie województwa wprost wskazuje, że organy samorządu województwa nie mają kompetencji nadzorczych, a także nie są organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze lokalnym¹⁵⁵. Przedmiotowe uregulowania są wyrazem podkreślenia i realizacji konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyrażonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Podkreślenia wymaga fakt, iż ustawa zasadnicza wyraźnie wskazuje, że chroniona jest samodzielność każdej jednostki samorządu terytorialnego niezależnie od zakresu działania. Samorząd wojewódzki wykonuje zadania własne określone ustawami, przy czym ustawa wojewódzka zawiera jedynie katalog przykładowy zadań własnych o charakterze wojewódzkim. Szczegółowa konkretyzacja zadań samorządu wojewódzkiego następuje w ustawach regulujących daną materię. Ustawodawca, wskazując zadania własne samorządu wojewódzkiego, posłużył się, podobnie jak w przypadku ustawy o samorządzie gminnym, tzw. klauzulą enumeracji pozytywnej mającą charakter otwarty. Określenie zadań własnych samorządu wojewódzkiego jest wyrazem realizacji zasady subsydiarności, która funkcjonuje w polskim ustroju samorządu terytorialnego, a w tym przypadku przejawia się faktem, że zadania samorządu wojewódzkiego mają charakter uzupełniający do zadań jednostek samorządu terytorialnego niższego szczebla i obszaru działania, tj. gmin i powiatów (wymiar lokalny).

¹⁵⁴ M. Ziółkowski, *Strategiczne zarządzanie...*, s. 145–163.

¹⁵⁵ M. Grzebyk, *Potencjał instytucjonalny administracji samorządowej a rozwój lokalny*, Rzeszów 2017, s. 45.

Zadania samorządu wojewódzkiego mają charakter regionalny, który jest określony w akcie prawnym o randze ustawy¹⁵⁶.

Zadania publiczne są ściśle powiązane z rozwojem społeczno-gospodarczym, dlatego też rozwój zadań publicznych nastąpił wraz z procesami industrializacji i urbanizacji. Rozwój tych procesów powodował wzrost znaczenia zadań publicznych i administracji publicznej jako odpowiedzialnej za organizację znacznej części życia społecznego w większych zbiorowościach. Ciągły rozwój zadań publicznych doprowadził do powstania poglądów postulujących ograniczanie tych zadań, a odpowiedzią na te teorie jest koncepcja prywatyzacji zadań publicznych.

Zadania takie samorząd terytorialny realizuje we własnym zakresie i przy wykorzystaniu własnych środków finansowych. Jednostki szczebla regionalnego lub lokalnego ponoszą odpowiedzialność związaną z realizacją zadania własnego.

Zadania zlecone dla jednostki samorządu terytorialnego zostają przydzielone samorządowi terytorialnemu przez władze rządowe. Występują one, gdy państwo zauważa potrzebę podjęcia doraźnych działań na szczeblu regionalnym lub lokalnym, czy w przypadku inwestycji przeprowadzanych w ramach konkretnego programu polityki regionalnej. Wydatki związane z realizacją zadań zleconych są pokrywane ze środków pochodzących z dotacji celowych, co daje państwu prawo do weryfikowania efektywności realizowania danego zadania, a także zgodności z narzuconymi wytycznymi¹⁵⁷. Samorząd terytorialny może również wykonywać zadania powierzone. Są to zadania, które dana jednostka wykonuje dobrowolnie, a ich przyjęcie następuje poprzez zawarcie porozumienia lub umowy. Mogą być one przyjmowane zarówno od organów władzy rządowej, jak również od innych jednostek samorządu terytorialnego¹⁵⁸. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania w zakresie sportu i kultury fizycznej określone w przepisach ustaw szczególnych. Według ustawy o samorządzie gminnym „do zakresu działań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Gminie na

¹⁵⁶ A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 98–99.

¹⁵⁷ M. Kogut-Jaworska, *Wdrażanie i monitorowanie strategii rozwoju sportu i rekreacji w samorządach lokalnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 690 (2011), s. 375–381.

¹⁵⁸ K. Kocur-Bera, *Rozwój infrastruktury na przykładzie wybranych gmin wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 1 (2011).

podstawie ustawy o samorządzie gminnym, powierzone zostają jej również zadania, które nie są przypisane innym podmiotom¹⁵⁹. Zadania własne gminy polegają na zaspokojeniu wspólnotowych potrzeb. Ustawa wskazuje, że zadania własne gminy dotyczą m.in. spraw infrastruktury technicznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ładu przestrzennego i ekologicznego, infrastruktury społecznej. Ustawowe zadania gminy, powiatu i województwa dotyczące rozwoju infrastruktury społecznej to m.in. zadania w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, działania edukacyjne i polityka prorodzinna. Do zadań tych zalicza się także działalność kulturalną, w tym również przedsięwzięcia związane z kulturą fizyczną, sportem czy turystyką. Oznacza to, że zadanie dotyczące rozwoju sportu i infrastruktury sportowej i jej rozwoju zostało ustawowo przypisane dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego począwszy od najniższego szczebla czyli gminy oraz najwyższego – województwa samorządowego.

Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne w wielu różnorodnych dziedzinach, dzięki czemu zaspokajają potrzeby zgłaszane przez wspólnoty samorządowe¹⁶⁰. Wynika to przede wszystkim ze stosowania od 1990 r. zasady decentralizacji władzy publicznej, która to zasada nakazuje przekazanie możliwie dużej liczby zadań publicznych podmiotom działającym na własną odpowiedzialność przy prawnym zapewnieniu odpowiedniej niezależności oraz niezbędnych środków – zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Istotną część zadań publicznych przysługuje zatem samorządowi terytorialnemu (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Delegacja ta wzmocniona jest ponadto przez zasadę domniemania kompetencji samorządu, jeżeli ustawy szczegółowe nie wprowadzają innych ustaleń (art. 163 Konstytucji RP). Należy podkreślić, że w każdym z możliwych przypadków domniemywa się kompetencję gminy. Prawny charakter gminy wyraża się w podwójnym domniemaniu jej kompetencji:

- jest właściwa we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonym na rzecz innych podmiotów, co w przypadku ewentualnej konkurencji z samorządem powiatowym rozstrzyga art. 6 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;

¹⁵⁹ B. Wankiewicz, *Wpływ sportu...*, s. 413–427.

¹⁶⁰ K. Kowalczyk, *Finansowanie sportu...*, s. 25–48.

- jest właściwa w zakresie wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego, co z kolei jest istotne – zwłaszcza dla dużych miast – w relacjach z samorządem województwa (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP).

Zadania własne gminy, czyli zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej, obejmują m.in. sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Zadania z zakresu kultury fizycznej i turystyki należą także do zadań własnych jednostek samorządu powiatowego i wojewódzkiego – odpowiednio art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 14 ustawy o samorządzie województwa. Zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w praktyce są jednak obligatoryjne bądź fakultatywne¹⁶¹. Podstawowa różnica sprowadza się do tego, że te pierwsze muszą być realizowane obowiązkowo, natomiast zadania fakultatywne realizowane są jako wyraz woli organów samorządu terytorialnego (m.in. wyrażonej w postaci uchwał organów stanowiących) – najczęściej, gdy potrzeby wspólnoty samorządowej w określonej dziedzinie mają szczególnie charakter, a samorząd dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi.

3.2. Prawno-finansowe aspekty wspierania sportu przez samorząd terytorialny

Ustawa o sporcie precyzuje warunki wspierania sportu przez organy władzy publicznej, uznając, że jest to zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego, które powinny tworzyć warunki sprzyjające rozwojowi sportu. Rady gmin, powiatów czy sejmik wojewódzki mogą określić w drodze uchwały zasady wspierania sportu, uwzględniając cel publiczny¹⁶². w artykule 27 cytowanej wcześniej ustawy o sporcie określono zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie sportu:

a) tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego;

¹⁶¹ P. Chrzanowska, *Rola dotacji celowych z budżetu gminy w kontekście rozwoju klubów sportowych w małych miejscowościach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 20 (2015), s. 17–25.

¹⁶² Z. Pawlak, A. Smoleń, *Sport kwalifikowany jako wyznacznik rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług. Sport i rekreacja szansą rozwoju regionu” (2011), s. 109–124.

b) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić w drodze uchwały warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w ust. 1, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć;

c) przepisy ustawy nie naruszają uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do wspierania kultury fizycznej na podstawie przepisów odrębnych.

Tworzenie warunków do uprawiania sportu przez jednostki samorządu terytorialnego zostało określone jako zadanie własne. Kompetencyjnie zadania te zamieszczono także w następujących ustawach samorządowych, uzupełniając tym samym ustawę o sporcie:

- ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- ustawie z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa.

Finansowanie sportu w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego zostało określone przez ustawodawcę i obejmuje ono określone zadania własne poszczególnych samorządów. Zakres tych zadań w zakresie sportu oraz źródła ich finansowania na poszczególnych poziomach samorządowych¹⁶³ przedstawiał się następująco:

(1) Na poziomie gminy:

- organizowanie zajęć z wychowania fizycznego (klasy sportowe);
- organizowanie zajęć z rehabilitacji i rekreacji ruchowej;
- prowadzenie gminnych instytucji kultury fizycznej (kluby sportowe funkcjonujące jako stowarzyszenia);
- kluby sportowe funkcjonujące w formie jednostki organizacyjnej gminy.

Należy zwrócić uwagę na to, że gmina nie ma obowiązku prowadzenia wszystkich form przewidzianych w ustawie (np. klubów sportowych). Kwalifikacja zadania jako własnego i obowiązkowego w żaden sposób nie określa spraw, jakie gmina ma obowiązek rzeczywiście realizować. Jeżeli ustawa wprost nakłada na gminę obowiązek świadczenia usług określonego typu (np. działalność biblioteczna, zajęcia wychowania fizycznego), to obowiązkowy charakter zadania uzyskuje realną treść¹⁶⁴.

¹⁶³ A. Cudowska-Sojko, *Rola turystyki w rozwoju regionu – aspekt teoretyczny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 79 (2011), s. 23–33.

¹⁶⁴ M. Kozak, *Turystyka: niewykorzystana szansa rozwojowa regionów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 11(42) (2010), s. 43–59.

(2) Na poziomie powiatu:

- organizowanie zajęć z wychowania fizycznego (szkoły ponadgimnazjalne);
- klasy sportowe
- organizowanie zajęć z rehabilitacji i rekreacji ruchowej;
- prowadzenie powiatowych instytucji kultury fizycznej (kluby sportowe funkcjonujące jako stowarzyszenia)
- kluby sportowe funkcjonujące w formie jednostki organizacyjnej;
- szkoły mistrzostwa sportowego (SMS).

W znowelizowanej ustawie o finansach publicznych zapisano, że „Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające dla osiągnięcia zysku mogą otrzymać z budżetu jst dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostki”.

(3) Na poziomie województwa samorządowego:

- organizowanie i finansowanie sportu dzieci i młodzieży na poziomie regionalnym;
- prowadzenie wojewódzkich instytucji kultury fizycznej.

Domeną województwa jest prowadzenie polityki rozwoju województwa: określenie jego strategii, na którą składa się utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej, wspieranie kształcenia obywateli, nauki i współpracy sfery nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji, wspieranie rozwoju kultury, kultury fizycznej i sportu młodzieżowego oraz ochrona i racjonalne wykorzystanie dziedzictwa narodowego.

W ustawie o sporcie przewidziano możliwość podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, polegającej na tworzeniu warunków i finansowaniu zadań sprzyjających rozwojowi sportu¹⁶⁵. Mimo że ustawa nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku podejmowania odpowiedniej uchwały, to samorządy terytorialne, podejmując wspieranie sportu, muszą się oprzeć na odpowiednim dokumencie prawa miejscowego. Ustawodawca nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wskazania w stosownej uchwale celu publicznego z zakresu sportu, czym doprowadził do sytuacji, w której samorząd terytorialny w swojej strategii długookresowej musi się

¹⁶⁵ B. Wierzbicka, J. Strumiłło, *Wyzwania i korzyści dla miast, regionów i państw-organizatorów wielkich imprez sportowych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 89 (2017), s. 435–447.

wypowiedzieć co do modelu sportu, jaki chce prowadzić na terenie swojej jednostki. w tym ważnym zapisie ustawowym należy uwzględnić możliwości samorządu w zaspokajaniu takich potrzeb społeczności lokalnej w dziedzinie sportu, jak:

- realizacja zadań dotyczących sportu masowego i wyczynowego,
- zwrócenie uwagi na rozwój fizyczny młodego pokolenia,
- zapewnienie dorosłym osobom możliwości aktywnego wypoczynku,
- wykorzystanie sportu jako narzędzia promocji samorządu terytorialnego i wspomagania rozwoju gospodarczego.

W art. 27 ustawy o sporcie zostały wskazane i zdefiniowane możliwości jednostek samorządu terytorialnego wspierania i finansowania sportu. Jednak to, jaki priorytet wybierze dana jednostka samorządu terytorialnego, zależy od niej samej i jej organu stanowiącego. w praktyce należałoby podjąć działania mające na celu skoordynowanie zadań publicznych w zakresie sportu przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą również korzystać z innych ustaw wspierających kulturę fizyczną, w której mieści się także sport (np. ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie). w artykule 28 ust. 1 ustawy o sporcie przewidziano możliwość udzielania dotacji celowych klubom sportowym z zastosowaniem przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶⁶. Możliwość uzyskania dotacji celowej przez kluby sportowe uzależniona jest m.in. od spełnienia następujących kryteriów:

- a) klub sportowy z danej jednostki samorządu terytorialnego nie działa w celu osiągnięcia zysku;
- b) dotacja może być przeznaczona w szczególności na:
 - realizację programu szkolenia sportowego,
 - zakup sprzętu sportowego,
 - pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach,
 - sfinansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenia kadry szkoleniowej.

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).

Przyznanie dotacji ma w szczególny sposób wpłynąć na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego lub zwiększyć dostęp społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez klub sportowy. Równie ważny jest przepis zawarty w art. 31 ustawy o sporcie dotyczący przyznawania przez jednostki samorządu terytorialnego stypendiów sportowych oraz wyróżnień w ramach wspierania sportowców (stypendia, nagrody i wyróżnienia), trenerów i działaczy sportowych (stypendia i nagrody). w ustawie o sporcie stypendia, nagrody i wyróżnienia mogą ustanawiać jednostki samorządu terytorialnego jako:

a) okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych (sportowców) za osiągnięte wyniki sportowe;

b) stypendia lub nagrody dla trenerów prowadzących szkolenia zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym;

c) określone uchwałą szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą również ustanowić wyróżnienia i nagrody pieniężne dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej. Działania te muszą być poparte właściwą uchwałą jednostki samorządu terytorialnego, w której zawarte są określone warunki oraz tryb przyznawania wyróżnień i nagród pieniężnych z uwzględnieniem osiągnięć na rzecz społeczności lokalnej. Jeszcze do niedawna dofinansowanie z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na kulturę fizyczną, w tym na sport, było przeznaczane na wydatki bieżące i majątkowe, czyli na utrzymanie jednostek budżetowych, które zarządzały określonymi obiektami sportowymi, oraz organizacji pozarządowych wykonujących zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu, a także na modernizację i inwestycje obiektów sportowych¹⁶⁷.

Zgodnie z ustawą o sporcie zadaniem jednostek samorządu terytorialnego jest tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu i kultury fizycznej. Zakres tych zadań określony został także w ustawach określających działalność poszczególnych

¹⁶⁷ J. Śniadek, *Sport i rekreacja w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług. Sport i rekreacja szansą rozwoju regionu” (2011), s. 383–400.

szczebli samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa samorządowego). Działalność gminy obejmuje m.in. wspieranie rozwoju kultury fizycznej oraz utrzymywanie terenów rekreacyjnych, a także obiektów sportowych¹⁶⁸. w związku z powyższym, samorząd gminny, by skutecznie realizować założenia związane z prowadzeniem działalności sportowej, musi posiadać szeroki zakres źródeł finansowania.

W przypadku niektórych źródeł finansowania samorządu gminnego występują pewne ograniczenia, które odróżniają sposób finansowania sportu od sposobu finansowania innych dziedzin. Zagadnienia finansowania sportu oraz kultury fizycznej przedstawione zostały przez polskie władze w wielu aktach prawnych. Jednym z nich jest ustawa z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁶⁹, która określa zasady funkcjonowania oraz rodzaje organizacji pożytku publicznego. Zgodnie z przepisami przywołanej ustawy „[...] działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie”. Z kolei organizacje pozarządowe to organizacje nienależące do sektora finansów publicznych, których celem nie jest generowanie zysku, lub osoby prawne i jednostki organizacyjne, które nie mają osobowości prawnej, takie jak stowarzyszenia i fundacje. Działalność organizacji pozarządowych obejmuje m.in. wspieranie rozwoju, a także zwiększanie popularności kultury fizycznej.

Samorząd terytorialny może zlecać wykonanie poszczególnych zadań, w tym tych z zakresu działalności sportowej, organizacjom pożytku publicznego, co wiąże się z koniecznością całkowitego pokrycia kosztów takiej działalności. Ponadto samorządy mogą wspierać realizowaną już działalność pożytku publicznego. w tym przypadku nie muszą pokrywać wszystkich kosztów, lecz jedynie wspomagają działalność określoną kwotą. Zgodnie z ustawą z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie „[...] wspieranie oraz powierzanie zadań publicznych, może nastąpić na zasadach i w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym albo na podstawie umów międzynarodowych, jeżeli na realizację określonego zadania publicznego będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych”. Jednym z rodzajów organizacji pożytku publicznego mogą być kluby

¹⁶⁸ B. Wankiewicz, *Wpływ sportu...*, s. 413–427.

¹⁶⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 450 ze zm.), dalej: u.o.d.p.p.

sportowe, które nie działają dla osiągnięcia zysku, a całość dochodu przeznaczają na wykonywanie zadań wynikających z ich statutu¹⁷⁰. Jednostki samorządu terytorialnego mają więc możliwość wspomagania, przy użyciu środków z dotacji celowych, jedynie działalności obejmującej sport niezarobkowy, amatorski. w ten sposób odcina się od dodatkowych źródeł finansowania podmioty sektora prywatnego, takie jak kluby sportowe, które poza prowadzeniem działalności sportowej dążą też do wygenerowania zysku. Ponadto o uzyskanie dotacji mogą się starać tylko grupy sformalizowane, których funkcjonowanie jest określone w przepisach prawnych¹⁷¹. Dotacja może zostać przydzielona także specjalnemu rodzajowi klubu sportowego – jest nim uczniowski klub sportowy. Możliwość wypłacenia takiemu podmiotowi dotacji wynika z przytoczonego wcześniej warunku, którym jest działalność nie dla osiągnięcia zysku¹⁷². Udzielenie dotacji danemu podmiotowi obliguje organ stanowiący do określenia sposobu, w jaki nadzorowane będzie wykorzystanie dotacji, i stopień wykonania celu publicznego w zakresie kultury fizycznej. w związku z tym znany musi być podmiot, który będzie przeprowadzał kontrolę, tryb dokumentacji wszelkich czynności weryfikacyjnych, częstotliwość, miejsce oraz przewidywany zakres tej kontroli. Ponadto muszą zostać przedstawione obowiązki oraz prawa podmiotu udzielającego dotacji, a także tego, który dotacje otrzyma¹⁷³.

Kolejnym ważnym aktem normatywnym regulującym finansowanie działalności sportowej przez gminę i jednostki wyższego szczebla jest ustawa o sporcie. Określone zostały w niej m.in. cele, na jakie kluby sportowe mogą otrzymać dotacje:

- wykonywanie programów szkolenia sportowego,
- nabycie sprzętu sportowego,
- finansowanie partycypacji w zawodach sportowych lub ich organizacji,
- opłacenie kosztów związanych z użytkowaniem obiektów sportowych,
- wypłacanie stypendiów sportowych i wynagrodzeń dla kadry szkoleniowej.

¹⁷⁰ T. Weisło, *Finansowanie organizacji...*, s. 67–74.

¹⁷¹ M. Kogut-Jaworska, *Wdrażanie i monitorowanie...*, s. 375–381.

¹⁷² E. Rudawska, *Interesariusze w marketingu relacji na rynku usług sportowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług” 690 (2011), s. 153–165.

¹⁷³ O. Ożarowski, *Środki publiczne...*, s. 147–155.

Ustawa o sporcie stanowi również, że dotacja może zostać wypłacona tylko, jeżeli realizacja wymienionych wyżej celów wpłynie na poprawę warunków uprawiania sportu lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do partycypacji w danym klubie. Ponadto określa ona aspekty, które muszą zostać uregulowane przy udzielaniu danemu podmiotowi wsparcia przez jednostkę samorządu terytorialnego¹⁷⁴. Są to:

- rodzaj wsparcia (np. finansowe, czy organizacyjne),
- warunki udzielenia wsparcia,
- sposób finansowania,
- cel sportowy, jaki ma zostać zrealizowany poprzez udzielenie wsparcia.

W przypadku, gdy udzielenie dotacji celowej przez jednostkę samorządu terytorialnego jest z jakiegoś powodu niemożliwe, przekazanie środków finansowych danemu podmiotowi może zostać zrealizowane na podstawie umowy cywilnoprawnej¹⁷⁵. Ustawa o sporcie daje jednostkom samorządu terytorialnego możliwość przyznawania okresowych stypendiów oraz nagród za osiągnięte rezultaty sportowe, niezależnie od tego, w jakim klubie zrzeszony jest beneficjent stypendium. Stypendia mogą otrzymać nie tylko zawodnicy, lecz również członkowie kadry szkoleniowej. Regulamin i sposób przyznawania stypendiów są określane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. w trakcie tej procedury pod uwagę brane jest znaczenie, jakie dana dyscyplina sportowa ma dla samorządu, który posiada dużą swobodę w definiowaniu kluczowych kryteriów przyznawania stypendium. Jedynym ograniczeniem, jakie wprowadził w tym przypadku ustawodawca, jest wybór odbiorców stypendium i wysokości tego stypendium adekwatnie do osiągniętych przez nich wyników i znaczenia tych wyników dla lokalnego społeczeństwa. Gmina, oprócz udzielania wsparcia finansowego organizacjom, posiada prawo do wspomagania ich poprzez darowizny. Ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi, że „[...] nieruchomość może być przedmiotem darowizny na cele publiczne, a także przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. w umowie

¹⁷⁴ P. Godlewski, *Globalny i lokalny wymiar współczesnego sportu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 78 (2011), s. 9–22.

¹⁷⁵ P. Lebek, *Autonomia organizacji sportowych*.

darowizny określa się cel, na który nieruchomości jest darowana”¹⁷⁶. Oznacza to, że samorząd gminny może w formie darowizny przekazać klubowi sportowemu nieruchomości do realizacji celów publicznych. Wspieranie działalności sportowej przez samorząd gminny może mieć charakter pośredni i wynikać z przepisów prawa podatkowego. w tym przypadku zawodnicy lub inne podmioty prowadzące działalność sportową mogą zostać zwolnieni z płacenia podatku lub też zapłacić mniejszą jego kwotę. Wśród takich form wspierania sportu wyróżnia się¹⁷⁷:

- ulgi i zwolnienia podatkowe określone ustawowo lub w drodze uchwały jednostki samorządu terytorialnego,

- odroczenie terminu płatności zobowiązań podatkowych,

- ratalny system spłaty podatku,

- rezygnację ze ściągnięcia podatku od danego podmiotu, wynikającą z odpowiedniego rozporządzenia ministra finansów.

Zadania z zakresu sportu i kultury fizycznej mogą być realizowane przez organizacje pozarządowe, które otrzymują zlecenie na realizację danego zadania w ramach ogłoszonego przez organ publiczny konkursu ofert¹⁷⁸. Organ przeprowadzający konkurs musi przedstawić informacje o:

- rodzaju zadania,

- terminach składania i wyboru ofert,

- sposobie wyboru ofert i szczegółowych kryteria ich oceny,

- rodzaju zadania,

- kwocie publicznych środków wydatkowanych na zlecenie danego zadania,

- zrealizowanych w roku bieżącym i ubiegłym zadaniach tego samego typu

i kosztach z tym związanych.

Ustawa o finansach publicznych stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować swoje zadania poprzez samorządowe zakłady budżetowe, które wykonują własne zadania odpłatnie i z pozyskanych w ten sposób przychodów pokrywają koszty swojej działalności. Działalność ta może obejmować także zadania własne jednostki samorządu

¹⁷⁶ Z. Waśkowski, *Uwarunkowania i sposoby wdrażania orientacji marketingowej w klubach sportowych*, Poznań 2007, s. 56–57.

¹⁷⁷ P. Godlewski, *Globalny i lokalny wymiar...*, s. 9–22.

¹⁷⁸ M. Stramski, *Międzynarodowe organizacje sportowe a prawo sportowe*, „Studia Prawnoustrojowe” 38 (2017), s. 183–198.

terytorialnego w zakresie „kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymania terenów rekreacyjnych i urzędzeń sportowych”¹⁷⁹.

Przepisy ustawy o sporcie wskazują na możliwość wykonywania zadań publicznych, w tym również tych związanych ze sportem i kulturą fizyczną, dzięki inicjatywie lokalnej społeczności, co zostało określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz w niektórych innych ustawach. Mieszkańcy wspólnoty samorządowej mają możliwość przedstawienia wniosku o realizację danego zadania publicznego w swoim miejscu zamieszkania. Jednostka samorządu terytorialnego może wspomagać takie przedsięwzięcie rzeczowo, finansowo oraz udzielać wsparcia organizacyjnego. Wniosek, w którym zawarty zostaje pomysł na realizację zadania publicznego oraz deklarację współudziału w przedsięwzięciu, mieszkańcy przekazują bezpośrednio lub przy pomocy organizacji pozarządowych jednostkom samorządu terytorialnego. Współdziałanie ten może odbywać się na zasadzie świadczeń zarówno rzeczowych, jak i pieniężnych oraz pracy społecznej. Stale rosnąca popularność sportu sprawiła, że niezbędne stało się szczegółowe uregulowanie prawne samego funkcjonowania działalności sportowej. Polski ustawodawca, uchwalając szereg ustaw, przewidział dla gmin, powiatów oraz województw szeroki zakres możliwości związanych ze wspieraniem sportu i kultury fizycznej¹⁸⁰.

Finansowanie klubów sportowych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego to duże wyzwanie, ale i ogromna odpowiedzialność. Nieodłącznym elementem rywalizacji sportowej są finanse, będące podstawą funkcjonowania każdego klubu sportowego. Brak odpowiedniego zabezpieczenia finansowego utrudnia klubom sportowym, zwłaszcza tym znajdującym się w małych miastach czy wsiach, utrzymanie swego bytu¹⁸¹. Możliwości skorzystania z finansowania z budżetu jednostek samorządu terytorialnego należy ocenić pozytywnie. Szczególnie warto zwrócić uwagę, że kluby sportowe z małych miast i wsi mają bardziej ograniczone możliwości w pozyskiwaniu sponsorów zewnętrznych niż kluby z dużych miast¹⁸².

¹⁷⁹ A. Wyszynski, *Sponsoring jako źródło przychodów klubów sportowych*, „Marketing i Rynek” 11 (2014), s. 30–37.

¹⁸⁰ D. Puciato, *Efektywność narzędzi motywacyjnych wykorzystywanych przez kierownictwo wobec pracowników organizacji sportowej*, „Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu” 40 (2013), s. 110–117.

¹⁸¹ P. Kuźbik, *Sport jako platforma komunikacyjna w społeczeństwie informacyjnym*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 123(2) (2016), s. 91–100.

¹⁸² J. Mierzwiński, *Sponsoring w usługach sportu jako czynnik rozwoju i promocji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 355 (2014), s. 110–116.

Dlatego też ustawodawca w dwóch ustawach, tj. ustawie o sporcie oraz ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wskazuje na mechanizmy takiego wsparcia finansowego z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. w tym miejscu warto wskazać, że w Konstytucji RP w art. 68 ust. 5 postanowiono: „Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży”. Ponadto art. 27 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego jest wspieranie rozwoju sportu i kultury fizycznej. Wsparcie to obejmuje tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu. Należy podzielić pogląd, że jest to zadanie o charakterze fakultatywnym, a nie obligatoryjnym. Należy podkreślić, że art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazują, że wsparcie finansowe mogą uzyskać kluby sportowe, które nie działają w celu osiągnięcia zysku (art. 3 ust. 2 pkt 4 u.o.d.p.p.)¹⁸³. Za udzielenie klubom sportowym dotacji odpowiada jednostka samorządu terytorialnego. To ona decyduje, na podstawie której ustawy klub może starać się o dotację.

Na gruncie obowiązujących przepisów prawa istnieją dwie alternatywne metody wsparcia finansowego dla klubów sportowych. Ustawodawca pozostawia ten wybór samorządom. Model wsparcia finansowego klubu sportowego określony został na podstawie ustawy o sporcie; punktem wyjścia dla analizowanej problematyki są zaś artykuły 27 i 28 ustawy o samorządzie gminnym. Jak już wcześniej wspomniano, art. 27 cytowanej ustawy formułuje zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego polegające na „tworzeniu warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu”. Istotne znaczenie ma jednak ustęp 2 tego przepisu, który stanowi, że „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania powyższego zadania własnego, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć”. Przedstawione powyżej przepisy ustawy nie naruszają uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do wspierania rozwoju kultury fizycznej na podstawie

¹⁸³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1817).

przepisów odrębnych. w ten sposób rady gmin, powiatów czy sejmiki wojewódzkie mogą również stosować inne ustawy wspierające kulturę fizyczną – w której mieści się także sport – m.in. przepisy z art. 11–19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Należy stwierdzić, że przyznanie dotacji dla klubu sportowego wymaga ustalenia celu publicznego z zakresu sportu w uchwale określającej warunki i tryb finansowania takiego zadania własnego i udzielenia tej dotacji¹⁸⁴. w tym miejscu warto wyjaśnić znaczenie celu publicznego, jaki zamierza zrealizować dana jednostka samorządu terytorialnego, przez który należy rozumieć każdorazowo poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego lub zwiększenie dostępności społeczności lokalnych do działalności sportowej prowadzonej przez klub sportowy. Ponadto trzeba podzielić pogląd, że cel publiczny wymaga konkretyzacji, a nie ogólnego ujęcia. w doktrynie wymienia się następujące przykłady celu publicznego: zapewnienie warunków niezbędnych do występów w określonej klasie rozgrywkowej lub zdobycie pozycji medalowych na danych imprezach, zapewnienie warunków niezbędnych do osiągania wysokich wyników sportowych przez zawodników klubów sportowych, poprawa warunków uprawiania sportu, zwiększanie dostępności mieszkańców do działalności sportowej lub obiektów sportowych, propagowanie postawy *fair play* poprzez kibicowanie lub czynny udział mieszkańców w zawodach sportowych, zaspokajanie potrzeb społecznych poprzez integrowanie się kibiców, zwiększanie dostępności mieszkańców do działalności sportowej, pobudzanie inicjatyw społecznych w zakresie organizacji (nowych) imprez sportowych, promocja sportu wśród mieszkańców¹⁸⁵. Wskazówką mogą być również uchwały Rady Gminy, które za cel publiczny z zakresu sportu uznają m.in.

[...] upowszechnianie kultury fizycznej poprzez wspieranie rozwoju sportu, wychowania fizycznego, rehabilitacji ruchowej oraz innych form zorganizowanych i niezorganizowanych aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na

¹⁸⁴ S. Kościółek, *Rola dotacji przedmiotowej w funkcjonowaniu polskich klubów sportowych o statusie organizacji pożytku publicznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H. Oeconomia” 51(4) (2017), s. 153–162.

¹⁸⁵ J. Rzeszowski, *Finansowanie klubów sportowych...*, s. 45–59.

wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach¹⁸⁶.

W innych uchwałach Rada Gminy wskazuje, że cel publiczny z zakresu sportu obejmuje takie kwestie, jak:

- poprawianie warunków uprawiania sportu na terenie gminy przez zawodników klubów sportowych, w tym w szczególności przez dzieci i młodzież z terenu gminy;
- upowszechnianie sportu na terenie gminy, promowanie sportu i aktywnego stylu życia, zwiększenie dostępności społeczności lokalnej, w tym w szczególności dzieci i młodzieży z terenu gminy do uprawiania sportu.

Wyraźne określenie celu publicznego może zapobiec w przyszłości problemom z prawidłowym rozliczeniem dotacji. Dlatego też warto na etapie podejmowania uchwały precyzyjnie określić cel publiczny z zakresu sportu. Na podstawie art. 28 ustawy o samorządzie gminnym klub sportowy prowadzący swoją działalność na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, niedziałający w celu osiągnięcia zysku może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki¹⁸⁷. Trzeba zaznaczyć, że dotację celową w tym wypadku mogą otrzymać wyłącznie kluby sportowe nieprowadzące działalności nakierowanej na zysk finansowy.

Formy prawne działalności sportowej zostały wymienione w przepisach ustawy i charakteryzują pojęcie klubu sportowego. Przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku (art. 220 ustawy o finansach publicznych). Warto zasygnalizować, że w wyżej przytoczonym przepisie podstawą udzielonej dotacji jest umowa zawarta pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a klubem sportowym. Ponadto w umowie należy dość szczegółowo określić opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana. Kluby sportowe, aby ubiegać się o dotację celową, spełnić muszą dwa konieczne warunki, tj. prowadzić działalność na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego oraz nie prowadzić działalności w celu osiągnięcia zysku. w art. 28 ust. 2 ustawy o samorządzie

¹⁸⁶ A. Ostrowska, *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 34–36.

¹⁸⁷ O. Ożarowski, *Środki publiczne...*, s. 147–155.

gminnym postanowiono, że dotacja celowa pochodząca z budżetu jednostki może być przeznaczona na: realizację programów szkolenia sportowego, zakup sprzętu sportowego, pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa tych zawodach, pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego, sfinansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenia kadry szkoleniowej¹⁸⁸. Nadmienić jednak trzeba, że konieczne jest, by udzielona dotacja wpływała na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego, który otrzyma dotację, lub zwiększała dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez ten klub. w związku z tym powyższy sposób wsparcia finansowego klubów sportowych uznaje się za dodatkowy model dofinansowania klubów sportowych przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁸⁹.

Drugi sposób wsparcia finansowego klubów sportowych dostępny jest na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. w myśl art. 3 ust. 1 działalność pożytku określona jest jako działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Ustawodawca nie decyduje się jednak na ograniczenie tej działalności tylko do organizacji pozarządowych. Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.o.d.p.p.:

[...] działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez [...] spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego mogą na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zlecać m.in. klubom sportowym realizację zadań publicznych w dwóch formach powierzenia wykonywania zadań publicznych

¹⁸⁸ B. Gawrecki, *Wsparcie finansowe klubów sportowych non profit na gruncie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „Kwartalnik Trzeci Sektor” 56/57 (04/2021–01/2022) (2022), s. 60–71.

¹⁸⁹ B. Wankiewicz, *Wpływ sportu...*, s. 413–427.

wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, tj. wspierania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji (art. 5 ust. 4 pkt 1–2 u.o.d.p.p.). Różnica między powierzeniem a wspieraniem polega na tym, że powierzenie wykonania zadania publicznego wymaga pełnego pokrycia kosztów jego realizacji, podczas gdy wspieranie wykonania takiego zadania wiąże się tylko z jego dofinansowaniem. w tym miejscu warto wskazać, że sfera zadań publicznych obejmuje zadanie, które określa się mianem „wspierania i upowszechniania kultury fizycznej” (art. 4 ust. 1 pkt 17 u.o.d.p.p.). Zgodnie z definicją ustawy o samorządzie gminnym zawartą w art. 2 kultura fizyczna obejmuje sport, wychowanie fizyczne oraz rehabilitację ruchową, dlatego też zadanie publiczne w postaci „wspierania i upowszechniania kultury fizycznej” należy uznać za „potencjalny obszar działania klubu”¹⁹⁰. Jednostki samorządu terytorialnego na każdym szczeblu współpracują z klubami sportowymi, które spełniają określone wcześniej wymagania w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej¹⁹¹. Wniosek taki można wysunąć na podstawie przepisów obowiązujących w ustawach o:

- samorządzie gminnym, gdzie w art. 7 postanowiono, że do zadań własnych gminy należą sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, a także współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;

- o samorządzie powiatowym, gdzie w art. 4 określono, że zadaniami publicznymi powiatu o charakterze ponadgminnym są kultura fizyczna i turystyka oraz współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;

¹⁹⁰ Tenże, *Wizja rozwoju sportu w Polsce w świetle nowej perspektywy europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 77 (2011), s. 351–363.

¹⁹¹ D. Obrzeżgiewicz, *Cechy charakterystyczne sprawozdań finansowych klubów sportowych na przykładzie klubów polskiej ligi koszykówki*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 7(3) (2019), s. 78.

- o samorządzie województwa, gdzie w art. 14 postanowiono, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w tym kultury fizycznej i turystyki.

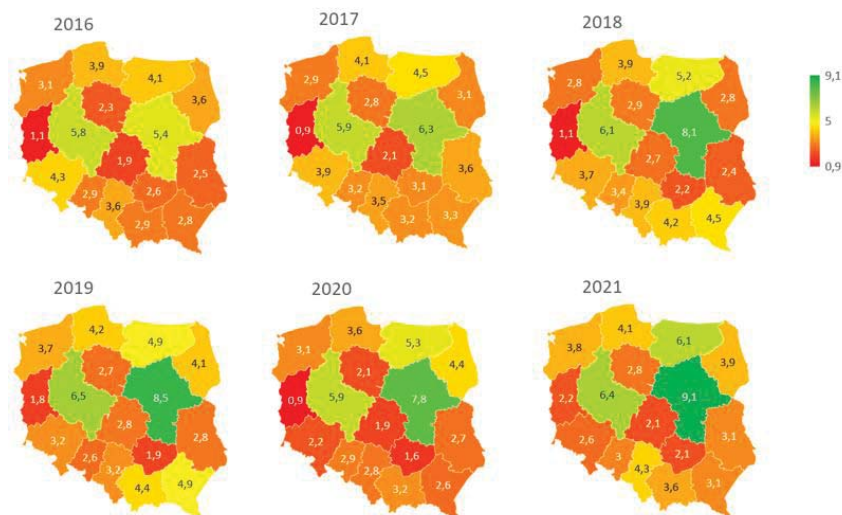
Należy wskazać, że art. 5 w związku z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o pożytku publicznym nakłada na organy administracji publicznej obowiązek współpracy z klubami sportowymi przy prowadzeniu działalności w sferze zadań publicznych¹⁹². Współpraca ta często przybiera formę wsparcia finansowego. Zlecenie realizacji zadań publicznych klubom sportowym wiąże się z udzieleniem dotacji celowej – uchwała się zatem program współpracy do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu (art. 5a ust. 1 u.o.d.p.p.). Roczny program współpracy określa: cel główny i cele szczegółowe programu, zasady współpracy, zakres przedmiotowy, formy współpracy, priorytetowe zadania publiczne, okres realizacji programu, sposób realizacji programu, wysokość środków planowanych na realizację programu, sposób oceny realizacji programu, informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji, tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (art. 5a ust. 4 pkt 1–11 u.o.d.p.p.)¹⁹³. Uzyskanie dotacji celowej przez kluby sportowe co do zasady odbywa się w ramach otwartego konkursu ofert (art. 11 ust. 2 u.o.d.p.p.). Oczywiście ustawa przewiduje także możliwość odstępiania od formuły konkursu w przypadku zleceń o niskiej wartości i krótkim czasie realizacji (art. 19a u.o.d.p.p.). Należy jednak pamiętać, że cały proces organizowania i rozstrzygania konkursów mieści się w ramach przepisów art. 11–19a u.o.d.p.p. Określa się tam zasady konkursów, w tym informację o ogłoszeniu konkursu, sposobie jej rozpowszechniania czy wreszcie kryteria oceny ofert przez zainteresowane podmioty. Po rozstrzygnięciu otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej bez zbędnej zwłoki zawiera umowę w sprawie wsparcia realizacji zadania publicznego lub powierzenia realizacji zadania publicznego, zobowiązując się w niej do przekazania klubowi sportowemu dotacji celowej na realizację zadania celowego objętego umową. Takich konkursów, w którym beneficjentami są kluby sportowe, było bardzo wiele. Ponadto warto zasygnalizować, że kwoty udzielonego w ten sposób wsparcia są bardzo duże.

¹⁹² A. Sekuła, R. Fandrejewski, *Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” (2016), s. 64–71.

¹⁹³ S. Kościółek, *Rola dotacji przedmiotowej...*, s. 153–162.

Wystarczy prześledzić chociażby ostatnie dotacje udzielone przez jednostki samorządów terytorialnych. Kwoty udzielonych dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na działalność klubów sportowych na sport i kulturę w poszczególnych regionach Polski przedstawia rys. 4.

Rys. 4. Kwoty udzielonych dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na wspieranie działalności klubów sportowych w poszczególnych województwach w latach 2016–2021 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.gus.gov.pl, Bank Danych Lokalnych.

Dane zamieszczone na rys. 4 wskazują, że kwoty środków publicznych w latach 2016–2022 przeznaczonych na wspieranie działalności klubów sportowych w poszczególnych województwach były zróżnicowane. Najwyższe kwoty dofinansowania dotyczyły województw mazowieckiego, wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego, najniższe wystąpiły zaś w województwach łódzkim, podkarpackim i świętokrzyskim. Wydaje się, że duże znaczenie przy przekazywaniu środków miały zasoby budżetu, a tym samym możliwości finansowe danej

jednostki samorządu terytorialnego. Istotne znaczenie w strukturze i wielkości dofinansowania miała także klasa rozgrywek, w której występuje dany klub sportowy¹⁹⁴.

Analiza kwot dofinansowania do działalności klubów sportowych w poszczególnych województwach za lata 2016–2021 wykazała, że kwota przyznanych dotacji była zróżnicowana. Najwyższe kwoty dotacji przekazano klubom sportowym działającym w województwie mazowieckim (od 4,2 do 9,2 mln zł), a najniższe – w województwie lubuskim (od 0,9 do 2,2 mln zł).

Idea dofinansowywania klubów sportowych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego jest inicjatywą niezbędną mającą na celu wsparcie sportu i kultury fizycznej. Przepisy prawne stwarzają organom stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego możliwości ku temu. Wprowadzenie dwóch alternatywnych metod w zakresie finansowania klubów sportowych należy ocenić pozytywnie. Znaczenie klubów sportowych, nawet tych najmniejszych, przyczynia się do wzmocnienia ich roli społecznej, a bez odpowiednich środków byt tych klubów jest zagrożony. Ponadto kluby sportowe odgrywają istotną rolę w funkcjonowaniu gospodarki i realizacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego. Na tle powyższych rozważań jednoznacznie można stwierdzić, że ustawodawca w sposób pełny stworzył możliwości prawne w kierunku dotowania klubów sportowych ze środków publicznych stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego.

3.3. Zakres finansowania kultury fizycznej i sportu z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Finansowanie zadań w zakresie sportu i kultury fizycznej to zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Wsparcie organizacyjne i finansowe sportu określone zostało także w art. 2 ust. 1 ustawy o sporcie. Ustawa o sporcie wskazuje podstawową definicję sportu jako wszelkie formy aktywności fizycznej. Sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową składają się na kulturę fizyczną (art. 2 ust. 2 ustawy o sporcie). Zgodnie z art. 29 ust. 1 cyt. ustawy minister właściwy do spraw kultury fizycznej może dofinansowywać uprawianie

¹⁹⁴ B. Gawrecki, *Wsparcie finansowe klubów sportowych...*, s. 60–71.

lub organizowanie sportu oraz jego promocję. Wsparcie rozwoju sportu, tworzenie warunków, w tym organizacyjnych i finansowych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 27 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie, bez naruszania uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do wspierania kultury fizycznej na podstawie odrębnych przepisów¹⁹⁵. Jednostki samorządu terytorialnego mogą przyjmować programy dotyczące rozwoju sportu, w tym dotyczące rozwoju infrastruktury sportowej. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o sporcie w jednostkach samorządu terytorialnego mogą działać rady sportu powołane przez właściwe organy wykonawcze spośród przedstawicieli organizacji i instytucji realizujących zadania w zakresie kultury fizycznej. Do zadań rady sportu należy w szczególności opiniowanie strategii rozwoju gmin, powiatów i województw w zakresie kultury fizycznej oraz programów rozwoju bazy sportowej na danym terenie, w tym w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym terenów wykorzystywanych na cele kultury fizycznej (art. 30 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o sporcie).

Stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 8 i 19 ustawy o samorządzie powiatu, samorząd powiatu wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury fizycznej i turystyki oraz utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a także obiektów administracyjnych¹⁹⁶. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 7 wymienia zadania własne gminy, do których należą w szczególności sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawa o samorządzie gminnym), a także utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych (art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym).

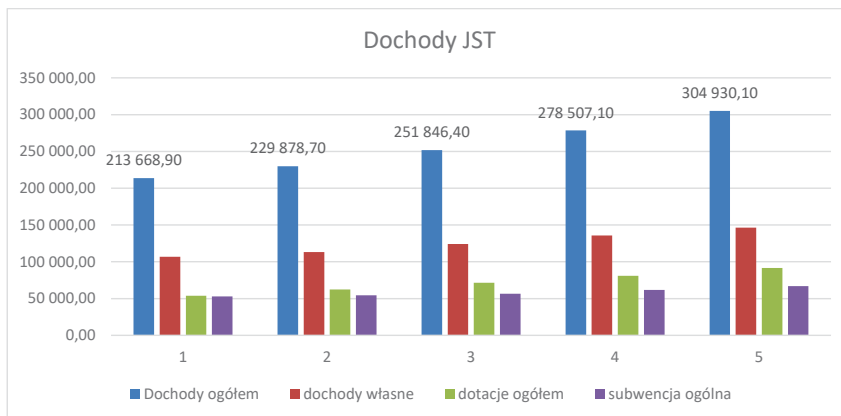
Działalność sportowa stanowi zadanie własne samorządu gminnego, więc będzie ona mogła zostać pokryta z większości z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego samorządów. Struktura zrealizowanych dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2016–2020 została przedstawiona na rys. 5.

¹⁹⁵ J. Kosowski, *Finansowanie klubów sportowych na podstawie ustawy z 25.06.2010 r. o sporcie*, „Samorząd Terytorialny” 7–8 (2012), s. 149–160.

¹⁹⁶ O. Ożarowski, *Środki publiczne...*, s. 147–155.

Łączna kwota zrealizowanych dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa) w latach 2016–2020 wykazywała tendencję wzrostową. Ogólny wzrost dochodów był spowodowany stabilnym wzrostem składowych, takich jak podatki lokalne, udziały w podatkach dochodowych, subwencje ogólne z budżetu państwa. w strukturze zrealizowanych dochodów ogółem zwiększyła się także kwota ustawowych dochodów, tj. dotacji, subwencji. Kwota zrealizowanych dochodów ogółem przez jednostki samorządu terytorialnego zwiększyła się z 213 688,90 mln zł w 2016 r. do 304 930,10 mln zł w 2020 r. (tj. o 42%). Zwiększeniu ulegała także kwota dochodów własnych odpowiednio z 106 683,50 mln zł do 146 356,50 mln zł (tj. o 37%). Kwota dotacji zwiększyła się z 53 949,40 mln zł do 91 544,20 mln zł (tj. o 69%), a kwota subwencji z 53 036,10 mln zł do 67 029,40 mln zł (tj. o 26%).

Rys. 5. Dochody jednostek samorządu terytorialnego według ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2016–2020 (w mln zł)

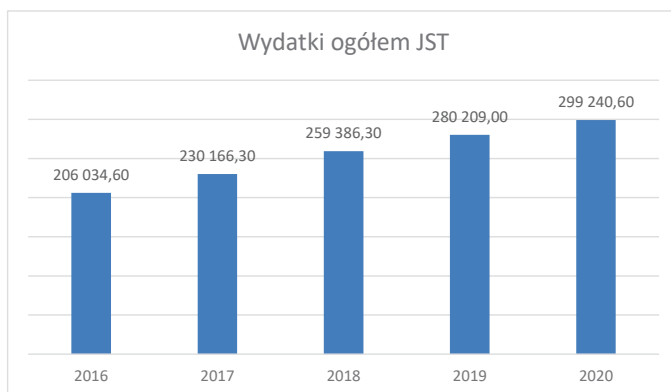


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.gus.gov.pl, Bank Danych Lokalnych.

W jednostkach samorządu terytorialnego organem odpowiedzialnym za uchwalanie budżetu jest organ stanowiący (rada miejska, gminy, powiatu, sejmik samorządowy). Budżet uchwalany jest raz w roku, natomiast sprawozdanie z jego wykonania jest publikowane raz na kwartał oraz za okres roczny. Roczne sprawozdania z wykonania uchwały budżetowej

podawane są do publicznej wiadomości i powinny być zamieszczone na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Plan budżetu zawiera informacje dotyczące prognozowanych dochodów i wydatków w podziale na bieżące i majątkowe. Ponadto określa on przewidywane saldo budżetu, a w przypadku wystąpienia deficytu wskazuje źródła jego finansowania. Rysunek 6 przedstawia wydatki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw samorządowych) w latach 2016–2020. Podobnie jak struktura dochodów, wydatki wykazywały tendencję wzrostową. w analizowanych latach zwiększyła się kwota wydatków z 206 034,60 mln zł w 2016 r. do 299 240,60 mln zł w 2020 r. (tj. o 45%).

Rys. 6. Wydatki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2016–2020 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.gus.gov.pl, Bank Danych Lokalnych.

Analiza danych przedstawionych w tab. 4 wykazała, że w ogólnej kwocie wydatków jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw samorządowych) w latach 2016–2020 największy udział miały wydatki bieżące (od ok. 75% do ok. 88%), a wśród nich większość stanowiły wydatki jednostek budżetowych. w ogólnej kwocie wydatków ok. 7–8% środków przeznaczono na udzielanie dotacji dla organizacji pozarządowych z przeznaczeniem na dofinansowanie ich zadań bieżących. Około 6% wydatków budżetowych rocznie przekazywano w formie świadczeń na rzecz osób fizycznych. Nieznaczna (ok. 5%) część środków budżetowych była przeznaczana na dofinansowanie projektów współfinansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz na obsługę długu. Wydatki majątkowe z

przeznaczeniem na inwestycje oraz zakupy inwestycyjne, w tym także związane z budową i modernizacją infrastruktury sportowej, stanowiły ok. 25% wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

Tab. 4. Struktura wykonania wydatków z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2016–2020 (w mln zł)

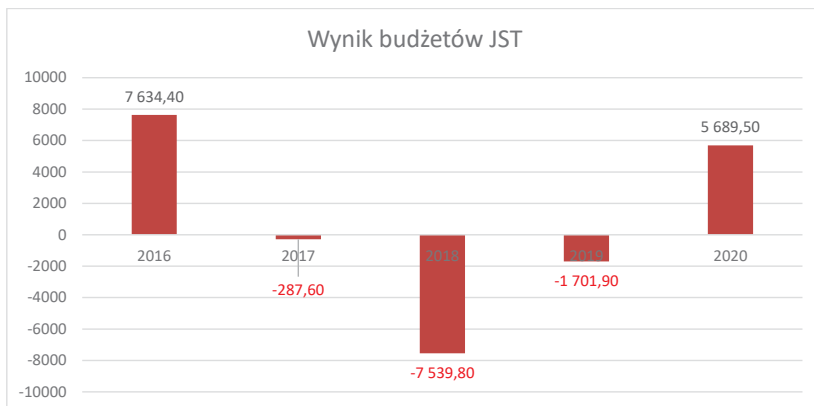
Wyszczególnienie	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.
Wydatki ogółem	206 034,60	230 166,30	259 386,30	280 209,00	299 240,60
W tym:					
wydatki bieżące	154 525,20	159 234,20	167 231,00	198 234,20	263 331,00
na udzielenie dotacji	14 433,00	13 231,10	14 234,40	17 123,00	21 066,50
związane ze środkami UE	10 301,20	9 124,80	11 123,00	13 123,60	14 134,00
wydatki majątkowe	57 340,10	58 989,00	34 567,60	26 876,80	67 567,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.gus.gov.pl, Bank Danych Lokalnych.

Rys. 7 przedstawia wynik finansowy wykonania dochodów i wydatków budżetu jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych) za lata 2016–2020.

Wykres określający wynik finansowy budżetu jednostek samorządu terytorialnego przyjmuje postać sinusoidy. w analizowanym okresie kwota dochodów budżetu dwukrotnie przewyższała kwotę wydatków (w 2016 i w 2020 r.). Wykazana nadwyżka bilansowa w wykonaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego za 2016 r. wynosiła 7 634,40 mln zł, a za 2020 r. – 5 689,50 mln zł. Nadwyżka budżetowa wynikała z mniejszych niż uzyskane dochody wydatków z przeznaczeniem na realizację zadań ustawowych jednostek samorządu terytorialnego. w latach 2017–2019 wynik budżetu jednostek samorządu terytorialnego wykazywał deficyt budżetowy, zaobserwowano znaczny wzrost wydatków w porównaniu do dochodów. w 2017 r. deficyt budżetowy wynosił 287,60 mln zł, w 2018 r. – 7 539,80 mln zł, a w 2019 r. – 1 701,90 zł.

Rys. 7. Wynik finansowy wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych) w latach 2016–2020 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.gus.gov.pl, Bank Danych Lokalnych.

Najwyższy deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego odnotowano w roku 2018 i wynosił on 7 539,80 mln zł, z kolei największa nadwyżka finansowa pojawiła się w roku 2016 i wyniosła 7 634,40 mln zł. w latach 2017, 2018 i 2019 deficyt budżetowy został sfinansowany poprzez zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz środki pochodzące z innych źródeł, ponadto część zaciągniętych kredytów została przeznaczona na spłatę zobowiązań z lat ubiegłych. w roku 2016 wystąpiła nadwyżka wynikająca z emisji obligacji samorządowych o wartości 170 mln zł. Środki pochodzące z emisji oraz z innych źródeł zostały przeznaczone na spłatę kredytów i pożyczek z lat wcześniejszych. w latach 2016–2020 jednostki samorządu terytorialnego zaciągnęły kredyty i pożyczki w kwocie przekraczającej 220 mln zł i wykazywały w budżetach ponad 23,5 mln zł wolnych środków finansowych. Około 17,7 mln zł zostało przeznaczonych na spłatę zobowiązań z poprzednich lat¹⁹⁷.

Kwota oraz struktura wydatków publicznych z przeznaczeniem na rozwój sportu i wspieranie kultury fizycznej uzależnione są głównie od wyniku finansowego budżetów

¹⁹⁷ Dane GUS za lata 2016–2020.

jednostek samorządu terytorialnego. Deficyt budżetowy związany jest z ograniczaniem wydatków z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych, w tym szczególnie na sport i kulturę fizyczną. Wykazywana nadwyżka budżetowa oceniana jest jako zjawisko korzystne, niemniej jednak może także wskazywać na niepełną realizację zadań w zakresie wspierania sportu, a tym samym – zmniejszenie wydatków publicznych.

W latach 2015–2020 wydatki publiczne z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na sport i kulturę fizyczną wynosiły od 1,9% do 2,6% wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego.

W tab. 5 przedstawione zostało wykonanie wydatków na sport i kulturę fizyczną z budżetów jednostek samorządu terytorialnego w porównaniu do wydatków ogółem z budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2020.

Tabela. 5. Zestawienie wydatków ogółem z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2020 z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną (w mln zł)

Wyszczególnienie	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.
Wydatki ogółem jednostek samorządu terytorialnego	220 131	231 129	243 156	259 386	280 208	299 240
W tym na sport i kulturę fizyczną	5064	6021	5921	6049	5991	5736
udział wydatków na sport i w wydatkach ogółem w %	2,3	2,6	2,4	2,3	2,1	1,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.gus.gov.pl, Bank Danych Lokalnych.

Analiza danych zamieszczonych w tab. 5 wykazała, że kwota wydatków z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na przestrzeni badanych lat charakteryzowała się niewielką dynamiką. w analizowanym okresie wydatki te utrzymywały się na poziomie od 5064 mln zł do 6049 mln zł. w 2016 r. w porównaniu do roku poprzedniego nastąpił wzrost tych wydatków o 18,8%. Po tym okresie, aż do roku 2020, wydatki na sport były coraz wyższe. Od roku 2015 do roku 2020 ich wzrost osiągnął 13,2%. Pomiędzy 2015 a 2016 r. kwota ta zwiększyła się o 957 mln zł przy równoczesnym wzroście poziomu wydatków ogółem. Wydatki związane z realizacją zadań z

zakresu kultury fizycznej i sportu charakteryzowały się dużą stabilnością. Wysoka dynamika łącznej kwoty środków wydatkowanych na działalność sportową wynikała ze znaczących zmian zachodzących w poszczególnych w latach w kategorii wydatków na obiekty sportowe.

W niewielkim zakresie zróżnicowana była struktura wydatków z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną, tj. na modernizację i budowę obiektów sportowych, działalność instytucji kultury fizycznej oraz na sfinansowanie zadań w zakresie kultury fizycznej (tab. 6).

Tabela 6. Struktura wydatków z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną wydatkowanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2020 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.
Wydatki na sport i kulturę fizyczną	5064	6021	5921	6049	5991	5736
W tym na:						
obiekty sportowe	1920	1170	2010	2616	2492	2519
instytucje kultury fizycznej	1010	996	861	1129	1215	1238
zadania w zakresie kultury fizycznej	1210	1110	1090	1366	1427	1271

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.gus.gov.pl, Bank Danych Lokalnych.

Analiza danych zamieszczonych w tab. 6 wykazała, że sukcesywnie zwiększała się kwota środków publicznych pochodzących z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczanych na budowę, utrzymanie oraz modernizację obiektów sportowych. Wydatki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na ten cel wzrosły z 1920 mln zł w 2015 r. do 2519 mln zł w 2020 r. (tj. o 31,1%). Wydatki z przeznaczeniem na działalność instytucji kultury w 2015 r. wynosiły 1010 mln zł, a w 2020 r. wzrosły do 1238 mln zł (tj. o 3,1%). Na niezmiennym poziomie pozostawały wydatki z przeznaczeniem na zadania w zakresie kultury fizycznej – w 2015 r. wynosiły 1210 mln zł, a w 2020 r. – 1271 mln zł.

Struktura zrealizowanych wydatków z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną odzwierciedla występujące tendencje w polityce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Szczególnie znaczenie dla wspierania rozwoju sportu mają wydatki przeznaczane na stworzenie warunków dla rozwoju sportu (szkolnego, amatorskiego, zawodowego), czyli na budowę, utrzymanie oraz modernizację obiektów sportowych. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie przyczyniają się do poprawy warunków

uprawiania sportu, a tym samym wpływają na aktywność fizyczną i zdrowie mieszkańców wspólnoty samorządowej.

3.4. Zasady realizacji i finansowania zadań publicznych w zakresie sportu i kultury fizycznej przez organizacje pozarządowe

Stosownie do postanowień art. 1 ust. 1 pkt 1 u.o.d.p.p. ustawa ta reguluje m.in. zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Krąg podmiotów, które mogą prowadzić działalność pożytku publicznego, jest szerszy niż tylko organizacje pozarządowe, obejmuje on bowiem także:

- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa i Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności wyznania i sumienia, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;

- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- spółdzielnie socjalne;
- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością;
- kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie ustawy o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, oraz jeśli osiągają dochód, to przeznaczają go w całości na realizację celów statutowych, a zysku nie przeznaczają do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników (art. 3 ust. 3 u.o.d.p.p.).

W świetle ustawy organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych) i nie działające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje osobowość prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia¹⁹⁸. O statusie danej jednostki organizacyjnej jako organizacji pozarządowej przesądzają zatem dwie

¹⁹⁸ D. Stawasz, *Kapitał społeczny oraz organizacje pozarządowe wobec negatywnych skutków pandemii COVID-19*, „Ekonomia Społeczna” 2 (2020), s. 64–77.

przesłanki, które muszą być spełnione łącznie¹⁹⁹. Pierwsza z nich, o charakterze podmiotowym, wiąże pojęcie organizacji pozarządowej z pojęciem jednostek sektora finansów publicznych, co w sytuacji legalnej definicji jednostek sektora finansów publicznych mającej formę katalogu zamkniętego tych jednostek, określonego w art. 9 ustawy o finansach publicznych, pozwala na jednoznaczną ocenę danej jednostki organizacyjnej jako będącej spoza sektora finansów publicznych. Poza tym utworzenie takiej jednostki musi mieć umocowanie w przepisach ustawy. Druga przesłanka, o charakterze przedmiotowym, wskazuje na niedziałanie jednostki organizacyjnej w celu osiągnięcia zysku²⁰⁰. Organizacje pozarządowe, którym na podstawie ustawy może być m.in. powierzone wykonywanie określonych zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub których zadania tego rodzaju mogą być wspierane, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji, muszą prowadzić działalność pożytku publicznego²⁰¹. Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna prowadzona w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 cyt. ustawy o działalności pożytku publicznego. Działalność społecznie użyteczna ma na względzie dobro określonych grup społecznych, które z uwagi na swoją sytuację lub status wymagają opieki bądź wsparcia, oraz ochronę i rozwój określonych, powszechnie akceptowanych wartości w różnych dziedzinach życia społecznego istotnych dla całego społeczeństwa bądź społeczności lokalnych.

Przesłanka przedmiotowa niedziałania w celu osiągnięcia zysku nie jest równoznaczna z zakazem prowadzenia przez organizację pozarządową działalności na zasadzie odpłatności. Jak wynika bowiem z przepisów cyt. ustawy o działalności pożytku publicznego (art. 6 i nast.), działalność organizacji pozarządowych może być nieodpłatna lub odpłatna. w pierwszym przypadku za świadczone usługi nie pobiera się żadnego wynagrodzenia²⁰². Natomiast działalnością odpłatną pożytku publicznego jest działalność w zakresie wykonywania zadań należących do sfery zadań publicznych, w ramach realizacji przez organizację pozarządową

¹⁹⁹ J. Kosowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012, s. 34–36.

²⁰⁰ M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Warszawa 2011.

²⁰¹ J. Niedbalski, *Sport jako narzędzie aktywizacji i społecznej integracji osób*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 28(1) (2015), s. 101–118.

²⁰² B. Rogojsza, *Współpraca pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi. Prezentacja dobrych praktyk*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 125(4) (2016), s. 299–309.

celów statutowych, za którą pobiera wynagrodzenie. Działalnością odpłatną jest również sprzedaż towarów lub usług wytworzonych albo świadczonych przez osoby bezpośrednio korzystające z działalności pożytku publicznego, w szczególności w zakresie rehabilitacji oraz przystosowania do pracy zawodowej osób niepełnosprawnych oraz reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a także sprzedaż przedmiotów z darowizny. Uzyskany z tej działalności przychód może służyć wyłącznie prowadzeniu działalności pożytku publicznego. Statutowa działalność organizacji pozarządowych nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów prawa przedsiębiorców (a poprzednio ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), chyba że zostaną spełnione przesłanki określone w art. 9 ust. 1 u.o.d.p.p.²⁰³ Sfera zadań publicznych, w których obrębie może być prowadzona działalność pożytku publicznego, określona w art. 4 ust. 1 u.o.d.p.p., jest stosunkowo szeroka. Dotyczy ona bowiem aż 34 obszarów działalności organów administracji publicznej, wśród których znajdują się zadania w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej (art. 4 ust. 1 pkt 17 u.o.d.p.p.). Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego nakładają na organy administracji publicznej obowiązek prowadzenia działalności w sferze zadań publicznych określonych w tej ustawie we współpracy z organizacjami pozarządowymi, prowadzącymi – odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej – działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Współpraca ta odbywa się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności²⁰⁴. Może przybierać różne formy, określone w art. 5 ust. 2 u.o.d.p.p., a jedną z nich jest możliwość zlecania organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.o.d.p.p. realizacji zadań publicznych²⁰⁵. Współpraca tego rodzaju ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia możliwości finansowania ze środków publicznych rozwoju kultury fizycznej, w tym sportu. Jednostki samorządu terytorialnego mogą na podstawie przepisów ustawy o działalności

²⁰³ J. Kluczyńska, M. Guć, I. Gosk, A. Sienicka, *Prawne uwarunkowania współpracy samorządów i organizacji pozarządowych*, Warszawa 2009.

²⁰⁴ A. Sznajder, *Charakterystyka rynku sportu profesjonalnego*, „Gospodarka Narodowa” 10 (2007), s. 45–65.

²⁰⁵ P. Godlewski, *Globalny i lokalny wymiar...*, s. 9–22.

pożytku publicznego zlecać realizację zadań w zakresie wspierania i upowszechniania sportu i kultury fizycznej w dwóch formach:

- powierzenia wykonywania tych zadań, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji;
- wspierania wykonywania tych zadań, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Powierzenie wykonania zadania publicznego wymaga pełnego pokrycia kosztów jego realizacji, podczas gdy wspieranie wykonania takiego zadania wiąże się tylko z jego dofinansowaniem. Zarówno powierzenie przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i wspieranie realizacji może dotyczyć wyłącznie zadań publicznych należących do zakresu działania tych jednostek, co wynika z art. 5 ust. 1 u.o.d.p.p. oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰⁶ (dalej u.o.f.p.). w świetle regulacji art. 221 ust. 1 u.o.f.p. podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki²⁰⁷. Zakres działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego określają ustawy o ich ustroju. Przepisanie zadań publicznych do każdego szczebla samorządu terytorialnego w ustawach ustrojowych ma jednak charakter generalny, a regulacje dotyczące zasad i form ich wykonywania oraz finansowania zawierają ustawy szczegółowe z zakresu materialnego prawa administracyjnego, które niekiedy odsyłają do uregulowania pewnych kwestii z tego zakresu do aktów prawa miejscowego²⁰⁸. Przykładem takiego rozwiązania jest realizacja i finansowanie zadań w zakresie rozwoju i rozpowszechniania sportu i kultury fizycznej, gdzie ustawa o działalności pożytku publicznego odnosi się do tego zagadnienia w sposób pełny, natomiast ustawa o sporcie, tworząc podstawę prawną do możliwości finansowego wspierania klubów sportowych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jednocześnie odsyła do określenia przez organ stanowiący tej

²⁰⁶ Dz.U z 2023 r. poz. 1270

²⁰⁷ Z. Waškowski, *Wykorzystanie teorii interesariuszy w procesie kształtowania strategii marketingowej organizacji sportowych*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 13(62) (2015), s. 157–170.

²⁰⁸ J.M. Salachna, *Dotacje udzielane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 220 i 221 ustawy o finansach publicznych – problemy na tle interpretacji kompetencji ustawowych*, „Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej użyteczności Dom Organizatora” 2013.

jednostki, w drodze uchwały, warunków i trybu postępowania w zakresie udzielania tego rodzaju wsparcia. Wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego wiąże się z dokonywaniem wydatków z ich budżetów²⁰⁹.

Procedurę zlecenia zadań objętych działalnością pożytku publicznego i udzielania dotacji na ich realizację regulują przepisy art. 11–19 cyt. ustawy o finansach publicznych oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania zadania, a także w pewnym zakresie przepisy ustawy o finansach publicznych. Normując materię prawną dotyczącą zlecenia zadań publicznych do wykonania organizacjom pozarządowym, ustawodawca w odniesieniu do zlecającego posługuje się terminem „organ administracji publicznej”. w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – jeśli wziąć pod uwagę pozycję ustrojową organu stanowiącego i organu wykonawczego oraz rozdział przypisanych im kompetencji – przeprowadzenie otwartego konkursu, wybór oferty i w konsekwencji zawarcie umowy o realizację zleconego zadania będą należały do organu wykonawczego. Zgodnie z art. 11 ust. 2 cyt. ustawy o finansach publicznych wspieranie oraz powierzanie zadań odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia. Postępowanie konkursowe przy zleceniu zadań publicznych jest regułą, a ewentualne inne tryby wynikające z przepisów odrębnych stanowią wyjątek od tej reguły²¹⁰. Kryterium wyboru zlecenia realizacji zadań publicznych jest wysoka jakość wykonania danego zadania. Wspieranie oraz powierzanie zadań może nastąpić również na zasadach i w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym albo na podstawie umów międzynarodowych, jeśli na realizację określonego zadania publicznego będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych. Ustawa o finansach publicznych przewiduje też sytuacje (np. wystąpienie klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej czy konieczność ochrony życia lub zdrowia ludzkiego), kiedy organ administracji publicznej może zlecać organizacjom pozarządowym realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert²¹¹.

²⁰⁹ B. Gawrecki, *Wsparcie finansowe klubów sportowych...*, s. 60–71.

²¹⁰ B. Wankiewicz, *Wpływ sportu...*, s. 413–427.

²¹¹ M. Piątkowska, S. Gocłowska, *Rola polityki krajowej...*, s. 11–20.

Wszczęcie procedury w sprawie zlecenia zadania na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego może nastąpić albo z własnej inicjatywy organu administracji publicznej, albo z inicjatywy organizacji pozarządowej zaaprobowanej przez ten organ. Wniosek organizacji pozarządowej może dotyczyć realizacji także tych zadań publicznych, które dotychczas były wykonywane w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej. w razie złożenia wniosku z własnej inicjatywy organizacji pozarządowej, przepis art. 12 ust. 2 u.o.d.p.p. zobowiązuje organ administracji publicznej do podjęcia określonych działań w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca od dnia wpłynięcia wniosku. Po pierwsze, rozpatruje on celowość realizacji określonego zadania publicznego przez organizacje pozarządowe, biorąc pod uwagę stopień, w jakim wniosek odpowiada priorytetowym zadaniom publicznym, określonym w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz zapewnienie wysokiej jakości wykonania danego zadania, środki dostępne na realizację określonych zadań, a także korzyści wynikające z realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową. Po drugie, informuje o podjętej decyzji, a w przypadku stwierdzenia celowości realizacji określonego zadania publicznego informuje także składającego wniosek o trybie zlecenia oraz terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert.

Organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym ogłasza otwarty konkurs ofert. Konkurs taki powinien być ogłoszony co najmniej z dwudziestojednodniowym wyprzedzeniem. Informacje zawarte w ogłoszeniu (art. 13 ust. 2 u.o.d.p.p.) muszą wskazywać rodzaj zadania oraz terminy i warunki jego realizacji, wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania i zasady przyznawania dotacji, termin składania ofert, termin, tryb i kryteria stosowane przy dokonywaniu wyboru oferty, a także zrealizowane przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu i w roku poprzednim zadania publiczne tego samego rodzaju i związane z nimi koszty, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 u.o.d.p.p.²¹² Zakres i treść informacji zamieszczonych w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert na realizację

²¹² M. Klisinski, M. Szwaja, *Funkcje samorządu terytorialnego w sferze kultury fizycznej (1999–2010)*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Kultura Fizyczna” 10 (2011).

określonego zadania publicznego powinny dostarczyć potencjalnym oferentom niezbędnych danych do podjęcia racjonalnej decyzji o przystąpieniu do konkursu²¹³. Odnosi się to zwłaszcza do precyzyjnego określenia rodzaju zlecanego zadania poprzez wskazanie liczby oraz standardów oczekiwanych świadczeń i warunków, na jakich mogą być one udzielane. Nie mniej istotne jest ustalenie jasnych (jednoznacznych) kryteriów wyboru oferty, co ma znaczenie z punktu widzenia przejrzystości procedury i jej kontroli, a także ochrony praw oferentów. Chodzi tu zwłaszcza o respektowanie wynikającego z art. 43 u.o.f.p. prawa ogółu podmiotów do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych. Otwarty konkurs ofert może być też ogłoszony na realizację zadań publicznych w roku następnym, a jego podstawą jest projekt uchwały budżetowej przekazany organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w którym zostały ujęte odpowiednie środki finansowe na zlecenie takich zadań. Ogłoszenie otwartego konkursu ofert musi być dokonane w sposób gwarantujący podmiotom zainteresowanym dostęp do zawartych w nim wyżej wskazanych informacji. Stąd też – zgodnie z regulacją art. 13 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – ogłoszenie to zamieszcza się zawsze na stronie internetowej i w siedzibie organu administracji publicznej, który konkurs ogłosił, w miejscu przeznaczonym na ogłoszenia oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, a ponadto w zależności od rodzaju zadania ogłoszenie można też zamieścić w dzienniku ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym. Warunkiem przystąpienia do konkursu jest złożenie oferty przez podmiot zainteresowany realizacją zlecanego zadania. Istnieje również możliwość złożenia oferty wspólnej przez co najmniej dwie organizacje pozarządowe działające wspólnie.

Przepis art. 14 u.o.d.p.p. określa, jakie informacje powinny zostać zamieszczone w ofercie. Informacje te powinny umożliwić zlecającemu z jednej strony ocenę możliwości realizacji zleconego zadania, z drugiej – kosztów realizacji tego zadania przez oferenta²¹⁴. Stąd oferta powinna zawierać dane dotyczące szczegółowego zakresu rzeczowego zadania publicznego proponowanego do wykonania oraz miejsca i terminu jego realizacji, kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji tego zadania, a także informacje o wcześniejszej działalności podmiotu składającego ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie, o posiadanych

²¹³ D. Sześciło, M. Kudłacz, M. Chomątowska, *Instytucjonalno-finansowe uwarunkowania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2014.

²¹⁴ P. Chrzanowska, *Rola dotacji celowych...*, s. 17–25.

zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania, w tym o wysokości planowanych środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł oraz deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania. Wzór oferty realizacji zadania publicznego zawiera załącznik nr 1 do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania²¹⁵. Zgodnie z dyspozycją art. 47 u.o.f.p. podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Wynikające z tego przepisu nakazy kierowane pod adresem oferenta realizacji zadania publicznego determinują m.in. zakres i treść informacji zawartych w ofercie. Na podstawie tych informacji organ administracji publicznej powinien mieć możliwość oceny każdej ze złożonych ofert również z punktu widzenia powyższych kryteriów.

Przy rozpatrywaniu złożonych ofert zlecający realizację zadania publicznego powinien kierować się wskazówkami określonymi w art. 15 ustawy o finansach publicznych²¹⁶. Ma on obowiązek ocenić zarówno możliwość realizacji zadania przez składającą ofertę, jak i przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania, w tym w odniesieniu do jego zakresu rzeczowego, oraz uwzględnić planowane przez organizację pozarządową środki finansowe własne lub środki pochodzące z innych źródeł, jakie mogą być zaangażowane w wykonanie zadania publicznego w razie jego wsparcia ze środków publicznych. Z punktu widzenia możliwości realizacji danego zadania przez oferenta, jak i zapewnienia wysokiej jakości jego wykonania, przedmiotem oceny powinny być proponowana jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, które będą realizować zadanie publiczne, oraz planowany przez organizację pozarządową wkład rzeczowy i osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i praca społeczna członków. w przypadku organizacji pozarządowej, która w latach poprzednich realizowała zlecone zadania publiczne, przy rozpatrzeniu oferty uwzględnia się również analizę i ocenę

²¹⁵ B. Wankiewicz, *Wizja rozwoju sportu...*, s. 351–363.

²¹⁶ M. Piątkowska, S. Gocłowska, *Rola polityki krajowej...*, s. 11–20.

wykonania tych zadań, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków²¹⁷.

Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert ma obowiązek powołać komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Dokonując wyboru oferty, należy w uzasadnieniu ustosunkować się do spełnienia przez oferenta wymogów określonych w ogłoszonym konkursie ofert. Taki sposób działania musi być także zachowany w sytuacji, w której zgłoszono jedną ofertę. Niedopuszczalne jest niejako automatyczne zlecenie zadania i przyznanie na jego realizację dotacji tylko dlatego, że jakakolwiek oferta wpłynęła. Takie działanie byłoby sprzeczne nie tylko z przepisem art. 15 ust. 2 u.o.d.p.p., lecz także z przepisami ustawy o finansach publicznych odnoszącymi się do ogólnych zasad gospodarki środkami publicznymi, z których wynika m.in., że wydatki publiczne, a takimi są dotacje celowe przyznawane na realizację zadań zleconych przez organy administracji publicznej, powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 u.o.f.p.)²¹⁸.

W otwartym konkursie ofert może zostać wybrana więcej niż jedna oferta. Wyniki otwartego konkursu ofert podaje się do publicznej wiadomości niezwłocznie po wyborze oferty w taki sam sposób jak ogłoszenie konkursu. Podpisanie umowy z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi kończy procedurę zlecenia realizacji zadań publicznych podmiotom spoza sektora finansów publicznych przez organy administracji publicznej. Organizacje pozarządowe oraz inne uprawnione podmioty, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert, zobowiązują się do wykonania zadania w zakresie i na zasadach określonych w umowie, odpowiednio o powierzenie zadania lub wsparcie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 221 ust. 3 u.o.f.p. oraz przepisów u.o.d.p.p., a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania dotacji²¹⁹.

²¹⁷ J.M. Salachna, *Dotacje udzielane z budżetu...*, s. 79.

²¹⁸ P. Chrzanowska, *Rola dotacji celowych...*, s. 17–25.

²¹⁹ E. Pancer-Cybulska, *Problemy instytucjonalne i finansowe realizacji zadań publicznych w Polsce na szczeblu samorządowym*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 174 (2004), s. 67.

W przypadku zlecenia realizacji zadania organizacjom pozarządowym, które złożyły ofertę wspólną, w umowie należy wskazać prawa i obowiązki każdej z organizacji, w tym zakres ich świadczeń składających się na realizowane zadanie. Organizacje te ponoszą odpowiedzialność solidarną za zobowiązania wynikające z zawartej umowy. Wszystkie uwagi poczynione na temat postanowień umowy wynikających z regulacji art. 221 ust. 3 u.o.f.p., sformułowane w odniesieniu do możliwości finansowego wsparcia rozwoju sportu przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 27 ust. 2 w związku z art. 28 ust. 1 ustawa o sporcie, pozostają aktualne w stosunku do umowy o zlecenie zadania publicznego na podstawie przepisów u.o.d.p.p. Przy redagowaniu treści umowy należy również wziąć pod uwagę ramowy wzór umowy o wsparcie (powierzenie) zadania publicznego określony w załączniku nr 2 do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r., wydanego na podstawie art. 19 u.o.d.p.p., w którym zawarto szczegółowe postanowienia dotyczące podstawowych elementów umowy ujętych w art. 221 ust. 3 u.o.f.p. Umowa o powierzenie zadania publicznego, jak i o wsparcie realizacji takiego zadania, wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności²²⁰, zatem niezachowanie tej formy spowoduje bezwzględną nieważność tej czynności prawnej, która w konsekwencji nie wywoła skutków prawnych. Umowa taka może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy jednak niż pięć lat. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 16 ust. 4 u.o.d.p.p., zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o wsparcie lub o powierzenie zadania publicznego. Zakaz ten nie dotyczy sytuacji, gdy organizacje pozarządowe zlecają realizację zadania wybranym w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję organizacjom pozarządowym, niebędącym stronami umowy, odpowiednio o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego. Organizacja pozarządowa, której zlecono realizację zadania publicznego określonego w umowie, ma obowiązek sporządzenia sprawozdania z wykonania tego zadania w terminie 30 dni od dnia zakończenia jego realizacji. Jednocześnie w art. 18 ust. 2 u.o.d.p.p. wskazano, że okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy. Przepis ten będzie miał zastosowanie w sytuacji, w której umowa została zawarta na okres roku budżetowego lub na okres przekraczający rok budżetowy. Wówczas należy

²²⁰ O. Ożarowski, *Środki publiczne...*, s. 147–155.

składać sprawozdanie za dany rok budżetowy, objęty umową²²¹. Poza tym organ administracji publicznej może wezwać do złożenia w roku budżetowym częściowych sprawozdań z wykonania zleconego zadania, aby móc sprawować na bieżąco kontrolę nad realizacją tego zadania i przeciwdziałać skutecznie ewentualnym nieprawidłowościom²²².

Treść sprawozdania z wykonania zadania publicznego przez organizację pozarządową, w tym rozliczenia dotacji, uszczegółowiono w zał. nr 3 do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r., zawierającym wzór sprawozdania z wykonania zadania publicznego. Treść sprawozdania z wykonania zadania publicznego została ujęta w kilku jego częściach. Pierwsza część to sprawozdanie merytoryczne dotyczące wykonania zleconego zadania, w której należy ocenić osiągnięcia i rezultaty w porównaniu do określonych w ofercie, a w razie rozbieżności złożyć odpowiednie wyjaśnienia, dokonać opisu wykonania zadania z wyszczególnieniem podmiotów wykonujących poszczególne działania oraz liczbowo określić skalę działań zrealizowanych w ramach zadania²²³. Dokonując opisu wykonania zadania, należy odnieść się do działań i efektów, które ujęto w ofercie na realizację zadania, stanowiącej integralną część umowy, omówić zrealizowane działania zgodnie z ich układem zawartym w ofercie. w opisie konieczne jest uwzględnienie wszystkich planowanych działań, zakresu, w jakim zostały one zrealizowane, i wyjaśnienie ewentualnych odstępstw w ich realizacji, zarówno w odniesieniu do ich zakresu, jak i harmonogramu realizacji.

Część druga wzoru sprawozdania dotyczy przedłożenia danych w zakresie wykonania wydatków związanych z realizacją zadania. w tej części sprawozdanie składa się z trzech elementów. Pierwszy z nich dotyczy rozliczenia ze względu na rodzaj poniesionych kosztów: merytorycznych i administracyjnych, ze wskazaniem źródeł ich pokrycia w podziale na dotacje i środki własne, środki z innych źródeł oraz wpłaty i opłaty adresatów zleconego zadania publicznego. Drugi element sprawozdania odnosi się do rozliczenia ze względu na źródło finansowania wydatków, natomiast trzeci zawiera zestawienie faktur i rachunków, które zostały opłacone w całości lub w części ze środków pochodzących z dotacji.

²²¹ S. Kościółek, *Rola dotacji przedmiotowej...*, s. 153–162.

²²² A. Wyszynski, *Sponsoring jako źródło...*, s. 30–37.

²²³ M. Kogut-Jaworska, *Wdrażanie i monitorowanie...*, s. 375–381.

Trzecia część sprawozdania zawiera dodatkowe informacje, których z różnych powodów nie można było umieścić w części pierwszej i drugiej. Zleceniodawca może ponadto zażądać załączenia do sprawozdania materiałów dokumentujących działania faktyczne podjęte przy realizacji zadania (np. listy uczestników projektu, publikacje wydane w ramach projektu, raporty, wyniki prowadzonych ewaluacji), jak również konieczne działania prawne (kopie umów, kopie dowodów przeprowadzenia odpowiedniego postępowania w ramach zamówienia publicznego). Sprawozdanie z realizacji zadania publicznego pozwala ocenić prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z jej przeznaczeniem²²⁴.

Do rozliczenia dotacji jako świadczenia o charakterze publicznym mają zastosowanie – oprócz przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i postanowień umowy o wykonanie zadania publicznego – przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące obowiązku zwrotu do budżetu dotacji niewykorzystanej bądź też wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranej w nadmiernej wysokości. Nieprzestrzeganie przepisów odnoszących się do udzielenia dotacji i jej rozliczenia wyczerpuje znamiona czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych i rodzi związane z tym negatywne konsekwencje dla osób, które dopuściły się takich czynów. Odpowiedzialność ta powstaje zarówno po stronie podmiotu, który udziela dotacji, jak i po stronie podmiotu dotowanego. Zgodnie z art. 8 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w przypadku podmiotu dotującego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji, następnie niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji oraz nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych po stronie dotowanego w świetle regulacji art. 9 ustawy jest natomiast wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji, a także niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości.

Przepis art. 17 u.o.d.p.p. nakłada na organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne do wykonania organizacji pozarządowej obowiązek kontroli i oceny realizacji tego

²²⁴ J. Kłobukowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 70–78.

zadania. Z przepisu tego wynikają obowiązki dwojakiego rodzaju. Pierwszy dotyczy kontroli realizacji zadania, drugi zaś oceny wykonania tego zadania, sformułowanej na podstawie wyników przeprowadzonej kontroli²²⁵. Kontrola i ocena realizacji zadania powinny dotyczyć w szczególności stanu realizacji zadania oraz efektywności, rzetelności i jakości jego wykonania, a także prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania oraz prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy. Przedmiotem kontroli jest zarówno realizacja zadania zleconego, jak i wykorzystanie dotacji celowej oraz dokumentowanie tych procesów. Ze względu na to, że zakres zadania publicznego i zasady, na jakich będzie ono wykonywane, są określane w umowie, odpowiednio o powierzenie zadania lub wsparcie realizacji zadania, powinna ona zawierać również postanowienia odnośnie do kontroli realizacji tego zadania²²⁶. Takie postanowienia zostały zawarte w ramowym wzorze umowy o wykonanie zadania publicznego, stanowiącym załącznik nr 2 do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. Paragraf 10 wzoru umowy zawiera postanowienia, z których wynika, że zleceniodawca sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanej dotacji oraz innych środków. Kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu²²⁷. w ramach kontroli upoważnieni pracownicy zlecającego mogą badać dokumenty i inne nośniki informacji, które mają lub mogą mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonania zadania. Mogą oni także żądać udzielenia ustnie lub na piśmie informacji dotyczących wykonania zadania. Natomiast podmiot, który realizuje zadanie, jest zobowiązany, na żądanie kontrolującego, dostarczyć lub udostępnić dokumenty i inne nośniki informacji oraz udzielić wyjaśnień i informacji w terminie określonym przez kontrolującego. O wynikach kontroli powinien zostać poinformowany wykonawca zadania publicznego, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości powinny zostać przekazane wnioski i zalecenia mające na celu ich usunięcie.

²²⁵ A. Babczuk, A. Talik, *Finansowanie sportu ze środków publicznych*, Warszawa 2014, s. 78.

²²⁶ J. Witek, A. Szczerbo-Niefiedowicz, *Wpływ środków pomocowych na rozwój sportu dzieci i młodzieży*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 168 (2011), s. 304–314.

²²⁷ M. Sitek, *Prawne ramy rozwoju sportu a ochrona środowiska naturalnego*, „Journal of Modern Science” 40(1) (2019), s. 163–175.

Ustawa o działalności pożytku publicznego przewiduje sytuację, w której na podstawie oferty realizacji zadania publicznego złożonej przez organizacje pozarządowe organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, uznając celowość realizacji tego zadania, może zlecić organizacji pozarządowej realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym w trybie uproszczonym uregulowanym w art. 19a, z pominięciem otwartego konkursu ofert. Tryb ten możliwy jest w przypadku spełnienia łącznie dwóch warunków: wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza 10 000 zł oraz zadanie publiczne ma być realizowane w terminie nie dłuższym niż 90 dni. Przed zawarciem umowy o wsparcie lub o powierzenie realizacji zadania publicznego oferta ta jest podawana do publicznej wiadomości poprzez jej zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w siedzibie i na stronie internetowej jednostki samorządu terytorialnego. Każdy w terminie 7 dni od dnia zamieszczenia oferty we wskazanych miejscach może zgłosić do niej uwagi, które muszą być rozpatrzone przed podpisaniem umowy. Korzystanie z uproszczonego trybu zlecania zadań publicznych podlega jednak pewnym ograniczeniom, dotyczącym tak jednostki samorządu terytorialnego zlecającej zadanie, jak i organizacji pozarządowej wykonującej to zadanie²²⁸. Łączna kwota środków finansowych przekazanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego tej samej organizacji pozarządowej w danym roku kalendarzowym nie może przekroczyć kwoty 20 000 zł, natomiast wysokość środków finansowych przyznanych w tym trybie przez organ wykonawczy nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Możliwość stosowania uproszczonego trybu jest korzystna dla tych organizacji pozarządowych, które ubiegają się jedynie o wsparcie ze środków budżetowych realizowanych przez nie zadań publicznych. Tryb ten upraszcza, a przez to i ułatwia tym organizacjom pozyskanie tego rodzaju środków. Jest to także ułatwienie dla organów administracji publicznej, które mogą zlecać swoje zadania do wykonania innym podmiotom z pominięciem sformalizowanej procedury. Poza tym korzystanie z uproszczonego trybu zlecania zadań

²²⁸ A. Łączak, *Wsparcie budowy i modernizacji obiektów rekreacyjno-sportowych z funduszy europejskich*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 6 (2010), s. 313–329.

publicznych daje szansę uzyskania wsparcia finansowego przez większą liczbę organizacji pozarządowych z uwagi na ograniczenie kwoty tego wsparcia.

Inicjatywa lokalna to nowa forma realizacji zadań publicznych przez administrację samorządową we współpracy z mieszkańcami, wprowadzona Ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw²²⁹. w jej ramach mieszkańcy bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na której terenie mają miejsce zamieszkania lub siedzibę. Zakres zadań, które mogą być realizowane poprzez inicjatywę lokalną, został określony w art. 19b ust. 1 ustawy dość szeroko, a wśród nich znajduje się działalność w sferze kultury fizycznej i turystyki. Inicjatywa lokalna stwarza dodatkową szansę zaangażowania się mieszkańców w rozwiązywanie ważnych dla funkcjonowania społeczności lokalnej spraw. Podejmując taką inicjatywę, występują do administracji samorządowej z pomysłem na realizację konkretnego przedsięwzięcia, ale jednocześnie deklarują współudział w jego realizacji²³⁰. Współudział mieszkańców może polegać zarówno na świadczeniu pracy społecznej, jak i na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Natomiast samorząd może wspierać taką inicjatywę organizacyjnie, rzeczowo i finansowo. Warunkiem wdrożenia tej formy realizacji zadań publicznych jest określenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Według ustawodawcy zasadniczym kryterium oceny powinien być wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej, dlatego w uchwale organu stanowiącego należy określić wymagania dotyczące wkładu pracy społecznej wnioskodawców w realizację inicjatywy lokalnej oraz rodzaje świadczeń dotyczących udziału mieszkańców w wykonaniu danego przedsięwzięcia. Zaangażowanie mieszkańców w ramach inicjatywy lokalnej, tak poprzez pracę społeczną, jak i świadczenia pieniężne lub rzeczowe, jest ważnym kryterium oceny wniosku, ale nie powinno być ono traktowane jako jedyne. Nie bez znaczenia są także inne kryteria, które mogą być brane

²²⁹ P. Godlewski, *Globalny i lokalny wymiar...*, s. 9–22.

²³⁰ J. Rzeszowski, *Finansowanie klubów sportowych...*, s. 45–59.

pod uwagę, takie jak chociażby sfera, w której zadanie ma być realizowane, liczebność grupy wnoszącej o realizację inicjatywy czy liczba beneficjentów realizowanego zadania. Odnośnie do trybu składania wniosków w ramach inicjatywy lokalnej organ stanowiący powinien przede wszystkim odnieść się do formy wniosku i terminu, w jakim wnioski mają być składane²³¹. Określając formę, należy wskazać elementy, jakie wniosek musi zawierać, tak, aby organ wykonawczy mógł dokonać jego oceny na podstawie szczegółowych kryteriów ustalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. w zakresie wyznaczenia terminu składania wniosków, uwzględniając zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez samorząd terytorialny na podstawie budżetu, najbardziej racjonalnym rozwiązaniem jest jego powiązanie z okresem opracowywania projektu budżetu na rok następny. Pozwoli to organowi wykonawczemu w sposób realistyczny zaplanować wydatki na zadania publiczne realizowane w ramach inicjatywy lokalnej, a także daje gwarancję realizacji tych wniosków, które przez organ wykonawczy zostały zaakceptowane. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego dokonuje oceny wniosku na podstawie szczegółowych kryteriów, uchwalonych wcześniej przez organ stanowiący, oraz bierze pod uwagę jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Jeśli wniosek oceni pozytywnie i uzna, że realizacja wnioskowanego zadania jest potrzebna na danym terenie, zawiera z wnioskodawcą umowę na czas określony o wykonanie inicjatywy lokalnej. Ustawa pozostawia stronom swobodę w kształtowaniu treści tej umowy w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego²³². Biorąc jednak pod uwagę charakter inicjatywy lokalnej, w umowie należy co najmniej określić zadanie publiczne, które w tej formie jest realizowane, oraz uprawnienia i obowiązki stron umowy związane z realizacją tego zadania. w umowie powinny zostać zawarte m.in. postanowienia dotyczące zobowiązań wnioskodawcy w zakresie świadczenia pracy społecznej czy też świadczeń pieniężnych lub rzeczowych oraz zobowiązań samorządu, który może na czas trwania umowy przekazać mieszkańcom rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej oraz zaangażować własne środki służące sfinansowaniu części realizacji zadania

²³¹ I. Kowalska, *Finansowanie inwestycji sportowych w świetle zapisów nowej ustawy o finansach publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług. Sport i rekreacja szansą rozwoju regionu” (2011), s. 429–443.

²³² M. Kogut-Jaworska, *Wdrażanie i monitorowanie...*, s. 375–381.

publicznego. Dokumenty potrzebne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej (np. projekt techniczny, kosztorys, harmonogram prac) opracowują wspólnie organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego i wnioskodawca. Szczegółowy podział obowiązków przy opracowywaniu tych dokumentów również powinien być określony w umowie. w przypadku inicjatywy lokalnej środki finansowe angażowane przez wnioskodawców w wykonanie zadania publicznego przekazywane są na rachunek samorządu²³³. Najczęściej do pełnego zrealizowania zadania konieczne będzie jednoczesne włączenie się jednostki samorządu terytorialnego, w tym w dużym stopniu finansowe. w budżecie na ten cel muszą być zatem zaplanowane odpowiednie wydatki. w odróżnieniu od zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym, w sytuacji podjęcia inicjatywy lokalnej nie ma przepływów finansowych od strony jednostki samorządu terytorialnego do wnioskodawców. Istotą inicjatywy lokalnej jest wspólna realizacja jakiegoś przedsięwzięcia, ważnego dla społeczności lokalnej, która z taką inicjatywą wystąpiła. Dzięki takiej inicjatywie potrzeby społeczności lokalnych mogą być zaspokajane nie tylko szybciej, ale i w szerszym zakresie przy niższym zaangażowaniu środków publicznych.

Konstatując należy wskazać, że zakres prawnych możliwości finansowania rozwoju sportu z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w sposób znaczący został poszerzony w następstwie przeprowadzonych w 2010 r. prac legislacyjnych, w których wyniku uchwalono ustawę o sporcie oraz dokonano istotnej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie kultury fizycznej mogą być realizowane przez własne jednostki organizacyjne bądź przez podmioty zewnętrzne, którym tego rodzaju zadania będą zlecane do wykonania lub które będą współdziałały przy ich wykonywaniu z daną jednostką samorządu terytorialnego²³⁴. Innym rozwiązaniem mającym na celu rozwój sportu i umacnianie jego struktury organizacyjnej, a także ułatwiającym gminom realizację zadań własnych, jest umożliwienie kapitałowego uczestnictwa gminy w klubie sportowym działającym w formie spółki kapitałowej.

²³³ J. Rubiś-Kuleczycka, *Wpływ polityki samorządu lokalnego w zakresie sportu i rekreacji na jakość życia mieszkańców na przykładzie Gminy Polkowice*, „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z Nauk Społecznych” 6 (2013), s. 277–311.

²³⁴ M. Mamearczyk, *Analiza poziomu infrastruktury sportowej w ujęciu lokalnym i regionalnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie / Cracow Review of Economics and Management” 1(973) (2018), s. 97–111.

Charakterystyczne dla zadań własnych jednostek samorządu w dziedzinie kultury fizycznej oraz tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu jest ich zlecenie w szerokim zakresie do wykonania podmiotom zewnętrznym. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego dotyczącego wspierania rozwoju sportu, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Podjęcie tego rodzaju uchwały nie jest jednak obligatoryjne. Jednostka samorządu terytorialnego ma bowiem również inne możliwości prawne realizacji zadań w dziedzinie kultury fizycznej, a przepisy ustawy o sporcie nie naruszają uprawnień tej jednostki do wspierania kultury fizycznej na podstawie przepisów odrębnych. Regulacja przyjęta w ustawie o sporcie służy jedynie rozszerzeniu możliwości wspierania sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w drodze dofinansowanie klubów sportowych nie działających w celu osiągnięcia zysku²³⁵. Dofinansowanie następuje w formie dotacji celowej, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Oznacza to konieczność uwzględnienia tych przepisów przy określaniu przez organ stanowiący warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. w szczególności będą wchodziły w grę przepisy art. 221 ust. 3 i 4 u.o.f.p. dotyczące postanowień umowy będącej podstawą udzielenia dotacji celowej oraz obowiązku określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli zlecanego zadania. Odrębną podstawę prawną do finansowego wspierania sportu z budżetu jednostki samorządu terytorialnego tworzą przepisy art. 221 u.o.f.p. Beneficjentami takiego wsparcia w formie dotacji celowej, przeznaczonej na cele publiczne, mogą być podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, którym jednostka samorządu terytorialnego zleci do wykonania własne zadanie. Jednocześnie na podstawie tych przepisów, w zależności od rodzaju zlecanego zadania, zostały zróżnicowane podstawy prawne dotyczące określenia warunków i trybu postępowania o udzielenie dotacji. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji może nastąpić albo w

²³⁵ P. Chrzanowska, *Rola dotacji celowych...*, s. 17–25.

trybie ustawy o działalności pożytku publicznego w odniesieniu do zadań publicznych określonych w art. 4 tej ustawy, albo w trybie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do innych zadań publicznych, podjętej na podstawie art. 221 ust. 4 u.o.f.p. Wspieranie i upowszechnianie sportu i kultury fizycznej jest jednym z zadań określonych w art. 4 u.o.d.p.p. Oznacza to zatem, że na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych zlecenie zadania i udzielenie dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na wsparcie sportu następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego²³⁶. w sytuacji kiedy jednostka samorządu terytorialnego nie podejmie na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, uchwały w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu, podstawę prawną finansowego wspierania rozwoju sportu będą stanowiły przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego, do których stosowania odsyła ustawa o finansach publicznych. Ze wsparcia na tej podstawie będą mogły korzystać, poza organizacjami pozarządowymi, także m.in. kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Jeżeli natomiast jednostka samorządu terytorialnego stworzy podstawę prawną do finansowania rozwoju sportu na podstawie art. 27 ust.2 ustawy o sporcie, to fakt ten nie wyklucza jednoczesnego stosowania zasad i procedury zlecenia zadań z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej innym niż kluby sportowe podmiotom niedziałającym w celu osiągnięcia zysku i nienależącym do sektora finansów publicznych na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego²³⁷. Ponadto należy zaznaczyć, że wprowadzenie w wyniku nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego możliwości stosowania trybu uproszczonego do zlecenia zadań w sferze kultury fizycznej organizacjom pozarządowym oraz możliwości realizacji takich zadań w formie inicjatywy lokalnej stwarza z jednej strony szansę na łatwiejsze pozyskanie środków publicznych przez te organizacje na

²³⁶ P. Soroka, *Współdziałanie gminy z podmiotami prywatnymi w zakresie działalności sportowej na gruncie Ustawy o gospodarce komunalnej i Ustawy o sporcie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 98 (2014), s. 185–192.

²³⁷ J. Rubiś-Kulezycka, *Wpływ polityki samorządu lokalnego w zakresie sportu zawodniczego na jakość życia mieszkańców na przykładzie Gminy Polkowice*, „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z Nauk Społecznych” 7 (2014), s. 211–228.

realizację ich zadań statutowych, z drugiej – na szybsze i pełniejsze zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych podejmujących inicjatywę lokalną.

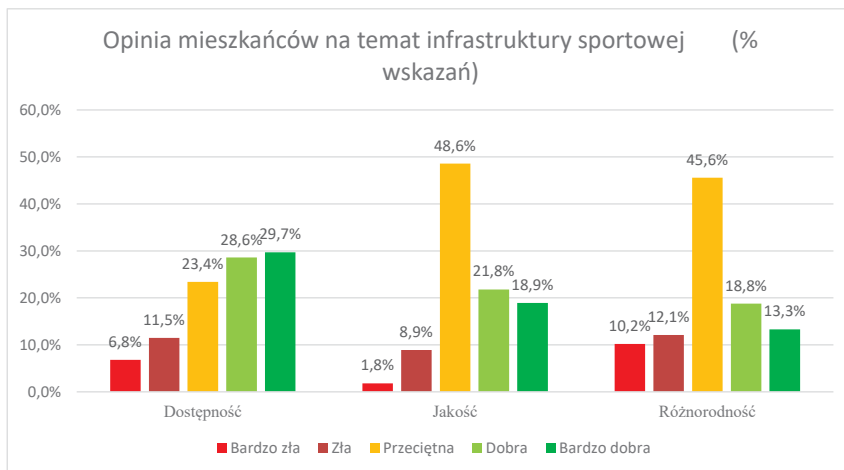
3.5. Wpływ jednostek samorządu terytorialnego na rozwój sportu i kultury fizycznej – wyniki badań ankietowych

W związku z realizacją hipotez badawczych przedstawionych w monografii przeprowadzona została ankieta²³⁸ w formie elektronicznej wśród mieszkańców Polski mająca na celu ocenę dostępności, jakości i różnorodności infrastruktury sportowej. Celem badań ankietowych była również ocena warunków do uprawiania sportu w różnych formach w opinii mieszkańców, a także ocena stopnia dofinansowania zadań w tym zakresie. Ankieta przeprowadzona została w 2021 r. przy użyciu Formularzy Google na grupie 2120 respondentów. Respondenci oceniali dostępność, jakość i różnorodność infrastruktury sportowej w miastach oraz gminach Polski. Respondenci wskazywali także na warunki sprzyjające uprawianiu poszczególnych form sportu.

Wyniki badań ankietowych (rys. 8) wykazały, że opinie mieszkańców na temat infrastruktury sportowej były podzielone. Zdecydowana większość ankietowanych (58,3% respondentów) bardzo dobrze i dobrze oceniło jej dostępność. Około 18% respondentów oceniło źle i bardzo źle dostępność infrastruktury sportowej. Co trzecia osoba uważała, że dostępność miejskiej infrastruktury sportowej była przeciętna. w przypadku cech jakościowych oraz różnorodności tej infrastruktury dominowała ocena przeciętna, którą wyraziło ponad 48% mieszkańców. w przypadku jakości liczba negatywnych ocen przewyższyła liczbę tych pozytywnych. Sytuacja przedstawia się gorzej w przypadku różnorodności infrastruktury sportowej, którą co trzeci respondent ocenił źle i bardzo źle.

²³⁸ Ankieta przeprowadzona została w 2021 r. przy użyciu formularzy Google.

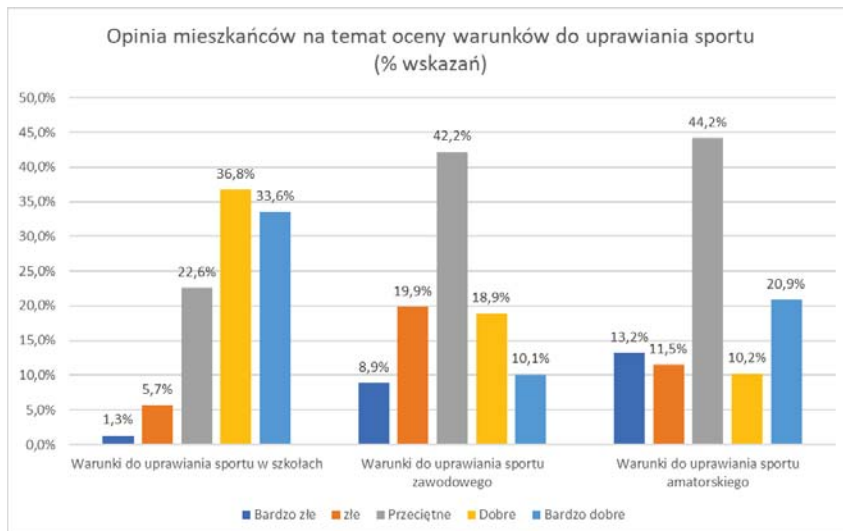
Rys. 8. Opinia mieszkańców na temat oceny stanu infrastruktury sportowej (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej przy użyciu Formularzy Google.

Na rys. 9 przedstawiona została opinia mieszkańców dotycząca warunków do uprawiania sportu w szkołach, sportu zawodowego i sportu amatorskiego. Ponad 70% respondentów oceniło bardzo dobrze i dobrze warunki do uprawiania sportu w szkołach. Mniej niż 40% mieszkańców oceniało warunki do uprawiania sportu w szkołach jako przeciętne. Ponad 40% respondentów oceniło przeciętnie warunki do uprawiania sportu zawodowego i amatorskiego. Ponadto opinie złe i bardzo złe przewyższyły opinie pozytywne. Sytuacja kształtuje się podobnie w przypadku warunków do uprawiania sportu amatorskiego, gdzie mniej niż 30% respondentów oceniało warunki negatywnie. Liczba opinii pozytywnych była najmniejsza w przypadku warunków do uprawiania sportu w celach zarobkowych i stanowiła 16% wszystkich opinii. Ponadto 20% respondentów negatywnie oceniało warunki do uprawiania sportu amatorskiego, a 27% negatywnie oceniło warunki do uprawiania sportu zawodowego.

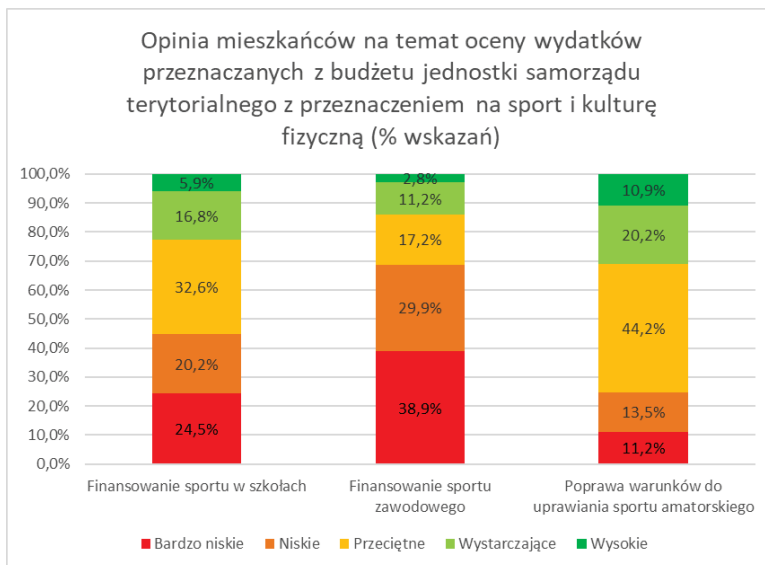
Rys. 9. Warunki do uprawiania sportu w różnych formach w opinii mieszkańców (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej przy użyciu Formularzy Google.

Wzrost wydatków na sport w roku 2020 w stosunku do roku 2016 o ok. 6,2 miliona złotych nie spowodował zadowolenia mieszkańców. Wyniki badań (rys. 10) wykazały, że ponad 71% ankietowanych uważa, iż w przyszłości wydatki te powinny jeszcze bardziej wzrosnąć. Około 17% respondentów twierdzi, że wydatki powinny pozostać na dotychczasowym poziomie, a tylko 10% osób sądzi, że dotychczasowe wydatki były zbyt wysokie i w przyszłości powinno się w mniejszym stopniu wspierać finansowo sport. Ponad 20% respondentów wskazywało, że wydatki na sport w szkołach były wystarczające, 15% respondentów wskazywało wystarczające finansowanie zadań z przeznaczeniem na sport zawodowy, a 31% respondentów na finansowanie sportu amatorskiego.

Rys. 10. Opinia mieszkańców kraju dotycząca wysokości wydatków z budżetu jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej przy użyciu Formularzy Google.

Wyniki badań ankietowych potwierdziły, że sport i kultura fizyczna stanowią istotny czynnik podnoszący jakość życia i poziom zadowolenia społeczeństw. Są to zjawiska powszechne, występujące na całym świecie, których istnienie jest niezbędne dla egzystencji wielu ludzi. Z tego powodu kluczowe jest zwiększanie dostępności, poprawianie jakości, a także dbanie o różnorodność infrastruktury sportowej. Ważną rolę w tym procesie odgrywa samorząd gminny. Poprawne wywiązywanie się gmin z wykonywania zadań własnych, jakimi są sport i kultura fizyczna, wydatnie zwiększa poziom aktywności fizycznej obywateli, a wraz z nim poprawia się ich stan zdrowia. Sport jest też doskonałym narzędziem promocji gminy. Gwarantem efektywnej realizacji zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu jest systematyczne badanie potrzeb mieszkańców, a następnie inteligentne kształtowanie struktury wydatków na budowę, utrzymanie i modernizację obiektów sportowych, dotacje dla klubów, nagrody i stypendia dla najlepszych sportowców czy organizację imprez oraz wspieranie lokalnych inicjatyw. Wyniki badań ankietowych potwierdziły, że poziom dochodów własnych jednostek

samorządu terytorialnego determinuje zakres realizowanych zadań w obszarze sportu i kultury fizycznej. Badanie struktury dochodów i wydatków przeprowadzone dla jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych) wykazało, że wzrost dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego powoduje, iż wzrasta kwota środków, które gmina przekazuje na cele związane z kulturą fizyczną. Ponadto samorząd terytorialny może pozyskiwać środki przekazywane w formie dotacji i dysponować szerokim zasobem bezpośrednich czy pośrednich sposobów wspomagania działalności sportowej i związanych z nią instytucji. Istotny jest wybór odpowiednich kierunków inwestycji w zakresie sportu i infrastruktury sportowej, który zapewnia jak największy stopień zadowolenia ludności. Zwiększenie wydatków na działalność sportową nie zapewni przychylności społeczeństwa, jeśli środki będą wydatkowane w sposób nieprzemyślany.

3.5. Znaczenie sportu i kultury fizycznej w rozwoju regionów i kraju

Rozwój turystyki jest impulsem dynamizującym rozwój społeczno-gospodarczy regionów i całego kraju. Przyczynia się do generowania miejsc pracy, podnoszenia jakości życia lokalnej społeczności, podwyższenia konkurencyjności regionów. Wysoki prestiż w strukturze czynników rozwoju regionu jest wynikiem obecności we wszystkich sferach gospodarowania: produkcji dóbr i usług, podziału, wymiany oraz konsumpcji. Wpływa korzystnie na wzrost gospodarczy, jest kołem zamachowym rozwoju regionalnego.

Zjawisko sportu i turystyki może być rozpatrywane w aspektach społeczno-kulturowym oraz ekonomicznym. Pojęcie to można definiować z punktu widzenia nauk humanistycznych jako proces społeczny kładący nacisk na rozwój osobowości człowieka, który powinien być istotnym motywem turystyki. Podejście takie nakazuje, aby wszystkie zjawiska czasowej i dobrowolnej podróży, które są związane ze zmianami w środowisku i rytmie życia, odnosiły się do osobistych kontaktów z naturalnymi, kulturowymi i społecznymi walorami odwiedzanego obszaru. w definicjach formułowanych przez ekonomistów akcentuje się sprawy przemieszczania, czasowości zmiany miejsca pobytu, niezarobkowania oraz w różnym zakresie specyficzne cele turystyki. Pod względem wymienionych kryteriów definicje te wyczerpują tradycyjne pojęcie ruchu turystycznego. Wiadomo jednak, że turystyka jest zjawiskiem znacznie szerszym niż ruch turystyczny. Rozpatrując turystykę w kategoriach rynkowych, dwa jej składniki można porównać do podstawowych zjawisk rynkowych. Funkcję popytu pełni tu

ruch turystyczny, natomiast funkcję podaży – sfera obsługi ruchu turystycznego, oparta na środkach materialnych i organizacyjnych, tworzących szeroko rozumianą gospodarkę turystyczną. Region jest wyodrębnionym obszarem na zasadzie jednorodności cech środowiska fizyczno-geograficznego oraz wewnętrznych powiązań usługowych. Tak sformułowana definicja oczywiście może budzić wiele zastrzeżeń. Istnieje wiele różnych definicji regionu, więc uwagę skupiono tylko na pewnych cechach wspólnych. Region to część przestrzeni, na ogół użytkowanej przez człowieka, czyli fragment większej całości. Obszar ten często jest trudny do wydzielenia i określenia. Region w gospodarce przestrzennej jest obszarem, w którym charakter części składowych i relacji przestrzennych tworzy pewną jednolitą lub spójną całość. Całość ta jest wyodrębniona z większego obszaru za pomocą specyficznych kryteriów i jest spójna tylko w zakresie tych kryteriów²³⁹. Można wyróżnić trzy główne typy regionów²⁴⁰:

1. Regiony administracyjne – kryterium ich wyodrębnienia jest miejsce w strukturze administracyjnej.

2. Regiony funkcjonalne – cechują się wyraźną funkcją główną. Przykładem są regiony turystyczne, rolnicze, przemysłowe, surowcowe. Region turystyczny to obszar o jednorodnych cechach środowiska geograficznego, walorach turystycznych i istniejącej bazie turystycznej, dostępny komunikacyjnie, pełniący istotną funkcję turystyczną²⁴¹.

3. Regiony ekonomiczne – regiony podlegające badaniom lub będące narzędziem działania społeczno-gospodarczego. Rozwój regionalny to pojęcie wieloaspektowe, dotyczące przede wszystkim wzrostu potencjału gospodarczego regionu, poprawy życia jego mieszkańców i konkurencyjności. Rozwój regionalny jest stymulowany za pomocą mechanizmu rynkowego, a ponadto wynika ze świadomej działalności publicznych podmiotów tworzących politykę regionalną. Cele społeczne, gospodarcze i przestrzenne muszą być akceptowane przez lokalną społeczność²⁴².

²³⁹ P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Poznań 2008, s. 89.

²⁴⁰ E. Szafranek, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 32 (2015), s. 81–94.

²⁴¹ P. Churski, *Spójność a przestrzeń – dylematy polityki regionalnej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 15 (2011), s. 99–108.

²⁴² K. Heffner, K. Gibas, *Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych w Polsce*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Łódź 2013.

Immanentną cechą regionów są silne powiązania między wszystkimi elementami i funkcjami regionu zapewniające mu wewnętrzną spójność²⁴³. Regiony turystyczne powstają przede wszystkim na obszarach będących celem turystycznych podróży długookresowych, najczęściej o charakterze urlopowym lub wakacyjnym. w tych regionach dominuje funkcja turystyczna, wyraźnie widoczny jest jej wpływ na środowisko przyrodnicze i społeczno-ekonomiczne²⁴⁴. Kształtowanie regionów turystycznych jest procesem dynamicznym i zmiennym w czasie, silnie uzależnionym od aktualnego systemu wartości społeczeństw i ich preferencji²⁴⁵. Turystyka nie rozwija się samoistnie, jest częścią procesów rozwoju lokalnego i regionalnego²⁴⁶. Regiony turystyczne są również klasyfikowane według następujących kryteriów:

- typu środowiska przyrodniczego (regiony nadmorskie, górskie);
- typu środowiska kulturowego (regiony turystyki krajoznawczej, pątniczej);
- położenia geograficznego (region Pacyfiku, regiony alpejskie);
- wielkości (regiony turystyki masowej i alternatywnej);
- sposobu organizacji ruchu turystycznego (regiony turystyki zorganizowanej i niezorganizowanej);
- sposobu wykorzystania środowiska przyrodniczego (regiony turystyki kajakowej, sportów zimowych);
- formy przestrzennej (punktowe, liniowe, powierzchniowe);
- charakteru ruchu turystycznego (wyspecjalizowane, wielofunkcyjne);
- położenia względem miejsc emisji ruchu turystycznego (metropolitalne, peryferyjne)²⁴⁷.

Rozwój społeczno – gospodarczy kraju uzależniony jest od wielu czynników określanych jako egzo i endogeniczne. w grupie czynników endogenicznych wymieniany jest sport i

²⁴³ W. Budner, *Podmiotowość regionów a polityka i rozwój regionalny. Kontekst polski i europejski*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum” 8(3) (2009), s. 5–17.

²⁴⁴ K. Małachowski, *Znaczenie sportu i rekreacji w strategii rozwoju Szczecina*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług. Sport i rekreacja szansą rozwoju regionu” (2011), s. 487–498.

²⁴⁵ P. Godlewski, *Globalny i lokalny wymiar...*, s. 9–22.

²⁴⁶ A. Cudowska-Sojko, *Rola turystyki w rozwoju regionu...*, s. 23–33.

²⁴⁷ P. Kuźbik, *Przemiany społeczno-demograficzne podstawą rozwoju sportu i rekreacji na przykładzie Belchatowa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług. Sport i rekreacja a wyzwania współczesnej cywilizacji” (2011), s. 65–75.

turystyka jako impuls dynamizujący rozwój społeczno- ekonomiczny regionów i kraju. Sport i turystyka przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy, podnoszenia jakości życia lokalnych społeczności, podwyższania konkurencyjności regionów i kraju. Jednocześnie sport i turystyka przyczyniają się do odkrywania najcenniejszych zasobów kulturowych i środowiskowych, których eksponowanie poprawia wewnętrzny i zewnętrzny wizerunek kraju, regionów oraz miejscowości. Analizując znaczenie sportu i kultury fizycznej dla regionu, można je traktować jako jego specjalizację, jedną z ról lub czynności społeczno-gospodarczych, które w nim odgrywa. w tym kontekście mówimy o sporcie i turystyce jako funkcji społeczno-gospodarczej regionu związanej z obsługą turystów i którą region pełni w systemie gospodarki krajowej, a także o skutkach i konsekwencjach tej działalności dla struktury przestrzennej i życia gospodarczego regionu²⁴⁸. Z ekonomicznego punktu widzenia region turystyczny może być traktowany jako przestrzeń spotkania popytu i podaży turystycznej. Poszczególne cechy popytu i podaży turystycznej oddziałują na siebie, tworząc syntetyczny obraz gospodarki turystycznej. w regionach turystycznych dochodzi do zderzenia mobilności popytu turystycznego z koncentracją przestrzenną podaży. Ruch turystyczny kieruje się do ściśle określonych miejsc, w których występują naturalne i antropogeniczne walory turystyczne, stanowiące główną siłę przyciągania turystów oraz decydujące o rozmieszczeniu obiektów turystycznych. Popyt zgłaszany przez turystów przybywających do danego regionu jest łączny, czyli występuje w formie nie jednej potrzeby, ale wiązki potrzeb na cały pakiet dóbr i usług. Potrzeby te pojawiają się lawinowo, jedna potrzeba generuje kolejną. Pełne zaspokojenie popytu zgłaszanego przez turystów wymaga współistnienia i współdziałania wielu jednostkowych dóbr i usług wytwarzanych przez różnych producentów. Cała gospodarka turystyczna ma charakter heterogeniczny i komplementarny. Podmioty funkcjonujące w regionie można podzielić na następujące grupy:

- przedsiębiorstwa *sensu stricto* turystyczne (przewoźnicy, biura podróży, hotelarze, gastronomia);
- podmioty zorientowane na turystę (pamiątkarstwo, wyposażenie turystyczne i sportowe);

²⁴⁸ P. Godlewski, *Globalny i lokalny wymiar...*, s. 9–22.

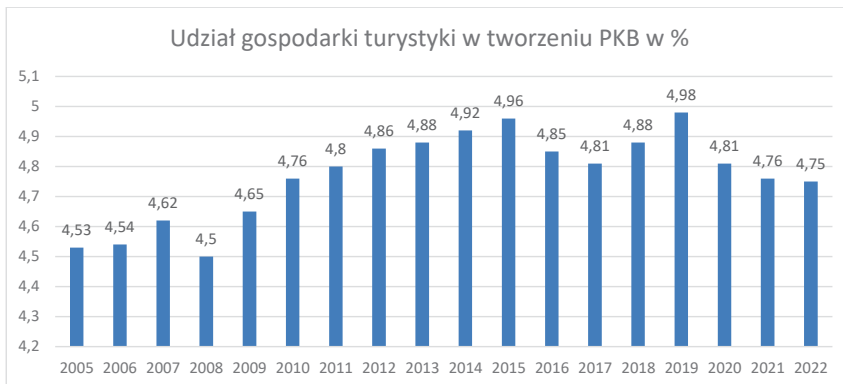
- podmioty pośrednio uzależnione od popytu turystycznego (świadczące usługi finansowe, marketingowe, rolnictwo itp.).

Popyt turystów jest, jak wspomniano, kompleksowy, ale również niejednorodny i bogaty pod względem motywów podróży oraz form aktywności turystycznej podejmowanych w regionie przez turystów. Każdy turysta ma wpływ na podaż turystyczną, a „produkt” jest „szyty na miarę potrzeb konsumenta”. Uwarunkowania te przyczyniają się do rozproszenia podaży turystycznej (przykładem jest zróżnicowanie obiektów noclegowych). Wahaniami czasowe popytu i nieelastyczność podaży sprawiają, że gospodarka turystyczna jest niestabilna i wiąże się z ryzykiem. Na gospodarkę turystyczną w regionie duży wpływ ma globalny charakter popytu. Wszystkie regiony turystyczne, niezależnie od ich lokalizacji, funkcjonują obecnie na rynku światowym. Możliwości rozwojowe i potencjał konkurencyjny regionów są wyznaczone przez ich zdolność do dostosowywania się do procesów o charakterze ekonomicznym, społeczno-kulturowym, politycznym i technologicznym mających zasięg ogólnosiwiatowy. Wspólną cechą popytu i podaży w turystyce jest jednoczesny moment konsumpcji i wytworzenia produktu turystycznego. Turyści są zatem świadkami procesów produkcji regionalnego produktu turystycznego.

Wpływ na rozwój regionów jest zwykle szeroki i wieloaspektowy. Warto jednak zwrócić uwagę, że te cechy turystyki, które decydują o jej szerokim wpływie na gospodarkę regionu, powodują, iż jest on trudny do zmierzenia i jednoznacznej oceny.

Rozwój sportu i turystyki to istotny obszar przyczyniający się do rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów i kraju mierzonego jego udziałem w tworzeniu PKB. Sport i turystyka to nowe miejsca pracy, ograniczanie bezrobocia, wzrost dochodów, a tym samym podniesienie konkurencyjności regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji. Rozwój sportu i turystyki stanowi ważne zadanie poszczególnych regionów i został uwzględniony w strategiach jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie sport i turystyka przyczyniają się do odkrywania najcenniejszych zasobów kulturowych i środowiskowych, których eksponowanie poprawia wewnętrzny i zewnętrzny wizerunek kraju, regionów oraz miejscowości (rys. 11).

Rys. 11. Udział sportu i gospodarki turystycznej w tworzeniu PKB (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.gus.gov.pl, Bank Danych Lokalnych.

Rozpatrując pozytywny wpływ sportu i turystyki na rozwój gospodarczy regionu, należy uwzględnić kilka aspektów:

1. Turyści odwiedzający dany region zgłaszają popyt na określone dobra i usługi, przywożą i wydają pieniądze. Pieniądze te są przychodami nie tylko turystycznych podmiotów danego regionu. Pierwszymi beneficjentami są podmioty gospodarcze świadczące usługi bezpośrednio turystom. Pieniądze te są rozdysponowywane m.in. na wynagrodzenia pracowników oraz zakupy dóbr i usług niezbędnych do prowadzenia dalszej działalności, co powoduje wzrost dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w formie wpływów z podatków.

2. Wzrastający ruch turystyczny w regionie pobudza lokalny rynek pracy. Powoduje powstawanie nowych miejsc pracy oraz dywersyfikację zawodową. Wzrost popytu turystycznego, a następnie konsumpcyjnego, produkcyjnego i inwestycyjnego mieszkańców regionu kreuje dodatkową działalność i zatrudnienie, nie tylko w sferze obsługi ruchu turystycznego, lecz także w innych rodzajach działalności. Wraz z rozwojem funkcji turystycznej zmienia się struktura zawodowa w regionie, następuje tak zwana serwicyzacja.

3. Rozwój turystyki prowadzi do ożywienia inwestycyjnego, którego konsekwencją jest napływ kapitału spoza regionu, w wielu wypadkach z zagranicy. Widać to wyraźnie na przykładzie rozwoju turystyki biznesowej oraz obecności globalnych sieci hotelowych w regionie.

4. Rozwój funkcji turystycznej prowadzi do rozbudowy infrastruktury technicznej, komunikacyjnej, a także rozwoju usług społecznych w regionie. Tu również widoczny jest wzrost inwestycji. Turysta oczekuje zaspokojenia swych potrzeb, wymaga, by urządzenia i obiekty funkcjonowały prawidłowo. Rozwój turystyki w regionie ma wpływ na jego ogólny wizerunek, który odnosi się do wszystkich aspektów jego funkcjonowania, a tym samym skierowany jest do szerszego grona osób niż tylko turyści i wypoczywający²⁴⁹. Wpływ sportu i turystyki na gospodarkę regionu przedstawia tab. 7.

Tabela. 7. Wpływ sportu i turystyki na gospodarkę regionu

Pozytywny wpływ	Negatywny wpływ
<p>Napływ środków pieniężnych</p> <ul style="list-style-type: none"> - wzrost zatrudnienia i rozwój przedsiębiorczości - stymulacja inwestycji i napływu kapitału - rozbudowa infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i społecznej - atrakcyjny wizerunek regionu 	<p>Wzrost cen</p> <ul style="list-style-type: none"> - hamowanie rozwoju innych rodzajów aktywności gospodarczej – alternatywny koszt rozwoju - przeinwestowanie, przeciążenie infrastruktury, komercjalizacja - ryzyko rozwoju zależnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Wankiewicz, *Wizja rozwoju sportu...*, s. 351–363.

Należy jednak wskazać także negatywne zjawiska związane z rozwojem turystyki w regionie. Degradacja zasobów turystycznych przez turystykę może doprowadzić do zniszczenia podstaw rozwoju tej dziedziny. Podobnie jak w przypadku czynników decydujących o rozwoju w ogóle, nie chodzi o kwestie związane z zasobem jako takim, ale o zdolność do jego wykorzystania na potrzeby rozwoju regionu. w dużej mierze chodzi o umiejętność wykreowania walorów turystycznych, ale niestety jest to utrudnione z powodu braku infrastruktury i produktu oraz problemów ze współpracą różnego rodzaju podmiotów w danym regionie. Obecnie uznaje się, że turystyka przez generowanie miejsc pracy i dochodów, stymulowanie inwestycji, wiedzy ekologicznej i kulturowej, dbanie o szeroko pojęte zdrowie społeczne pretenduje do miana czynnika o ogromnym znaczeniu dla rozwoju poszczególnych regionów.

²⁴⁹ A. Balińska, J. Zawadka, *Znaczenie agroturystyki w rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 102 (2013), s. 127–143.

Rozdział 4

Finansowanie sportu i infrastruktury sportowej ze środków publicznych budżetu państwa przez organy władzy państwowej

4.1. Zasady dofinansowania sportu i kultury fizycznej ze środków budżetu państwa

Organem władzy wykonawczej centralnej jest minister sportu i turystyki, a poprzednio minister sportu / minister kultury, dziedzictwa narodowego i sportu. w myśl art. 15 pkt 1–3 ustawy o działach administracji rządowej dział administracji rządowej kultura fizyczna obejmuje sprawy sportu, wychowania fizycznego i rehabilitacji ruchowej. Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki²⁵⁰ kierował on działem administracji rządowej „kultura fizyczna”. Stosownie do § 1 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu²⁵¹ utworzono Ministerstwo Sportu w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Sportu i Turystyki. Ministerstwo Sportu zostało zniesione z dniem 1 marca 2021 r. na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Sportu²⁵². Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu zostało utworzone 1 marca 2021 r.²⁵³, 26 października 2021 r. utworzono Ministerstwo Sportu i Turystyki²⁵⁴. Do 14 listopada 2019 r. ww. działem administracji rządowej kierował minister sportu i turystyki, od 15 listopada 2019 r. – minister sportu, zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu²⁵⁵, na mocy którego minister sportu kierował działem „kultura fizyczna” od 15 listopada

²⁵⁰ Dz.U. poz. 2318. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 15 listopada 2019 r.

²⁵¹ Dz.U. poz. 2292. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 21 listopada 2019 r. z mocą od 15 listopada 2019 r.

²⁵² Dz.U. poz. 359.

²⁵³ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (Dz.U. poz. 360). Rozporządzenie utraciło moc z dniem 26 października 2021 r.

²⁵⁴ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu i Turystyki (Dz.U. poz. 1953). Rozporządzenie weszło w życie z dniem 26 października 2021 r.

²⁵⁵ Dz.U. poz. 2253.

do 5 grudnia 2019 r. (kiedy z mocą wsteczną weszło w życie Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu²⁵⁶), od 6 października 2020 r. minister kultury, dziedzictwa narodowego i sportu (§ 1 ust. 2 pkt. 1 i 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu²⁵⁷), a od 26 października 2021 r. minister sportu i turystyki (§ 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki²⁵⁸).

Zgodnie z art. 68 ust. 5 Konstytucji RP²⁵⁹ władze publiczne wspierają rozwój sportu i kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Zasady uprawiania i organizowania sportu określono w ustawie o sporcie. Przepisy tej ustawy określają także zasady wspierania działań na rzecz sportu poprzez organy władzy publicznej. w ustawie o sporcie podana została definicja sportu (art. 2 ust. 1 ww. ustawy).

W rozwiniętych społeczeństwach sport stał się dobrem powszechnym, dostępnym w różnych formach stosownie do możliwości i zainteresowań obywatela. w Polsce podobnie jak w pozostałych państwach członkowskich UE najważniejsze zadania w zakresie finansowania sportu należą do organów władzy publicznej szczebla centralnego, szczególnie właściwego ministra właściwego ds. sportu i kultury fizycznej. Zadaniem ministra ds. sportu jest opracowywanie programów wspierających sport i infrastrukturę sportową, a także rozdział środków zaplanowanych w budżecie państwa z przeznaczeniem na realizację inwestycji sportowych, jak i też dofinansowanie organizacji sportowych. w związku z realizacją zadań w zakresie sportu minister właściwy ds. sportu i kultury fizycznej opracował program rządowy pt. Sportowa Polska²⁶⁰ mający na celu wspieranie finansowe zadań własnych gminy w zakresie sportu realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Podstawowym założeniem programu Sportowa Polska stanowiącym program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej

²⁵⁶ Dz.U. poz. 2380.

²⁵⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 970.

²⁵⁸ Dz.U. poz. 1946.

²⁵⁹ Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.

²⁶⁰ § 5 rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz.U. poz. 1638, ze zm.).

(edycje 2018–2021, edycja 2022, edycja 2023) jest wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych na terenie całego kraju. Celem programu Sportowa Polska – Program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej jest wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych na terenie całego kraju. Dofinansowaniem objęte zostały obiekty ogólnodostępne, umożliwiające masowe uprawianie sportu. Wyniki badań²⁶¹ wykazały, że wykorzystane środki publiczne z przeznaczeniem na realizację założeń programu Sportowa Polska przyczyniły się do poprawy infrastruktury sportowej w szkołach, lecz także przeznaczonej dla społeczności lokalnej w formie urządzeń sportowych ogólnie dostępnych.

W ujęciu mniej formalnym sport można określić jako część kultury współczesnego społeczeństwa obejmującą dobrowolną działalność, której celem jest zwiększanie sprawności fizycznej oraz ekspozycja tej sprawności przez udział w rozgrywkach, zawodach, pokazach. Można tu wyodrębnić trzy podstawowe obszary:

- sport dla wszystkich,
- sport wyczynowy,
- sport osób niepełnosprawnych.

Sport powszechny, najczęściej identyfikowany przez obywateli z zadaniami jednostek samorządu terytorialnego, to pewien ciąg ofert dla różnych grup wiekowych i zawodowych tworzących względnie spójną koncepcję edukacji zdrowotnej i form spędzania wolnego czasu, której podstawą jest systematyczna aktywność fizyczna²⁶². Artykuł 27 cytowanej ustawy o sporcie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu. Zadania związane z rozwojem sportu stanowią bowiem zadanie własne samorządów. Organ będący jednostką samorządu terytorialnego może określić w drodze uchwały warunki i tryb finansowania zadania własnego, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który zamierza osiągnąć ta jednostka. Potrzeby społeczne w zakresie rozwoju sportu i rekreacji są niewspółmierne do posiadanych środków jednostek samorządu terytorialnego. w związku z powyższym wystąpienia z wnioskami o dofinansowanie

²⁶¹ www.nik.gov.pl.

²⁶² A. Sznajder, *Charakterystyka rynku...*, s. 45–65.

działalności sportowej świadczą nie tylko o skali potrzeb, lecz także o stopniowych zmianach w świadomości społecznej²⁶³. Zdrowy, aktywny wypoczynek i rekreacja zaczynają być traktowane na równi z dobrami materialnymi czy konsumpcyjnymi. w procesie finansowania tego typu inwestycji należy uwzględniać zapisy ustawy o finansach publicznych.

Niniejszy rozdział przedstawia podstawowe zasady i zakres finansowania sportu i kultury fizycznej ze środków budżetu państwa. Opisano założenia programu rządowego Sportowa Polska oraz stopień jego realizacji w Polsce w latach 2018–2022. w art. 29 u.o.s. sprecyzowano możliwości wspierania sportu z budżetu państwa przez organy władzy publicznej. Sport może być dofinansowany przez:

a) właściwego ministra do spraw kultury fizycznej – organizowanie, uprawianie i promocja sport;

b) właściwego ministra do spraw edukacji i do spraw szkolnictwa wyższego – wspieranie finansowo sportu w środowisku szkolnym i akademickim;

c) ministra obrony narodowej oraz ministra spraw wewnętrznych i administracji publicznej – wspieranie finansowo rozwoju sportu w podległych im jednostkach organizacyjnych;

d) ministra właściwego do spraw zdrowia – koszty opieki medycznej nad zawodnikami kadry narodowej w sportach olimpijskich i paraolimpijskich, sposób opieki medycznej nad zawodnikami uprawiającymi sport w różnych dyscyplinach sportowych, z uwzględnieniem specyfiki współzawodnictwa, kosztów wydania orzeczeń lekarskich;

e) Totalizator Sportowy – odgrywa główną rolę w finansowaniu polskiego sportu, ponieważ przekazuje środki na rozwój sportu dzieci i młodzieży oraz przeznaczają poważne kwoty na budowę obiektów sportowych.

Ministerstwo Sportu, pomimo że ma szerokie możliwości finansowania, to wykonuje swoje zadania jako formę dofinansowania sportu oraz jego organizacji i promocji²⁶⁴. Działania te mają przede wszystkim wspierać już podjęte inicjatywy, a nie proponowanie nowych. Możliwości wydatkowania środków publicznych przez właściwego ministra są unormowane w

²⁶³ Ministerstwo Sportu, *Strategia rozwoju sportu w Polsce do roku 2015*, Warszawa 2007.

²⁶⁴ M. Arczewska, *Diagnoza potrzeb i oczekiwań dotyczących form i zakresu współpracy Ministerstwa Sportu i Turystyki z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2021.

art. 29 ust. 1 u.o.s. Pomimo że ustawa ta umożliwia dofinansowywanie zadań w dziedzinie sportu, to jednak decyzje te u.o.s.;

- ustawy ustrojowe: Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu i Turystyki;

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki;

- ustawy budżetowej w dziale „kultura fizyczna i turystyka”;

- inne przepisy ustawy o sporcie, które umożliwiają wspieranie sportu innym ministrom (edukacji narodowej, szkolnictwa wyższego, obrony narodowej i spraw wewnętrznych). Dofinansowanie sportu w Polsce ma na celu wspieranie sportowców prezentujących wysoki poziom sportowy (olimpijczyków, potencjalnych olimpijczyków, reprezentantów Polski na arenie międzynarodowej – igrzyska olimpijskie, paraolimpijskie, mistrzostwa świata i Europy²⁶⁵). Równie ważne jest wspieranie sportu młodzieżowego w ramach ogólnopolskich olimpiad młodzieży, sportu powszechnego dofinansowanego z zadań Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla uczniów różnych typów szkół. Ważnym działaniem jest wspieranie sportu osób niepełnosprawnych.

Redystrybucja środków jest rozproszona, ponieważ obejmuje wiele obszarów działania, takich jak:

a) sport kwalifikowany – zadania są dofinansowane przez polskie związki sportowe i ogólnopolskie stowarzyszenia sportowe; środki są przeznaczane na stypendia dla zawodników, nagrody oraz na finansowanie działalności sportowej zawodników na najwyższym poziomie sportowym;

b) sport młodzieżowy – obejmuje dofinansowanie zadań w ramach ogólnopolskich olimpiad młodzieży;

c) sport powszechny – dofinansowanie zadań w ramach dotacji budżetowych z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla uczniów;

²⁶⁵ Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Program rozwoju turystyki do 2020 roku*, Warszawa 2015, s. 42.

d) sport osób niepełnosprawnych – dofinansowanie zadań związanych ze świadczeniami paraolimpijskimi oraz stypendiami i nagrodami dla zawodników;

e) kształcenie i doskonalenie kadr – środki finansowe przeznaczone na szkolenie kadr w zakresie kultury fizycznej i na wydawnictwa;

f) inwestycje sportowe – dofinansowanie budowy infrastruktury sportowej;

g) związki sportowe i organizacje sportowe – dofinansowanie działalności związków sportowych w poszczególnych dyscyplinach sportowych;

h) szkoły mistrzostwa sportowego – dofinansowanie tych szkół jest częścią realizacji celów Ministerstwa Sportu i Turystyki i jego polityki szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo, w którym są objęci szkoleniem zawodnicy wskazani przez poszczególne związki sportowe.

Reasumując, należy stwierdzić, że mimo uchwalenia ustawy o sporcie oraz uproszczeniu formy i trybu wspierania sportu przez organy władzy publicznej należy dążyć do łączenia środków finansowych w celu zmaksymalizowania efektów wynikających z nakładów finansowych.

4.2. Formy i zakres wsparcia sportu przez władze publiczne szczebla centralnego

Zgodnie z ustawą o sporcie podstawowym organem władzy publicznej w Polsce wspierającym rozwój sportu jest minister właściwy do spraw sportu i kultury fizycznej. Przepisy ustawy o sporcie (art. 29) wskazują, że minister ds. sportu jest upoważniony do dofinansowywania każdego zadania związanego ze sportem, które będzie polegać na jego uprawianiu, organizowaniu oraz promocji. Termin „promocja” w znaczeniu ustawowym oznacza każde działanie zmierzające do zwiększenia popularności wybranej dziedziny sportu, w szczególności organizowania imprez sportowych itp. Minister ds. sportu może zastosować dofinansowywanie doraźne – np. obejmując jedno konkretne wydarzenie sportowe – lub dofinansowanie może mieć charakter trwały, np. cykliczne inicjatywy związane z promocją sportu²⁶⁶. Minister właściwy ds. sportu ma jedynie „dofinansować” część środków finansowych,

²⁶⁶ M. Piątkowska, S. Gocłowska, *Rola polityki krajowej...*, s. 11–20.

lecz nie może sfinansować 100% kosztów planowanego przedsięwzięcia związanego z zapewnieniem warunków organizacyjnych, ekonomicznych i technicznych do szkolenia sportowego w zakresie obejmującym bieżące utrzymanie obiektów sportowych i zarządzanie nimi, przygotowania kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich, igrzyskach paraolimpijskich, igrzyskach głuchych, mistrzostwach świata lub mistrzostwach Europy²⁶⁷. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania oraz minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego mogą wspierać, w tym finansowo, rozwój sportu odpowiednio w środowisku szkolnym i akademickim. Wynika z tego, że minister właściwy do spraw oświaty i szkolnictwa wyższego może wspierać – w każdy przewidziany prawem sposób, w tym również finansowy – rozwój sportu w środowiskach właściwych dla zakresu ich działalności. Podobnie sytuacja występuje w przypadku Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra właściwego do spraw wewnętrznych, które to organy mogą wspierać i promować rozwój sportu, w tym finansowo. Podkreślenia wymaga fakt, że mogą to robić jedynie w jednostkach organizacyjnych służb im podległych lub nadzorowanych przez nich. Należy zwrócić uwagę na aspekt zastosowanej terminologii: „podległość” konkretnej jednostki organizacyjnej danemu ministrowi jest pojęciem zdecydowanie bardziej ścisłym niż jedynie sprawowany „nadzór” nad działalnością jednostki. Wspieranie zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o sporcie może przybrać różne przejawy. Może być to wsparcie finansowe, lecz również organizacyjne, szkoleniowe, logistyczne itp. w ramach wspierania sportu z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia, są finansowane koszty opieki medycznej nad zawodnikami zakwalifikowanymi do kadry narodowej w sportach olimpijskich, paraolimpijskich i igrzysk głuchych. w aktualnym stanie prawnym wszelkie koszty opieki medycznej nad zawodnikami zakwalifikowanymi do kadry narodowej w sportach olimpijskich i paraolimpijskich są finansowane w całości ze środków budżetu państwa. Należy dodać, że terminy „sporty olimpijskie” oraz „sporty paraolimpijskie” są terminami otwartymi i praktycznie co cztery lata, przy okazji kolejnych igrzysk olimpijskich oraz igrzysk paraolimpijskich, ich zakres znaczeniowy ulega zmianie (jedne sporty otrzymują, a inne tracą status „sportów olimpijskich”). Zatem zmianie ulegać będzie także zakres znaczeniowy tych pojęć.

²⁶⁷ B. Wankiewicz, *Wpływ sportu...*, s. 413–427.

Z treści art. 32 ustawy o sporcie wynika, że minister właściwy do spraw sportu i kultury fizycznej może przyznać stypendium sportowe członkowi kadry narodowej za osiągnięte wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym na okres do 24 miesięcy. Istnieją jednak warunki, które sportowiec musi spełnić, należy do nich m.in. pisemne zobowiązanie się do realizacji programu przygotowań do igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich lub igrzysk głuchych albo programu przygotowań do mistrzostw świata lub mistrzostw Europy, opracowanego przez właściwy polski związek sportowy, oraz do udziału w tych zawodach. Ten sam minister decyduje o przyznaniu, wstrzymaniu, bądź odebraniu stypendium sportowego na wniosek polskiego związku sportowego. Wysokość przyznanego stypendium może wynosić maksymalnie 5,5-krotność kwoty podstawowej, czyli 2300 zł, i jest ono przyznawane w 3 kategoriach wiekowych: seniorach, młodzieżowcach i juniorach. Ustawa zastrzega, że można pobierać tylko jedno stypendium w danym okresie. Stypendium sportowe może być przyznane członkowi kadry narodowej, który uczestniczył:

- we współzawodnictwie sportowym objętym programem igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich lub igrzysk głuchych, jeżeli w igrzyskach olimpijskich, igrzyskach paraolimpijskich lub igrzyskach głuchych zajął miejsce od pierwszego do ósmego;

- w mistrzostwach świata, w kategorii seniorów, zajął miejsce od pierwszego do ósmego;
- w mistrzostwach Europy, w kategorii seniorów, zajął miejsce od pierwszego do ósmego;
- uzyskał kwalifikację olimpijską, paraolimpijską lub do igrzysk głuchych;
- w mistrzostwach świata, w kategorii młodzieżowców, zajął miejsce od pierwszego do szóstego w mistrzostwach Europy, w kategorii młodzieżowców, zajął miejsce od pierwszego do szóstego;

- w mistrzostwach świata, w kategorii juniorów, zajął miejsce od pierwszego do trzeciego;

- w mistrzostwach Europy, w kategorii juniorów, zajął miejsce od pierwszego do trzeciego. Ponadto zgodnie z ustawą stypendium sportowe może być przyznane członkowi kadry narodowej, który uczestniczył we współzawodnictwie sportowym nieobjętym programem igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich lub igrzysk głuchych, jeżeli:

- w mistrzostwach świata, w kategorii seniorów, zajął miejsce od pierwszego do trzeciego;

- w mistrzostwach Europy, w kategorii seniorów, zajął miejsce od pierwszego do trzeciego. Jednak istnieją jeszcze inne zasady określające przyznawanie stypendium, odnoszą

się one do rodzaju zawodów sportowych i liczby zawodników biorących w nich udział, są szczegółowo omówione w art. 32 ust. 1h–1k ustawy o sporcie. Członkowie kadry narodowej mogą mieć wstrzymaną wypłatę stypendium, jeśli zaniedbują realizację programu przygotowań, a nawet mogą być pozbawieni stypendium w sytuacji, gdy nie realizują programu przygotowań lub utracili zdolność do uprawiania sportu na dłużej niż 6 miesięcy, co musi zostać potwierdzone orzeczeniem lekarskim przez lekarza posiadającego odpowiednią kwalifikację. Sportowiec zostaje pozbawiony stypendium w przypadku, kiedy odmówi udziału w zawodach. Od zasad tych wyjątek stanowi okres ciąży, w tym przypadku członkini kadry narodowej otrzymuje pełną kwotę stypendium, natomiast przez 6 miesięcy po urodzeniu dziecka otrzymuje 50% uposażenia.

Współczesne państwo, dzięki stosowaniu dostępnych instrumentów prawnych i finansowych, stymuluje lub wymusza pewne zachowania obywateli i podmiotów gospodarczych. Jego ingerencja w sferę gospodarki, faworyzująca określone grono przedsiębiorstw względem innych przedsiębiorstw, jest groźna i powinna być ściśle kontrolowana. Czym jest pomoc publiczna w zakresie sportu? Definiuje się ją jako ingerencję instytucji państwowych poprzez przyznanie pojedynczemu podmiotowi gospodarczemu bądź grupie podmiotów wsparcia w jakiegokolwiek formie, dotyczy to również przywilejowania pewnego podmiotu przez instytucje prawne względem innych podmiotów (w szczególności mogą być to: indywidualne zwolnienia podatkowe, gwarancje rządowe, monopol, itp.). w Polsce i w Unii Europejskiej obowiązuje zakaz udzielania pomocy publicznej, lecz istnieje szereg wyjątków od zakazu jej stosowania. Jednym z takich wyjątków jest pomoc finansowa udzielana przez jednostki samorządu terytorialnego na tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu w ramach realizacji zadania własnego, wynikającego z art. 27 ustawy o sporcie.

Istnieją inne wyłączenia z zakazu pomocy publicznej, należą do nich m.in. te, które służą realizacji celów ukierunkowanych na udzielanie pomocy regionalnej, horyzontalnej i sektorowej. Pomoc regionalna przede wszystkim służy zniwelowaniu różnic i nierówności pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego w różnych obszarach kraju. Pomoc horyzontalna jest skierowana głównie do przedsiębiorców, przesłanką do jej udzielenia jest wsparcie finansowe działań istotnych z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego lub kulturowego w celu rozwoju lub ratowania przedsiębiorstw oraz stworzenia nowych miejsc pracy. Jednym z celów pomocy sektorowej jest przywrócenie konkurencyjności w niektórych sektorach gospodarczych kraju, nie może to jednak zachwiać konkurencyjności na jednolitym rynku

unijnym. w przypadku sportu zasady udzielania pomocy publicznej zawarte są w omawianej ustawie o sporcie, przepisy tego aktu wskazują, kto i na jakich zasadach może ów pomoc otrzymać mowa tu o podmiotach będących osobami prawnymi (czyli kluby sportowe i instytucje zarządzające infrastrukturą sportową). Środki na te cele finansowane są ze środków centralnych (ministra sportu, ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, ministra finansów) oraz środków organów administracji samorządowej z podziałem na szczeble takie jak: wojewódzki, marszałka, powiatowy, gminny. Działalność sportową klubów sportowych mogą też wspierać przedsiębiorstwa i inne instytucje niepubliczne.

Na przestrzeni kilku lat można zaobserwować szereg przemian dotyczących znaczenia sportu i tego co jest w nim istotne dla społeczeństwa. Współcześnie znaczenie sportu zmieniło się i ewoluowało, jest on teraz bardzo rozbudowaną formą aktywności człowieka i elementem kultury, a także stanowi szczególnie ważny element dla społeczeństw oraz poszczególnych jednostek. Ustawa o sporcie tworzy podstawę prawną do możliwości wspierania ze środków jednostek samorządu terytorialnego klubów sportowych, a jednocześnie wskazuje, że organ stanowiący tej jednostki na drodze uchwały określa warunki i tryb finansowania sportu.

Organem upoważnionym do wspierania i promocji sportu jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej (art. 29 ustawy o sporcie) jest upoważniony do dofinansowywania każdego aspektu związanego ze sportem, który będzie polegać na jego uprawianiu, organizowaniu oraz promocji. Przepisy ustawy o sporcie wskazują, że minister właściwy ds. sportu udziela pomocy publicznej w celu finansowania sportu ze środków publicznych. w latach 2015–2021 finansowanie sportu ze środków publicznych ministra właściwego ds. sportu wynosiło od 0,05% do 0,07% wydatków budżetu państwa ogółem. Kwota wydatków na sport i kulturę fizyczną w poszczególnych latach wzrastała i wynosiła od 178,3 mln zł w 2015 r. do 287,9 mln zł w 2021 r. (tab. 8).

Tabela. 8. Finansowanie sportu i kultury fizycznej z budżetu państwa w latach 2015–2021 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.
wydatki ogółem budżetu państwa	265 123,8	301 453,9	345 236,9	385 326,9	414 134,7	493 136,6	501 123,7
w tym: sport i kultura fizyczna	178,8	193,8	226,9	264,3	271,4	284,1	287,9
% wydatków ogółem	0,07	0,06	0,07	0,07	0,06	0,05	0,06

Źródło: www.gus.gov.pl.

Wydatki z budżetu państwa z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną obejmowały dofinansowanie m.in. do budowy, rozbudowy i modernizacji obiektów sportowych, wsparcie funkcjonowania instytucji kultury fizycznej, a także zadań w zakresie sportu i kultury fizycznej. w strukturze wydatków z budżetu państwa z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną najwyższą pozycję zajmowały środki przeznaczone na dofinansowanie zadań z zakresu sportu i kultury fizycznej. Dofinansowanie do budowy, rozbudowy i modernizacji obiektów sportowych wynosiło od 1,7 mln zł w 2017 r. do 2,7 mln zł w 2021 r. Środki finansowe przeznaczone na dofinansowanie działalności instytucji kultury stanowiły od 18,1 mln zł w 2015 r. do 34,6 mln zł w 2020 r. Najwyższa kwota transferów z budżetu państwa przeznaczona została na wsparcie bezpośrednio zadań w zakresie sportu i kultury fizycznej i wynosiła od 156,4 mln zł w 2015 r. do 209,5 mln zł w 2020 r. (tab. 9).

Tabela. 9. Struktura wydatków z budżetu państwa z przeznaczeniem na obiekty sportowe, wsparcie instytucji kultury oraz zadania w zakresie kultury fizycznej w latach 2015–2021 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.
w z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną, w tym:	178,8	193,8	226,9	264,3	271,4	284,1	287,9
obiekty sportowe	1,8	1,9	1,7	2,1	2,4	2,3	2,7
instytucje kultury fizycznej	18,1	21,2	29,8	27,4	31,6	34,6	33,4
zadania w zakresie sportu i kultury fizycznej	156,4	167,9	171,2	183,8	193,3	209,5	199,6

Źródło: www.gus.gov.pl.

Przepisy ustawy o sporcie dopuszczają możliwość finansowania organizacji oraz wydarzeń sportowych zarówno ze środków pochodzących z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, jak i przez prywatnych inwestorów oraz sponsorów. Warto zaznaczyć, że organizacje i wydarzenia o charakterze w pełni państwowym, ale też całkowicie prywatnym oraz organizacje trzeciego sektora mogą korzystać w różnym stopniu z obu możliwości finansowania. Celem tego podrozdziału było przedstawienie zasad wsparcia sportu przez organy władzy publicznej według ustawy o sporcie. Organy władzy publicznej, reprezentowane przez właściwych ministrów, wspiera realizację zadań w zakresie sportu m.in. poprzez:

- dofinansowanie do organizowania sportu oraz jego promocję – minister właściwy ds. kultury fizycznej,
- wspieranie, także finansowo, rozwoju sportu w środowisku szkolnym i akademickim – minister właściwy ds. oświaty i wychowania,
- wspieranie, także finansowo, rozwoju sportu w jednostkach podległych – minister obrony narodowej i minister właściwy ds. wewnętrznych,
- finansowanie kosztów opieki medycznej nad zawodnikami kadry narodowej w sportach olimpijskich i paraolimpijskich z budżetu państwa – minister właściwy ds. zdrowia,

- finansowanie kosztów wydania zaświadczenia lekarskiego, w tym wykonania niezbędnych badań, zawodnikom poniżej 23. roku życia, którzy nie otrzymują wynagrodzenia w związku z uprawianiem sportu – minister właściwy ds. zdrowia,
- przyznawanie członkowi kadry narodowej stypendium sportowego za osiągnięte wyniki – minister właściwy ds. kultury fizycznej,
- przyznawanie świadczeń medalistom olimpijskim i paraolimpijskim – minister właściwy ds. kultury fizycznej.

4.3. Założenia programów rządowych w zakresie rozwoju sportu w Polsce w latach 2015–2022

Istotnym programem rządowym mającym na celu popularyzację sportu jest wdrażany od 2018 r. program Sport dla Wszystkich, który w założeniach ma bardzo dobrze określone cele. Na stronach rządowych Ministerstwa Sportu²⁶⁸ można odnaleźć ich pełną listę, tj.:

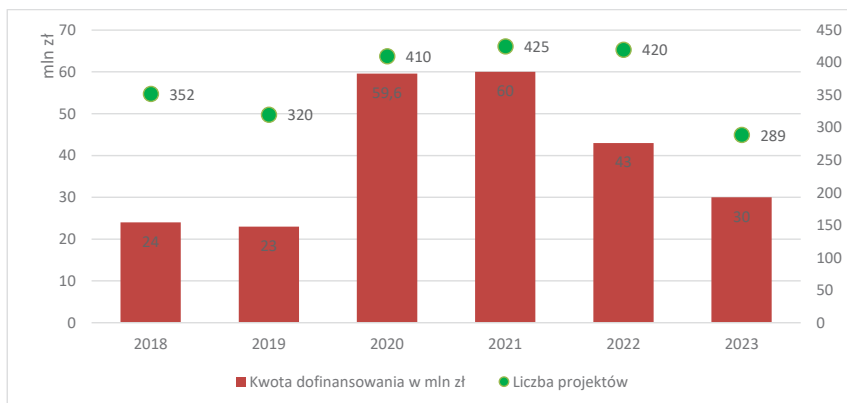
- zwiększenie aktywności fizycznej społeczeństwa w różnych grupach społecznych i środowiskowych;
- tworzenie warunków do aktywnego spędzania czasu wolnego, kształtowanie zdrowego stylu życia;
- wspieranie inicjatyw i działań na rzecz rozwoju sportu dla wszystkich, pobudzanie aktywności obywatelskiej oraz upowszechnianie dobrych praktyk na terenie całego kraju;
- promowanie rozwoju sportu dla wszystkich i aktywności fizycznej wszystkich środowisk i grup społecznych;
- promowanie prozdrowotnych, społecznych, wychowawczych i edukacyjnych wartości sportu;
- edukacja patriotyczna poprzez sport;
- przeciwdziałanie chorobom cywilizacyjnym (w tym nadwadze i otyłości), wykluczeniu społecznemu oraz zjawiskom patologii społecznej;

²⁶⁸ www.ministerstvosportu.gov.pl

- niwelowanie różnic dotyczących poziomu aktywności fizycznej w różnych środowiskach i grupach społecznych.

W latach 2018–2023 minister sportu i turystyki ogłaszał nabory wniosków o dofinansowanie projektów w ramach programu „Sport dla Wszystkich”. Program miał na celu popularyzację sportu w społeczeństwie poprzez wspieranie przedsięwzięć z zakresu upowszechniania sportu różnych grup społecznych i środowiskowych. w poszczególnych latach kwoty dofinansowania były zróżnicowane (rys. 12). w ramach programu w 2018 r. Ministerstwo Sportu i Turystyki wsparło 352 podmioty, które spełniły kryteria formalno-merytoryczne określone w programie. Kwota dofinansowania w roku 2018 wynosi 24 mln zł. Na realizację zadań z zakresu naboru Programu na 2023 r. zaplanowano kwotę w wysokości 30 mln zł, tj. o 50% mniej niż w 2021 r. (60 mln zł).

Rys. 12. Budżet przeznaczony na program Sport dla Wszystkich w latach 2018–2023 (w mln zł)



Źródło: <https://www.facebook.com/MinisterstwoSportuITurystyki/>.

O przyznanie dofinansowania w ramach konkursu mogły ubiegać się organizacje pozarządowe, powołane do realizacji w ramach swej podstawowej działalności statutowej zadań w zakresie upowszechniania sportu i kultury fizycznej. w szczególności były to podmioty o zasięgu ogólnopolskim, posiadające odpowiednie (ponadregionalne i wojewódzkie) struktury organizacyjne, tj. związki stowarzyszeń, stowarzyszenia, fundacje.

W ramach programu Sport dla Wszystkich dofinansowywane zostały następujące zadania:

- upowszechnianie sportu w rodzinie oraz w różnych grupach społecznych;
- upowszechnianie sportu w środowisku wiejskim;
- wspieranie organizowanych w Polsce sportowych przedsięwzięć realizowanych w ramach rządowego programu Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą;
- wspieranie projektów sportu dla wszystkich (poz. 1–3) realizowanych przez fundacje działające w obszarze kultury fizycznej.

Program Sport dla Wszystkich polega na dofinansowaniu zadań upowszechniających sport w różnych grupach społecznych i środowiskowych, a działania te realizowane są poprzez dofinansowanie m.in. zajęć i imprez sportowych, konferencji i publikacji specjalistycznych oraz eventów okolicznościowych, które upowszechniają aktywny model spędzania wolnego czasu, promują sport jako środek pozytywnie wpływający na utrzymanie zdrowia oraz zapobiegający patologiom społecznym. Działania w tym zakresie obejmują szeroki wachlarz imprez, od zadań o charakterze ogólnopolskim, przez regionalne do lokalnych.

Z inicjatywy ministra sportu w dniu 31 sierpnia 2015 r. przyjęty został przez Radę Ministrów Program Rozwoju Sportu (PRS) do roku 2020 (zaktualizowany przez Radę Ministrów 2 października 2019 r.). Był to dokument o charakterze bazowym, wyznaczający w sposób ramowy cele, priorytety i kierunki interwencji w obszarze sportu w latach 2015–2020. w PRS 2020 określono cele, priorytety, kierunki interwencji, działania i wskaźniki odnoszące się m.in. do rozwoju infrastruktury sportowej do uprawiania sportu powszechnego. Realizacja PRS 2020 zakończyła się z rokiem 2020. Do końca 2022 r. przyjęto dokument strategiczny rozwoju sportu obowiązujący po 2020 r.

W PRS 2020 w ramach Celu szczegółowego 1: *Zapewnienie warunków i oferty dla powszechnego podejmowania aktywności fizycznej na każdym etapie życia* przyjęto Priorytet 1.1: *Kształtowanie nawyku podejmowania aktywności fizycznej oraz podnoszenie sprawności fizycznej dzieci i młodzieży*. Wskazano w nim m.in., że dzieci i młodzież są grupą wymagającą szczególnego wsparcia w zakresie organizacji zajęć sportowo-rekreacyjnych. w założeniach Programu określono, że okres edukacji szkolnej jest szczególnie istotny w życiu człowieka ze względu na kształtowanie wielu nawyków behawioralnych. Regularne podejmowanie aktywności fizycznej sprzyja właściwemu rozwojowi psychofizycznemu dzieci i młodzieży, a

także może pełnić pomocniczą rolę w nawiązywaniu relacji społecznych oraz przeciwdziałaniu zjawiskom patologicznym. w ramach Programu ww. Priorytetu 1.1. określono:

- Kierunek interwencji 1.1.1. *Zapewnianie niezbędnej ogólnodostępnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej, w tym infrastruktury przyszkolnej*²⁶⁹. Wskazano w nim m.in., że ok. 25% szkół w Polsce nie ma dostępu ani do boiska sportowego, ani do sali gimnastycznej. Zaleca się, aby przynajmniej jeden z tych dwóch typów obiektów był dostępny w każdej szkole (z wyjątkiem przypadków szczególnych, np. szkół z bardzo małą liczbą uczniów),

- Kierunek interwencji 1.2.2. *Tworzenie warunków oraz oferty aktywności fizycznej blisko miejsca zamieszkania*. Wskazano w nim, że jednym z podstawowych czynników warunkujących podejmowanie aktywności fizycznej jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (lub sprzyjającej przestrzeni publicznej), a także wsparcia merytorycznego (instruktorskiego, trenerskiego) w przypadku sportów, które tego wymagają. w związku ze zdiagnozowaniem braku czasu jako głównej bariery niepodjęcia aktywności fizycznej przez osoby dorosłe, należy dążyć do maksymalnego uproszczenia dostępu do infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Wskazano również, że należy podjąć działania mające na celu udostępnienie społeczności lokalnej szkolnych obiektów sportowych (boisk, sal gimnastycznych), w terminach, kiedy nie są one wykorzystywane przez uczniów (wieczory, dni wolne od nauki).

W założeniach Programu do najważniejszych działań w ramach ww. kierunku interwencji należały m.in.:

1) dofinansowywanie budowy, remontu i przebudowy łatwo dostępnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na poziomie lokalnym, uwzględniające różnorodne preferencje w zakresie form aktywności;

2) dofinansowywanie budowy, remontu i przebudowy obiektów infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w ogólnodostępnej przestrzeni publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem

²⁶⁹ Do najważniejszych działań w ramach powyższego kierunku interwencji należą: 1) dofinansowywanie budowy oraz przebudowy ogólnodostępnej przyszkolnej infrastruktury sportowej; 2) dofinansowywanie budowy ogólnodostępnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej uwzględniającej potrzeby rozwoju fizycznego dzieci i młodzieży we wszystkich grupach wiekowych.

terenów zielonych (w tym powstałych w wyniku rekultywacji i rewitalizacji), np. siłowni terenowych, skateparków czy stołów do tenisa stołowego;

3) promocja działań na rzecz integracji funkcjonalno-przestrzennej obiektów infrastruktury sportowo-rekreacyjnej skierowanych do osób z różnych grup wiekowych;

4) promocja udostępniania szkolnych obiektów sportowo-rekreacyjnych na potrzeby społeczności lokalnej;

5) wspieranie zorganizowanych form aktywności fizycznej ukierunkowanych na uczestnictwo osób dorosłych rekreacyjnie uprawiających sport.

W dniu 14 czerwca 2016 r. minister sportu przyjął Dokument Implementacyjny Program Rozwoju Sportu 2020²⁷⁰ (dalej DI PRS) stanowiący katalog narzędzi oraz mierników realizacji celów i kierunków interwencji wskazanych w PRS 2020, wraz z podmiotami odpowiedzialnymi za ich koordynację oraz realizację. Określono w nim czas realizacji, a także wartości bazowe i docelowe mierników realizacji poszczególnych narzędzi. DI PRS 2020 został dwukrotnie aktualizowany, tj. w grudniu 2017 r. i w grudniu 2019 r. w DI PRS 2020 przyjęto narzędzie dotyczące infrastruktury sportowej na potrzeby sportu wyczynowego, tj.: nr 9 *Wsparcie rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na potrzeby sportu dla wszystkich*. Dla narzędzia przyjęto miernik realizacji: *liczba wybudowanych, przebudowanych lub wyremontowanych obiektów sportowych na potrzeby sportu dla wszystkich*. w aktualizacji DI PRS 2020 z grudnia 2019 r. zmieniono ww. miernik na: *liczba dofinansowanych w danym roku zadań inwestycyjnych w ramach sportu dla wszystkich (w szt.)*.

W latach 2018–2022 minister sportu wspierał ze środków FRKF rozwój infrastruktury sportowej przyszkolnej, nieprzyszkolnej oraz modernizację infrastruktury sportowej służącej klubom sportowym w ramach corocznych edycji programu Sportowa Polska – Program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej, ogłoszonego decyzjami: na 2018 r.²⁷¹ – decyzją nr

²⁷⁰ w DI PRS 2020 założono, że system monitorowania prowadzony będzie dwutorowo. Na poziomie strategicznym będzie oparty na wskaźnikach zapisanych w programie, na poziomie operacyjnym – na miernikach realizacji poszczególnych narzędzi zapisanych w tym dokumencie. Proces ten odbywać się będzie corocznie, w pierwszym kwartale roku i będzie pozwalać m.in. na modyfikację opisów narzędzi, określanie wartości docelowych mierników realizacji. DI PRS 2020 oraz jego aktualizacje z grudnia 2017 r. i grudnia 2019 r. zamieszczono na stronie: <https://www.gov.pl/web/sport/dokumenty-strategiczne>.

²⁷¹ w 2017 r. zakończono realizację programu inwestycyjnego Ministra Sportu i Turystyki pt. Program rozwoju szkolnej infrastruktury sportowej.

16 z dnia 7 lutego 2018 r.²⁷², na 2019 r. – decyzją nr 8 z dnia 20 lutego 2019 r.²⁷³; na 2020 r. – decyzją nr 8 z dnia 11 lutego 2020 r.²⁷⁴ Na 2021 r. minister ogłosił program Sportowa Polska – Program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej, który został zamieszczony w BIP Ministerstwa²⁷⁵.

W ramach programu Sportowa Polska, edycje na lata 2018–2021 wsparciem objęta została realizacja zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych na terenie całego kraju. Dofinansowaniem mogą zostać objęte obiekty ogólnodostępne, umożliwiające masowe uprawianie sportu w ramach trzech grup zadań.

- **grupę pierwszą** stanowią zadania inwestycyjne mające na celu poprawę stanu przyszkolnej infrastruktury sportowej, przeznaczonej na potrzeby realizacji zajęć wychowania fizycznego, służącej jednocześnie lokalnym społecznościom do aktywnego spędzania czasu wolnego, jak również – w miarę możliwości – umożliwiającej współzawodnictwo sportowe. w świetle dostępnych danych spora część populacji dzieci i młodzieży szkolnej nadal nie ma dostępu do bezpiecznej i funkcjonalnej szkolnej infrastruktury sportowej. Mając na uwadze fakt, że obiekty przyszkolne pełnią funkcje nie tylko związane z poprawą warunków realizacji zajęć wychowania fizycznego, lecz także powinny stanowić sieć podstawowych obiektów sportowych, ogólnodostępnych dla każdego, obiekty tego typu zasługują na szczególną uwagę w niniejszym Programie. w ramach pierwszej grupy zadań możliwe było dofinansowanie inwestycji: 1) budowy pełnowymiarowych sal gimnastycznych lub hal sportowych; 2) budowy boisk; 3) budowy kortów tenisowych i badmintonowych; 4) budowy tzw. terenowych urządzeń sportowych; 5) przebudowy i remontu przyszkolnych obiektów sportowych.

- **grupę drugą** stanowią zadania, których celem jest poprawa warunków treningowych dla sportowców, w tym przeciwdziałanie procesom utraty wartości użytkowej obiektów sportowych znajdujących się w niedostatecznym stanie techniczno-funkcjonalnym, służących przede wszystkim do uprawiania sportów olimpijskich, jak również obiektów umożliwiających szerokie upowszechnianie sportu. w tej grupie wsparcie finansowe może zostać przeznaczone

²⁷² Dz.Urz. Ministra SiT, poz. 22.

²⁷³ Dz.Urz. Ministra SiT, poz. 14.

²⁷⁴ Dz.Urz. Ministra Sportu, poz. 10.

²⁷⁵ <https://www.gov.pl/web/sport/program-sportowa-polska--edycja-202186>.

na zadania dotyczące przebudowy lub remontu już istniejącej infrastruktury sportowej. Obiekty dofinansowywane w tej grupie zadań dedykowane są w szczególności klubom sportowym mogącym poszczycić się wymiernymi sukcesami sportowymi, jak i również tym, dla których zrealizowanie zadania inwestycyjnego będzie silnym bodźcem do rozwoju obecnej działalności. w ramach drugiej grupy zadań możliwe było dofinansowanie inwestycji w zakresie ogólnodostępnych obiektów sportowych służących klubom sportowym, w szczególności dotyczących sportów olimpijskich oraz umożliwiających masowe uprawianie sportu, tj.: 1) sal sportowych (sal gimnastycznych, siłowni, sal do sportów walki, hal sportowych); 2) krytych pływalni; 3) lodowisk stałych oraz torów lodowych; 4) boisk sportowych; 5) kortów tenisowych (o docelowej nawierzchni akrylowej lub z mączki ceglanej, ewentualnie o nawierzchni poliuretanowej lub ze sztucznej trawy dla kortów o funkcji rekreacyjno-sportowej) i badmintonowych; 6) przystani kajakowych, wioślarskich, żeglarskich; 7) torów kolarskich, wrotkarskich; 8) sportowych tras narciarskich, narto rolkowych i wrotkarskich; 9) strzelnic sportowych, torów łuczniczych; 10) obiektów dla sportów jeździeckich; 11) zapleczy szatniowo-sanitarne dla ww. obiektów (w tym budowa zapleczy).

- **grupa trzecia** – zadania dotyczące budowy nowej (nieprzyszkolnej) infrastruktury sportowej, dającej możliwość aktywnego spędzania czasu wolnego, stanowiącej ważny element profilaktyki zdrowotnej oraz umożliwiającej współzawodnictwo sportowe. Ministerstwo Sportu i Turystyki zachęca do tego, aby nowo tworzona baza infrastrukturalna uzyskiwała uprzednio aprobatę społeczną oraz korelowała ze sportami uprawianymi na terenie oddziaływania inwestycji. w ramach trzeciej grupy zadań możliwe było dofinansowanie inwestycji, o których dofinansowanie można ubiegać się w ramach ścieżki dotyczącej budowy ogólnodostępnej infrastruktury sportowej, tj. w szczególności: 1) budowa treningowych sal gimnastycznych i hal sportowych; 2) budowa krytych lodowisk (preferowane były lodowiska o wymiarach umożliwiających trening sportowy: 60 x 30 m na potrzeby hokeja na lodzie i 40 x 20 m na potrzeby short tracku); 3) budowa krytych pływalni na obszarach pozbawionych tego

typu obiektu; 4) budowa wielkich boisk do gier zespołowych; 5) budowa kompleksów lekkoatletycznych (wprowadzona w Programie w edycjach od 2019 r.)²⁷⁶.

W ramach Programu – edycja na 2018 r. nie było możliwe dofinansowanie budowy siłowni zewnętrznych, stref relaksu oraz sprawnościowo-zręcznościowych placów zabaw, które to zadania będą dofinansowywane w ramach Programu rozwoju małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o charakterze wielopokoleniowym – Otwarte Strefy Aktywności (OSA), dla którego ogłoszony został osobny nabór wniosków inwestycyjnych²⁷⁷.

Maksymalna procentowa wysokość udzielanego dofinansowania jest uzależniona od rodzaju zadania inwestycyjnego. Dofinansowanie inwestycji wpisujących się w pierwszą (obiekty przyszkolne) i trzecią (infrastruktura ogólnodostępna) grupę zadań, mogła wynieść:

- 1) do 33% wydatków kwalifikowanych zadania – w przypadku jego realizacji na terenie gminy, której wskaźnik G przekracza 80% wskaźnika Gg²⁷⁸,
- 2) do 50% wydatków kwalifikowanych zadania – w przypadku jego realizacji na terenie gminy, której wskaźnik G nie przekracza 80% wskaźnika Gg;
- 3) do 70% wydatków kwalifikowanych zadania – w przypadku jego realizacji na terenie gminy, której wskaźnik G nie przekracza 40% wskaźnika Gg;
- 4) do 70% wydatków kwalifikowanych zadania – w przypadku, gdy dotyczy ono budowy pełnowymiarowej sali gimnastycznej w gminie, na terenie której nie istnieje taki obiekt. Fakt nieposiadania przez gminę pełnowymiarowej sali gimnastycznej wnioskodawca potwierdza w formie pisemnego oświadczenia;
- 5) do 80% wydatków kwalifikowanych zadania – w przypadku, gdy dotyczy ono obiektu sportowego uszkodzonego lub zniszczonego w wyniku działania żywiołu, zlokalizowanego w miejscowości ujętej w przepisach wydanych na podstawie Ustawy z

²⁷⁶ Podstawowe wymogi dotyczące obiektów lekkoatletycznych zostały zawarte w załączniku do Programu – edycja na lata 2019–2021 pt. „Budowa i przebudowa obiektów lekkoatletycznych. Wytyczne dla wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej”.

²⁷⁷ Podobnie w Programie – edycja na 2019 r. wskazano, że z uwagi na systemowy i komplementarny charakter powiązań poszczególnych programów MSiT, co do zasady odrzucane będą projekty, o dofinansowanie których można się ubiegać w pozostałych programach MSiT, w szczególności dotyczące: siłowni zewnętrznych, stref relaksu i sprawnościowych placów zabaw, którym dedykowany jest „Program rozwoju małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o charakterze wielopokoleniowym – Otwarte Strefy Aktywności (OSA) edycja 2019”.

²⁷⁸ Określające strukturę dochodów gminy ubiegającej się o dofinansowanie. Wskaźnik ten wyliczony jest według wzoru określonego rozporządzeniem.

dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu²⁷⁹;

6) do 50% wydatków kwalifikowanych zadania w przypadku, gdy jest ono realizowane przez powiat (z wyłączeniem gmin na prawach powiatu), którego wskaźnik P nie przekracza 75% wskaźnika Pp, o którym mowa w art. 22 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Powiat, którego wskaźnik P przekracza 75% wskaźnika Pp, może otrzymać dofinansowanie na poziomie do 33% wydatków kwalifikowanych zadania.

Natomiast dofinansowanie zadań należących do drugiej grupy (modernizacja obiektów służących klubom sportowym) może wynieść do 50% wydatków kwalifikowanych – bez względu na wskaźnik G – nie więcej jednak niż 3,5 mln zł w przypadku pływalni lub lodowiska oraz nie więcej niż 2,5 mln zł w przypadku innych obiektów²⁸⁰. Niezależnie od maksymalnej procentowej wysokości dofinansowania pojedynczego zadania inwestycyjnego obowiązują ograniczenia kwotowe (w mln zł), odnoszące się wyłącznie do zadań z grupy pierwszej i trzeciej²⁸¹. Aby wniosek podlegał ocenie, minimalna wartość wydatków kwalifikowanych w nim ujętych musi wynieść 600 tys. zł dla zadań z pierwszej i trzeciej grupy zadań inwestycyjnych oraz 300 tys. zł dla zadań z drugiej grupy.

Oceny wniosków dokonywano w Ministerstwie pod względem formalnym i merytorycznym. Ocena uwzględniała czynniki dotyczące rozwoju sportu w gminie. Ocena merytoryczna dzieli się na ekonomiczną, techniczną i sportową. Przy ocenie wniosku brane były pod uwagę następujące kryteria:

- 1) kryteria oceny technicznej, w tym m.in.: zgodność zadania inwestycyjnego z Programem, w szczególności w zakresie rzeczowym i kwalifikowalności wydatków;
- 2) kryteria oceny ekonomicznej w tym m.in.: ocena sytuacji ekonomicznej wnioskodawcy / otoczenia wnioskodawcy (wysokość wskaźnika G) oraz częstotliwość korzystania ze środków Funduszu w ostatnich 5 latach;

²⁷⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 764 ze zm.

²⁸⁰ w Programie Sportowa Polska, edycja 2018, nie było wymogu kwotowego dofinansowania tj. „nie więcej jednak niż 3,5 mln zł w przypadku pływalni lub lodowiska oraz nie więcej niż 2,5 mln zł w przypadku innych obiektów”. Wymóg ten został wprowadzony w edycjach Programu od 2019 r.

²⁸¹ Maksymalna wysokość dofinansowania dla poszczególnych wariantów dochodowych wg wskaźnika G lub P (w mln zł), została określona w poszczególnych edycjach Programu na lata 2018–2021.

3) kryteria oceny sportowej – odrębne dla każdej z grup zadań inwestycyjnych (Program – edycja 2020, zmienione na kryteria oceny potencjału sportowego – odrębne dla każdej z grup zadań inwestycyjnych).

Oceny dokonywał powołany przez ministra sportu Zespół do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych ze środków FRKF²⁸². Zgodnie z wymogami ocena sportowa wniosku powinna w szczególności zawierać informacje o działalności klubów sportowych korzystających z obiektów, rangi klubów, sukcesów sportowych, skali działalności klubowej, relacji pomiędzy specjalizacją klubów sportowych a zadaniami inwestycyjnymi. Od 2 lipca 2019 r.²⁸³ ocenę sportową zmieniono na ocenę potencjału sportowego obiektu, która w szczególności powinna zawierać informacje o działalności klubów sportowych korzystających z obiektów, rangi klubów, sukcesów sportowych, skali działalności klubowej, relacji pomiędzy specjalizacją klubów sportowych a zadaniami inwestycyjnymi oraz może uwzględniać szczególne znaczenie danego zadania inwestycyjnego dla poprawy warunków do uprawiania sportu i aktywności fizycznej, zgodnie ze wskazaniem ministra sportu.

W edycjach 2018–2021 Programu określono rodzaje wydatków kwalifikowanych. w przypadku realizowanych zadań o funkcjach mieszanych, np. sportowo-dydaktycznych lub sportowo-widowskich/rekreacyjnych, dofinansowanie może objąć wyłącznie elementy obiektu dotyczące jego funkcji sportowej. w wydatkach kwalifikowanych mogły być uwzględnione koszty wykonania elementów dodatkowych, takich jak: drogi technologiczne i pożarowe wraz z ich oświetleniem, parkingi, zagospodarowanie terenu, w tym jego ogrodzenie, oraz inne elementy niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania obiektu sportowego – w wysokości do 10% wydatków kwalifikowanych zadania inwestycyjnego i o wartości nie większej niż 300 tys. zł brutto (w przypadku wniosków przewidujących realizację większej liczby zadań limit procentowy 10% obliczany jest dla każdego zadania odrębnie). Kwalifikowane mogą być także wydatki dotyczące zakupu sprzętu do utrzymania sportowej

²⁸² Zarządzeniem nr 15 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie powołania i trybu działania Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz.Urz. Ministra SiT poz. 16 ze zm.), dalej: zarządzenie w sprawie powołania i trybu działania Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych.

²⁸³ Zarządzeniem nr 18 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 1 lipca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania i trybu działania Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz.Urz. Ministra SiT poz. 45).

funkcjonalności obiektu, takie jak rolba, odkurzacz basenowy czy sprzęt do pielęgnacji boisk, przy czym wniosek musi zawierać stosowną analizę potwierdzającą korzyści ekonomiczne wynikające z zakupu urządzeń w stosunku do rozwiązania alternatywnego, jakim jest zakup danej usługi. Do wydatków kwalifikowanych dotyczących obsługi inwestorskiej zalicza się czynności wspierające w zakresie odbioru obiektów – w tym tzw. badania obiektowe (np. wymienione w normie PN-EN 14877:2014), w łącznej kwocie do 30 tys. zł (40 tys. zł w Programie, edycja 2021). Dofinansowane ze środków Funduszu mogą być tylko te wydatki, które będą poniesione nie wcześniej niż od 1 stycznia roku danej edycji Programu (wcześniejsze nie mogą być dofinansowane ze środków FRKF). Katalog wydatków niekwalifikowanych został wskazany w poszczególnych Programach, edycje na lata 2018–2021.

W Programie Sportowa Polska, edycje na 2020 i 2021 r., wprowadzono rodzaje zadań o charakterze priorytetowym, tj. zadania dotyczące budowy pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej w gminie, pierwszej pływalni o długości 25 m w powiecie lub pierwszej pływalni o długości min. 16 m w gminie.

Z definicji sportu wynika, że za sport uważa się również współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego. Ustawa o sporcie określa zasady finansowania zadań w zakresie sportu, tj. tworzy podstawę prawną do możliwości wspierania działalności sportowej prowadzonej w formie klubów sportowych ze środków jednostek samorządu terytorialnego²⁸⁴. Sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową składają się na kulturę fizyczną. Przepisy tej ustawy wskazują, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w formie uchwały określa warunki i tryb finansowania sportu²⁸⁵. Założenia polityki sportowej wdrażane były przez cztery grupy podmiotów realizujących zadania w zakresie sportu, tj. organy władzy centralnej (minister właściwy ds. kultury fizycznej), samorząd terytorialny, sektor sportu zorganizowanego oraz sektor sportu niezorganizowanego²⁸⁶. w związku z realizacją zadań państwa w zakresie

²⁸⁴ K. Pawska, *Finansowanie sportu z budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, praca licencjacka, Uniwersytet Jagielloński, 2019.

²⁸⁵ E. Kozdroń, *Kultura fizyczna – sport dla wszystkich*, [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, Warszawa 2012, s. 80, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/13541772380.pdf> [dostęp: 3.08.2023].

²⁸⁶ O. Ożarowski, *Środki publiczne...*, s. 147–155.

wspierania sportu i kultury fizycznej minister właściwy ds. sportu przygotowuje różne programy objęte dofinansowaniem. w grupie programów wspierających infrastrukturę sportową szczególne miejsce zajmuje Sportowa Polska. Podstawowym celem tego programu (edycje 2018–2021) było wsparcie zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na terenie całego kraju. Zgodnie z założeniami programu dofinansowaniem zostały objęte obiekty ogólnodostępne, umożliwiające masowe uprawianie sportu przez społeczności, a także organizowanie imprez i zawodów sportowych. w ramach programu Sportowa Polska powiaty i gminy realizowały zadania inwestycyjne w zakresie budowy, przebudowy i remontu infrastruktury sportowej, szkolnej infrastruktury sportowej na potrzeby realizacji zajęć wychowania fizycznego, sportowych zajęć pozalekcyjnych oraz służącej lokalnej społeczności; przebudowy lub remontu istniejącej infrastruktury umożliwiającej upowszechnianie sportu przez kluby sportowe oraz budowy nowej nieprzyszkolnej infrastruktury umożliwiającej aktywne spędzanie czasu i współzawodnictwo sportowe.

Celem niniejszego podrozdziału jest analiza założeń programu Sportowa Polska (edycje 2018–2021)²⁸⁷ oraz ocena stopnia ich realizacji wg stanu na I kwartał 2022 r. w tej części monografii przedstawione zostały efekty rzeczowe zaangażowanych środków finansowych z budżetu państwa z przeznaczeniem na wspieranie infrastruktury sportowej w szkołach i ogólnodostępnej z przeznaczeniem dla społeczności lokalnej.

Zgodnie z założeniami programu Sportowa Polska dofinansowaniem mogły być objęte zadania inwestycyjne dotyczące budowy, przebudowy lub remontu niemalże wszystkich rodzajów obiektów sportowych. Istotne jest to, że wszystkie zadania inwestycyjne (powstałe obiekty sportowe) bez względu na to, w której grupie wyróżnionych zadań się znajdują, muszą mieć charakter ogólnodostępny. Dodatkowo w przypadku obiektów zewnętrznych wnioskodawcy powinni dołożyć wszelkich starań, aby dostęp do nich, w szczególności dla dzieci i młodzieży, był nieodpłatny. Ogólnodostępność nie wyklucza jednak pobierania opłat w umiarkowanej wysokości za użytkowanie. Natomiast obiektami ogólnodostępnymi nie są

²⁸⁷ Decyzja nr 16 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie ogłoszenia programu „Sportowa Polska – Program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej” (Dz.Urz. MSiT z 2018 r. poz. 22).

takie, które są stale zarezerwowane dla niewielkiej, zamkniętej grupy użytkowników. Kryterium tego nie spełniają na przykład zadania polegające na wymianie murawy na głównych płytach piłkarskich, w szczególności w wyższych klasach rozgrywkowych. Przedstawienie zasad określających ogólnodostępność obiektu było jednym z kryteriów oceny wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych. Należy wziąć pod uwagę, że infrastruktura dofinansowana w ramach programu powinna być dostępna dla jak najszerszej grupy osób przez możliwie największy wymiar czasu. w ramach programu rekomendowane było złożenie jednego wniosku dotyczącego realizacji kilku zadań należących do tej samej grupy inwestycji (np. dwa boiska przy dwóch różnych szkołach lub remont dwóch różnych obiektów użytkowanych przez różne kluby). Nie jest natomiast możliwe złożenie jednego wniosku zawierającego zadania inwestycyjne przypisane do różnych grup zadań (np. budowa przyszkolnej sali gimnastycznej i remont zaplecza klubu). w takich przypadkach Wnioskodawca zobowiązany jest do złożenia dwóch odrębnych (lub większej ilości) wniosków o dofinansowanie – osobnego dla każdej z ww. grup.

W państwach członkowskich UE sport stał się dobrem powszechnym, dostępnym w różnych formach²⁸⁸. Definicja sportu zamieszczona w ustawie o sporcie podkreśla, że sport i rekreacja są czynnikami kształtowania zdrowia i osobowości, rozwijania nawyków i prozdrowotnych postaw, a także wartościową formą spędzania wolnego czasu. Sportu ma szczególne znaczenie w rozwoju społecznym i strategicznym kraju. Z tych względów państwo powinno być żywotnie zainteresowane rozwojem i upowszechnieniem różnych form sportu i rekreacji, gdyż wraz z rozwojem cywilizacyjnym są one coraz ważniejszym elementem życia człowieka. We współczesnych społeczeństwach sport jest traktowany jako jedna z wartości kulturowych, mających duży wpływ na rozwój człowieka, jego zdrowie i jakość życia²⁸⁹. Rozwój współczesnej cywilizacji nie sprzyja jednak aktywności. Udogodnienia technologiczne, środki komunikacji, automatyzacja, komputeryzacja zmniejszają do minimum aktywność fizyczną w codziennym życiu ludzi. Wiele wynalazków i udogodnień eliminuje każdy zbędny ruch. Coraz więcej prac wykonuje się w pozycji siedzącej, czyli z mniejszym

²⁸⁸ P. Godlewski, *The Heterogeneous Nature...*

²⁸⁹ P. Nosal, *Spoleczne ujęcie sportu. (Trudne) definiowanie zjawiska i jego dyskurs*, „Przegląd Socjologii Jakościowej” 11(2) (2015).

wysiłkiem²⁹⁰. Ważne jest zatem wprowadzanie zmian w stylu życia, którego głównym elementem powinna być aktywność fizyczna. Gminy we współpracy z organami administracji rządowej, stowarzyszeniami, organizacjami i klubami sportowymi są zobowiązane do organizowania rekreacji i odpowiednich warunków materialno-technicznych do jej rozwoju przez popularyzację walorów rekreacji ruchowej, organizowanie zajęć, zawodów i imprez sportowo-rekreacyjnych, szkolenie kadry instruktorów i kierowanie ich do prowadzenia zajęć rekreacyjnych, tworzenie, utrzymywanie i udostępnianie bazy sportowo-rekreacyjnej²⁹¹. w oficjalnym dokumencie, opracowanym przez Ministerstwo Sportu (obecnie Ministerstwo Sportu i Turystyki) jakim jest Program rozwoju sportu do 2025 roku, jednym z głównych obszarów działania jest infrastruktura sportowa. w obszarze tym opracowano kilka zadań, z których najważniejsze to:

- wypracowanie modelowych rozwiązań miejskich, gminnych i osiedlowych ośrodków sportu, kontynuacja programu rozwoju inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu,
- wdrażanie programu rozwoju infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w województwach; budowa ogólnodostępnych, wielofunkcyjnych boisk sportowych dla dzieci i młodzieży,
- budowa sali gimnastycznej w każdej gminie; budowa pływalni w każdym powiecie,
- promocja najefektywniejszych rozwiązań technicznych w budownictwie sportowym,
- budowa Narodowego Centrum Sportu.

W rozwiniętych społeczeństwach sport stał się dobrem powszechnym, dostępnym w różnych formach - stosownie do możliwości i zainteresowań obywatela. Z definicji sportu wynika, że sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach²⁹². Definicja ta podkreśla, że sport i rekreacja są czynnikami kształtowania zdrowia i osobowości, rozwijania nawyków i prozdrowotnych postaw, a także wartościową formą spędzania wolnego czasu. Konsekwencją tego powinno być zwrócenie szczególnej uwagi na jego ważne cele społeczne i strategiczne kraju. Z tych względów państwo powinno być

²⁹⁰ B. Ryba, *Podstawy organizacji i zarządzania...*

²⁹¹ P. Godlewski, *Geneza i rozwój sportu...*

²⁹² A. Sznajder, *Marketing sportu*, Warszawa 2012.

żywośnie zainteresowane rozwojem i upowszechnieniem różnych form sportu i rekreacji, gdyż wraz z rozwojem cywilizacyjnym są one coraz ważniejszym elementem życia człowieka²⁹³. We współczesnych społeczeństwach sport jest traktowany jako jedna z wartości kulturowych, mających duży wpływ na rozwój człowieka, jego zdrowie i jakość życia. Rozwój współczesnej cywilizacji nie sprzyja jednak aktywności. Udogodnienia technologiczne, środki komunikacji, automatyzacja, komputeryzacja zmniejszają do minimum aktywność fizyczną w codziennym życiu ludzi. Wiele wynalazków i udogodnień eliminuje każdy zbędny ruch. Coraz więcej prac wykonuje się w pozycji siedzącej, czyli z mniejszym wysiłkiem. Ważne jest zatem wprowadzanie zmian w stylu życia, którego głównym elementem powinna być aktywność fizyczna. Gminy we współpracy z organami administracji rządowej, stowarzyszeniami, organizacjami i klubami sportowymi są zobowiązane do organizowania rekreacji i odpowiednich warunków materialno-technicznych do jej rozwoju przez popularyzację walorów rekreacji ruchowej, organizowanie zajęć, zawodów i imprez sportowo-rekreacyjnych, szkolenie kadry instruktorów i kierowanie ich do prowadzenia zajęć rekreacyjnych, tworzenie, utrzymywanie i udostępnianie bazy sportowo-rekreacyjnej. w oficjalnym dokumencie, opracowanym przez Ministerstwo Sportu (obecnie Ministerstwo Sportu i Turystyki) jakim jest Program rozwoju sportu do 2025 roku, jednym z głównych obszarów działania jest infrastruktura sportowa. w obszarze tym opracowano kilka zadań, z których najważniejsze to:

- wypracowanie modelowych rozwiązań miejskich, gminnych i osiedlowych ośrodków sportu, kontynuacja programu rozwoju inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu,
 - wdrażanie programu rozwoju infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w województwach;
- budowa ogólnodostępnych, wielofunkcyjnych boisk sportowych dla dzieci i młodzieży,
- budowa sali gimnastycznej w każdej gminie; budowa pływalni w każdym powiecie,
 - promocja najefektywniejszych rozwiązań technicznych w budownictwie sportowym,
 - budowa Narodowego Centrum Sportu.

Zgodnie z art. 68 ust. 5 Konstytucji RP²⁹⁴ władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Zasady uprawiania i organizowania sportu, w

²⁹³ P. Godlewski, *The Heterogeneous Nature...*

²⁹⁴ Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.

tym sportu powszechnego i wyczynowego, określono cytowanej w ustawie o sporcie. Minister właściwy do spraw kultury fizycznej – minister sportu i turystyki, od dnia 15 listopada 2019 r. minister sportu, od dnia 6 października 2020 r. minister kultury, dziedzictwa narodowego i sportu, od dnia 26 października 2021 r. minister sportu i turystyki²⁹⁵ określił w programie Sportowa Polska (edycje 2018–2022) trzy grupy dofinansowanych zadań inwestycyjnych, tj. grupa I – Budowa, przebudowa lub remont szkolnej infrastruktury sportowej; grupa II – Modernizacja infrastruktury sportowej, służącej klubom sportowym; grupa III – Budowa ogólnodostępnej infrastruktury sportowej. Ponadto w programie określono zakres i rodzaje wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych oraz kryteria oceny wniosków o dofinansowanie.

Objęte dofinansowaniem ze środków programu Sportowa Polska obiekty sportowe wykorzystywane są przez szkoły na zajęcia (m.in. lekcje wychowania fizycznego), szkolne i pozaszkolne sportowe zajęcia pozalekcyjne (np. w ramach Szkolnego Klubu Sportowego), zajęcia komercyjne, zawody sportowe i imprezy sportowe, inne imprezy (np. wydarzenia kulturalne). Natomiast obiekty zarządzane przez samorządowe jednostki organizacyjne (np. ośrodki sportu i rekreacji) wykorzystywane są do realizacji zadań własnych gminy w zakresie sportu, w tym na organizację zawodów i imprez sportowych oraz na imprezy o innym niż sportowym charakterze. Powiaty i gminy wykorzystywały obiekty sportowe dofinansowane ze środków programu Sportowa Polska na rzecz miejscowej społeczności – najczęściej przekazywały obiekty sportowe w zarządzanie szkołom lub samorządowym jednostkom organizacyjnym (np. poprzez oddanie w trwałą zarząd, umowy).

Rozwój infrastruktury sportowej na potrzeby sportu powszechnego był wspierany w latach 2018–2022 przez ministra sportu ze środków FRKF w ramach corocznych edycji programu Sportowa Polska – Programu rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej. Celem Programu jest wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących ogólnodostępnych obiektów sportowych na terenie całego kraju, umożliwiających masowe uprawianie sportu (realizowanych w trzech grupach inwestycji: przyszkolna infrastruktura sportowa, inwestycje

²⁹⁵ Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki (Dz.U. poz. 1946).

poprawiające istniejącą infrastrukturę klubów sportowych, budowa nowej nieprzyszkolnej infrastruktury sportowej). Zadania inwestycyjne były wspierane przez wnioskodawców, m.in. powiaty i gminy także ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego²⁹⁶. Minister sportu i turystyki jest dysponentem środków FRKF, które przeznaczane są m.in. na dofinansowanie zadań inwestycyjnych. Szczegółowe warunki uzyskiwania dofinansowania określa Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej²⁹⁷.

Dofinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie sportu w latach 2015–2022 można było uzyskać w ramach ogłoszonych programów przez ministra właściwego ds. sportu:

- program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu;
- program rozwoju małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o charakterze wielopokoleniowym – Otwarte Strefy Aktywności (OSA),
- Sportowa Polska – program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej.

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁹⁸ wśród zadań własnych gminy wymienione zostały zadania w zakresie wspierania kultury fizycznej i turystyki, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Wśród zadań w tym zakresie należy także wspieranie rozwoju terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Zasady uprawiania i organizowania sportu w Polsce określono w ustawie o sporcie. Zasady organizacji i finansowania zadań w zakresie rozwoju sportu są zróżnicowane w poszczególnych państwach UE. w większości państw członkowskich UE rządy opracowują krajową politykę wobec sportu i aktywności fizycznej, zadania w tym zakresie wspierają samorządy i organizacje sportowe współfinansując inwestycje związane z infrastrukturą sportu²⁹⁹. Założenia polityki UE wobec sportu określone zostały w Białej księdze na temat sportu, wydanej w Brukseli w 2007.

Konieczność rozwoju infrastruktury sportowej na potrzeby sportu powszechnego została wskazana w dokumentach strategicznych rozwoju sportu w Polsce obowiązujących do 2025 r. w Programie Rozwoju Sportu do roku 2020 i Aktualizacji PRS 2020 dokonano diagnozy

²⁹⁶ <https://msit.gov.pl/infrastruktura/fundusz-rozwoju-kultury/dokumenty-do-pobrania> [dostęp: 27.11.2022].

²⁹⁷ Dz.U. 2015 r. poz. 2252.

²⁹⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.

²⁹⁹ Biała księga na temat sportu...

istniejącej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej wykorzystywanej w sporcie powszechnym oraz określono cele, priorytety, kierunki interwencji, działania i wskaźniki odnoszące się m.in. do rozwoju szkolnej i ogólnodostępnej infrastruktury sportowej. w przyjętym przez Ministra Dokumentie Implementacyjnym PRS 2020 i jego aktualizacjach określono narzędzia oraz mierniki realizacji celów i kierunków interwencji PRS 2020, w tym m.in. kierunku interwencji w zakresie zapewniania niezbędnej ogólnodostępnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej, w tym infrastruktury przyszkolnej, w ramach narzędzia dotyczącego wsparcia rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na potrzeby sportu dla wszystkich. w ramach programu Sportowa Polska, edycje na lata 2018-2021, wsparciem objęte zostały zadania inwestycyjne dotyczące obiektów sportowych realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Dofinansowaniem zostały objęte obiekty ogólnodostępne, umożliwiające masowe uprawianie sportu w ramach trzech grup zadań.

- celem zadań należących do I grupy **jest** poprawa stanu przyszkolnej infrastruktury sportowej, przeznaczonej na potrzeby realizacji zajęć wychowania fizycznego, służącej jednocześnie lokalnym społecznościom do aktywnego spędzania czasu wolnego, jak również – w miarę możliwości – umożliwiającej współzawodnictwo sportowe. w świetle dostępnych danych, nadal spora część populacji dzieci i młodzieży szkolnej nie ma dostępu do bezpiecznej i funkcjonalnej szkolnej infrastruktury sportowej. Mając na uwadze fakt, że obiekty przyszkolne pełnią funkcje, nie tylko związane z poprawą warunków realizacji zajęć wychowania fizycznego, ale również powinny stanowić sieć podstawowych obiektów sportowych, ogólnodostępnych dla każdego, obiekty tego typu zasługują na szczególną uwagę w niniejszym Programie. w ramach I grupy zadań możliwe było dofinansowanie inwestycji: 1) budowy pełnowymiarowych sal gimnastycznych lub hal sportowych; 2) budowy boisk, 3) budowy kortów tenisowych i badmintonowych; 4) budowy tzw. terenowych urządzeń sportowych; 5) przebudowy i remontu przyszkolnych obiektów sportowych.

- **celem** zadań należących do II grupy jest poprawa warunków treningowych dla sportowców, w tym przeciwdziałanie procesom utraty wartości użytkowej obiektów sportowych, znajdujących się w niedostatecznym stanie techniczno-funkcjonalnym, służących przede wszystkim uprawianiu sportów olimpijskich, jak również obiektów umożliwiających szerokie upowszechnianie sportu. w tej grupie wsparcie finansowe będą mogły otrzymać zadania dotyczące przebudowy lub remontu już istniejącej infrastruktury sportowej. Obiekty dofinansowywane w tej grupie zadań, dedykowane są w szczególności klubom sportowym,

mogącym poszczycić się wymiernymi sukcesami sportowymi, jak i również tym, dla których zrealizowanie zadania inwestycyjnego będzie silnym bodźcem do rozwoju obecnej działalności. w ramach II grupy zadań dotyczących możliwe było dofinansowanie inwestycji w zakresie ogólnodostępnych obiektów sportowych służących klubom sportowym, w szczególności dotyczących sportów olimpijskich oraz umożliwiających masowe uprawianie sportu, tj.: 1) sale sportowe (sale gimnastyczne, siłownie, sale do sportów walki, hale sportowe); 2) kryte pływalnie; 3) lodowiska stałe oraz tory lodowe; 4) boiska sportowe; 5) korty tenisowe (o docelowej nawierzchni akrylowej lub z mączki ceglanej, ewentualnie o nawierzchni poliuretanowej lub ze sztucznej trawy dla kortów o funkcji rekreacyjno-sportowej) i badmintonowe; 6) przystanie kajakowe, wioślarskie, żeglarskie; 7) tory kolarskie, wrotkarskie; 8) sportowe trasy narciarskie, narto rolkowe i wrotkarskie; 9) strzelnice sportowe, tory łucznicze; 10) obiekty dla sportów jeździeckich; 11) zaplecza szatniowo-sanitarne dla ww. obiektów (w tym budowa zapleczy).

- celem zadań należących do III grupy jest budowa nowej (nieprzyszkolnej) infrastruktury sportowej, dającej możliwość aktywnego spędzania czasu wolnego, stanowiącej ważny element profilaktyki zdrowotnej oraz umożliwiającej współzawodnictwo sportowe. Ministerstwo Sportu i Turystyki zachęca do tego, aby nowo tworzona baza infrastrukturalna uzyskiwała uprzednio aprobatę społeczną oraz korelowała ze sportami uprawianymi na terenie oddziaływania inwestycji. w ramach III grupy zadań możliwe było dofinansowanie inwestycji, o których dofinansowanie można ubiegać się w ramach ścieżki dotyczącej budowy ogólnodostępnej infrastruktury sportowej, tj. w szczególności:

- 1) budowa treningowych sal gimnastycznych i hal sportowych;
- 2) budowa krytych lodowisk (preferowane były lodowiska o wymiarach umożliwiających trening sportowy 60 x 30 m na potrzeby hokeja na lodzie i 40 x 20 m na potrzeby short tracku);
- 3) budowa krytych pływalni na obszarach pozbawionych tego typu obiektu;
- 4) budowa wielkich boisk do gier zespołowych;
- 5) budowa kompleksów lekkoatletycznych (wprowadzona w Programie w edycjach od 2019 r.).

Podstawowe wymogi dotyczące obiektów lekkoatletycznych zostały zawarte w załączniku do Programu – edycje na lata 2019-2021 pt. „Budowa i przebudowa obiektów lekkoatletycznych. Wytyczne dla wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej”.

W ramach ww. Programu dofinansowaniem nie została objęta budowa siłowni zewnętrznych, stref relaksu oraz sprawnościowo-zręcznościowych placów zabaw, natomiast zadania w tym zakresie dofinansowywane były w ramach Programu rozwoju małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o charakterze wielopokoleniowym – Otwarte Strefy Aktywności (OSA), dla którego ogłoszony został osobny nabór wniosków inwestycyjnych.

W latach 2018–2022 środki FRKF wdrażane były w ramach następujących programów zarządzanych przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej:

- Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu – edycja 2021;
- Sportowa Polska – program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej – edycja 2021;
- Program budowy zadaszeń boisk piłkarskich – edycja 2021;
- Sportowa Polska – program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej – edycja 2022;
- Tenisowa Polska – Program budowy infrastruktury tenisowej – edycja pilotażowa 2022;
- Program modernizacji kompleksów sportowych Moje Boisko – Orlik 2012 – edycja pilotażowa 2022;
- Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu – edycja 2022;
- Program budowy hal sportowych o lekkiej konstrukcji – edycja pilotażowa 2022.

Jednym z ważniejszych programów ministra ds. sportu i samorządów lokalnych był program Moje Boisko – Orlik 2012. Program wdrożono w grudniu 2007 r., jego głównym założeniem był projekt budowy 2012 nowoczesnych boisk sportowych do 2012 r. Jest to jedno z największych przedsięwzięć infrastrukturalno-społecznych realizowanych w Polsce po 1989 r. Program ten przyczynił się do promocji miast i gmin przez inwestycje w sport. Był istotnym punktem strategii Rady Ministrów, uruchomionym na podstawie rozporządzenia ministra sportu i turystyki w kwietniu 2009 r. Nadrzędnym celem programu Moje Boisko – Orlik 2012 było nadrobienie wieloletnich zaległości w budowie infrastruktury sportowej, przeznaczonej w głównej mierze dla dzieci i młodzieży, oraz zapewnienie społeczeństwu szerokiego i bezpłatnego dostępu do nowoczesnych obiektów sportowych. Program był finansowany z budżetu państwa, przy współudziale środków pozostających w dyspozycji samorządów wojewódzkich oraz środków własnych inwestorów. Jego adresatami były jednostki samorządu terytorialnego, które jako inwestor odpowiedzialne były za przeprowadzenie postępowania przetargowego i wyłonienie wykonawcy robót budowlanych. Ministerstwo Sportu i Turystyki wspomagało samorządy w procesie przygotowania inwestycji do realizacji, udostępniając im nieodpłatnie typowy projekt architektoniczny, wymagający jedynie adaptacji do warunków

miejscowych, oraz wzór specyfikacji przetargowej. Jednym z celów programu była budowa ogólnodostępnych i nieodpłatnych obiektów sportowych, w skład których wchodziły: boisko piłkarskie, boisko wielofunkcyjne, zaplecze sanitarno-szatniowe, oświetlenie kompleksu boisk. w ciągu pięciu edycji programu (lata 2008–2012) wybudowano 2604 nowoczesne kompleksy boisk sportowych w 1664 gminach. Na realizację programu wydatkowano ze środków budżetu państwa blisko 970 mln zł. Jednostka samorządu terytorialnego, która wybudowała kompleks, jest odpowiedzialna za zarządzanie nim i bieżącą administrację. Doniesienia medialne wskazywały, że nie wszystkie samorządy biorące udział w programie wywiązywały się z zobowiązań wynikających z umów zawartych z ministrem sportu i turystyki na dofinansowanie zadań, w szczególności: 1) utrzymania obiektu na właściwym poziomie technicznym i zapewnienia na ten cel niezbędnych środków finansowych; 2) użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem; 3) zatrudniania trenera środowiskowego na okres nie krótszy niż 10 lat po oddaniu obiektu do użytkowania; 4) dostępności i bezpłatnego korzystania z obiektu. Zagadnienia dotyczące Orlików były przedmiotem kilku kontroli NIK, które dotyczyły głównie realizacji programu. Sprawozdania z realizacji tego programu wskazywały, że beneficjenci dofinansowania wywiązują się przede wszystkim z utrzymywania obiektów na odpowiednim poziomie technicznym oraz zabezpieczania na ten cel niezbędnych środków finansowych. Prawidłowe było także wydatkowanie przez ministra sportu i turystyki oraz Fundacji Rozwoju Kultury Fizycznej z siedzibą w Pucku środków publicznych na uzupełnienie programu.

Kolejny program modernizacji kompleksów sportowych to Moje Boisko – Orlik 2012 – Edycja 2023. Jego celem jest poprawa stanu technicznego wybudowanych ogólnodostępnych kompleksów sportowo-rekreacyjnych sprzyjających rozwojowi aktywności fizycznej dzieci i młodzieży.

Dofinansowaniem w ramach programu mogą być objęte zadania inwestycyjne dotyczące remontu, przebudowy lub rozbudowy istniejącego obiektu sportowego, w tym w szczególności:

- 1) naprawa/wymiana nawierzchni boisk sportowych;
- 2) modernizacja oświetlenia;
- 3) modernizacja ogrodzenia wraz z piłko chwytnymi;
- 4) modernizacja istniejącego zaplecza szatniowo-sanitarnego (w przypadku braku przy istniejących kompleksach sportowych istotnego elementu funkcjonalnego, jakim jest zaplecze sanitarno-szatniowe, lub gdy istniejące zaplecze nie spełnia określonych wymagań bądź gdy nadaje się jedynie do rozbioru, możliwa jest również budowa zaplecza).

Wysokość dofinansowania może wynieść od 33% do 70% wydatków kwalifikowanych zadania (w zależności od wskaźnika dochodów podatkowych jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której realizowane jest zadanie). Kwota wnioskowanego dofinansowania nie może być niższa 50 tys. zł i nie może przekroczyć kwoty 1 mln zł.

Celem edycji 2023 jest poprawa stanu technicznego wybudowanych ogólnodostępnych kompleksów sportowo-rekreacyjnych sprzyjających rozwojowi aktywności fizycznej dzieci i młodzieży. Środki przeznaczone planowo na realizację programu to 30 milionów zł.

Pilotażowa edycja programu Orlik 2012 cieszyła się ogromnym zainteresowaniem. Dofinansowanych zostało 170 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę ok. 46 mln zł przy pierwotnie planowanych 30 mln zł wsparcia. w związku z powyższym widoczna była potrzeba kontynuacji programu. Edycja 2023 r. pozwoli na poprawę stanu technicznego kolejnych obiektów, na których często swoją przygodę ze sportem zaczynają dzieci i młodzież.

O dofinansowanie zadań inwestycyjnych w ramach programu mogą się ubiegać:

- jednostki sektora finansów publicznych określone w art. 9 u.o.f.p.³⁰⁰ posiadające osobowość prawną i prowadzące działalność w dziedzinie kultury fizycznej;

- stowarzyszenia, fundacje i inne posiadające osobowość prawną podmioty, powstałe najpóźniej 31 grudnia 2019 r. (w szczególnie uzasadnionych przypadkach minister może wyrazić zgodę na odstąpienie od tego wymogu), prowadzące działalność w zakresie kultury fizycznej, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników;

- spółki prawa handlowego posiadające osobowość prawną, utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego.

³⁰⁰ Dz. U. 2022 poz. 1634 ze zm.

4.4. Realizacja programu Sportowa Polska w latach 2018–2022 zarządzanego przez ministra właściwego ds. sportu i kultury fizycznej

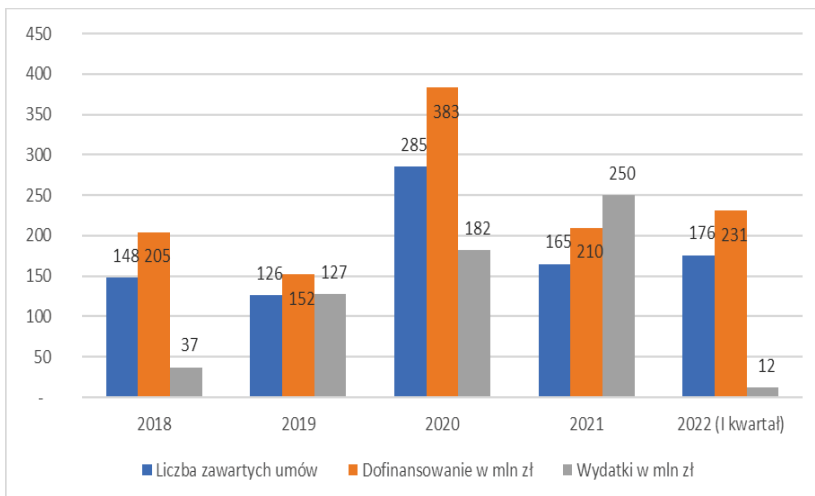
Program Sportowa Polska wdrażany w latach 2018 – 2022 przez ministra ds. sportu i finansowany ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i środków finansowych stanowiących zasoby budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Zadania inwestycyjne w zakresie sportu i kultury fizycznej współfinansowane w ramach programu Sportowa Polska przyczyniły się do rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej. Program – edycja 2018 – 2022 przyczynił się do wsparcia realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych na terenie całego kraju. Dofinansowaniem zostały objęte obiekty sportowe ogólnodostępne, umożliwiające masowe uprawianie sportu, nie tylko przez dzieci i młodzież ale także mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Wyniki badań wykazały, że w latach 2018–2022 wydatki ministra ds. sportu ze środków FRKF na dofinansowanie zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych w ramach wszystkich programów inwestycyjnych wyniosły łącznie 1 874 686 tys. zł, w tym w 2018 r. – 497 276 tys. zł, w 2019 r. – 469 239 tys. zł, w 2020 r. – 452 989 tys. zł, w 2021 r. – 431 496 tys. zł, w 2022 r. – 223 686 tys. zł. Wydatki z programu w poszczególnych latach 2018–2022 (do 31 marca) stanowiły odpowiednio 7,5%, 27,1%, 40,3%, 57,9%, 50,3% wydatków w ramach wszystkich programów inwestycyjnych ministra ds. sportu.

Minister właściwy ds. sportu i kultury fizycznej w latach 2018–2022 (do 31 marca) w ramach Programu udzielił dofinansowania ze środków FRKF w kwocie 1 180.074 tys. zł na podstawie 900 umów zawartych z beneficjentami. Najwięcej dofinansowano zadań z pierwszej grupy, dotyczącej budowy, przebudowy lub remontu szkolnej infrastruktury sportowej – 812 497 tys. zł, tj. 68,9% łącznej kwoty udzielonego dofinansowania, 601 umów – oraz z drugiej grupy, dotyczącej modernizacji infrastruktury sportowej, służącej klubom sportowym – 191 621 tys. zł, tj. 16,2%, 191 umów – a najmniej z trzeciej grupy dotyczącej budowy ogólnodostępnej infrastruktury sportowej – 175 956 tys. zł, tj. 14,9%, 108 umów. Wydatki na realizację programu w latach 2018–2022 wyniosły 608 802 tys. zł, tj. 51,6% udzielonego dofinansowania (1 180 074 tys. zł) i 32,5% wydatków inwestycyjnych ze środków FRKF na wszystkie programy inwestycyjne ministra sportu (1 874 686 tys. zł). w latach 2018–2021 wydatki te wzrastały, tj. w 2021 r., w stosunku do pełnych lat realizacji programu (2018, 2019, 2020), odpowiednio o: 568%, 96,5%, 37,1%. Wydatki zrealizowano w ramach pierwszej

grupy zadań (budowa, przebudowa lub remont szkolnej infrastruktury sportowej) w kwocie 420 128 tys. zł, 601 podpisanych umów; drugiej grupy (modernizacja infrastruktury sportowej, służącej klubom sportowym) – 100 983 tys. zł, 191 umów; i trzeciej grupy (budowa ogólnodostępnej infrastruktury sportowej) – 87 691 tys. zł, 108 umów (rys. 13).

Rys. 13. Udzielone przez ministra ds. sportu i kultury fizycznej dofinansowanie i poniesione wydatki w ramach programu Sportowa Polska w latach 2018–2022 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://msit.gov.pl/pl/infrastruktura/fundusz-rozwoju-kultury/3596,Fundusz-Rozwoju-Kultury-Fizycznej.html> [dostęp: 27.11.2022].

Wydatki na realizację programu w latach 2018–2022 wyniosły ogółem 608 802 tys. zł, tj. 51,6% udzielonego dofinansowania (1 180 074 tys. zł) oraz stanowiły 32,5% wydatków inwestycyjnych ze środków FRKF na programy inwestycyjne ministra (1 874 686 tys. zł). w poszczególnych latach wydatki wyniosły: 2018 r. – 37 413 tys. zł, 2019 r. – 127 168 tys. zł, 2020 r. – 182 372 tys. zł, 2021 r. – 249 934 tys. zł, do 31 marca 2022 r. – 11 915 tys. zł.

W wyniku realizacji programu Sportowa Polska w latach 2018–2022 (do 31 marca), tj. przez ponad cztery lata uzyskano efekty w postaci wybudowanych 499 obiektów sportowych, w tym 408 przyszkolnych i 91 ogólnodostępnych. Ponadto zmodernizowano 131

obiektów sportowych służących klubom sportowym oraz przebudowano 71 i wyremontowano 76 przyszłolnych obiektów sportowych.

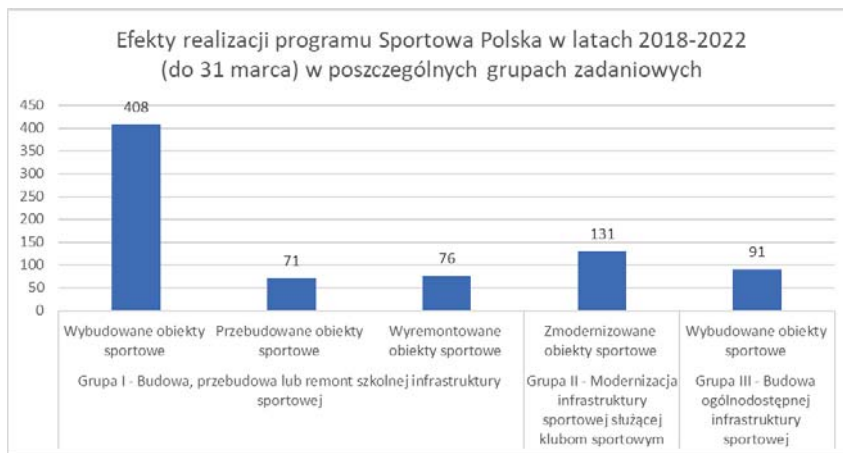
W wyniku kontroli stwierdzono, że w efekcie realizacji zadań inwestycyjnych w ramach programu Sportowa Polska w latach 2018–2022 (do 31 marca):

- w ramach pierwszej grupy zadań (budowa, przebudowa lub remont szkolnej infrastruktury sportowej) wybudowano łącznie 408 obiektów sportowych (w poszczególnych latach odpowiednio: 14, 81, 170, 134, 9). Wybudowano następujące obiekty: 175 boisk sportowych, 116 pełnowymiarowych sal gimnastycznych, 66 kompleksów lub urządzeń lekkoatletycznych, 21 pełnowymiarowych hal sportowych, 12 terenowych urządzeń sportowych, 4 korty tenisowe, 14 innych przyszłolnych obiektów sportowych. Ponadto przebudowano łącznie 71 przyszłolnych obiektów sportowych (w poszczególnych latach odpowiednio: 3, 31, 17, 11, 9) i wyremontowano 76 przyszłolnych obiektów sportowych (odpowiednio: 3, 14, 25, 33, 1);

- w ramach drugiej grupy zadań (modernizacja infrastruktury sportowej służącej klubom sportowym) zmodernizowano łącznie 131 obiektów sportowych, w poszczególnych latach odpowiednio: 6, 20, 36, 67, 2, w tym 11 sal sportowych, 2 kryte pływalnie, 48 boisk sportowych, 7 kortów tenisowych, 2 obiekty dla sportów jeździeckich, 9 kompleksów lekkoatletycznych, 23 inne obiekty sportowe (skocznie, siłownie zewnętrzne, rzutnie, bieżnie, strefę aktywności sportowej), 29 zapleczy szatniowo-sanitarnych dla obiektów;

- w ramach trzeciej grupy zadań (budowa ogólnodostępnej infrastruktury sportowej) wybudowano łącznie 91 obiektów sportowych, w poszczególnych latach odpowiednio: 8, 11, 26, 40, 6, w tym 36 boisk sportowych do gier zespołowych, 5 krytych pływalni, 3 kryte lodowiska, 2 treningowe hale sportowe, 1 treningową salę gimnastyczną, 2 kompleksy lekkoatletyczne, 42 inne obiekty sportowe (rys. 14).

Rys.14. Efekty realizacji programu Sportowa Polska w latach 2018–2022 w poszczególnych grupach zadaniowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://msit.gov.pl/pl/infrastruktura/fundusz-rozwoju-kultury/3596,Fundusz-Rozwoju-Kultury-Fizycznej.html> [dostęp: 27.11.2022].

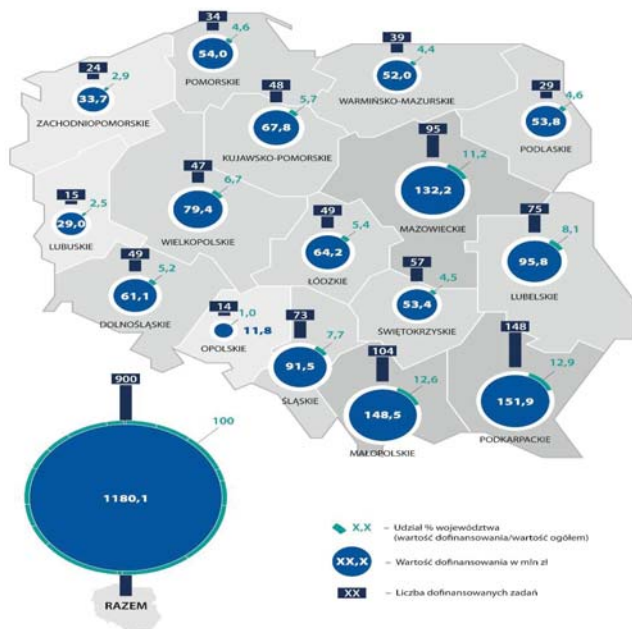
W latach 2020–2022 w ramach programu (edycje 2020–2021) dofinansowano ogółem 32 zadania priorytetowe w wysokości 113 263 tys. zł, co stanowiło 9,6% udzielonego dofinansowania w kwocie 1 180 074 tys. zł. Dotyczyło to 23 zadań priorytetowych budowy pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej (hali sportowej) w kwocie 81.761,1 tys. zł i 9 zadań budowy pierwszej pływalni o długości niecki min. 16 m w gminie w kwocie 31 501,9 tys. zł. w edycji programu na 2022 r. do końca I kwartału złożono ogółem 13 wniosków o charakterze priorytetowym.

Wartość i liczba udzielonych dofinansowań w latach 2018–2022 w podziale na rodzaje beneficjentów w ramach programu była następująca: samorząd gminny – 991 947 tys. zł (760 umów), samorząd powiatowy – 128 717 tys. zł (90 umów), kościoły i związki wyznaniowe – 17 844 tys. zł (9 umów), uczelnie – 13 586 tys. zł (10 umów), stowarzyszenia prowadzące działalność w zakresie kultury fizycznej – 11 049 tys. zł (12 umów), osoby prawne prowadzące działalność w zakresie kultury fizycznej (sp. z o.o., spółki akcyjne, itp.) – 9157 tys. zł (7 umów), kluby sportowe – 5603 tys. zł (7 umów), towarzystwa prowadzące działalność w zakresie

kultury fizycznej – 1476 tys. zł (2 umowy), Akademicki Związek Sportowy – 401 tys. zł (2 umowy), samorząd województw – 292 tys. zł (1 umowa).

Stwierdzono także znaczne dysproporcje w dofinansowaniu zadań w województwach (rys. 15). w latach 2018–2022 najwyższe dofinansowanie otrzymało województwo podkarpackie – 12,9% wydatków (151,9 mln zł na 148 zadań) i małopolskie – 12,6% (148,5 mln zł na 104 zadania), a najniższe – lubuskie: 2,5% (29 mln zł na 15 zadań) i opolskie: 1% (11,9 mln zł na 14 zadań). w programie oraz w procesie oceny wniosków i udzielania dofinansowania nie przyjęto zasad i narzędzi zapewniających równomierne rozwijanie bazy sportowej w województwach.

Rys. 15. Liczba zadań i wartość udzielonego dofinansowania przez ministra w województwach w ramach programu Sportowa Polska w latach 2018–2022 (mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://msit.gov.pl/pl/infrastruktura/fundusz-rozwoju-kultury/3596,Fundusz-Rozwoju-Kultury-Fizycznej.html> [dostęp: 27.11.2022].

W związku z wdrażaniem Programu Sportowa Polska edycja 2018 – 2022 zrealizowano inwestycje wspierające infrastrukturę sportową na terenie kraju. Realizacja Programu w latach 2018–2022 miała istotny wpływ na rozwój sportu. w okresie tym wybudowanych zostało 499 obiektów infrastruktury sportowej, w tym 408 obiektów przyszkolnych i 91 obiektów ogólnodostępnych obiektów sportowych. Zasoby finansowe Programu przeznaczane były także na modernizację istniejącej infrastruktury sportowej. w okresie tym zmodernizowanych zostało 131 obiektów służących klubom sportowym oraz przebudowano 71 i wyremontowano 76 przyszkolnych obiektów sportowych. Cel programu polegający na dofinansowaniu inwestycji na terenie całego kraju osiągnięto, jednakże po 5 latach realizacji nie została przeprowadzona jego ewaluacja. Nie wprowadzono także mechanizmu ewaluacji, w tym celu programu i celów określonych dla grup zadań inwestycyjnych oraz wykorzystania obiektów sportowych na potrzeby uczniów i lokalnych społeczności (kluby sportowe, mieszkańców). w edycjach 2018–2022 ani w ramach procesu oceny wniosków i udzielania dofinansowania nie przyjmowano zasad i narzędzi w celu równomiernego rozwijania bazy sportowej na terenie województw. w dofinansowaniu zadań przez Ministra w województwach wystąpiły znaczne dysproporcje w wysokości udzielanego dofinansowania.

Program Sportowa Polska (edycje 2018-2022) określał wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych na terenie całego kraju, a dofinansowaniem objęte zostały obiekty ogólnodostępne, umożliwiające masowe uprawianie sportu. Z uwagi na ogólny charakter programu rodzaje dofinansowywanych zadań inwestycyjnych podzielono na trzy grupy. Pierwszą grupę stanowią zadania mające na celu poprawę stanu przyszkolnej infrastruktury sportowej, przeznaczonej na potrzeby realizacji zajęć wychowania fizycznego, służącej jednocześnie lokalnym społecznościom do aktywnego spędzania czasu wolnego, jak również – w miarę możliwości – umożliwiającej współzawodnictwo sportowe. Drugą grupę stanowią zadania, których celem jest poprawa warunków treningowych dla sportowców, w tym przeciwdziałanie procesom utraty wartości użytkowej obiektów sportowych, znajdujących się w niedostatecznym stanie techniczno-funkcjonalnym, służących przede wszystkim uprawianiu sportów olimpijskich, jak również obiektów umożliwiających szerokie upowszechnianie sportu. Trzecią grupę stanowią zadania dotyczące budowy nowej (nieprzyszkolnej) infrastruktury sportowej, dającej możliwość aktywnego spędzania czasu wolnego, stanowiącej ważny element profilaktyki zdrowotnej oraz umożliwiającej współzawodnictwo sportowe.

Założony cel programu dotyczący dofinansowania inwestycji na terenie całego kraju został zrealizowany.

Podsumowując, należy stwierdzić, że program Sportowa Polska określany jako program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej realizowany w latach 2018–2022 (do 31 marca każdego roku) przyniósł zaplanowane efekty. w ramach programu udzielono ze środków FRKF dofinansowania wnioskodawcom w kwocie 1 180,1 mln zł, w tym wydatkowano 608,8 mln zł na zadania inwestycyjne dotyczące budowy, przebudowy, modernizacji i remontów szkolnej infrastruktury sportowej, infrastruktury sportowej, służącej klubom sportowym oraz ogólnodostępnej infrastruktury sportowej.

Cel programu (edycje 2018–2022) zakładający wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych na terenie całego kraju (dofinansowaniem objęto obiekty ogólnodostępne, umożliwiające masowe uprawianie sportu) został osiągnięty. w Programie nie wprowadzono także mechanizmu ewaluacji, w tym celu programu i celów określonych dla grup zadań (pierwszej, drugiej i trzeciej grupy) oraz wykorzystania obiektów sportowych na potrzeby uczniów i lokalnych społeczności (kluby sportowe, mieszkańców).

Rozwój i modernizacja infrastruktury sportowej na potrzeby sportu powszechnego wspierany był w latach 2018–2022 przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej ze środków FRKF w ramach corocznych edycji programu Sportowa Polska. Program ten określany jest jako instrument wspierający rozwój lokalnej infrastruktury sportowej. w ramach Programu wsparciem objęte zostały zadania inwestycyjne dotyczące poprawy ogólnodostępnych obiektów sportowych na terenie całego kraju. umożliwiających masowe uprawianie sportu (realizowanych w trzech grupach inwestycji: przyszkolna infrastruktura sportowa, inwestycje poprawiające istniejącą infrastrukturę klubów sportowych, budowa nowej nieprzyszkolnej infrastruktury sportowej). Zadania inwestycyjne były wspierane przez wnioskodawców, m.in. powiaty i gminy także ze środków własnych.

Minister właściwy ds. kultury fizycznej i sportu w Programie (edycje 2018–2022) określił trzy grupy dofinansowanych zadań inwestycyjnych, tj. grupa I – Budowa, przebudowa lub remont szkolnej infrastruktury sportowej; grupa II – Modernizacja infrastruktury sportowej, służącej klubom sportowym; grupa III – Budowa ogólnodostępnej infrastruktury sportowej. Ponadto określił zakres i rodzaje wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych oraz kryteria oceny wniosków o dofinansowanie

W latach 2018–2022 w ramach Programu udzielono ze środków FRKF dofinansowania wnioskodawcom w kwocie 1 180,1 mln zł, w tym wydatkowano 608,8 mln zł na zadania inwestycyjne dotyczące budowy, przebudowy, modernizacji i remontów szkolnej infrastruktury sportowej, infrastruktury sportowej, służącej klubom sportowym oraz ogólnodostępnej infrastruktury sportowej.

W wyniku realizacji programu Sportowa Polska w latach 2018–2022, tj. przez 4 lata, uzyskano efekty w postaci wybudowanych 499 obiektów sportowych, w tym 408 przyszkolnych i 91 ogólnodostępnych. Ponadto zmodernizowano 131 obiektów sportowych służących klubom sportowym oraz przebudowano 71 i wyremontowano 76 przyszkolnych obiektów sportowych.

Minister w latach 2018–2022 w ramach programu udzielił dofinansowania ze środków FRKF w kwocie 1.180.074 tys. zł, na podstawie 900 umów z beneficjentami. Najwięcej zadań dofinansowano w ramach I grupy zadań – budowa, przebudowa lub remont szkolnej infrastruktury sportowej – 812 497 tys. zł, tj. 68,9% łącznej kwoty udzielonego dofinansowania, 601 umów; II grupy - modernizacja infrastruktury sportowej, służącej klubom sportowym – 191.621 tys. zł, tj. 16,2%, 191 umów, III grupy – budowa ogólnodostępnej infrastruktury sportowej – 175.956 tys. zł, tj. 14,9%, 108 umów.

4.5. Finansowane zadań inwestycyjnych w zakresie sportu i infrastruktury sportowej ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej

Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej (FRKF) jest jednym z funduszy zasilanych z gier hazardowych. Jego środki mogą być przeznaczane na przebudowę, remonty i dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych oraz rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych.

W obecnym stanie prawnym środki były przyznawane w trybie konkursowym na poszczególne przedsięwzięcia. Minister sportu i turystyki uznał, że zasadne jest silniejsze ukierunkowanie wydatkowania środków, co ma nastąpić dzięki programom opracowywanym i ogłaszanych przez ministra. Przesłany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną projekt rozporządzenia ministra sportu regulującego tą kwestię przewiduje dwa różne programy:

(1) w zakresie zadań inwestycyjnych:

a) program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu;

b) program rozwoju regionalnej infrastruktury sportowej – z zastrzeżeniem, że w jego ramach mają być realizowane zadania ujęte w wojewódzkich wieloletnich programach rozwoju bazy sportowej (uchwalanych na podstawie ustawy o sporcie przez sejmiki województw). Na ten program ma być przeznaczanych co najmniej 30% środków Funduszu planowanych w danym roku na zadania inwestycyjne. Podział między poszczególne województwa następuje na podstawie czterech podstawowych kryteriów: liczby ludności w województwie, podstawowego dochodu na jednego mieszkańca (wskaźnik W), wielkości nakładów ponoszonych przez samorząd województwa na sport dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych, stopnia wykorzystania przyznanego dofinansowania w roku poprzedzającym oraz ewentualnie innych wskaźników istotnych z punktu widzenia racjonalnego rozwoju regionalnej infrastruktury sportowej;

c) inne programy inwestycyjne.

(2) w zakresie zadań niebędących inwestycjami – programy z zakresu rozwijania sportu, które mogą dotyczyć takich obszarów jak:

a) wspieranie przedsięwzięć w zakresie upowszechniania sportu dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych;

b) wspieranie szkolenia sportowego i współzawodnictwa dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych;

c) prowadzenie działalności wspierającej i kontrolnej z zakresu sportu dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych.

Dalsze zmiany w stosunku do obecnego stanu prawnego polegają na zróżnicowaniu procedur uzyskiwania dofinansowania na zadania inwestycyjne i na zadania z zakresu rozwijania sportu, zmianie dat granicznych składania wniosków, korekt w zakresie wysokości limitów maksymalnego dofinansowania dla niektórych podmiotów bądź zakresów inwestycyjnych, a także doprecyzowaniu stosowanych pojęć i stosowanych procedur.

Projekt rozporządzenia ministra ds. sportu i turystyki w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań inwestycyjnych oraz zadań z zakresu rozwijania sportu, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z FRKF został rozpatrzony przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu w trybie obiegowym z terminem zgłaszania uwag do 28 sierpnia każdego roku obowiązywania Programu. Termin zgłaszania uwag w ramach trybu obiegowego w Komisji Wspólnej jako całości upływa 29 sierpnia każdego roku.

FRKF jest państwowym funduszem celowym, działającym na podstawie Ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Ustawa ta w art. 86 wskazuje, że tworzy się Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej. Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej jest państwowym funduszem celowym. Przychodami FRKF są:

- 75% wpływów z dopłat, o których mowa w art. 80 ust. 1;
- środki stanowiące koszty Narodowego Funduszu Zdrowia, o których mowa w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁰¹;
- dotacje z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej.

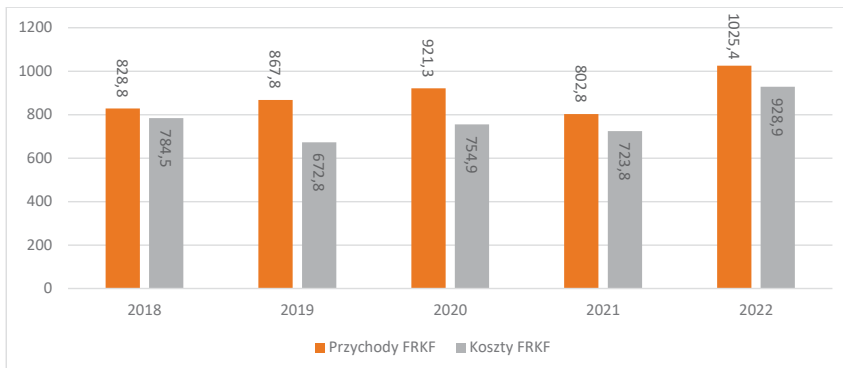
Przychodem Funduszu jest 75% wpływów z dopłat do gier losowych objętych monopolem państwa. Wydatki FRKF są przeznaczone na przebudowę, remonty i dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych, propagowanie uprawiania sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych, rozwój turystyki społecznej sprzyjającej aktywności fizycznej społeczeństwa oraz zadania określone w przepisach o zdrowiu publicznym w zakresie aktywności fizycznej. Koszty obsługi FRKF pokrywane są ze środków tego Funduszu.

Minister właściwy do spraw kultury fizycznej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ministrem właściwym do spraw zdrowia i ministrem właściwym do spraw turystyki określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań, o których mowa w ust. 4, tryb składania wniosków oraz przekazywania środków, uwzględniając racjonalność i ciągłość finansowania zadań oraz kontroli sposobu wydatkowania środków funduszu.

Dysponentem FRKF jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej. w latach 2018–2022 przychody FRKF zostały wykonane w wysokości od 828,8 mln zł w 2018 r. do 1025, 4 mln zł w 2022 r. Koszty zrealizowano w wysokości od 785,4 mln zł w 2018 r. do 928,9 mln zł w 2022 r. (rys. 16).

³⁰¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.

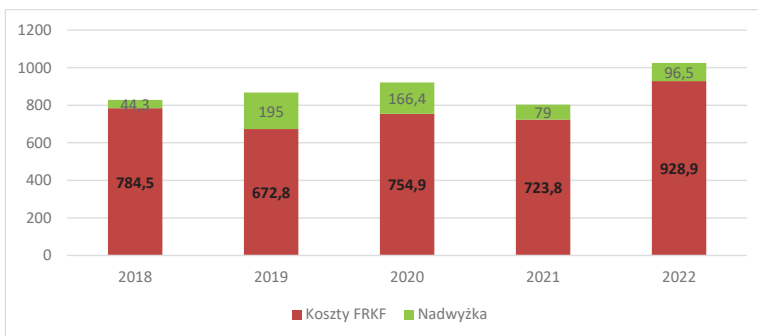
Rys. 16. Przychody i koszty FRKF zrealizowane w latach 2018–2022 (w mln zł)



Źródło: <https://www.gov.pl/web/sport/dofinansowanie-zadan-z-funduszu-rozwoju-kultury-fizycznej-201948>.

Analiza przychodów i kosztów FRKF wykazała, że w kolejnych latach wystąpiła nadwyżka w gospodarowaniu zasobami finansowymi tego funduszu. Nadwyżka ta powiększała zasoby FRKF w kolejnych latach i wynosiła odpowiednio: 44,3 mln zł, 195 mln zł, 166,4 mln zł, 79 mln zł i 96,5 mln zł (rys. 17).

Rys. 17. Nadwyżka kosztów FRKF wykonana w latach 2018–2022 (w mln zł)



Źródło: na podstawie danych www.ministerstwoportu.gov.pl.

W latach 2018–2022 szczegółowe warunki uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu przebudowy, remontów i inwestycji obiektów sportowych, tryb składania wniosków o dofinansowanie oraz przekazywania środków z Funduszu były regulowane przepisami

rozporządzeń ministra sportu i turystyki, tj. rozporządzeniem z dnia 25 września 2017 r. i rozporządzenia z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie przekazywania środków z FRKF.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia z dnia 25 września 2017 r., w celu dofinansowania realizacji zadań inwestycyjnych ze środków FRKF minister właściwy do spraw kultury fizycznej ogłasza programy inwestycyjne. Wymagane informacje w ogłoszeniu programu inwestycyjnego oraz obowiązek zamieszczenia ogłoszenia programu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra określono odpowiednio w § 6 ust. 1 i 3 ww. rozporządzenia. w § 7 ust. 1–4 ww. rozporządzenia określono odpowiednio zasady, termin składania oraz wymogi i załączniki do wniosków inwestycyjnych. Zgodnie z § 4 ust. 1–2 ww. rozporządzenia dofinansowanie realizacji zadania inwestycyjnego ze środków Funduszu może wynieść do 50% wydatków kwalifikowanych tego zadania, a dofinansowanie realizacji zadania inwestycyjnego ze środków Funduszu może wynieść do 70% wydatków kwalifikowanych w przypadku realizacji zadania: 1) dotyczącego szkoły mistrzostwa sportowego w zakresie obiektów sportowych niezbędnych dla prowadzonego szkolenia sportowego; 2) realizowanego przez akademię wychowania fizycznego; 3) realizowanego w gminach, o których mowa w art. 20 ust. 6 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; 4) z zakresu budowy pełnowymiarowej sali gimnastycznej w gminie, która nie posiada takiego obiektu. Podstawę do zawarcia umowy o dofinansowanie z wnioskodawcą stanowi wniosek inwestycyjny, zaakceptowany przez ministra (§ 11 ust. 1 ww. rozporządzenia). Elementy, które powinna zawierać umowa o dofinansowanie, wskazano w § 11 ust. 2 ww. rozporządzenia. w przypadku stwierdzenia wykorzystania dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości oraz w odniesieniu do zwrotu dofinansowania niewykorzystanego stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie dotyczącym dotacji udzielanych z budżetu państwa (§ 11 ust. 3 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z § 5 rozporządzenia z dnia 12 sierpnia 2019 r., w celu dofinansowania realizacji zadań inwestycyjnych ze środków FRKF minister właściwy do spraw kultury fizycznej ogłasza programy inwestycyjne. Wymagane informacje w ogłoszeniu programu inwestycyjnego oraz obowiązek zamieszczenia ogłoszenia programu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra określono odpowiednio w § 6 ust. 1 i 3 ww. rozporządzenia. w § 7 ust. 1–4 ww. rozporządzenia określono odpowiednio zasady, termin składania oraz wymogi i załączniki do wniosków inwestycyjnych. Zgodnie z § 4 ust. 1–2 ww. rozporządzenia dofinansowanie realizacji zadania inwestycyjnego ze środków Funduszu może wynieść do 50%

wydatków kwalifikowanych tego zadania, a dofinansowanie realizacji zadania inwestycyjnego ze środków Funduszu może wynieść do 70% wydatków kwalifikowanych w przypadku realizacji zadania: 1) dotyczącego szkoły mistrzostwa sportowego w zakresie obiektów sportowych niezbędnych dla prowadzonego szkolenia sportowego; 2) realizowanego przez akademię wychowania fizycznego; 3) realizowanego w gminach, o których mowa w art. 20 ust. 6 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; 4) dotyczącego budowy pełnowymiarowej sali gimnastycznej w gminie, która nie posiada takiego obiektu. Podstawę do zawarcia umowy o dofinansowanie z wnioskodawcą stanowi wniosek inwestycyjny, zaakceptowany przez ministra (§ 12 ust. 1 ww. rozporządzenia). Elementy, które powinna zawierać umowa o dofinansowanie, wskazano w § 12 ust. 2 ww. rozporządzenia. w przypadku stwierdzenia wykorzystania dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości oraz w odniesieniu do zwrotu dofinansowania niewykorzystanego stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie dotyczącym dotacji udzielanych z budżetu państwa (§ 12 ust. 3 ww. rozporządzenia).

Minister sportu i turystyki kieruje działem administracji rządowej „kultura fizyczna”, który obejmuje sprawy sportu, wychowania fizycznego i rehabilitacji ruchowej³⁰². Minister określa strategię i kierunki polityki w obszarze kultury fizycznej, kontroluje ich realizację oraz przygotowuje rozwiązania prawne. Minister wspiera inwestycje dotyczące rozwoju infrastruktury sportowej finansowane ze środków FRKF w ramach ogłaszanych programów inwestycyjnych.

Do zadań powiatu o charakterze ponadgminnym zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁰³ należą zadania z zakresu kultury fizycznej i turystyki. Do zadań własnych gmin, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 10 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁰⁴, należą sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. w ramach ogłaszanego przez Ministra programu Sportowa Polska, powiaty i gminy realizowały zadania dotyczące samorządowej infrastruktury

³⁰² Art. 15 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.), dalej: ustawa o działach administracji rządowej.

³⁰³ Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm., dalej: ustawa o samorządzie powiatowym.

³⁰⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm., dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

sportowej (zarządzanej m.in. przez szkoły, ośrodki sportu i rekreacji). Ponadto powiaty i gminy finansowały realizację ww. zadań ze środków własnych.

W ramach FRKF powiaty i gminy mogą realizować zadania inwestycyjne w zakresie budowy, przebudowy i remontu infrastruktury sportowej, szkolnej infrastruktury sportowej na potrzeby realizacji zajęć wychowania fizycznego, sportowych zajęć pozalekcyjnych oraz służącej lokalnej społeczności; przebudowy lub remontu istniejącej infrastruktury umożliwiającej upowszechnianie sportu przez kluby sportowe oraz budowy nowej nieprzyszkolnej infrastruktury umożliwiającej aktywne spędzanie czasu i współzawodnictwo sportowe. Powiaty i gminy najczęściej przekazały wymienione obiekty w zarządzanie szkołom lub samorządowym jednostkom organizacyjnym (np. poprzez oddanie w trwały zarząd, umowy). Dofinansowane obiekty wykorzystywane są przez szkoły podczas zajęć (m.in. lekcji WF-u), szkolnych i pozaszkolnych sportowych zajęć pozalekcyjnych (np. w ramach Szkolnego Klubu Sportowego), zajęć komercyjnych, zawodów sportowych i imprez sportowych, innych imprez (np. wydarzeń kulturalnych). Obiekty zarządzane przez samorządowe jednostki organizacyjne (np. ośrodki sportu i rekreacji) są wykorzystywane do realizacji ww. zadań gminy w zakresie sportu, w tym do organizacji zawodów i imprez sportowych oraz imprez o innym niż sportowym charakterze. Powiaty i gminy wykorzystywały wymienione obiekty na rzecz miejscowej społeczności.

Zadania inwestycyjne dotyczące obiektów sportowych dofinansowane przez ministra mogły być także finansowane z innych środków publicznych, m.in. środków JST (samorządów województw, powiatów, gmin), funduszy celowych, środków pochodzących z budżetu UE. Dofinansowanie zadań w zakresie infrastruktury sportowej z FRKF realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach zasobów finansowych ministra ds. sportu wynika z zapisów art. 27 ust. 1 ustawy o sporcie, który określa, że tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego.

Zasady ogłoszonego programu Sportowa Polska, edycje na lata 2018–2021, w tym kryteria przyznawania dofinansowania, nie uwzględniały stanu i nasycenia infrastruktury sportowej przyszkolnej i nieprzyszkolnej w województwach, powiatach i gminach, np. liczby hal sportowych i sal gimnastycznych w szkołach, liczby hal sportowych (sportowo-widowiskowych) w województwach, nie odnosiły się także do analizy istniejącej i brakującej infrastruktury sportowej w województwach, powiatach i gminach (m.in. uwzględnienia istniejącej już liczby obiektów sportowych, liczby klubów sportowych i ich członków, potrzeb

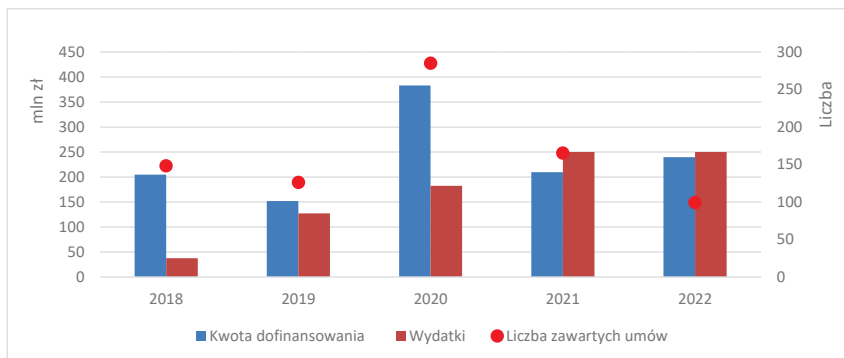
inwestycyjnych). w związku z powyższym baza sportowa mogła być nierównomiernie rozwijana na terenie kraju, co może wynikać m.in. z braku kryteriów lub mechanizmu równego rozwijania bazy sportowej oraz braku uwzględnienia wysokości przyznanego dotychczas dofinansowania w programie na zadania. Powyższe mogło skutkować znacznymi dysproporcjami w finansowaniu rozwoju bazy sportowej w województwach przez ministra, a także udzielaniem dotacji przez ministra niezgodnie z kryteriami określonymi w programie i regulacjami wewnętrznymi ministerstwa. Zadania inwestycyjne mogły być nieprawidłowo przygotowane i realizowane przez beneficjentów, tj. z naruszeniem przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, regulacji wewnętrznych, przepisów w zakresie realizacji procesu budowlanego oraz nadzoru nad realizowaną inwestycją. Zrealizowane obiekty sportowe mogły być nie w pełni ogólnodostępne (np. szkolne obiekty sportowe), w niskim stopniu wykorzystywane przez powiaty i gminy albo zarządzające obiektami samorządowe jednostki organizacyjne (np. szkoły, ośrodki sportu i rekreacji) na masowe uprawianie sportu i potrzeby miejscowej społeczności (np. przez kluby sportowe, mieszkańców, seniorów itd.).

Organem administracji rządowej odpowiedzialnym za realizację polityki związanej ze sportem, wychowaniem fizycznym oraz rehabilitacją sportową – w ramach działu administracji rządowej „kultura fizyczna” i jako dysponent części budżetu państwa (25) o tej samej nazwie – jest minister sportu. Zajmuje się on prowadzeniem spraw z zakresu polityki państwa w obszarze sportu, w tym związanych z udzielaniem dotacji celowej na inwestycje związane z infrastrukturą sportową na potrzeby sportu powszechnego. Ponadto jest on dysponentem funduszu celowego – FRKF, z którego środków finansowano budowę, przebudowę i remonty szkolnej infrastruktury sportowej, modernizację infrastruktury sportowej służącej klubom sportowym oraz budowę ogólnodostępnej nieprzyszkolnej infrastruktury sportowej.

W latach 2018–2021 minister sportu i turystyki wspierał rozwój przyszkolnej i nieprzyszkolnej infrastruktury sportowej oraz modernizację infrastruktury służącej klubom sportowym w ramach FRKF (rys. 18). Zawarł w tym czasie 823 umowy z beneficjentami,

udzielił dofinansowania ze środków FRKF w kwocie ponad 949 mln zł i wydatkował prawie 597 mln zł³⁰⁵.

Rys. 18. Kwota dofinansowania ze środków FRKF przedsięwzięć z zakresu sportu i kultury fizycznej w latach 2018–2022 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.ministerstwoportu.gov.pl.

Beneficjentami środków FRKF były przede wszystkim samorzady powiatów i gmin (miast), samorządowe jednostki organizacyjne (np. gminne oraz miejskie ośrodki sportu i rekreacji), a ponadto uczelnie i stowarzyszenia prowadzące działalność w zakresie kultury fizycznej (np. kluby sportowe).

Kultura fizyczna i sport są ważnym elementem strategii działania JST, tj. m.in. powiatów i gmin, na rzecz ich rozwoju, który wpływa na jakość życia ich mieszkańców, przyczynia się do kształtowania zdrowego społeczeństwa wolnego od uzależnień i patologii, aktywnie uczestniczącego w życiu regionu. Samorzady realizowały zadania z zakresu kultury fizycznej, w tym zadania inwestycyjne finansowane ze środków FRKF oraz ze środków własnych.

³⁰⁵ Dane na podstawie informacji uzyskanych z Departamentu Infrastruktury Sportowej Ministerstwa (odpowieź z dnia 21 stycznia 2023 r.).

Realizacja zadań inwestycyjnych współfinansowanych środkami FRKF (roboty budowlane, dostawy, usługi) była zlecana przez powiaty i gminy wykonawcom wybranym na podstawie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że rząd i lokalne władze dysponujący zasobami budżetowymi (FRKF) opracowywały i wdrażały różnorodne programy mające na celu poprawę aktywności fizycznej w społecznościach. Były to programy skierowane do różnych grup, takich jak dzieci, młodzież, osoby starsze czy osoby niepełnosprawne. Mogły obejmować organizację bezpłatnych zajęć sportowych, dotacje dla klubów i organizacji sportowych, a także budowę i modernizację obiektów sportowych. Przykładem takiej inicjatywy może być współfinansowany ze środków FRKF program Sportowa Polska, który przyczynił się do poprawy infrastruktury sportowej poprzez wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych na terenie całego kraju³⁰⁶.

W ramach inicjatyw promujących aktywność fizyczną organizowane są festiwale sportowe, które mają na celu integrację społeczności lokalnej i promowanie różnych dyscyplin sportowych. Mogą to być imprezy jednodniowe lub wielodniowe, podczas których odbywają się zawody, pokazy sportowe, warsztaty czy konkursy dla uczestników. Lokalne społeczności mogą organizować różnego rodzaju imprezy sportowe, takie jak biegi uliczne, turnieje piłkarskie, zawody lekkoatletyczne czy festiwale rekreacyjne. Takie wydarzenia mają na celu angażowanie mieszkańców w aktywność fizyczną, promowanie zdrowego trybu życia oraz integrację społeczności lokalnej. Szkoły, uniwersytety i inne instytucje edukacyjne mogą wprowadzać programy edukacyjne, które promują aktywność fizyczną wśród uczniów i studentów. Może to być organizacja szkolnych drużyn sportowych, zawodów i turniejów, czy też programy edukacyjne na temat zdrowego stylu życia i korzyści płynących z aktywności fizycznej.

Wymienione inicjatywy miały na celu zwiększenie świadomości społecznej na temat korzyści zdrowotnych aktywności fizycznej, promowanie zdrowego trybu życia oraz tworzenie możliwości i infrastruktury sprzyjającej regularnej aktywności fizycznej dla wszystkich grup społecznych.

³⁰⁶<https://rzeszow.uw.gov.pl/aktualnosci/rozstrzygniecie-programu-sportowa-polska-i-wsparcie-dla-inwestycji-na-podkarpaciu>,

Rozdział 5

Uwarunkowania rozwoju sportu w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej

5.1. Polityka UE w zakresie wspierania rozwoju sportu i infrastruktury fizycznej w kolejnych perspektywach finansowych

Polityka UE w dziedzinie sportu obejmuje działania instytucji UE i państw członkowskich, a także działania europejskich federacji sportowych i innych organizacji o znaczeniu europejskim oraz krajowych organizacji sportowych. Kluczową cechą polityki europejskiej w dziedzinie sportu jest utrzymujące się horyzontalne zróżnicowanie między publicznymi i prywatnymi podmiotami działającymi w tym zakresie. Art. 165 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁰⁷ wskazuje, że UE przyczynia się do wspierania przedsięwzięć w zakresie sportu, uwzględniając jego szczególny charakter, jego struktury oparte na zasadzie dobrowolności oraz jego funkcję społeczną i edukacyjną.

Działania UE w zakresie wspierania polityki sportu zmierzają do rozwoju europejskiego wymiaru sportu poprzez popieranie uczciwości i dostępności we współzawodnictwie sportowym oraz współpracy pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za sport, jak również za ochronę integralności fizycznej i psychicznej sportowców, w szczególności tych najmłodszych.

By zrealizować te cele, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, przyjmują środki zachęcające z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich.

Państwa członkowskie, które początkowo nie były zbyt otwarte na przeniesienie kompetencji w dziedzinie sportu na szczebel europejski, na wiele sposobów uznały korzyści płynące z ogólnoeuropejskiej koordynacji interesów publicznych w dziedzinie sportu, wykraczające poza bezpośredni dostęp federacji. Państwa te angażują się w europejską politykę w dziedzinie sportu i wnoszą w nią konstruktywny wkład, zwłaszcza w ramach Rady.

³⁰⁷ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Współpraca międzyinstytucjonalna w dziedzinie sportu między Radą, Komisją i Parlamentem stała się bardziej ustrukturyzowana, jednak nadal brakuje regularnej współpracy pod względem formalnych ustaleń i procedur. Zmiany społeczne doprowadziły do tego, że podmioty publiczne i prywatne stają w obliczu toczących się debat na temat wielowymiarowych ról, funkcji i charakteru aktywności fizycznej i sportu na szczeblu europejskim. w świetle decyzji Komisji Europejskiej i orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości debata na temat przyszłości europejskiego modelu sportu i jego specyfiki bazującej na zasadach solidarności, włączenia społecznego i wolontariatu pozostaje istotnym tematem badawczym³⁰⁸.

Występuje konflikt między autonomią a interwencją w sporcie, wydaje się, że pojawiła się szczelina w stosunkach między interesami tradycyjnych organizacji sportowych (nienastawionych na zysk) a dostawcami komercyjnymi działającymi w tej branży. Europejska polityka w dziedzinie sportu nie została określona w kategoriach ani instytucjonalnych, ani proceduralnych, ani też w perspektywach sektorowych, lecz podlega ona ciągłym zmianom w świetle decyzji podejmowanych w poszczególnych przypadkach. Wskazane zalecenia obejmowały: koordynację, ustalanie priorytetów, parlamentarzyście i informację. Na podstawie obserwacji i danych dotyczących sportu wskazane zostały cztery główne obszary, do których odnoszą się zalecenia dotyczące przyszłości europejskiej polityki w dziedzinie sportu.

Pierwszy obszar obejmuje potrzebę przeprowadzenia przeglądu przedmiotowej dziedziny pod kątem koordynacji i spójności oraz przyjęcie bardziej całościowego podejścia. Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony w ostatnim dziesięcioleciu gruntownie przededefiniowano i rozwinęto europejską politykę w dziedzinie sportu. To trwające różnicowanie nie doprowadziło jednak do większej widoczności i skuteczności, a tym samym nie poprawiło legitymacji (wyjściowej) europejskiej polityki w dziedzinie sportu. Kluczowym zaleceniem w zakresie prawidłowej polityki sportu w UE jest poprawa koordynacji. Należy wzmocnić zarówno współpracę w obrębie instytucji, jak i współpracę międzyinstytucjonalną. Ponadto należy prowadzić szerzej zakrojone konsultacje z federacjami sportowymi oraz wyspecjalizowanymi zainteresowanymi stronami w dziedzinie sportu i z państwami członkowskimi. w tym kontekście konieczne wydaje się dążenie do wprowadzenia dostosowań

³⁰⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-11-22-INT-1-113-0000_PL.html [dostęp 20.07.2023].

strukturalnych, rozumianych jako ogólne udoskonalenie polegające na włączeniu sportu do strategii i programów rozwoju politycznego, gospodarczego i społecznego. Wykorzystanie szerszych powiązań międzysektorowych i włączenie sportu do głównego nurtu innych stosownych polityk UE stanowi kluczowe narzędzie do zapewnienia większej spójności w pierwszym ze wspomnianych głównych obszarów.

Drugi obszar jest ukierunkowany na dziedziny polityki. Chociaż można w tym miejscu sformułować jedynie podstawowe, nadrzędne zalecenia dotyczące działań, a każda dziedzina zasługuje na indywidualne podejście, którego przyjęcie nie jest możliwe w ramach zaleceń ogólnych, odnośne propozycje mają podkreślić znaczenie niektórych konkretnych dziedzin. Sport zajmuje istotny obszar jako dziedzina prawa pierwotnego UE, dlatego też tym głównym obszarom należy poświęcić szczególną uwagę przy profilowaniu i ustalaniu ich priorytetów. Dlatego w analizie zaproponowano nie tylko dalsze rozważenie zakresu polityki UE w dziedzinie sportu, lecz także zwrócenie szczególnej uwagi na następujące cztery filary: uczciwość, aktywność fizyczną, zdrowie i edukację. Ponadto należy podjąć wyzwania wynikające z pandemii COVID-19. Na tej podstawie należy opracować plan działania wraz z konkretnymi mechanizmami wsparcia.

Trzeci obszar dotyczy perspektywy parlamentarnej i roli Parlamentu Europejskiego (PE). w przeszłości PE zdołał umocować europejski wymiar sportu w świadomości publicznej za pośrednictwem wysłuchani i debat, a także inicjatyw politycznych i oświadczeń. Komisja Kultury i Edukacji może jednak poprawić swoje obecne wyniki w polityce sportowej, częściej wpisując do porządku obrad kwestie sportu i usług sportowych. Można by rozszerzyć zarówno współpracę horyzontalną Komisji Kultury i Edukacji z innymi komisjami stałymi zajmującymi się kwestiami sportu, jak i współpracę wertykalną z parlamentami narodowymi. w proaktywnym doradztwie politycznym PE powinien w znacznie większym stopniu korzystać z wiedzy eksperckiej federacji i organizacji sportowych. Zważywszy na rolę parlamentów jako forów i rzeczników debat publicznych na temat sportu, Parlament Europejski powinien zapewnić ramy umożliwiające stworzenie kanału regularnej komunikacji w kwestii sportu.

Z kolei czwarty obszar obejmuje konieczność stworzenia podstaw dla trwałego i zrównoważonego pomyślnego rozwoju europejskiej polityki w dziedzinie sportu przez poszerzanie i pogłębianie bazy wiedzy i informacji oraz uwzględnianie w analizach wszystkich państw członkowskich. Ponadto należy zapewnić lepszy dostęp do istniejących materiałów na temat rozwoju sportu na szczeblu europejskim, zachęcając jednocześnie do szerszego

rozpowszechniania istniejących analiz dotyczących sportu. Roczne sprawozdanie na temat rozwoju (polityki) w dziedzinie sportu w Europie, publikowane przez instytucje europejskie, byłoby ważnym instrumentem poprawy dostępu do informacji i danych. Analizy porównawcze obejmujące większą liczbę państw członkowskich i organizacji, aby zapewnić bardziej szczegółowe informacje na temat europejskiej polityki w dziedzinie sportu.

W polityce UE w zakresie sportu szczególną rolę odgrywa Komisja Europejska, która przedstawiła w 2007 r. Białą księgę na temat sportu, zawierającą diagnozę rynku sportowego w Europie. Dokument ten sporządzony został w wyniku dwuletnich konsultacji z organizacjami sportowymi, takimi jak komitety i federacje sportowe, państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami. Głównym celem wdrożenia Białej Księgi było podniesienie świadomości dotyczącej specyficznych potrzeb sektora sportu, podkreślenie miejsca sportu w tworzeniu europejskich polityk oraz wskazanie konkretnych działań na rzecz sportu na poziomie UE. Biała Księga podnosiła także znaczenie sportu poprzez wskazanie społecznych i gospodarczych jego aspektów. Osiągnięcie europejskich standardów dotyczących powszechności i dostępności sportu, a także utrzymanie wysokiej pozycji Polski we współzawodnictwie sportowym, wymaga odpowiednich nakładów na sport. Polska jako członek Unii Europejskiej korzysta z dotacji finansowych m.in. w zakresie inwestycji w infrastrukturę sportową, dzięki czemu zmniejsza dystans do krajów Unii Europejskiej również w obszarze sportu. Zdobyte doświadczenia w korzystaniu ze środków Funduszy Strukturalnych pozwoliły Polsce przygotować się do absorpcji środków z kolejnych projektów, zgodnie z celami określonymi w Strategii Rozwoju Kraju na lata 2014–2020. Przepisy prawa wspólnotowego w ograniczonym zakresie znajdują zastosowanie w działalności sportowej realizowanej na terytorium państw członkowskich UE. Mimo że sport w Unii nie posiada mocy prawnie wiążącej, to jego rola i ranga wzrastają, wywierając poprzez politykę wspólnotową znaczący wpływ na różne sfery życia. Sport jest silnie umocowany w takich obszarach polityki wspólnotowej, jak: a) polityka rynku wewnętrznego, b) polityka konkurencyjności, c) polityka zdrowotna, d) polityka edukacyjna, e) polityka młodzieżowa.

Kompetencje w zakresie zarządzania sportem przyznane zostały w związku z wejściem w życie traktatu lizbońskiego w grudniu 2009 r. UE opracowała założenia polityki w dziedzinie współpracy i zarządzania sportem mającej na celu aktywność w zakresie kultury fizycznej i sportu.

Podstawa prawna w zakresie kompetencji związanych z zarządzaniem sportu określona została w traktatach UE. w okresie do roku 2009 w traktatach nie było wzmianki o konkretnych kompetencjach prawnych UE w dziedzinie sportu, Komisja położyła podwaliny pod uijną politykę w tej dziedzinie dzięki przygotowaniu w 2007 r. Białej księgi na temat sportu oraz planu działania Pierre'a de Coubertina.

Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego UE uzyskała konkretne kompetencje w dziedzinie sportu. Artykuł 6 lit. e) TFUE stanowi, że UE ma kompetencje do wspierania lub uzupełniania działań państw członkowskich w dziedzinie sportu, natomiast w art. 165 ust. 1 TFUE szczegółowo opisano politykę w dziedzinie sportu: „Unia przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, uwzględniając jego szczególny charakter, jego struktury oparte na zasadzie dobrowolności oraz uwzględniając jego funkcję społeczną i edukacyjną”. w art. 165 ust. 2 jest mowa o rozwijaniu europejskiego wymiaru sportu poprzez popieranie uczciwości i dostępności współzawodnictwa sportowego oraz współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za sport, jak również poprzez ochronę integralności fizycznej i moralnej sportowców, w szczególności najmłodszych. Tym samym UE dysponuje podstawą prawną umożliwiającą jej strukturalne wspieranie sektora za pośrednictwem programu Erasmus+ oraz przemawianie jednym głosem na forach międzynarodowych i w relacjach z państwami trzecimi. Ministrowie sportu krajów UE spotykają się również na posiedzeniach Rady poświęconych kwestiom edukacji, młodzieży, kultury i sportu. Kompetencje UE w dziedzinie jednolitego rynku również wywarły znaczny wpływ na sport, i tak na przykład Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wypracował bogate orzecznictwo mające istotne konsekwencje dla świata sportu (np. sprawa Bosmana). Równocześnie poprzez odpowiednie programy finansowania UE realizuje swoje uprawnienia z zakresu „prawa miękkiego” w obszarach blisko związanych ze sportem, takich jak edukacja, zdrowie i włączenie społeczne.

Uwzględnienie w traktatach nowych szczegółowych kompetencji otworzyło UE nowe możliwości działania w dziedzinie sportu. UE pracuje na rzecz realizacji celów, takich jak większa uczciwość i dostępność we współzawodnictwie sportowym oraz lepsza ochrona integralności moralnej i fizycznej sportowców, a jednocześnie uwzględni szczególnie charakter sportu. Ponadto UE popiera koncepcję, zgodnie z którą sport może poprawić ogólny dobrostan, pomóc w przezwycięzeniu szerszych problemów społecznych, takich jak rasizm, wykluczenie społeczne i nierówność płci, oraz przynieść znaczne korzyści gospodarcze w całej Unii. Ponadto polityka sportowa jest uważana za ważne narzędzie w stosunkach zewnętrznych

UE. Unia zajmuje się w szczególności trzema aspektami, a są to: 1) społeczna rola sportu; 2) wymiar gospodarczy; 3) polityczne i prawne ramy w sektorze sportu.

Biała księga na temat sportu z 2007 r. była pierwszą w Unii kompleksową inicjatywą w dziedzinie sportu. Dzięki wdrażaniu zaproponowanych działań Komisja zgromadziła użyteczne informacje dotyczące zagadnień, którymi trzeba będzie zająć się w przyszłości. w księdze przewidziano szereg celów, w tym m.in.:

- umacnianie społecznej roli sportu;
- promowanie zdrowia publicznego poprzez aktywność fizyczną;
- pobudzenie działalności wolontariatu;
- wzmocnienie gospodarczego wymiaru sportu i swobodnego przepływu zawodników;
- zwalczanie dopingu, korupcji i prania pieniędzy;
- kontrolowanie praw mediów.

Biała księga na temat sportu z 2007 r. i wejście w życie traktatu lizbońskiego w 2009 r. utoruowały drogę dla komunikatu Komisji ze stycznia 2011 r. dotyczącego oddziaływania traktatu lizbońskiego na sport, zatytułowanego „Rozwijanie europejskiego wymiaru sportu”. Komunikat ten był pierwszym dokumentem o charakterze politycznym, jaki Komisja przyjęła na temat sportu po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Podkreślono w nim potencjał sportu umożliwiający wniesienie znaczącego wkładu w realizację celów ogólnych strategii Europa 2020 na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego (2010–2020) poprzez zwiększenie szans na zatrudnienie i sprzyjanie włączeniu społecznemu. Znajdowała się w nim również sugestia dotycząca podpisania przez UE Konwencji antydopingowej Rady Europy, opracowania i wdrożenia uzgodnień dotyczących bezpieczeństwa oraz wymogów bezpieczeństwa w przypadku międzynarodowych imprez sportowych, osiągania postępów z myślą o wprowadzeniu krajowych celów na podstawie unijnych wytycznych w obszarze aktywności fizycznej oraz opracowania norm dotyczących dostępu osób niepełnosprawnych do wydarzeń oraz obiektów sportowych.

W sprawach dotyczących zagadnień gospodarczych Komisja zaapelowała do stowarzyszeń sportowych o ustanowienie mechanizmów łącznej sprzedaży praw medialnych, aby zapewnić odpowiednią redystrybucję dochodów. Inne kwestie poruszone w komunikacie dotyczyły związanych ze sportem praw własności intelektualnej, wymiany najlepszych praktyk z zakresu przejrzystego i zrównoważonego finansowania sportu oraz monitorowania stosowania prawa w obszarze pomocy państwa w dziedzinie sportu.

Opublikowane dokumenty UE w zakresie sportu to m.in.:

- dokumenty Komisji Europejskiej,
- dokumentacja grup eksperckich,
- konkluzje Rady Unii Europejskiej,
- badania,
- wytyczne UE,
- rezolucje Parlamentu Europejskiego,
- plan prac w dziedzinie sportu.

Plan prac UE w dziedzinie sportu stanowi jeden z najważniejszych dokumentów UE dotyczących europejskiej polityki w zakresie sportu. Koncentruje się on na kluczowych działaniach Unii w tej dziedzinie i służy jako wytyczne w zakresie promowania współpracy między instytucjami UE, państwami członkowskimi i zainteresowanymi podmiotami w dziedzinie sportu.

Pierwszy plan prac w dziedzinie sportu (2011–2014) został przyjęty przez Radę w 2011 r., a jego kolejna edycja – w 2014 r. w planie na lata 2014–2017 określono trzy priorytety: 1) integralność sportu, 2) jego wymiar gospodarczy i 3) stosunek społeczeństwa do sportu. Aby zająć się tymi priorytetowymi zagadnieniami, państwa członkowskie i Komisja powołały pięć grup ekspertów specjalizujących się w takich kwestiach jak ustawianie wyników zawodów sportowych, dobre zarządzanie, gospodarczy wymiar sportu, prozdrowotna aktywność fizyczna oraz rozwój zasobów ludzkich w sporcie.

W maju 2016 r. Rada przyjęła konkluzje w sprawie poprawy uczciwości i przejrzystości oraz dobrego zarządzania podczas dużych imprez sportowych, w których to konkluzjach zwróciła się do państw członkowskich o włączenie uczciwości i przejrzystości na szczeblu UE do przyszłego planu prac, o wspieranie wdrażania kryteriów i procedur związanych z dobrym zarządzaniem oraz o określenie i opracowanie modeli współpracy publiczno-prywatnej i wymiany dobrych praktyk.

Rada ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu 23 maja 2017 r. przyjęła trzeci plan prac UE w dziedzinie sportu (2017–2020), którego główne cele odzwierciedlały priorytety poprzedniego planu. w trzecim planie ustanowiono tylko dwie grupy ekspertów (ds. uczciwości oraz ds. rozwoju umiejętności i zasobów ludzkich w sporcie), wprowadzono nowe metody pracy, takie jak spotkania kłastrów tematycznych, oraz przedłużono okres obowiązywania

planu do trzech i pół roku, aby dostosować go do programu Erasmus+ i wieloletnich ram finansowych.

1 grudnia 2020 r. Rada Europejskich Ministrów Sportu przyjęła czwarty plan prac UE w dziedzinie sportu (2021–2024). Ważnym elementem planu jest aktywność fizyczna, przy czym za kluczowy priorytet uznano inwestycje w sport i prozdrowotną aktywność fizyczną, w tym tworzenie możliwości sportowych dla wszystkich pokoleń. Celem planu jest również wzmocnienie odbudowy sektora sportu i jego odporności na kryzysy podczas pandemii COVID-19 i po jej zakończeniu. Inne kluczowe obszary działania obejmują priorytetowe traktowanie umiejętności i kwalifikacji w sporcie poprzez wymianę najlepszych praktyk i budowanie wiedzy, ochronę uczciwości i wartości, a także społeczno-gospodarczy i środowiskowy wymiar sportu oraz promowanie równouprawnienia płci. UE dąży również do zwiększenia odsetka kobiet na stanowiskach kierowniczych i w ramach coachingu, do promowania równych warunków dla wszystkich sportowców oraz do zwiększenia liczby relacji mediów na temat kobiet w sporcie.

Zgodnie z zieloną transformacją UE „ekologiczny sport” również stanowi priorytet, ponieważ w planie zaproponowano opracowanie wspólnych ram ze wspólnymi zobowiązaniami uwzględniającymi Europejski Pakt na rzecz Klimatu. Większy nacisk kładzie się na innowacje i cyfryzację we wszystkich obszarach sektora sportu.

22 czerwca 2020 r. Rada przyjęła konkluzje w sprawie wpływu pandemii COVID-19 na sektor sportu i zaproponowała różne środki służące odbudowie tego sektora. w dokumencie podkreślono, jak poważnie obciążony został cały sektor, w tym pod względem gospodarczym, ponieważ pandemia miała negatywne skutki dla działalności sportowej na wszystkich szczeblach. Rada podkreśliła, jak bardzo potrzebne są strategie walki z pandemią i wznowienia działalności na szczeblu lokalnym, krajowym, regionalnym oraz unijnym, aby wspierać sektor sportu i utrzymać jego istotny wkład w dobrostan obywateli UE. Rada m.in. zachęciła instytucje UE do uzupełnienia wysiłków krajowych poprzez przekazywanie wsparcia finansowego dla tego sektora za pośrednictwem dostępnych programów i funduszy UE, takich jak Erasmus+, Europejski Korpus Solidarności, fundusze polityki spójności oraz inicjatywy inwestycyjne w ramach reakcji na koronawirusa (CRII i CRII+). Ponadto Rada podkreśliła potrzebę promowania dialogu między państwami członkowskimi a odpowiednimi zainteresowanymi stronami w celu omówienia strategii umożliwiających ponowne rozpoczęcie aktywności

sportowej w bezpieczny i w miarę możliwości skoordynowany sposób oraz w celu zapobiegania przyszłym kryzysom i zwiększenia odporności unijnego sektora sportu.

1 grudnia 2020 r. unijni ministrowie sportu zorganizowali konferencję na temat obecnych wyzwań związanych z organizacją międzynarodowych imprez sportowych. Pandemia COVID-19 utrudniła swobodę przemieszczania się sportowców przez różne i stale zmieniające się przepisy krajowe dotyczące testów, kwarantanny i innych kwestii związanych ze zdrowiem. Debata pokazała, że konieczna jest dalsza wymiana informacji i współpraca na szczeblu UE w sektorze sportu.

Parlament Europejski 10 lutego 2021 r. przyjął rezolucję, w której podkreślił potrzebę zapewnienia państwom członkowskim finansowego, strategicznego i praktycznego wsparcia w celu uniknięcia trwałego wpływu pandemii na młodzież i sport. w rezolucji podkreślono, że wsparcie finansowe nie powinno ograniczać się do dużych imprez sportowych oraz że środki naprawcze mają ogromne znaczenie dla sportu masowego. Ponadto zwrócono się do Komisji o wypracowanie europejskiego podejścia do przeciwdziałania negatywnym skutkom pandemii w sektorze sportu.

Jeden z najważniejszych programów działania UE w zakresie sportu to Erasmus+ Sport, którego celem jest:

- eliminowanie transgranicznych zagrożeń dla uczciwości w sporcie, takich jak doping, ustawianie wyników zawodów sportowych i przemoc, a także wszelkiego rodzaju nietolerancji i dyskryminacji;
- promowanie i wspieranie dobrego zarządzania w sporcie i kariery dwutorowej sportowców;
- promowanie wolontariatu w sporcie oraz włączenia społecznego, równych szans i podnoszenia świadomości znaczenia aktywności fizycznej poprawiającej zdrowie dzięki większemu udziałowi i równemu dostępowi do sportu dla wszystkich.

Sport jest integralną częścią programu Erasmus+, który to program obejmuje działania UE w dziedzinie kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu. Parlament Europejski i Rada Europejska 12 grudnia 2020 r. osiągnęły wstępne porozumienie w sprawie wniosku Komisji dotyczącego przyszłego programu Erasmus+ (2021–2027). w porozumieniu podkreślono znaczenie promowania europejskiego wymiaru sportu, który powinien stanowić uzupełnienie planu prac UE w dziedzinie sportu na lata 2021–2024 i być z nim spójny, oraz zwiększono finansowanie na rzecz sportu do 1,9% całkowitego budżetu programu. Rada

przyjęła stanowisko w pierwszym czytaniu 13 kwietnia 2021 r., a 18 maja 2021 r. na posiedzeniu plenarnym przyjęło stanowisko Parlamentu w drugim czytaniu.

Promowanie „mobilności edukacyjnej personelu sportowego, jak również współpracy, jakości, włączenia, kreatywności i innowacyjności na szczeblu organizacji sportowych i polityk w dziedzinie sportu³⁰⁹” zostało podkreślone jako jeden z trzech głównych celów nowego programu Erasmus+. Działania służące osiągnięciu tego celu obejmują m.in. wspieranie mobilności, zwłaszcza wśród pracowników dyscyplin sportu masowego, zwiększanie możliwości wirtualnego uczenia się, tworzenie partnerstw na rzecz współpracy i wymiany najlepszych praktyk, w tym partnerstw na małą skalę, wspieranie szerszego i bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu dostępu do programu oraz wspieranie nienastawionych na zys imprez sportowych promujących kwestie istotne dla sportu masowego.

Kolejnym przedsięwzięciem UE jest organizacja Europejskiego Tygodnia Sportu. Jest on inicjatywą Komisji Europejskiej mającą promować sport i aktywność fizyczną w całej Europie i ma zapoczątkować nowe działania oraz opierać się na już istniejących, udanych przedsięwzięciach o charakterze europejskim, krajowym, regionalnym lub lokalnym. Ta ogólnoeuropejska kampania realizowana pod hasłem #BeActive (Bądź aktywny) ma zachęcić obywateli do aktywnego trybu życia w ciągu obchodów Tygodnia oraz przez cały rok.

Polska od 2015 r., czyli od pierwszej edycji projektu, aktywnie uczestniczyła przy organizacji wydarzeń związanych z Europejskim Tygodniem Sportu. w spotkaniach organizowanych przez Ministerstwo Sportu oraz przez lokalne szkoły, przedszkola czy kluby sportowe w całej Polsce brało udział co roku kilkadziesiąt tysięcy osób.

Ogólnounijny Europejski Dzień Sportu został po raz pierwszy zaproponowany przez Parlament w rezolucji z lutego 2012 r. w sprawie europejskiego wymiaru sportu. We wrześniu 2015 r. zainaugurowano Europejski Tydzień Sportu, którego celem jest promowanie sportu i aktywności fizycznej w całej Europie na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz zachęcanie obywateli europejskich do prowadzenia lepszego i zdrowszego stylu życia.

³⁰⁹ A. Stosik, M. Morawski M., *Zarządzanie kapitałem ludzkim dla menedżerów w sporcie*, Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

Z badania Eurobarometru z 2021 r. wynika, że 59% Europejczyków nigdy nie uprawiało sportu albo w niewielkim zakresie³¹⁰. w konsekwencji zjawisko to ma negatywny wpływ nie tylko na zdrowie samych zainteresowanych i ich samopoczucie, ale również na gospodarkę, gdyż wzrastają wydatki na opiekę zdrowotną, zmniejsza się produktywność w miejscu pracy oraz szanse na zatrudnienie.

Od 2017 r. Europejski Tydzień Sportu odbywa się w całej Europie w dniach 23–30 września, a państwa członkowskie i kraje partnerskie organizują szereg działań i wydarzeń. w 2020 r., pomimo pandemii COVID-19, wzięły w nim udział 42 państwa i odbyło się 32 617 wydarzeń. Ponadto w celu przeciwdziałania wpływowi ograniczeń dotyczących przemieszczania się na sport i aktywność fizyczną Komisja Europejska opracowała kampanię #BeActiveAtHome.

Kolejnym programem wdrażanym w UE jest program Sport a migranci. Włączenie społeczne to jeden z priorytetów UE związanych z rolą sportu w społeczeństwie. Sport łączy ludzi, pomaga budować społeczności i zwalczać ksenofobię oraz rasizm, przez co może znacznie przyczynić się do integracji migrantów w UE. We wrześniu 2016 r. Komisja opublikowała analizę poświęconą sposobom wspierania – w ramach sportu – integracji migrantów w całej Europie, w której to analizie przedstawiono dobre praktyki z całej UE. Za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz programu Erasmus+ Komisja wspiera również projekty i sieci, których celem jest włączenie społeczne migrantów. UE finansuje projekty takie jak europejska sieć włączenia społecznego poprzez sport, partnerstwo na rzecz włączenia społecznego i wolontariatu w klubach sportowych w Europie czy Fairplay.

Piłka nożna odgrywa kluczową rolę, jeżeli chodzi o włączenie społeczne, a to dzięki zaangażowaniu związków piłki nożnej (np. w ramach projektu Pokaż rasizmowi czerwoną kartkę!) lub organów zarządzających, takich jak Unia Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA), które pomogły UE określić rodzaje działalności swoich członków, będące wyrazem poparcia dla idei włączenia społecznego uchodźców.

³¹⁰ www.eurostat.ue.pl

Rola Parlamentu Europejskiego w zakresie promowania rozwoju sportu wśród wszystkich instytucji UE jest szczególnie istotna. w PE rozwój europejskiej polityki w dziedzinie sportu wchodzi w zakres kompetencji Komisji Kultury i Edukacji (CULT). Parlament dostrzega, że wzrasta potrzeba zajmowania się przez UE sprawami sportu przy pełnym poszanowaniu zasady pomocniczości, gdyż sport sam w sobie jest ważnym zjawiskiem społecznym i dobrem publicznym. w 2012 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie europejskiego wymiaru sportu, która utorowała drogę Europejskiemu Tygodniowi Sportu. Parlament podejmuje również starania na rzecz podkreślenia społecznego znaczenia sportu; w różnych rezolucjach poruszył również problem równości płci w sporcie, a także kwestię aktywnego starzenia się i solidarności międzypokoleniowej. O kluczowej roli sportu wspomniano również w rezolucji z 2016 r. na temat integracji uchodźców na rynku pracy i ich włączenia społecznego, w której podkreślono ważną rolę sportu jako instrumentu służącego wspieraniu dialogu społecznego i międzykulturowego poprzez ustanowienie pozytywnych więzi między społecznościami lokalnymi a uchodźcami i osobami ubiegającymi się o azyl.

Podkomisja Praw Człowieka Parlamentu (DROI) regularnie omawia prawa człowieka w kontekście dużych imprez sportowych organizowanych w takich krajach jak Rosja (zimowe igrzyska olimpijskie w 2014 r.), Brazylia (FIFA, mistrzostwa świata w piłce nożnej mężczyzn w 2014 r. i letnie igrzyska olimpijskie w 2016 r.) czy Katar (FIFA, mistrzostwa świata w piłce nożnej mężczyzn w 2022 r.). Po pierwszym wysłuchaniu na temat sportu i praw człowieka w lutym 2014 r., które koncentrowało się na sytuacji pracowników migrujących w Katarze, w 2015 r. odbyło się wspólne wysłuchanie z komisją CULT na temat łamania praw człowieka w związku z dużymi imprezami sportowymi.

Parlament jest również bardzo aktywny, jeżeli chodzi o ustawianie wyników zawodów sportowych i problem korupcji w sporcie, w związku z czym w marcu 2013 r. przyjął rezolucję na ten temat. w czerwcu 2015 r. przyjął również rezolucję w sprawie ujawnionych przypadków poważnej korupcji w FIFA, a w lutym 2017 r. – rezolucję w sprawie zintegrowanego podejścia do polityki w dziedzinie sportu, dobrego zarządzania, dostępności i uczciwości. Podczas sesji plenarnej w lipcu 2016 r. komisja CULT złożyła pytanie do Komisji Europejskiej wymagające odpowiedzi ustnej dotyczące ustawiania wyników zawodów sportowych, w którym zwróciła się o pełne zaangażowanie na rzecz ratyfikowania konwencji Rady Europy w sprawie manipulacji rozgrywkami sportowymi. w odpowiedzi Komisja podkreśliła swoje poparcie dla konwencji, która jest wartościowym narzędziem w walce przeciwko ustawianiu wyników

zawodów sportowych, gdyż stanowi solidną podstawę gwarantującą paneuropejską koordynację i współpracę w walce z tym zjawiskiem. Potrzebna jest jednak współpraca między państwami członkowskimi i instytucjami, aby konwencja ta mogła wejść w życie w UE.

Parlament dostrzega również znaczenie sportu dla turystyki, przypomina, że działalność sportowa jest ważna z punktu widzenia atrakcyjności europejskich regionów dla turystów, a także zwraca uwagę na możliwości wynikające z faktu, że sportowcy i kibice podróżują w ramach imprez sportowych, co przyciąga turystów nawet do najodleglejszych miejsc.

W poprawkach do wniosku Komisji dotyczącego programu Erasmus+ na lata 2021–2027 Parlament zaproponował przeniesienie części środków z budżetu programu Erasmus+, aby większa liczba sportowców i trenerów mogła uczestniczyć w programach wspierania mobilności. Na posiedzeniu 11 stycznia 2021 r. komisja CULT poparła porozumienie zawarte między Parlamentem a Radą w sprawie nowego programu Erasmus+, a 10 maja 2021 r. komisja CULT głosowała za zaleceniem przyjęcia tekstu, który został formalnie przyjęty na posiedzeniu plenarnym 18 maja 2021 r.

Parlament Europejski 23 listopada 2021 r. przyjął rezolucję polityki UE w dziedzinie sportu dotyczącą oceny i możliwych kierunków dalszych działań w zakresie wspierania infrastruktury sportowej. w sprawozdaniu posłowie do Parlamentu Europejskiego zalecają m.in.:

- europejski model sportu dostosowany do unijnych wartości, takich jak solidarność, zrównoważony rozwój, włączenie społeczne, otwarta konkurencja i sprawiedliwość;
- większe środki finansowe kierowane ze sportu elitarnego na sport masowy;
- lepiej regulowane transfery zawodników;
- większa równość płci i włączenie społeczne pod względem wynagrodzenia i widoczności;
- lepsza ochrona dzieci przed wykorzystywaniem i molestowaniem w sporcie;
- promowanie aktywnego stylu życia wśród obywateli UE, w tym poprzez zwiększenie liczby godzin przeznaczonych na wychowanie fizyczne w szkołach.

W podsumowaniu należy wskazać, że Traktat z Lizbony to ważny krok milowy dla polityki sportowej w Europie. w 2009 r. UE zyskała podstawę prawną do kształtowania europejskiej polityki w dziedzinie sportu w postaci TFUE, dzięki czemu otrzymała jednoznaczne upoważnienie do działania w dziedzinie sportu. Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony UE ma kompetencje do wspierania i koordynowania działań w dziedzinie sportu, jednak nie może dążyć do harmonizacji ani przenoszenia kompetencji. Obecne działania

instytucji UE dotyczące polityki w dziedzinie sportu są zatem ukierunkowane głównie na środki „miękkie”, takie jak wspieranie wymiany i wartości w sporcie, a także rozwijanie europejskiego wymiaru sportu. Znajduje to odzwierciedlenie zwłaszcza w działaniach dystrybucyjnych oraz przydziale dóbr i zasobów. Pomimo ograniczonego formalnego rozszerzenia kompetencji UE wdrażanie unijnej polityki w dziedzinie sportu zapewniło zasadniczą transformację europejskiego wymiaru sportu. Obserwuje się stale rosnącą liczbę angażujących się podmiotów publicznych i prywatnych, rozszerzenie zasięgu na coraz więcej sektorów i obszarów polityki; zwiększono finansowanie, a coraz bardziej złożone formy reprezentowania interesów odzwierciedlają kluczowe cechy dynamiki i wzrostu związanych ze sportem na szczeblu europejskim. Podsumowując, w ostatnim dziesięcioleciu europejską politykę w dziedzinie sportu charakteryzowały procesy wzrostu i różnicowania, a jednocześnie rosło zapotrzebowanie na priorytety i odpowiednie formy koordynacji.

5.2. Projekty i programy współfinansujące działania na rzecz rozwoju sportu w UE

Dofinansowanie sportu ze środków Unii Europejskiej zostało uwzględnione w obowiązującym od wielu lat modelu finansowania wskazującym, że głównym źródłem nakładów finansowych na sport jest sektor publiczny. Struktura wydatków publicznych wskazuje na znaczny udział jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu sportu. Zaledwie około 1/3 ogółu nakładów pochodzi z budżetu państwa oraz z dopłat do stawek w grach losowych, będących monopolem państwa. Osiągnięcie europejskich standardów powszechności i dostępności sportu oraz utrzymanie wysokiej pozycji Polski we współzawodnictwie sportowym wymaga większych wydatków na sport. Biorąc pod uwagę umiarkowany w najbliższych latach wzrost nakładów z budżetu państwa, ważne jest dążenie do zwiększenia udziału w wydatkach na ten cel w budżetach wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, co najmniej do 3,5%. Zamierza się to osiągnąć przez politykę motywującą samorządy terytorialne do opracowywania programów rozwoju sportu, wspierania i popularyzowania sportu dla wszystkich oraz rozwój infrastruktury sportowo-rekreacyjnej³¹¹.

³¹¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie.

Nowa ustawa o sporcie zastępuje dwa akty prawne, które obowiązywały do tej pory: ustawę o kulturze fizycznej oraz ustawę o sporcie kwalifikowanym. Głównym celem ustawodawcy było dostosowanie wcześniej obowiązujących ustaw do standardów europejskich m.in. dzięki zmniejszeniu regulacji wielu szczegółowych zagadnień, które do tej pory w polskim sporcie nie były przejrzyste uregulowane, poprzez wprowadzenie m.in. nowych możliwości finansowania sportu, co nie jest bez znaczenia dla dalszego jego funkcjonowania, szczególnie na poziomie samorządowym³¹². Polska będąc od 2004 r. państwem członkowskim Unii Europejskiej ma możliwość korzystania z dofinansowania ze środków z budżetu UE w formie dotacji finansowych na inwestycje w infrastrukturę sportową. Środki z budżetu UE przyczyniły się do zmniejszenia dystansu w rozwoju poszczególnych regionów w obszarze sportu w stosunku do innych regionów UE. w kolejnych perspektywach finansowych zwiększało się wykorzystanie środków z budżetu UE z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji sportowych. Środki z budżetu UE przeznaczane były na dofinansowanie projektów inwestycyjnych zgodnie z celami określonymi w Strategii rozwoju kraju na lata 2007–2015 oraz 2016–2023. Środki na sport z budżetu Unii Europejskiej w latach 2007–2013 były w dużej mierze przeznaczane na przedsięwzięcia dotyczące Euro 2012. Środki te również pochodziły z różnych programów i były (zgodnie z wykazem przedsięwzięć EURO 2012) przeznaczone na realizację takich zadań, jak: a) stadiony główne, b) stadiony alternatywne, c) pozostała infrastruktura, d) centra pobytowe. Wymienione przedsięwzięcia były współfinansowane ze środków unijnych i występują one w programie Infrastruktura i Środowisko, programie Innowacyjna Gospodarka oraz Regionalnych Programach Operacyjnych województw: dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, śląskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. Oprócz programów operacyjnych funkcjonujących na poziomie krajowym występują także programy operacyjne dla każdego województwa, a zatem 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) stanowi przykład znaczącej decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi. Takie rozwiązanie ma na celu identyfikowanie potrzeb na jak najniższym szczeblu, tak aby działania

³¹² A. Panasiuk, *Finansowanie regionalnej gospodarki turystycznej ze środków Unii Europejskiej w perspektywach finansowych 2007–2013 i 2014–2020*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 125(4) (2016), s. 275–288.

zawarte w Regionalnych Programach Operacyjnych odpowiadały planom rozwoju każdego województwa. Samorządy województw otrzymały szerokie kompetencje związane z przygotowaniem i realizacją RPO, natomiast zarządy województw jako instytucje zarządzające programami odpowiadają za przygotowanie i realizację RPO, m.in.:

- a) ocenę i wybór projektów do dofinansowania;
- b) dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów;
- c) kontrolę projektów;
- d) monitorowanie i ewaluację realizacji programu.

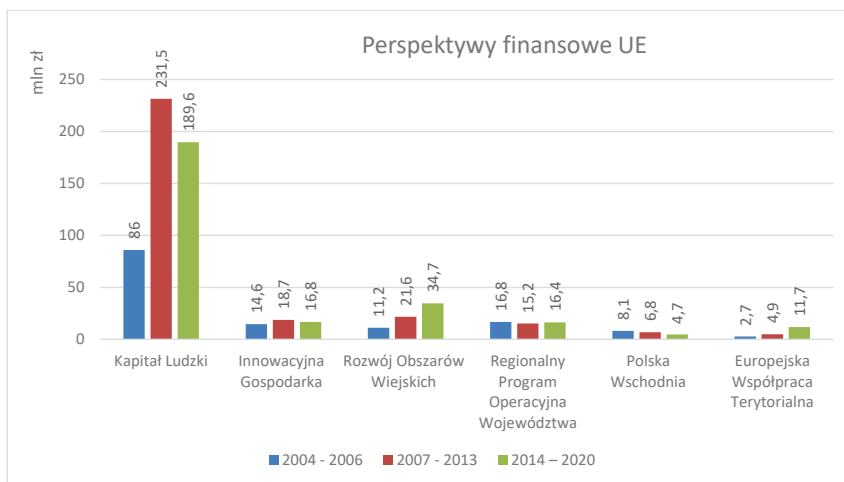
W ramach RPO pozyskano dofinansowanie na inwestycje związane ze zdrowiem, edukacją, rozwojem miast, turystyką, sportem, rekreacją, społeczeństwem informacyjnym oraz promocją regionu. Projekty dotyczące sportu były związane głównie z rozwojem bazy dydaktyczno-edukacyjnej szkół na wszystkich szczeblach, jak również uczelni wyższych. Inwestycje te skupiały się przede wszystkim na budowie hal, boisk sportowych oraz pływalni. Kolejnym obszarem były i nadal są obiekty ogólnodostępne, takie jak kompleksy sportowe, ośrodki sportu i rekreacji, a także inne obiekty o charakterze sportowo-rekreacyjnym. Finansowanie sportu odbywa się również w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Programu Operacyjnego Rozwoju Polski Wschodniej. Wymienione programy umożliwiły środowiskom sportowym ubieganie się o dofinansowanie projektów obejmujących m.in. szkolenia i rozwój umiejętności osób zatrudnionych w sektorze sportu, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez sport (np. osób niepełnosprawnych, dzieci i młodzieży ze środowisk dysfunkcyjnych) oraz rozwój oferty edukacyjnej szkół na poziomie lokalnym poprzez organizację zajęć sportowych. Stwarzają też warunki do realizacji projektów związanych z zagospodarowaniem przestrzeni publicznej m.in. w zakresie poprawy stanu obiektów sportowo-rekreacyjnych oraz podwyższania kwalifikacji zawodowych osób działających w sporcie.

Sport nie znajduje się w bezpośrednim obszarze działania Unii Europejskiej. Wspólnotowe przepisy prawa jedynie w ograniczonym stopniu znajdują zastosowanie w

działalności sportowej prowadzonej na terytorium państw członkowskich UE³¹³. Mimo że sport w Unii Europejskiej nie ma mocy prawnie wiążącej, to jego rola i ranga wzrastają, wywierając przez politykę wspólnotową duży wpływ na różne sfery życia. Sport jest umocowany w takich obszarach polityki wspólnotowej, jak polityka: rynku wewnętrznego, konkurencyjności, zdrowotna, edukacyjna i młodzieżowa. Należy podkreślić, że środki unijne nie zastępują środków krajowych, są bowiem jedynie ich uzupełnieniem.

Inwestycje sportowe były finansowane także z innych źródeł, w tym z zasobów jednostek samorządu terytorialnego oraz środków prywatnych. Środki pochodzące z budżetu UE odegrały istotną rolę w finansowaniu niektórych dziedzin sportu. Z danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że wsparcie uzyskało kilkaset projektów dotyczących infrastruktury sportowej w kolejnych perspektywach finansowych UE – dane te zostały przedstawione na rys. 19.

Rys. 19. Wartość inwestycji zrealizowanych ze środków unijnych na infrastrukturę sportową w ramach poszczególnych programów operacyjnych w kolejnych perspektywach finansowych UE na koniec 2020 r. (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie www.funduszeuropejskie.gov.pl.

³¹³ <http://www.cie.gov.pl>, 2021.

Z danych przedstawionych na rys. 19 wynika, że najwyższa kwota wspierająca inwestycje w zakresie sportu i infrastruktury sportowej dotyczyła Programu Operacyjnego Rozwój Kapitału Ludzkiego (Wiedza Edukacja Rozwój) (86 mln zł, 231,5 mln zł i 189,6 mln zł), a najniższa pochodziła z Programu Operacyjnego Europejska Współpraca Terytorialna (2,7 mln zł, 4,9 mln zł, 11,7 mln zł). Szczególne znaczenie w finansowaniu inwestycji sportowych miały środki pochodzące z Regionalnych Programów Operacyjnych dla poszczególnych regionów. Środki współfinansujące inwestycje w zakresie sportu pochodziły z różnych programów operacyjnych. w perspektywie finansowej 2007–2013 zostały przeznaczone głównie zgodnie z wykazem przedsięwzięć Euro 2012 na realizację takich zadań, jak: stadiony główne (4 przedsięwzięcia), stadiony alternatywne (2), pozostała infrastruktura (76), centra pobytowe (54). Wśród wymienionych przedsięwzięć wszystkie projekty współfinansowane były ze środków unijnych. Dofinansowanie pochodziło głównie z następujących programów: Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka oraz RPO 16 województw w kraju. Oprócz programów operacyjnych funkcjonujących na poziomie krajowym współfinansowanie pochodziło także z programów operacyjnych dla każdego województwa. Istotnym źródłem dofinansowania inwestycji w zakresie rozwoju sportu były regionalne programy operacyjne wdrażane przez samorządy poszczególnych województw. w kolejnych perspektywach finansowych wdrażanych było w Polsce 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO), będących przykładem decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi. Regionalne programy operacyjne uwzględniały potrzeby w zakresie sportu i infrastruktury sportowej w poszczególnych regionach i odpowiadały planom rozwoju każdego województwa. Samorządy województw otrzymały szerokie kompetencje związane z przygotowaniem i realizacją programów operacyjnych współfinansowanych ze środków z budżetu UE. w zarządzaniu i wdrażaniu tych programów główną rolę odgrywają zarządy województw jako instytucje zarządzające programami, które odpowiadają za przygotowanie i ich realizację, tj:

- ocenę i wybór projektów do dofinansowania,
- dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów,
- kontrolę projektów,
- monitorowanie i ewaluację realizacji programu.

Ponadto instytucje zarządzające wydają wytyczne, zalecenia i podręczniki dotyczące różnych aspektów związanych z realizacją programu oraz prowadzą działania promocyjno-informacyjne. Inwestycje, na które pozyskuje się środki z RPO, należy zrealizować na terenie

danego województwa. Priorytety w poszczególnych RPO są podobne. w ich ramach zazwyczaj pozyskano dofinansowanie na inwestycje związane ze zdrowiem, edukacją, rozwojem miast, turystyką, sportem, rekreacją, społeczeństwem informacyjnym, promocją regionu. w sporcie były to głównie działania związane z rozwojem bazy dydaktyczno-edukacyjnej szkół podstawowych, gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych, również uczelni wyższych. Inwestycje skupiały się na budowie hal, boisk sportowych i pływalni.

Kolejnym obszarem dofinansowania były i nadal są obiekty ogólnodostępne, takie jak kompleksy sportowe, ośrodki sportu i rekreacji oraz inne obiekty o charakterze sportowo-rekreacyjnym. Wartości liczbowe i kwotowe wykonanych zadań inwestycyjnych w zakresie dofinansowania sportu ze środków ramach RPO poszczególnych regionów (wg stanu na koniec 2020 r.) przedstawiono na rys. 20, 21 i 22.

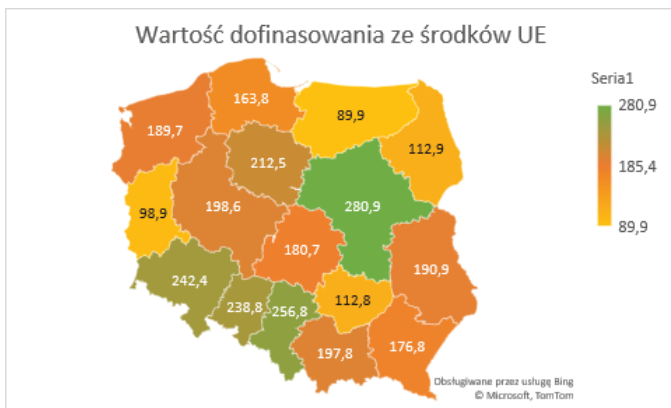
Rys. 20. Liczba zrealizowanych projektów inwestycyjnych w zakresie sportu dofinansowanych ze środków UE w latach 2010–2021 w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych w poszczególnych województwach (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie www.funduszeuropejskie.gov.pl.

W poszczególnych województwach liczba zrealizowanych inwestycji w zakresie sportu i infrastruktury sportowej współfinansowana ze środków z budżetu UE w ramach RPO dla poszczególnych regionów była zróżnicowana. Największa liczba inwestycji została zrealizowana w województwach śląskim (56), dolnośląskim (54) i mazowieckim (45), najmniejsza zaś – w województwach podlaskim (18), podkarpackim (21) i lubuskim (24).

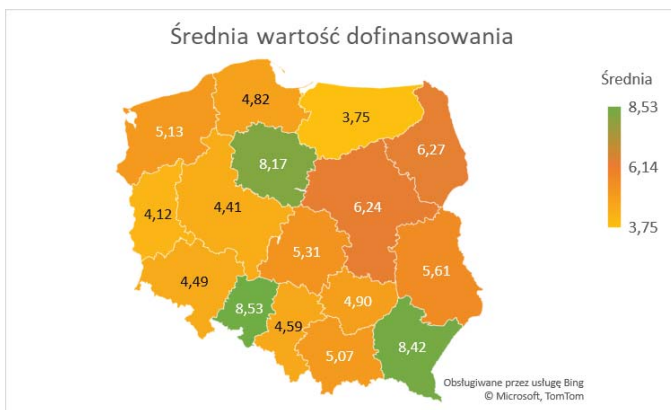
Rys. 21. Wartość dofinansowania projektów sportowych ze środków UE w latach 2010–2021 w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych w poszczególnych województwach (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie www.funduszeuropejskie.gov.pl.

Łączna kwota dofinansowania inwestycji w zakresie sportu i infrastruktury sportowej ze środków UE w ramach RPO wynosiła w województwie warmińsko-mazurskim – 89,9 mln zł, świętokrzyskim – 112,8 mln zł. Najwyższa kwota dofinansowania dotyczyła województw mazowieckiego – 280,9 mln zł oraz dolnośląskiego – 242,4 mln zł.

Rys. 22. Średnia wartość dofinansowania jednego projektu sportowego dofinansowania ze środków UE w latach 2010–2021 w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych w poszczególnych województwach (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie www.funduszeuropejskie.gov.pl.

Średnia wartość projektu objętego dofinansowaniem ze środków UE wynosiła od 3,75 mln zł w województwie warmińsko-mazurskim do 8,53 mln zł w opolskim.

Dane dotyczące dofinansowania inwestycji (rys. 20) w zakresie sportu ze środków RPO dla poszczególnych regionów wskazują, że największe kwoty dofinansowania inwestycji sportowych ze środków z budżetu Unii Europejskiej otrzymały województwa: mazowieckie, lubelskie, wielkopolskie i kujawsko-pomorskie, a najmniejsze – województwo lubuskie, podlaskie, świętokrzyskie.

W latach 2010–2021 oprócz realizowanych 16 RPO oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w ramach których mogły być podejmowane przedsięwzięcia bezpośrednio związane z infrastrukturą sportową, realizowany był także Program Operacyjny Kapitał Ludzki (a w perspektywie 2014–2020 – Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój). w ramach RPO inwestycje obejmowały obiekty sportowe służące pośrednio również kulturze fizycznej, m.in. środki finansowe były przeznaczane na:

a) budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury służącej rozwojowi aktywnych form wypoczynku – szlaków turystycznych, ścieżek rowerowych, plaż, kąpielisk, przystani wioślarsko-kajakowych;

b) rozwój, modernizację i wyposażenie obiektów infrastruktury sportowej i rekreacyjnej (boisk, hal sportowych, stadionów, basenów, wyciągów narciarskich);

c) aktywną promocję województwa przez organizację imprez sportowych rangi krajowej i międzynarodowej;

d) budowę strategicznych obiektów sportowych, takich jak wielofunkcyjne hale sportowo-widowiskowe, ośrodki szkoleniowo-sportowe, stadiony lekkoatletyczne.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój), do którego celów należy wzrost zatrudnienia, zwiększenie poziomu integracji społecznej oraz podnoszenie poziomu wykształcenia społeczeństwa, stworzy środowiskom sportowym możliwość ubiegania się o dofinansowanie projektów obejmujących m.in. szkolenia i rozwój umiejętności osób zatrudnionych w sektorze sportu, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu przez sport na przykład osób niepełnosprawnych, dzieci i młodzieży ze środowisk dysfunkcyjnych lub rozwój oferty edukacyjnej szkół na poziomie lokalnym przez organizację zajęć sportowych.

W latach 2010–2020 finansowanie rozwoju sportu i infrastruktury sportowej na terenach wiejskich było możliwe w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, który stwarzał warunki do realizacji projektów związanych z zagospodarowaniem przestrzeni publicznej, z poprawą stanu obiektów sportowo-rekreacyjnych oraz podwyższaniem kwalifikacji zawodowych osób działających w sporcie.

W ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Programu Operacyjnego Rozwoju Polski Wschodniej można było wykorzystać środki na infrastrukturę oraz sport i rekreację. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko w ramach powiększenia ekologicznego transportu publicznego przewiduje możliwość rozbudowy w dziewięciu obszarach metropolitalnych ścieżek rowerowych służących rekreacji.

W latach 2010–2020 finansowanie sportu odbywało się również w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Programu Operacyjnego Rozwoju Polski Wschodniej. Wymienione programy mają przede wszystkim stworzyć środowiskom sportowym możliwość ubiegania się o dofinansowanie projektów obejmujących m.in.

szkolenia i rozwój umiejętności osób zatrudnionych w sektorze sportu, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez sport np. osób niepełnosprawnych, dzieci i młodzieży ze środowisk dysfunkcyjnych oraz rozwój oferty edukacyjnej szkół na poziomie lokalnym poprzez organizację zajęć sportowych. Również stwarzają warunki do realizacji projektów związanych z zagospodarowaniem przestrzeni publicznej m.in. w zakresie poprawy stanu obiektów sportowo-rekreacyjnych oraz podwyższania kwalifikacji zawodowych osób działających w sporcie

Rozwój polskiego sportu w perspektywie finansowej UE w latach 2014–2020

W rozwoju sportu, a w szczególności w jego nowoczesnym zarządzaniu, szczególną rolę do odegrania mają podmioty realizujące politykę i strategię pro sportową, m.in. takie jak: a) akademie wychowania fizycznego, b) instytuty kultury fizycznej, c) polskie związki sportowe, d) związki sportowe na poziomie województwa, e) urzędy marszałkowskie, f) jednostki samorządu terytorialnego, g) szkoły o profilu sportowym, h) kluby sportowe, i) sportowe spółki akcyjne, j) stowarzyszenia i fundacje prowadzące statutową działalność na rzecz rozwoju sportu, k) Centralny Ośrodek Sportu. Chcąc osiągnąć sukces w jakiejś dziedzinie sportu, należy traktować tę dziedzinę profesjonalnie bez względu na rodzaj dyscypliny. Rozwój systemów szkoleniowych i technologii doprowadził do uzyskiwania coraz lepszych wyników przez zawodników w poszczególnych dyscyplinach sportu. w światowym i europejskim sporcie od wielu lat zaczyna przeważać pogląd, że sport to show-biznes nastawiony na zysk i bicie rekordów. w polskim sporcie przez wiele lat występowało niedostosowanie w mentalności, w rozwoju infrastruktury, prawodawstwa, źródeł finansowania i systemu kształcenia, co w konsekwencji prowadziło do coraz większej dysproporcji pomiędzy wynikami reprezentantów Polski a reprezentacjami zagranicznymi na arenach międzynarodowych. Odrobienie tej straty może się odbyć tylko poprzez realizację wieloletniej, profesjonalnie przygotowanej strategii mającej na celu podniesienie jakości kształcenia w sporcie, modernizację infrastruktury i unowocześnienie modelu zarządzania. Rozwój sportu i zarządzanie nim wymagają przyjęcia różnorodnych i skomplikowanych pod względem finansowym, prawnym i organizacyjnym kierunków działania, które miałyby charakter zorganizowany, a przede wszystkim byłyby skuteczne. Polityka ta powinna być wielokierunkowa i powinna obejmować: kształcenie i zarządzanie w sporcie, infrastrukturę, zdrowe społeczeństwo oraz badania naukowe i rozwój medycyny sportowej.

Sport ma istotne znaczenie dla życia człowieka, jednak w społeczeństwie, które podlega nieustannym zmianom, oblicze sportu także się zmienia. W czasach, gdy wzrost gospodarczy jest kluczowym zagadnieniem, oddziaływanie sportu na gospodarkę także zyskuje na znaczeniu. Za niezbędne należy uznać dążenie do zdefiniowania zjawisk prawno-ekonomicznych sprzyjających rozwojowi sportu w warunkach gospodarki rynkowej. Należy dążyć do opracowania i wdrożenia programów stymulujących zwiększenie udziału sportu w gospodarce narodowej przez środowiska gospodarczo-finansowe i środowiska sportu. Wartość środków unijnych, których beneficjentem była Polska w latach 2014–2020, motywuje władze sportu polskiego oraz jednostki samorządu terytorialnego do aktywnego zaangażowania się w tworzenie procedur pozyskiwania tych środków. Istotne jest, aby największa ich część została wykorzystana na wzmocnienie kapitału ludzkiego oraz na rozbudowę i modernizację infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Realizacja tego zadania poprzez opracowanie i wdrożenie mechanizmów pozyskiwania środków finansowych na rozbudowę, modernizację i zarządzanie infrastrukturą sportową ze źródeł pozabudżetowych przybliży tę problematykę, wskaże kierunki działań samorządom terytorialnym i instytucjom sportowym. Tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu w nowej perspektywie finansowej stanowi ważne zadanie również dla jednostek samorządu terytorialnego. Podsektor samorządowy, realizując znaczną część zadań publicznych m.in. w obszarze sportu, w sposób naturalny podlega dynamicznym procesom modernizacyjnym w sferze wzmacniania sportu z gospodarką. Wspomagając ten proces rozwoju w nowej perspektywie podziału środków na lata 2014–2020, środki te mogą w sposób znaczący przyczynić się do wzrostu rozwoju regionalnego w odniesieniu do bazy sportowo-rekreacyjnej, a także udziału w programach unijnych w obszarze edukacji, zdrowia i turystyki. Kierunki modernizacji i zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego określone zostały w ustawodawstwie krajowym i UE.

Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu sportu w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 była wspomagana przez prawodawstwo krajowe; nie może być pozbawiona ustaw precyzujących warunki wspierania sportu przez organy władzy publicznej. Samorządy terytorialne definiują sport jako zadania własne, poprzez co tworzą warunki sprzyjające jego rozwojowi. W raporcie Polska 2030 poddano wszechstronnej diagnozie wiele obszarów ważnych dla przyszłego rozwoju Polski i jej modernizacji. W tych działaniach przyszłościowych swoje miejsce znajduje również sport. Ważne zadania w obszarze sportu mają rady gmin, powiatów oraz sejmiki wojewódzkie, które mogą określić w drodze uchwały

zasady wspierania sportu, uwzględniając cel publiczny. w art. 27 ustawy o sporcie określono zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie sportu:

- a) tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu;
- b) określenie w drodze uchwały przez organ stanowiący warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w ust. 1, i wskazanie w uchwale celu publicznego z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć;

c) przepisy ustawy nie naruszają uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do wspierania kultury fizycznej na podstawie przepisów odrębnych. Tworzenie warunków do uprawiania sportu przez jednostki samorządu terytorialnego zostało określone jako zadanie własne. Kompetencyjnie zadania te zostały zamieszczone także w poszczególnych ustawach samorządowych, uzupełniając tym samym ustawę o sporcie, jak:

- a) ustawa o samorządzie gminnym,
- b) ustawa o samorządzie powiatowym,
- c) ustaw o samorządzie województwa.

Finansowanie sportu w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego zostało określone przez ustawodawcę i obejmuje ono dla poszczególnych samorządów określone zadania własne:

- a) dla gminy:
 - organizowanie zajęć w zakresie wychowania fizycznego (klasy sportowe), - organizowanie zajęć z rehabilitacji i rekreacji ruchowej,
 - prowadzenie gminnych instytucji kultury fizycznej (kluby sportowe funkcjonujące jako stowarzyszenia),
 - kluby sportowe funkcjonujące w formie jednostki organizacyjnej gminy;
- b) dla powiatu:
 - organizowanie zajęć w zakresie wychowania fizycznego (szkoły ponadgimnazjalne),
 - klasy sportowe,
 - organizowanie zajęć z rehabilitacji i rekreacji ruchowej,
 - prowadzenie powiatowych instytucji kultury fizycznej (kluby sportowe funkcjonujące jako stowarzyszenia), - kluby sportowe funkcjonujące w formie jednostki organizacyjnej,
 - szkoły mistrzostwa sportowego (SMS);
- c) dla województwa samorządowego:

- organizowanie i finansowanie sportu dzieci i młodzieży na poziomie regionalnym, - prowadzenie wojewódzkich instytucji kultury fizycznej.

Ustawa o finansach publicznych stanowi, że „podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające dla osiągnięcia zysku mogą otrzymać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (JST) dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostki”.

Ustawa o sporcie przewiduje możliwość podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego polegającej na tworzeniu warunków i finansowaniu zadań sprzyjających rozwojowi sportu. Mimo że ustawa nie nakłada na JST obowiązku podejmowania odpowiedniej uchwały, to samorządy terytorialne, podejmując wspieranie sportu, muszą oprzeć się na odpowiednim dokumencie prawa miejscowego. Ustawodawca nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wskazania w stosownej uchwale celu publicznego z zakresu sportu. Tym sposobem doprowadził do sytuacji, w której samorząd terytorialny w swojej strategii długookresowej musi się wypowiedzieć co do modelu sportu, jaki chce prowadzić na terenie swojej jednostki. Ten ważny zapis ustawowy powinien uwzględniać możliwości samorządu w zrealizowaniu potrzeb społeczności lokalnej w dziedzinie sportu w takich obszarach działania, jak:

- a) realizacja zadań w zakresie sportu masowego i wyczynowego,
- b) zwrócenie uwagi na rozwój fizyczny młodego pokolenia,
- c) zapewnienie osobom dorosłym możliwości aktywnego wypoczynku,
- d) wykorzystanie sportu jako narzędzia do promocji samorządu terytorialnego i jako narzędzia do wspomaganie rozwoju gospodarczego.

Ustawodawca wskazał i rozszerzył możliwości jednostek samorządu terytorialnego co do wspierania i finansowania sportu. Jednak wybór priorytetu przez daną jednostkę samorządu terytorialnego zależy już tylko od niej samej i jej organu stanowiącego. Ważne jest w tych działaniach, żeby zadania kluczowe i cele publiczne poszczególnych samorządów były skoordynowane oraz żeby były wspomagane ustawami wspierającymi i pozwalającymi na wykorzystanie wielu czynników niezbędnych do rozwoju miejsc ważnych dla społeczności lokalnych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą również korzystać z innych ustaw wspierających kulturę fizyczną, w której mieści się także sport (np. ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie). w art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie przewidziano możliwość udzielania dotacji celowych klubom sportowym z zastosowaniem przepisów ustawy o

finansach publicznych. Warunki jakie musi spełnić klub mógł otrzymać dotację celową, to m.in.:

a) klub sportowy działający w obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, niedziałający w celu osiągnięcia zysku,

b) dotacja może być przeznaczona w szczególności na:

- realizację programu szkolenia sportowego,
- zakupu sprzętu sportowego,
- pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach,

- sfinansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenia kadry szkoleniowej.

Przyznanie dotacji ma w sposób szczególny wpłynąć na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez klub sportowy. Równie ważny jest przepis zawarty w art. 31 u.o.s. dotyczący przyznawania przez jednostki samorządu terytorialnego stypendiów sportowych oraz wyróżnień w ramach wspierania sportowców (stypendia, nagrody i wyróżnienia), trenerów oraz działaczy sportowych (stypendia i nagrody).

W ustawie o sporcie stypendia, nagrody i wyróżnienia mogą ustanawiać jednostki samorządu terytorialnego jako:

a) okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych (sportowców) za osiągnięte wyniki sportowe;

b) stypendia lub nagrody dla trenerów prowadzących szkolenia zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym;

c) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały określa szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą również ustanowić wyróżnienia i nagrody pieniężne dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej. Działania te muszą być poparte właściwą uchwałą jednostki samorządu terytorialnego, w której zawarte są określone warunki i tryb przyznawania wyróżnień oraz nagród pieniężnych, uwzględniające osiągnięcia na rzecz społeczności lokalnej. Jeszcze do niedawna wydatki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na kulturę fizyczną, w tym

na sport, przeznaczano się na wydatki bieżące i wydatki majątkowe. w pierwszym przypadku środki finansowe przeznaczano się na utrzymanie jednostek budżetowych, które zarządzały określonymi obiektami sportowymi, również dotacje dla organizacji pozarządowych wykonujących zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu. Natomiast w drugim przypadku zaliczano się najważniejsze wydatki majątkowe na modernizację i inwestycje obiektów sportowych.

Podsumowując, we współczesnym świecie sport stanowi wartość cywilizacyjną, kulturową i społeczną, co nie jest bez znaczenia dla kształtowania zachowań prozdrowotnych, właściwych nawyków, ale również w obecnym czasie zaczyna odgrywać ważną rolę gospodarczą.

Sport jest dobrem powszechnym, a także składową polityki społecznej nowoczesnego państwa. Sport finansowany jest głównie ze środków prywatnych, ale także znaczący udział mają zasoby środków publicznych. w finansowaniu rozwoju sportu ważne znaczenie mają także zasoby budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Duża część środków publicznych pochodzi z dopłat do gier liczbowych. Środki niepubliczne na finansowanie sportu w UE to przede wszystkim wydatki z budżetów gospodarstw domowych oraz dochody własne stowarzyszeń kultury fizycznej i sportowych spółek akcyjnych, ze sponsoringu sportowego i działalności gospodarczej. Znaczną część środków na finansowanie sportu można uzyskać przez absorpcję unijnych funduszy strukturalnych, kierowanych na rozwój regionalny – w odniesieniu do bazy sportowo-rekreacyjnej – a także udział w programach unijnych w obszarze edukacji, zdrowia i turystyki. w okresie 2014–2020 wykorzystanie funduszy unijnych stanowiło ważny czynnik prorozwojowy dla poszczególnych członków Unii Europejskiej, ale również ważny ze względu na rozwój kapitału społecznego. w Polsce wymiar kapitału społecznego ma kluczowe znaczenie dla życia społecznego i gospodarczego, co nie jest bez znaczenia dla rozwoju sportu, który jest umiejscowiony w organizacjach pozarządowych jako jedna z fundamentalnych wartości mierzonych takimi wskaźnikami, jak poziom zaufania między ludźmi, aktywność obywatelska oraz udział w organizacjach pozarządowych.

5.3. Zasady polityki rozwoju sportu w wybranych państwach członkowskich UE

Wewnętrzne zróżnicowanie europejskiego modelu zarządzania sportem uwzględnia wymiary zróżnicowania w zależności od zaangażowania władz publicznych, wolontariatu, sektora prywatnego. Zróżnicowanie to uwzględnia rolę władz publicznych, zwłaszcza państwa reprezentowanego przez ministerstwo sportu. Inny jest także poziom koordynacji oraz zaangażowania różnych podmiotów funkcjonujących w obrębie systemu sportowego, rozwiązania formalne i nieformalne. Odmienne są także role odgrywane przez wolontariat, władze publiczne i podmioty prywatne w dostarczaniu usług sportowych społeczeństwu. Elastyczność systemu zarządzania sportem w dostosowywaniu się do potrzeb społecznych uwzględnia:

- **model biurokratyczny** charakteryzujący się wysokim poziomem zaangażowania państwa; w systemie tym najczęściej istnieją ramy prawne regulujące obszar finansowania sportu. Wolontariat działa na zasadzie delegacji uprawnień, inni partnerzy społeczni, użytkownicy sportu oraz prywatni przedsiębiorcy mają bardzo niewielki wpływ na kształtowanie i implementację polityki sportowej. Model ten jest charakterystyczny dla następujących państw: Belgia, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania;

- **model przedsiębiorczości** wskazuje na wysoki poziom zaangażowania podmiotów rynkowych – zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio – poprzez kontrakty zawierane z państwem na zarządzanie publicznymi obiektami sportowymi. w modelu tym rola władz publicznych ogranicza się w zasadzie do tworzenia warunków dla dobrego funkcjonowania logiki rynku (podaż i popyt na sport). Sektor wolontariatu musi dostosowywać się do wymogów rynku oraz walczyć o swoją pozycję. Model ten jest charakterystyczny dla Wielkiej Brytanii oraz Irlandii.

- **model misyjny** charakteryzujący się dominującą pozycją sektora wolontariatu, obdarzonego dużą autonomią w podejmowaniu decyzji, oraz ogromnym wpływem na kształtowanie polityki sportowej. Użytkownicy rzadko mogą przyjmować role konsumentów, a prywatni przedsiębiorcy funkcjonują na obrzeżach systemu. System ten jest charakterystyczny dla Austrii, Danii, Niemiec, Włoch, Luksemburga i Szwecji.

- **model społeczny** jest oparty na szerszym zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego: związków zawodowych, sektora wolontariatu, przedsiębiorstw prywatnych; sport traktowany jest jako dobro wspólne. Charakteryzuje go współdziałanie podmiotów publicznych, prywatnych i należących do organizacji sektora pozarządowego (Holandia).

Modele finansowania sportu:

- model północno- i zachodnioeuropejski charakteryzujący się wysokim poziomem partycypacji sportowej oraz wysokim poziomem finansowania prywatnego i publicznego. w modelu tym występuje duży udział wolontariatu; jest on charakterystyczny dla Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Niemiec, Irlandii, Luksemburga, Holandii, Szwecji, Francji i Wielkiej Brytanii;
- model śródziemnomorski charakteryzujący się wysokim popytem na usługi sportowe, ale także z dobrze wyposażoną infrastrukturą sportową (Włochy, Grecja, Hiszpania, Malta);
- model tęczowy charakteryzujący się niskim popytem na usługi sportowe, często brak infrastruktury sportowej (Polska, Litwa, Malta, Słowacja),
- model BCP wskazujący na relatywnie wysoki poziom finansowania ze strony władz publicznych (Austria, Belgia, Holandia, Dania).

Systemy zarządzania sportem w państwach członkowskich wynikają z następujących aktów prawa UE:

- Deklaracja nicejska: organizacje sportowe jako główne podmioty, poszanowanie ustawodawstwa krajowego i wspólnotowego, Wspólnota nie ma bezpośrednich kompetencji w dziedzinie;
- Traktat lizboński: edukacja, młodzież, sport i doradztwo zawodowe jako kompetencje, w ramach których UE ma pełnić funkcje wspomagające, określa rozwój europejskiej przestrzeni w sporcie;
- Biała księga na temat sportu: sport jako zjawisko społeczne i gospodarcze. Wskazuje definicję sportu sformułowaną w Europejskiej Karcie Sportu.

Pierwszym elementem stanowiącym o swoistości rynku sportu w UE jest charakter podmiotów występujących po stronie podaży, czyli dostawców oferowanych produktów. Są to organizacje sportowe silnie zróżnicowane co do celów działania, formy prawnej, struktur organizacyjnych, zasięgu działania, znaczenia dla funkcjonowania rynku sportu, sposobów podejmowania decyzji. To zróżnicowanie pokazuje schemat mający formę odwróconej piramidy (rys. 23).

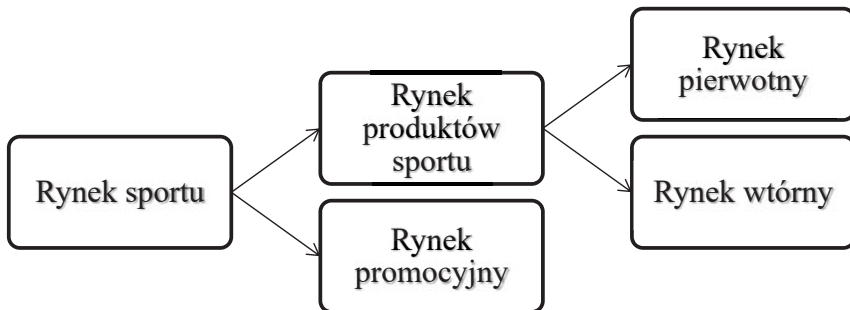
Rys. 23. Rodzaje organizacji sportowych oferujących produkty na rynku sportu UE



Źródło: opracowanie własne.

Można przyjąć, że profesjonalny sport UE jest biznesem o zasięgu międzynarodowym, a różnego rodzaju organizacje sportowe prowadzą działalność gospodarczą na szybko rozwijającym się rynku. Trzeba jednak zauważyć, że rynek sportu różni się od rynku, na którym są sprzedawane inne produkty, dobra materialne czy też usługi. Rynek sportu ma charakter podwójnie dualny, co można przedstawić graficznie (rys. 24).

Rys. 24. Rynek sportu UE podwójnie dualny

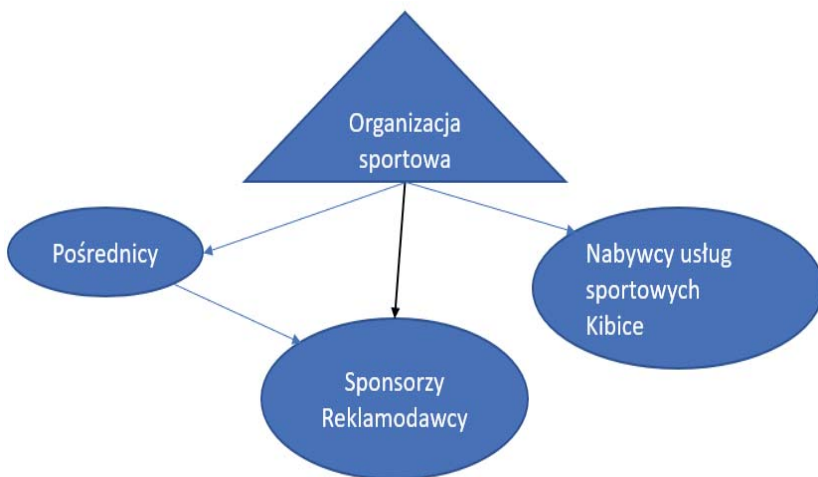


Źródło: opracowanie własne.

Na dualny charakter rynku sportu (rys. 25) zwracają uwagę autorzy zajmujący się zarządzaniem i marketingiem³¹⁴. Podmioty sportowe działają na dwóch rynkach – na rynku sportu i na rynku promocyjnym. w tym pierwszym przypadku sprzedają one produkty nabywcom indywidualnym – kibicom, w drugim – nabywcom instytucjonalnym. Występują więc dwa modele biznesu – B2C (Business-to-Consumers) i B2B (Business-to-Business).

³¹⁴ A. Hermanns, F. Riedmueller (red.), *Management – Handbuch Sport-Marketing*, München 2001.

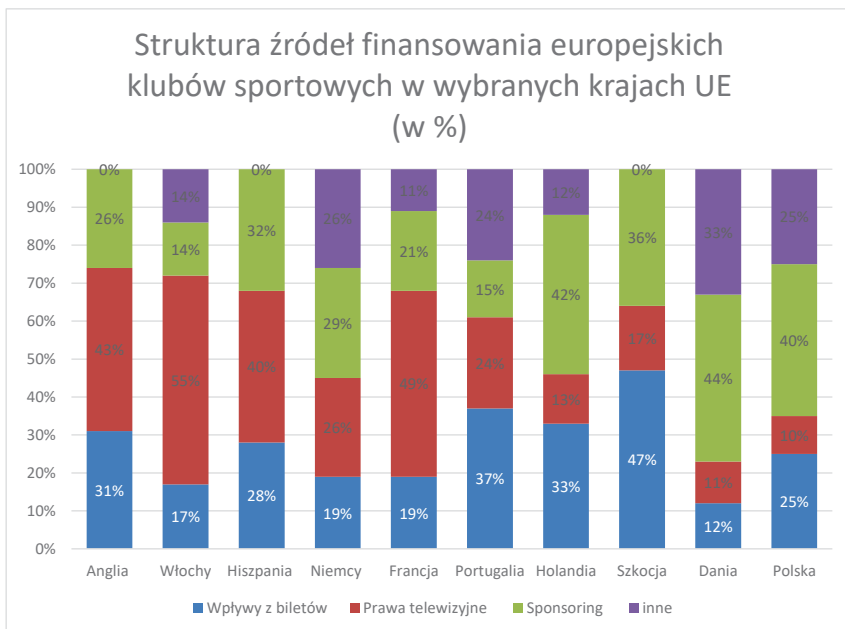
Rys. 25. Dwa rynki i dwie docelowe grupy nabywców



Źródło: opracowanie własne.

Konieczność działania na tych dwóch rynkach wynika z faktu, że kluby sportowe nie są w stanie pokrywać kosztów swego funkcjonowania jedynie z przychodów ze sprzedaży biletów na imprezy sportowe czy też z produktów klubowych dla kibiców. Niezbędne jest pozyskiwanie przychodów od sponsorów oraz ze sprzedaży praw telewizyjnych. Dowodem potwierdzającym powyższą tezę może być analiza struktury przychodów klubów sportowych, czy też lig sportu profesjonalnego. Dane na ten temat zostały przedstawione na rys. 26.

Rys. 26. Struktura źródeł finansowania europejskich klubów sportowych w wybranych krajach UE (w %) wg stanu na koniec 2020 r.



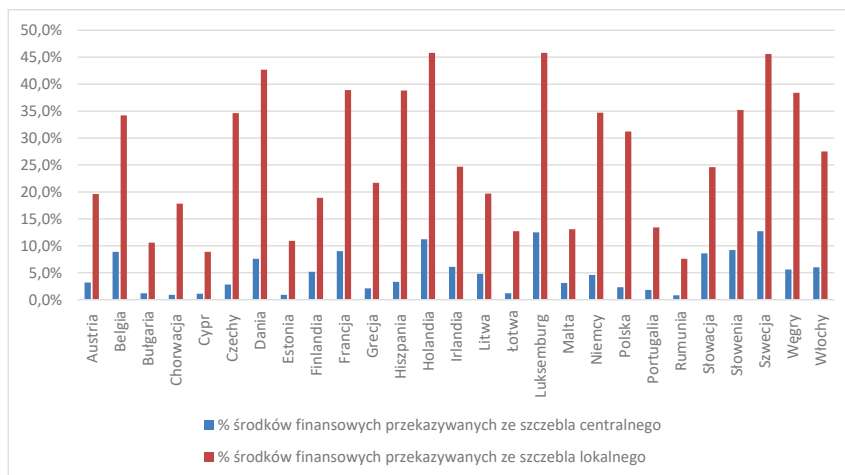
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.eurostat.europa.pl.

Rys. 26 przedstawia przykładową strukturę źródeł przychodów europejskich klubów piłki nożnej i na ich tle polskich klubów I ligi. Dane te potwierdzają istnienie wspomnianych wyżej rodzajów źródeł przychodów klubów sportowych, jednak wskazują także na silne zróżnicowanie ich znaczenia i udziału w budżetach klubowych. w żadnym z krajów udział przychodów ze sprzedaży biletów na zawody sportowe nie przekracza 40%, co oznacza, że kluby sportowe muszą funkcjonować także na rynku promocyjnym (reklama i sponsoring) i na wtórnym rynku sportowym (sprzedaż praw telewizyjnych).

Sport jako zjawisko społeczne podlega stałym systematycznym zmianom wynikającym z rozwoju cywilizacji i zmian społecznych, kulturowych, technologicznych oraz ekonomicznych. Rozwija się rynek sportu, który w coraz większym stopniu zyskuje charakter globalny. Kluby sportowe przekształcają się ze stowarzyszeń sportowych w spółki kapitałowe, które muszą się

kierować zasadą ekonomiczności działania. Dodatkowo państwo zmienia swoje funkcje i następuje reorientacja systemów finansowania sportu. Zakres finansowania sportu ze środków publicznych pochodzących z budżetu państwa i budżetów władz lokalnych (samorządowych) w odniesieniu do wydatków ogółem przedstawia rys. 27.

Rys. 27. Finansowanie sportu ze środków publicznych w państwach członkowskich UE – udział procentowy (wg stanu na koniec 2020 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.eurostat.europa.pl.

Znaczący udział dofinansowania sportu ze środków publicznych (budżetu państwa i budżetów władz lokalnych) widoczny był w szczególności w rozwiniętych gospodarczo państwach członkowskich UE, w których wskaźnik PKB *per capita* przekraczał wielkość średnią dla UE. Do grupy tych państw należą: Belgia, Holandia, Dania, Szwecja, Luksemburg. Wskaźnik najniższego udziału dofinansowania sportu ze środków publicznych wystąpił w Rumunii, na Malcie, Cyprze, w Grecji i Estonii (rys. 27).

Rys. 28. Finansowanie sportu ze środków publicznych szczebla centralnego w państwach członkowskich UE – udział procentowy (wg stanu na koniec 2020 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.eurostat.europa.pl.

Zakres finansowanie zadań w zakresie sportu i infrastruktury sportowej przez organy władzy publicznej szczebla centralnego w poszczególnych państwach członkowskich był zróżnicowany i wskazywał na zakres ingerencji państwa w rozwój i wspieranie sportu. Wydatki z budżetu poszczególnych państw z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną obejmowały dofinansowanie m.in. do budowy, rozbudowy i modernizacji obiektów sportowych, wsparcie funkcjonowania instytucji kultury fizycznej, a także zadań w zakresie sportu i kultury fizycznej. Najwyższy udział dofinansowania sportu ze środków budżetu szczebla centralnego poszczególnych państw wystąpił w krajach rozwiniętych gospodarczo (Holandia, Szwecja, Dania, Niemcy, Hiszpania). Dane w tym zakresie przedstawia rys. 28.

Rys. 29. Finansowanie sportu ze środków publicznych szczebla lokalnego w państwach członkowskich UE – udział procentowy (wg stanu na koniec 2020 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.eurostat.europa.pl.

W analizowanych państwach członkowskich UE zadania w zakresie sportu i kultury fizycznej w większym zakresie były objęte dofinansowaniem przez organy władzy lokalnej (samorządowej). Procentowy udział dofinansowania sportu ze środków publicznych szczebla lokalnego w państwach członkowskich UE wynosił od 7,6% w Rumunii do 45,6% w Szwecji (rys. 29).

Zjawisko interwencjonizmu państwowego w sporcie, czyli stopień ingerencji państwa w zakresie organizacji i finansowania przedsięwzięć wspierających sport i kulturę fizyczną w poszczególnych państwach członkowskich, jest mocno zróżnicowane. Ze względu na stopień ingerencji państwa w zakresie współfinansowania sportu można wyróżnić dwie grupy państw, a mianowicie te ze stopniem ingerencji dużym (model interwencyjny) i małym (model nieinterwencyjny). Do grupy o dużym stopniu ingerencji państwa w sport należy zakwalifikować następujące państwa: Belgia, Holandia, Finlandia, Szwecja, Niemcy, Francja, Włochy. Do grupy państw o małej ingerencji państwa w sport należą: Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowenia Austria, Cypr, Czechy, Chorwacja, Estonia.

Zakończenie

Istota sportu i jego znaczenie zostały przedstawione w Białej księdze na temat sportu jako najważniejszym dokumencie programowym Unii Europejskiej. Dokument ten, opublikowany w 2007 r., zawiera diagnozę rynku sportowego w Europie i wskazuje, że „sport jest częścią dziedzictwa każdego człowieka i nic nigdy go nie zastąpi”. w poszczególnych państwach Unii Europejskiej sport zaczyna odgrywać coraz bardziej znaczącą rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym, mimo że nie leży w bezpośredniej strefie działalności UE. Polityki wspólnotowe w wielu obszarach wywierają znaczący wpływ na tę dziedzinę gospodarki. w takich aspektach, jak rynek wewnętrzny czy też polityka konkurencyjności, sport uzyskał pełne zastosowanie prawa wspólnotowego. Ponadto działalność sportowa jest częścią kilku innych polityk wspólnotowych, takich jak: polityka zdrowotna, audiowizualna, edukacyjna i młodzieżowa. Rosnące oddziaływanie gospodarcze sportu może stać się rzeczywistym kołem napędowym gospodarki Polski oraz innych państw Unii Europejskiej, zwłaszcza jeśli w pełni zostaną wykorzystane szanse na rozwój i upowszechnienie umiejętności związanych z tymi dwoma sektorami. We współczesnym świecie sport stanowi wartość cywilizacyjną, kulturową i społeczną, co nie jest bez znaczenia dla kształtowania zachowań prozdrowotnych, właściwych nawyków, ale również w obecnym czasie zaczyna odgrywać ważną rolę gospodarczą.

Sport jest dobrem powszechnym wywiera istotny wpływ na politykę społeczną regionów i kraju. Sport w państwach członkowskich UE dofinansowany jest w znacznej części ze środków publicznych pochodzących z budżetu państwa, budżetów lokalnych oraz środków UE. w strukturze wydatków na sport znaczący udział mają środki finansowe pochodzące z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Znaczna część środków publicznych pochodzi z dopłat do gier liczbowych. Środki niepubliczne na finansowanie sportu w UE to przede wszystkim wydatki z budżetów gospodarstw domowych oraz dochody własne stowarzyszeń kultury fizycznej i sportowych spółek akcyjnych, ze sponsoringu sportowego i działalności gospodarczej. Środki na finansowanie sportu pochodziły także z unijnych funduszy strukturalnych przeznaczonych na rozwój regionalny. Środki unijne wspierały przede wszystkim inwestycje w zakresie budowy i modernizacji bazy sportowo-rekreacyjnej. Znaczący udział środków unijnych wystąpił także w obszarze edukacji, zdrowia i turystyki. Wykorzystanie funduszy unijnych stanowi ważny czynnik prorozwojowy dla poszczególnych państw Unii Europejskiej, ale również ważny ze względu na rozwój sportu wpływającego na

kapitał społeczny. Wymiar kapitału społecznego ma kluczowe znaczenie dla życia społecznego i gospodarczego, co nie jest bez znaczenia dla rozwoju sportu, który jest umiejscowiony w organizacjach pozarządowych jako jednej z fundamentalnych wartości mierzonych takimi wskaźnikami, jak poziom zaufania między ludźmi, aktywność obywatelska oraz udział w organizacjach pozarządowych.

Samorząd terytorialny sport definiuje jako zadania własne, poprzez co tworzy warunki sprzyjające jego rozwojowi. Tworzenie warunków do wspierania rozwoju sportu przez jednostki samorządu terytorialnego zostało określone w ustawie o sporcie jako zadanie własne. Kompetencyjnie zadania te zostały zamieszczone także w poszczególnych ustawach samorządowych, uzupełniając tym samym ustawę o sporcie, tj. w ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym oraz o samorządzie województwa.

Problematyka rozwoju sportu i infrastruktury sportowej została uwzględniona w raporcie Polska 2030, który przedstawia wszechstronną diagnozę wiele obszarów ważnych dla przyszłego rozwoju Polski i jej modernizację, w tym także odnosi się do sportu. W tych zaplanowanych działaniach przyszłościowych istotne miejsce znajduje również sport. Ważne zadania w obszarze sportu mają rady gmin, powiatów oraz sejmiki wojewódzkie, które określają w drodze uchwały zasady wspierania sportu, uwzględniając cel publiczny. Tym sposobem doprowadzając do sytuacji, w której samorząd terytorialny w swojej strategii długookresowej musi się wypowiedzieć co do modelu sportu, jaki chce prowadzić na terenie swojej jednostki. Ten ważny zapis ustawowy uwzględnia możliwości samorządu w zrealizowaniu potrzeb społeczności lokalnej w dziedzinie sportu w takich obszarach działania, jak: a) realizacja zadań w zakresie sportu masowego i wyczynowego, b) zwrócenie uwagi na rozwój fizyczny młodego pokolenia, c) zapewnienie osobom dorosłym możliwości aktywnego wypoczynku, d) wykorzystanie sportu jako narzędzia do promocji samorządu terytorialnego i jako narzędzia do wspomagania rozwoju gospodarczego. w ustawy o sporcie przewidziano możliwość udzielania dotacji celowych klubom sportowym z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych. Przyznanie dotacji ma w sposób szczególnie wpłynąć na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego lub zwiększyć dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez klub sportowy.

Przedstawiając powyższe uwarunkowania istnym obszarem badawczym była problematyka finansowania zadań w zakresie rozwoju sportu i kultury fizycznej w Polsce i w UE. Przeprowadzone rozważania teoretyczne analiza zgromadzonego materiału empirycznego

potwierdziła zasadność przyjętego celu pracy i postawionych hipotez badawczych oraz umożliwiły sformułowanie następujących wniosków:

Przeprowadzone badania potwierdziły przyjętą w pracy pierwszą hipotezę badawczą (H1) zakładającą, że: *w związku z realizacją założeń zapisanych w Białej Księdze na temat Sportu dotyczących społecznej roli sportu, znaczenia jego ekonomicznego wymiaru oraz organizacji sportu w krajach UE widoczna była poprawa wskaźników charakteryzujących poszczególne jej obszary związane z finansowaniem rozwoju sportu i infrastruktury sportowej. w dalszym ciągu istnieje dystans rozwojowy w tym zakresie pomiędzy mocnymi ekonomicznie a słabymi krajami UE.*

Biała księga na temat sportu dotyczy trzech istotnych obszarów, tj. przedstawia społeczną rolę sportu określając sport jako zjawisko społeczne, odnosi się także do ekonomicznego wymiaru sportu, tj. wkładu sportu we wzrost i tworzenie miejsc pracy w UE. Dokument ten przedstawia

zasady organizacji sportu, tj. wskazuje na rolę organizacji i organów publicznych, prywatnych, gospodarczych i sportowych w zarządzaniu i finansowaniu sportu. Założenia Białej Księgi na temat Sportu przedstawiają problem sportu jako nowego obszaru gospodarczego wywierającego znaczący wpływ na politykę Unii Europejskiej i poszczególnych państw członkowskich. w strukturze wydatków na sport w poszczególnych państwach członkowskich UE znaczący udział mają środki publiczne pochodzące z budżetu państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Znaczący udział dofinansowania sportu ze środków publicznych (budżetu państwa i budżetów władz lokalnych) widoczny był w szczególności w rozwiniętych gospodarczo państwach członkowskich UE, w których wskaźnik PKB per capita przekraczał wielkość średnią dla UE. Do grupy tych państw należą: Belgia, Holandia, Dania, Szwecja, Luksemburg. Wskaźnik najniższego udziału dofinansowania sportu ze środków publicznych wystąpił w Rumunii, na Malcie, Cyprze, Grecji, Estonii

Zjawisko interwencjonizmu państwowego w sporcie czyli stopień ingerencji państwa w zakresie organizacji i finansowania przedsięwzięć wspierających sport i kulturę fizyczną w poszczególnych państwach członkowskich jest mocno zróżnicowane. Ze względu na stopień ingerencji państwa w zakresie współfinansowania sportu można wyróżnić dwie grupy państw, a mianowicie ze stopniem ingerencji dużym (model interwencyjny) i małym (model nieinterwencyjny). Do państw członkowskich zakwalifikowanych do grupy o dużym stopniu ingerencji organizacyjnej i finansowej w sport należy wyszczególnić państwa o wysokim

poziomie rozwoju gospodarczego, tj. Belgia, Holandia, Finlandia, Szwecja, Niemcy, Francja, Włochy. Do grupy państw o małej ingerencji państwa w sport należą: Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowenia Austria, Cypr, Czechy, Chorwacja, Estonia.

We wszystkich państwach członkowskich UE znaczna część środków publicznych wspierających rozwój sportu i infrastruktury sportowej pochodziła z zasobów jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Ważną rolę odgrywały środki pochodzące z dopłat do gier liczbowych. w dofinansowaniu działalności sportowej szczególnie miejsce zajmowały także środki niepubliczne obejmujące przede wszystkim wydatki z budżetów gospodarstw domowych oraz z dochodów własnych stowarzyszeń kultury fizycznej i sportowych spółek akcyjnych, ze sponsoringu sportowego i działalności gospodarczej. Znaczną część środków na finansowanie sportu pozyskana została przez absorpcję unijnych funduszy strukturalnych, kierowanych na rozwój regionalny. Środki te w zdecydowanej większości zostały przeznaczone na rozwój bazy sportowo-rekreacyjnej, a także działania promocyjne w obszarze edukacji, zdrowia i turystyki.

Konieczność rozwoju infrastruktury sportowej na potrzeby sportu powszechnego została wskazana w dokumentach strategicznych rozwoju sportu sporządzanych w państwach członkowskich UE. w Polsce założenia powyższe zostały przedstawione w Programie Rozwoju Sportu (PRS), który zawiera diagnozę istniejącej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej wykorzystywanej w sporcie powszechnym oraz określa cele, priorytety, kierunki interwencji, działania i wskaźniki odnoszące się m.in. do rozwoju szkolnej i ogólnodostępnej infrastruktury sportowej.

W pracy została zweryfikowana i potwierdzona druga hipoteza badawcza (H2) zakładająca, że *realizacja założeń polityki sportowej jest uzależniona od działań czterech głównych grup podmiotów prowadzących politykę wobec sportu, tj. organy władzy centralnej (minister właściwy ds. kultury fizycznej), samorząd terytorialny, sektor sportu zorganizowanego oraz sektor sportu niezorganizowanego. Jednak szczególna rola w tym zakresie należy do organów władzy publicznej.*

Analiza materiału empirycznego wykazała, że zgodnie z ustawą o sporcie tworzącą podstawę prawną do możliwości wspierania ze środków jednostek samorządu terytorialnego klubów sportowych, zadania w tym zakresie były realizowane. Do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego należy wspieranie sportu. Za stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu odpowiedzialne są jednostki samorządu terytorialnego, które w art. 166

Konstytucji RP zobowiązane zostały do wykonywania zadań własnych i zadań zleconych. Przez realizację zadań własnych rozumie się wszystkie te, które służą zaspokajaniu potrzeb mieszkańców oraz zapewniają rozwój danego obszaru. Zadania zlecone mogą być określone w przepisach innych ustawach. Rząd i lokalne władze Polski dysponujące zasobami budżetowymi pochodzącymi ze środków FRKF opracowywały i wdrażały różnorodne programy mające na celu rozpowszechnienie uprawiania aktywności fizycznej w społecznościach. Były to programy skierowane do różnych grup wiekowych, takich jak dzieci, młodzież, osoby starsze czy osoby niepełnosprawne. w ramach tych programów zapewniona została organizacja bezpłatnych zajęć sportowych, dotacje dla klubów i organizacji sportowych, a także budowa i modernizacja obiektów sportowych. Przykładem takiej inicjatywy może być program „Sportowa Polska”, którego celem było wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych na terenie całego kraju.

Beneficjentami środków FRKF były przede wszystkim samorządy powiatów i gmin (miast), samorządowe jednostki organizacyjne (np. gminne oraz miejskie ośrodki sportu i rekreacji), a ponadto uczelnie i stowarzyszenia prowadzące działalność w zakresie kultury fizycznej (np. kluby sportowe).

Sport jest też doskonałym narzędziem promocji gminy. Gwarantem efektywnej realizacji zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu jest systematyczne badanie potrzeb mieszkańców, a następnie inteligentne kształtowanie struktury wydatków na budowę, utrzymanie i modernizację obiektów sportowych, dotacje dla klubów, nagrody i stypendia dla najlepszych sportowców czy organizację imprez i wspieranie lokalnych inicjatyw. Wyniki badań ankietowych potwierdziły, że poziom dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego determinuje zakres realizowanych zadań w obszarze sportu i kultury fizycznej. Badanie struktury dochodów i wydatków przeprowadzone dla jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych) wykazało, że wzrost dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego powoduje, iż wzrasta kwota środków, które gmina przekazuje na cele związane z kulturą fizyczną. Ponadto samorząd terytorialny może pozyskiwać środki przekazywane w formie dotacji i dysponować szerokim zasobem bezpośrednich czy pośrednich sposobów wspomagania działalności sportowej i związanych z nią instytucji. Istotny jest wybór odpowiednich kierunków inwestycji w zakresie sportu i infrastruktury sportowej, który zapewnia jak największy stopień zadowolenia ludności.

Zwiększenie wydatków na działalność sportową nie zapewni przychylności społeczeństwa, jeśli środki będą wydatkowane w sposób nieprzemyślany.

Istotne zadanie w zakresie rozwoju sportu ma Minister właściwy do spraw kultury fizycznej, który zgodnie z ustawą o sporcie jest upoważniony do dofinansowywania każdego aspektu związanego ze sportem, który polegać będzie na jego uprawianiu, organizowaniu oraz promocji. Promocja w znaczeniu ustawowym oznacza każde działanie zmierzające do zwiększenia popularności sportu, w szczególności organizowania imprez sportowych itp. Dofinansowywanie w tym zakresie może być doraźne np. jedno konkretne wydarzenie sportowe lub może mieć charakter trwały np. cykliczne inicjatywy związane z promocją sportu. Zgodnie z przepisami, minister ds. sportu może tylko „dofinansować” część środków, lecz nie może sfinansować 100% kosztów planowanego przedsięwzięcia związanego z zapewnieniem warunków organizacyjnych, ekonomicznych i technicznych do szkolenia sportowego w zakresie obejmującym bieżące utrzymanie obiektów sportowych i zarządzaniem nimi, przygotowania kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich, igrzyskach paraolimpijskich, igrzyskach głuchych, mistrzostwach świata lub mistrzostwach Europy. Minister Edukacji (poprzednio do spraw oświaty i wychowania oraz minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego) wspierał organizacyjnie, w tym także finansowo, rozwój sportu odpowiednio w środowisku szkolnym i akademickim. Wynika z tego, iż Minister Edukacji podejmował działania mające na celu wspieranie - w każdy prawem przewidziany sposób, w tym również finansowy – rozwój sportu w środowiskach właściwych dla zakresu swojej działalności. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra właściwego do spraw wewnętrznych, będących organami władzy publicznej promujących rozwój sportu. Wspieranie sportu zgodnie z ustawą o sporcie może przybrać różne formy. Może być to wsparcie finansowe, lecz również organizacyjne, szkoleniowe, logistyczne itp. w ramach wspierania sportu z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia, są finansowane koszty opieki medycznej nad zawodnikami zakwalifikowanymi do kadry narodowej w sportach olimpijskich, paraolimpijskich i igrzysk głuchych.

W pracy została zweryfikowana i potwierdzona kolejna hipoteza badawcza (H3) zakładająca, że *zasoby finansowe budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz środki pochodzące z budżetu UE stanowią istotny instrument finansowy wpływający na stopień*

realizacji przyjętych założeń w dokumentach programowych w zakresie rozwoju sportu i infrastruktury w Polsce.

Przeprowadzone badania wykazały, że wydatki z budżetu państwa z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną obejmowały dofinansowanie m.in. budowy, rozbudowy i modernizacji obiektów sportowych, wsparcie funkcjonowania instytucji kultury fizycznej, a także zadań w zakresie sportu i kultury fizycznej. w strukturze wydatków z budżetu państwa z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną najwyższą pozycję zajmowały środki przeznaczone na dofinansowanie zadań z zakresu sportu i kultury fizycznej. Dofinansowanie budowy, rozbudowy i modernizacji obiektów sportowych wynosiło od 1,7 mln zł w 2017 r. do 2,7 mln zł w 2021 r. Środki finansowe przeznaczone na dofinansowanie działalności instytucji kultury stanowiły od 18,1 mln zł w 2015 r. do 34,6 mln zł w 2020 r. Najwyższa kwota transferów z budżetu państwa przeznaczona została na wsparcie bezpośrednio zadań w zakresie sportu i kultury fizycznej i wynosiła od 156,4 mln zł w 2015 r. do 209,5 mln zł w 2020 r.

Analiza materiału empirycznego wykazała, że sukcesywnie zwiększała się kwota środków publicznych pochodzących z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczanych na budowę, utrzymanie oraz modernizację obiektów sportowych. Wydatki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na ten cel wzrosły z 1920 mln zł w 2015 r. do 2519 mln zł w 2020 r. (tj. o 31,1%). Wydatki z przeznaczeniem na działalność instytucji kultury w 2015 r. wynosiły 1010 mln zł, a w 2020 r. wzrosły do 1238 mln zł (tj. o 3,1%). Na niezmiennym poziomie pozostawały wydatki z przeznaczeniem na zadania w zakresie kultury fizycznej, tj. w 2015 r. wynosiły 1210 mln zł, a w 2020 r. – 1271 mln zł.

Struktura zrealizowanych wydatków z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną odzwierciedla występujące tendencje w polityce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Szczególnie znaczenie dla wspierania rozwoju sportu mają wydatki przeznaczane na stworzenie warunków dla rozwoju sportu (szkolnego, amatorskiego, zawodowego) tj. z przeznaczeniem na budowę, utrzymanie oraz modernizację obiektów sportowych. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie przyczyniają się do poprawy warunków uprawiania sportu, a tym samym wpływają na aktywność fizyczną i zdrowie mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Szczególne znaczenie w rozwoju sportu miały zasoby finansowe środków UE w ramach regionalnych programów operacyjnych, których priorytety w poszczególnych RPO były

podobne. w ich ramach zazwyczaj pozyskano dofinansowanie na inwestycje związane ze zdrowiem, edukacją, rozwojem miast, turystyką, sportem, rekreacją, społeczeństwem informacyjnym, promocją regionu. w sporcie były to głównie działania związane z rozwojem bazy dydaktyczno-edukacyjnej szkół podstawowych, gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych i uczelni wyższych. Inwestycje skupiały się na budowie hal, boisk sportowych i pływalni. Kolejnym obszarem dofinansowania były i nadal są obiekty ogólnodostępne, takie jak kompleksy sportowe, ośrodki sportu i rekreacji oraz inne obiekty o charakterze sportowo-rekreacyjnym. w kolejnych perspektywach finansowych UE widoczny był wzrost liczby i wartości zrealizowanych zadań inwestycyjnych w zakresie sportu objętych dofinansowaniem ze środków ramach RPO poszczególnych regionów.

W analizowanym okresie obejmującym lata 2010–2020 finansowanie sportu odbywało się także ze środków z budżetu UE w ramach wdrażanych w Polsce programów operacyjnych.. w kolejnych perspektywach finansowych obowiązywały następujące programy operacyjne, w ramach których wspierana była finansowo infrastruktura sportowa i rozwój sportu, tj. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Program Rozwój Obszarów Wiejskich, Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Wymienione programy operacyjne umożliwiały stworzenie środowiskom sportowym możliwości ubiegania się o dofinansowanie ze środków UE projektów obejmujących m.in. szkolenia i rozwój umiejętności osób zatrudnionych w sektorze sportu, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez sport np. osób niepełnosprawnych, dzieci i młodzieży ze środowisk dysfunkcyjnych oraz rozwój oferty edukacyjnej szkół na poziomie lokalnym poprzez organizację zajęć sportowych. Główną grupą beneficjentów ww. wymienionych programów były jednostki samorządu terytorialnego wspierające według ustawy sport i kulturę fizyczną, a także organizacje pozarządowe prowadzące działalność w tym zakresie.

Wyniki przeprowadzonych badań oraz rozważania zawarte w niniejszej monografii skłaniają do wniosku, że finansowanie zadań dotyczących rozwoju sportu i infrastruktury sportowej powinno być podstawowym zadaniem władz publicznych. Zwiększenie wydatków na ten cel pochodzących ze środków publicznych (budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz środków z budżetu UE) to priorytetowe działania władzy na poziomie lokalnym (samorządowej), regionalnym (województw, województw samorządowych), a także

właściwych ministrów. w większym zakresie także powinny być wdrażane projekty współfinansowane ze środków UE, których celem będzie poprawa infrastruktury sportowej.

Na zakończenie należy stwierdzić, że problematyka i rozważania podjęte w niniejszej monografii są bardzo istotne dla poprawy warunków życia mieszkańców poprzez zapewnienie dostępu do zorganizowanej i dobrze wyposażonej infrastruktury sportowej, jednak wciąż wymagają prowadzenia dalszych badań. Powinny one być ukierunkowane na zidentyfikowanie czynników ograniczających rozwój sportu i infrastruktury sportowej na poziomie lokalnym, regionalnym oraz krajowym, a także wskazywać czynniki warunkujące ten proces.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja RP (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 450 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1599 ze zm.).
- Dz.Urz. UE L 187 z 26.06.2014 z późn. zm.

Literatura

- Arczewska M., *Diagnoza potrzeb i oczekiwań dotyczących form i zakresu współpracy Ministerstwa Sportu i Turystyki z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2021.
- Anderson J., *Modern Sports Law*, Oxford 2010.
- Babczuk A., Talik A., *Finansowanie sportu ze środków publicznych*, Warszawa 2014.
- Bach T., *The European Union, Sport and Athletes – Quo Vadis*, Bruxelles 2013.
- Bale J., *Landscapes of Modern Sport*, Leicester 1994.
- Balińska A., Zawadka J., *Znaczenie agroturystyki w rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 102 (2013).
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 80 (2009).
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Beloff M., *Is There a Lex Sportiva?*, [w:] R.C.R. Siekmann, J. Soek (red.), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, The Hague 2012.
- Beloff M., Kerr T., Demetriou M., Beloff R., *Sports Law*, Oxford 2012.

- Bergsgard N.A., Houlihan B., Mangest P., Nodland S.I., Rommetvedt R., *Sport Policy: A Comparative Analysis of Stability and Change*, Oxford 2007.
- Biała księga na temat sportu, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 11 lipca 2007 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52007DC0391> [dostęp: 3.11.2022].
- Contemporary Sport Management*, J.B. Parks, J. Quarterman (red.), Champaign 2007.
- Białocerkiewicz J., *Prawo międzynarodowe publiczne – zarys wykładu*, Olsztyn 2005.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004.
- Biliński M., *Zwyczaj i dobry obyczaj w sporcie*. Cz. 1: *Zwyczaj*, PUG 67(2) (2014).
- Biliński M., *Zwyczaj i dobry obyczaj w sporcie*. Cz. 2: *Dobry obyczaj*, PUG 67(3) (2014).
- Blackshaw I., *Concluding Remarks*, [w:] S. Weatherill (red.), *European Sports Law: Collected Papers*, The Hague 2007.
- Borzaga C., *Nowe trendy w sektorze non-profit w Europie: pojawienie się przedsiębiorstw społecznych*, [w:] J.J. Wygnański (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, Warszawa 2008.
- Borzaga C., Tortia E., *Miejsce organizacji ekonomii społecznej w teorii firmy*, [w:] J.J. Wygnański (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, Warszawa 2008.
- Bosek L., [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Burzała P., *Globalizacja sportu*, [w:] A. Polus (red.), *Sport w stosunkach międzynarodowych*, Toruń 2009.
- Casini L., *The Making of a Lex Sportiva by the Court of Arbitration for Sport*, [w:] R.C.R. Siekmann, J. Soek (red.), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, The Hague 2012.
- Budner W., *Podmiotowość regionów a polityka i rozwój regionalny. Kontekst polski i europejski*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum” 8(3) (2009).
- Tomasz Czapran. (2023). *Employees' attitudes towards diversity and diversity management*. Political Science and Security Studies Journal, 4(2). <https://doi.org/10.5281/zenodo.8079007>
- Tomasz Czapran. (2023). *Managers and their role in a modern sales organisation*. Politics and Security, 7(2). <https://doi.org/10.5281/zenodo.813277>
- Czapran, T. (2023). *Motivation and development of employees on the example of companies from different sectors*. Journal of Scientific Papers “Social Development and Security”, 13(3), 85-97. <https://doi.org/10.33445/sds.2023.13.3.6>

- Czapran, T. (2023). *Management of an age-diverse workforce in the company*. Journal of Scientific Papers "Social Development and Security", 13(1), 97-110. <https://doi.org/10.33445/sds.2023.13.1.9>
- Tomasz Bronisław Czapran. (2022). *Cultural diversity: National culture and its impact on motivation*. Politics and Security, 6(3). <https://doi.org/10.5281/zenodo.7128966>
- Czapran, T. (2022). *Gender Diversity in Selected Czech IT Companies*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie, (18), 13-36.
- Czapran, T., & Bochenek, J. T. (2022). *Managing gender, age and disability diversity in an organization on the example of a robotics company*. Journal of Scientific Papers "Social Development and Security", 12(6), 116-130. <https://doi.org/10.33445/sds.2022.12.6.10>
- Czapran, T. (2018). *Use of IT tools and profitability of an organisation*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie, (14), 47-59.
- Czapran, T. (2019). *Diversity management. Analysis of the impact of national culture on organisational culture*. Ifrs: Global Rules & Local Use-Beyond the Numbers, 346.
- Celarek K., *Zadania powiatu: zakres i finansowanie – analiza stanu obecnego i postulaty de lege ferenda*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 18(2/3) (2017).
- Cewińska J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi wyzwaniem dla klubów sportowych w Polsce*, [w:] D. Lewicka, L. Zbiegień-Maciąg (red.), *Wyzwania dla współczesnych organizacji w warunkach konkurencyjnej gospodarki*, Kraków 2010.
- Cewińska J., Striker M., *Controlling personalny w klubie sportowym*, [w:] B. Sojkin, Z. Waśkowski (red.), *Zarządzanie polskim sportem w gospodarce rynkowej*, Poznań 2011.
- Chappelet J.L., *Autonomy of Sport in Europe*, Strasburg 2010.
- Chauvin T., Stawecki P., Winczorek P., *Wstęp do prawnoznawstwa*, Warszawa 2014.
- Chrzanowska P., *Rola dotacji celowych z budżetu gminy w kontekście rozwoju klubów sportowych w małych miejscowościach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 20 (2015).
- Churski P., *Spójność a przestrzeń – dylematy polityki regionalnej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 15 (2011).
- Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Poznań 2008.
- Cieśla W., *Prawo sportowe, rynek dla nielicznych*, „Na Wokandzie” 2 (2016).

- Cudowska-Sojko A., *Rola turystyki w rozwoju regionu – aspekt teoretyczny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 79 (2011).
- Czapliński W., Wyrozumsk A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014.
- Davis T., *What Is Sports Law?*, [w:] R.C.R. Siekmann, J. Soek (red.), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, The Hague 2012.
- Dąbrowski A., *E-sport – przydawka czy coś więcej?*, [w:] M. Staniszewski (red.), *Społeczne zmagania ze sportem*, Poznań 2011.
- Dobrowolski P., *Ustawowy monopol w sporcie nie jest potrzebny*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Komunikat nr 16 z 6.07.2012.
- Duval A., *Lex Sportiva: A Playground for Transnational Law*, „European Law Journal” 19(6) (2013).
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Dudek D., *Pojęcie klubu sportowego*, „Studia Humanistyczne” 5 (2005).
- Dudkiewicz M., Makowski G., *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Warszawa 2011.
- Dylewski M., Stasik B., *Rola i znaczenie miast na prawach powiatu w realizacji zadań publicznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 41 (2012).
- Dziubiński Z., Krawczyk Z. (red.), *Socjologia kultury fizycznej*, Warszawa 2011.
- Erbesen A., *The Substance and Illusion of Lex Sportiva*, [w:] R.C.R. Siekmann, J. Soek (red.), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, The Hague 2012.
- Filar M., *Herosi zinstytucjonalizowanej agresji. Problemy odpowiedzialności karnej zawodowych sportowców za wypadki sportowe*, „Przegląd Prawa Karnego” 14 (1997).
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Szczecin 2005.
- Florezak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 12 (2020).
- Foks J., *Prawo krajowe a prawo międzynarodowe w sporcie – casus Polska*, „Sport Wyczynowy” 1–2 (2006).
- Földesi G.S., *The Impact of the Global Economic Crisis on Sport, Physical Culture and Sport*, „Studies and Research” 63 (2014).
- Fundowicz S., *Prawo sportowe*, Warszawa 2015.

Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016.

Gaworecki W., *Turystyka*, Warszawa 2010.

Gawrecki B., *Wsparcie finansowe klubów sportowych non profit na gruncie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „Kwartalnik Trzeci Sektor” 56/57 (04/2021–01/2022) (2022).

Giersz A., *Cele i założenia ustawy o sporcie*, [w:] A.J. Szwarz (red.), *Ustawa o sporcie*, Poznań 2011.

Gladden J.M., Sutton W.A., *Marketing Principles Applied to Sport Management*, [w:] L.P. Masteralexis, C.A. Barr, A. Hums, *Sport Management: Principles and Practice of Sport Management*, Sudbury 2005.

Głowacka P., Fajdek D., *Aspekty społeczne i prawne e-sportu w Polsce oraz wybranych krajach*, [w:] T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Problemy prawne na styku sportu i medycyny*, Warszawa 2015.

Ustawa o sporcie – komentarz, M. Gniatkowski (red.), Wrocław 2011.

Godlewski P., *Globalny i lokalny wymiar współczesnego sportu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 78 (2011).

Godlewski P., *Geneza i rozwój sportu spektakularnego (w europejskiej perspektywie)*, [w:] B. Ryba (red.), *Zarządzanie imprezami sportowo-rekreacyjnymi*, Warszawa 2010.

Godlewski P., *Podmiotowość sportu a procesy globalizacyjne*, [w:] K. Pająk, A. Zduniak (red.), *Podmiotowość w edukacji ery globalnego społeczeństwa informacyjnego*, Warszawa–Poznań 2004.

Godlewski P., Polak E., *Subjectivity of Sport Globalization Processes*, [w:] J. Kosiewicz, K. Obodyński (red.), *Sports Involvement in Changing Europe*, Rzeszów 2000.

Godlewski P., *Sport europejski w procesie przemian cywilizacyjnych XIX stulecia*, [w:] J. Gaj, B. Woltmann (red.), *Zarys historii sportu w Polsce 1867–1996*, Gorzów Wielkopolski 1999.

Godlewski P., *The Heterogeneous Nature of the History of Sport: A Look from the East*, [w:] M. Lämmer, E. Mertin, T. Terret (red.), *New Aspects of Sport History*, Sankt Augustin 2007.

Goik H., *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o sporcie (druk nr 2313)*, Biuro Analiz Sejmowych, Katowice 17.11.2009.

Goik H., *Specyfika porządku i prawa sportowego – wprowadzenie do problematyki umów o uprawianie sportu*, [w:] M. Pazdan, W. Popiołek, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, *Europeizacja prawa prywatnego*, t. 2, Warszawa 2008.

- Goś-Wójcicka K., Knapp A., Nałęcz S., *Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2010 r.*, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Urząd Statystyczny w Krakowie, Warszawa 2013.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2015.
- Grayson E., *Sport and the Law*, London 1999.
- Grzebyk M., *Potencjał instytucjonalny administracji samorządowej a rozwój lokalny*, Rzeszów 2017.
- GUS, *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/sownik--pojenc/pojencia-stosowane-w-statystyce-publicznej/244,pojencie.html> [dostęp: 30.11.2020].
- Halgreen L., *European Sports Law*, Kopenhaga 2004.
- Hauser R., *Aspekty administracyjnoprawne w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie*, [w:] A.J. Szwarc (red.), *Ustawa o sporcie*, Poznań 2011.
- Hausner J., Laurisz N., *Czynniki krytyczne tworzenia przedsiębiorstw społecznych. Przedsiębiorstwo społeczne – konceptualizacja*, [w:] J. Hausner (red.), *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, Kraków 2008.
- Heffner K., Gibas K., *Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych w Polsce*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Łódź 2013.
- Heinemann K., *Sport in Post-modern Society*, [w:] Z. Krawczyk, J. Kosiewicz, K. Piłat (red.), *Sport w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 1998.
- Hermanns A., Riedmueller F. (red.), *Management – Handbuch Sport-Marketing*, München 2001.
- Hoye R., Nicholson M., Houlihan B., *Sport and Policy: Issues and Analysis*, Oxford 2010.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012.
- Izdebski H., *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011.
- Izdebski H., Małek M., *Formy prawne podejmowania i prowadzenia działalności służącej realizacji celów społecznie użytecznych poza sektorem finansów publicznych, w szczególności w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych, w świetle idei ekonomii społecznej i obowiązującego stanu prawnego*, Warszawa 2005.
- Jabłońska-Bonca J., *Istota spójności regulacji prawnych oraz niesprzeczności regulacji pozaprawnych z regulacjami prawnymi*, [w:] A. Szwarc (red.), *Kompatybilność pozaprawnych regulacji sportowych z regulacjami prawnymi*, Poznań 2014.
- Jacznowski L., Smoleń A., Żyśko J., *Regulacje prawne w systemie kultury fizycznej*, [w:] L. Jacznowski L. (red.), *Organizacja kultury fizycznej. Teoria i praktyka*, t. 1: *Ogólne uwarunkowania*, Warszawa 1999.

- Jakuszczyk A., *Problematyka kultury fizycznej i sportu we współczesnych konstytucjach – modele regulacji*, [w:] M. Tomanek, S. Raniszewski (red.), *Problemy kultury fizycznej – aspekty ekonomiczne, prawne, pedagogiczne*, Bydgoszcz 2015.
- Jankowski K.W., *Procesy komercjalizacji kultury fizycznej*, [w:] Z. Dziubiński, Z. Krawczyk (red.), *Socjologia kultury fizycznej*, Warszawa 2011.
- Jarvie G., *Sport, Culture and Society*, London 2006.
- Jaworski Z., *Sport z dystansu. Fakty i refleksje*, Warszawa 2015.
- Jemielniak D., *Kultura: zawody i profesje*, „Prace i Materiały Instytutu Studiów Międzynarodowych SGH” 32 (2005).
- Jędruch S., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone w związku z uprawianiem sportu*, Warszawa 1972.
- Józefczyk M., *Upolitycznienie nowożytnych igrzysk olimpijskich*, [w:] A. Polus (red.), *Sport w stosunkach międzynarodowych*, Toruń 2009.
- Józwiak P., *Prawo sportowe w praktyce*, „Poznańskie Zeszyty Humanistyczne” 13 (2009).
- Kaufmann-Kohler G., *Arbitral Precedent: Dream, Necessity or Excuse?*, „Arbitration International” 23(3) (2007).
- Kozdroń E., *Kultura fizyczna – sport dla wszystkich*, [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, Warszawa 2012, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/13541772380.pdf> [dostęp: 3.08.2023].
- Juchnowicz M., *Zarządzanie przez zaangażowanie. Koncepcja, kontrowersje, aplikacje*, Warszawa 2010.
- Jurek T., Godlewski P., *Efekty przeobrażeń w systemie sportu w Polsce i Niemczech po 1989 r.*, Gorzów Wielkopolski 2006.
- Kańduła S., *Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego w świetle teorii federalizmu fiskalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 232 (2012).
- Kardas P., *Konstytucyjne podstawy rozstrzygnięcia kolizji obowiązków i konfliktów dóbr w czasie epidemii*, „Palestra” 6 (2020).
- Karpiuk M., *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 61(2) (2014).
- Kędzior M., *Autonomia organizacji sportowych w świetle prawa polskiego i Unii Europejskiej*, „Sport Wyczynowy” 1–3 (2007).

- Kijowski A., *Stosunki prawne sportowców z klubami sportowymi*, [w:] A. Kijowski (red.), *Status prawny sportowców*, Poznań 2001.
- Klisinski, M., Szwaja M., *Funkcje samorządu terytorialnego w sferze kultury fizycznej (1999–2010)*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Kultura Fizyczna” 10 (2011).
- Kłobukowska J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu infrastruktury sportowej w Polsce*, [w:] M. Tomanek, S. Raniszewski (red.), *Problemy kultury fizycznej–aspekty ekonomiczne, prawne, pedagogiczne*, Bydgoszcz 2015.
- Kobierecki M.M., *Polityka sportowa i polityka sportu w świetle naukowego piśmiennictwa anglosaskiego*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 43 (2014).
- Kocur-Bera K., *Rozwój infrastruktury na przykładzie wybranych gmin wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 1 (2011).
- Kogut-Jaworska M., *Wdrażanie i monitorowanie strategii rozwoju sportu i rekreacji w samorządach lokalnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 690 (2011).
- Konciewicz T., Rischka B., *Autonomia związków sportowych: europejski ideał, polska karykatura*, „Rzeczpospolita”, 4.10.2008.
- Kopczyk R., *Zakaz dyskryminacji w sporcie w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Kopecka-Piech K., *Sport – od medialnego zapośredniczenia do mediatyzacji*, „Kultura i Edukacja” 3 (2012).
- Kubiak R., [w:] L. Paprzycki (red.), *System prawa karnego*, t. 4: *Nauka o przestępstwie. Wylączenie i ograniczenie odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2016.
- Kluczyńska J., Guć M., Gosk I., Sienicka A., *Prawne uwarunkowania współpracy samorządów i organizacji pozarządowych*, Warszawa 2009.
- Kosiewicz J. (red.), *Sport, kultura, społeczeństwo*, Warszawa 2006.
- Kościółek S., *Rola dotacji przedmiotowej w funkcjonowaniu polskich klubów sportowych o statusie organizacji pożytku publicznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H. Oeconomia” 51(4) (2017).
- Kowalczyk K., *Finansowanie sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce–studium przypadku gminy miejskiej Skierniewice*, „Finanse i Prawo Finansowe” 3(23) (2019).
- Kowalska I., *Finansowanie inwestycji sportowych w świetle zapisów nowej ustawy o finansach publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług. Sport i rekreacja szansą rozwoju regionu” (2011).

- Kozak M., *Turystyka: niewykorzystana szansa rozwojowa regionów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 11(42) (2010).
- Krzemiński M., *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, 28.03.2020, <https://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny> [dostęp: 30.07.2020].
- Kubot Z., *Autonomiczne prawo sportowe*, [w:] Z. Kubot, T. Kuczyński (red.), *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Wrocław 2011.
- Kummer M., *Spielregl und rechtregel*, Berno 1973.
- Kuźbik P., *Przemiany społeczno-demograficzne podstawą rozwoju sportu i rekreacji na przykładzie Belchatowa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług. Sport i rekreacja a wyzwania współczesnej cywilizacji” (2011).
- Kuźbik P., *Sport jako platforma komunikacyjna w społeczeństwie informacyjnym*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 123(2) (2016).
- Latty F., *Lex Sportiva: Transnational Law in Action*, [w:] R.C.R. Siekmann, J. Soek (red.), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, The Hague 2012.
- Leciak M. (red.), *Leksykon prawa sportowego*, Warszawa 2017.
- Lenk H., Pilz G., *Das Prinzip Fairness*, Zürich 1989.
- Lipiec J., *Filozofia olimpiizmu*, Warszawa 1999.
- Kosowski J., *Pojęcie kultury fizycznej, sportu i rekreacji ruchowej. Analiza formalnoprawna*, [w:] Z. Barabasz, K. Obodyński (red.), *Akademia kultura fizyczna na przełomie tysiącleci*, t. 2, Warszawa 2009.
- Kosowski J., *Finansowanie klubów sportowych na podstawie ustawy z 25.06.2010 r. o sporcie*, „Samorząd Terytorialny” 7–8 (2012).
- Kosowski J., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012.
- Lipoński W., *Humanistyczna encyklopedia sportu*, Warszawa 1987.
- Łączak A., *Wsparcie budowy i modernizacji obiektów rekreacyjno-sportowych z funduszy europejskich*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 6 (2010).
- Łebek P., *Autonomia organizacji sportowych*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 9 (2011).
- Maguire J., *Global Sport: Identities, Societies, Civilizations*, Cambridge 1999.

- Markovits A.S., Hellerman S.L., *Offside: Soccer and American Exceptionalism*, Princeton 2001.
- Mestre A., *The Law of the Olympic Games*, The Hague 2009.
- Małachowski K., *Znaczenie sportu i rekreacji w strategii rozwoju Szczecina*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług. Sport i rekreacja szansą rozwoju regionu” (2011).
- Małecka-Lyszczek M., *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 921(21) (2013).
- Mamarczyk M., *Analiza poziomu infrastruktury sportowej w ujęciu lokalnym i regionalnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie / Cracow Review of Economics and Management” 1(973) (2018).
- Matecki P., Semrau J., *Sport jako element budowy przewagi konkurencyjnej miast i regionów*, [w:] H. Mruk, K. Kropielnicki, P. Matecki (red.), *Marketing dla sportu*, Poznań 2006.
- Mączyński M., *Pojęcie zadania publicznego a zadania samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 1–2 (2019).
- Michniewicz G., *Turystyka i sport. Aspekty organizacyjno-prawne*, Poznań 2012.
- Mierzwiński J., *Sponsoring w usługach sportu jako czynnik rozwoju i promocji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 355 (2014).
- Ministerstwo Sportu, *Strategia rozwoju sportu w Polsce do roku 2015*, Warszawa 2007.
- Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Program rozwoju turystyki do 2020 roku*, Warszawa 2015.
- Miller S.G., *Starożytni olimpijczycy. Sportowe życie antycznej Grecji*, tłum. I. Żółtowska, Warszawa 2006.
- Mitten M., Opie H., *„Sports Law”: Implications for the Development of International, Comparative, and National Law and Global Dispute Resolution*, [w:] R.C.R. Siekmann, J. Soek (red.), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, The Hague 2012.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005.
- Mitten M.J., Davis T., Smith R.K., Berry R.C., *Sports Law and Regulation: Cases, Materials and Problems*, New York 2014.
- Mitten M.J., *Foreword to Symposium: Sports Law as a Reflection of Society’s Laws and Values*, [w:] T. Davis, A.D. Mathewson, K.L. Shropshire (red.), *Sports and the Law: A Modern Anthology*, Durham 1999.

- Morawski F., *Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się*, „Przegląd Prawa Publicznego” 9 (2020).
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa sportowego*, Toruń 2010.
- Mosz J., *Sport in the Era of Globalization*, [w:] J. Kosiewicz, K. Obodyński (red.), *Sports Involvement in Changing Europe*, Rzeszów 2004.
- Nafziger J.A.R., *International Sports Law*, New York 2004.
- Nafziger J.A.R., *Lex Sportiva*, [w:] R.C.R. Siekmann, J. Soek (red.), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, The Hague 2012.
- Nafziger J.A.R., *The Principle of Fairness in the Lex Sportiva of CAS Awards and Beyond*, [w:] R.C.R. Siekmann, J. Soek (red.), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, The Hague 2012.
- Nafziger J.A.R., Ross S.F., *Handbook on International Sports Law*, Cheltenham 2011.
- Nesterowicz M., *Prawo turystyczne*, Warszawa 2013.
- Niedbalski J., *Analiza polskich rozwiązań systemowych w aktywizacyjnej i integracyjnej funkcji sportu osób niepełnosprawnych. Zarys problematyki*, „Rynek Pracy” 161(2) (2017).
- Niedbalski J., *Sport jako narzędzie aktywizacji i społecznej integracji osób*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 28(1) (2015).
- Nosal P., *Społeczne ujęcie sportu. (Trudne) definiowanie zjawiska i jego dyskurs*, „Przegląd Socjologii Jakościowej” 11(2) (2015).
- Sports Involvement in Changing Europe*, K. Obodyński (red.), Rzeszów 2004.
- Obrzeżgiewicz D., *Cechy charakterystyczne sprawozdań finansowych klubów sportowych na przykładzie klubów polskiej ligi koszykówki*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 7(3) (2019).
- Ostrowska A., *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Owsiak K., *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 754 (2007).
- Ożarowski O., *Środki publiczne oraz sponsoring jako sposoby finansowania sportu*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania” 12(4) (2017).
- Panasiuk A., *Finansowanie regionalnej gospodarki turystycznej ze środków Unii Europejskiej w perspektywach finansowych 2007–2013 i 2014–2020*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 125(4) (2016).
- Pancer-Cybulska E., *Problemy instytucjonalne i finansowe realizacji zadań publicznych w Polsce na szczeblu samorządowym*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 174 (2004).

- Panfil R., *Zarządzanie kapitałem ludzkim w efektywnych firmach sportowych*, [w:] T. Listwan, S.A. Witkowski (red.), *Menedżer w gospodarce opartej na wiedzy*, Wrocław 2010.
- Parrish R., Miettinen S., *The Sporting: Exception in European Union Law*, The Hague 2008.
- Paśnik J., *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 11 (2020).
- Pawlak Z., Smoleń A., *Sport kwalifikowany jako wyznacznik rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług. Sport i rekreacja szansą rozwoju regionu” (2011).
- Pawska K., *Finansowanie sportu z budżetu jednostek samorządu terytorialnego* finansowanie sportu z budżetu jednostek samorządu terytorialnego Piątkowska M., Gocłowska S., *Rola polityki krajowej w rozwoju klubów sportowych funkcjonujących w środowisku lokalnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie” 36(109) (2016).
- Piechota R., *Prawo do transmisji widowisk sportowych – zarys problemu*, „Sport Wyczynowy” 5–6 (2006).
- Piechota R., *Reguły antydopingowe w Polsce*, [w:] M. Rynkowski (red.), *Antydoping w Polsce*, Poznań 2014.
- Piechota R., *Reguły antydopingowe w prawie międzynarodowym*, „Studia Iuridica Toruniensia” 6 (2010).
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Puciato D., *Efektywność narzędzi motywacyjnych wykorzystywanych przez kierownictwo wobec pracowników organizacji sportowej*, „Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu” 40 (2013).
- Radke H., *Prawo międzynarodowych organizacji sportowych a prawo krajowe*, [w:] D. Bunikowski, K. Dobrzeńcki (red.), *Pluralizm prawny. Tradycja, transformacje, wyzwania*, Toruń 2009.
- Radke H., *Sport i prawo – jakie regulacje, jaki zakres?*, „Sport Wyczynowy” 7–9 (2007).
- Rischka-Słowik B., *Konstytucja sportu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Rogojsza B., *Współpraca pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi. Prezentacja dobrych praktyk*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 125(4) (2016).

- Romaniec K., *Zjawisko niekompatybilności pozaprawnych regulacji sportowych z regulacjami prawnymi*, [w:] A.J. Szwarc (red.), *Kompatybilność pozaprawnych regulacji sportowych z regulacjami prawnymi*, Poznań 2014.
- Rubiś-Kulczycka J., *Wpływ polityki samorządu lokalnego w zakresie sportu i rekreacji na jakość życia mieszkańców na przykładzie Gminy Polkowice*, „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z Nauk Społecznych” 6 (2013).
- Rubiś-Kulczycka J., *Wpływ polityki samorządu lokalnego w zakresie sportu zawodniczego na jakość życia mieszkańców na przykładzie Gminy Polkowice*, „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z Nauk Społecznych” 7 (2014).
- Rudawska E., *Interesariusze w marketingu relacji na rynku usług sportowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług” 690 (2011).
- Ruggie J.G., *For the Game. For the World: FIFA and Human Rights*, Harvard 2016.
- Ryba B., *Podstawy organizacji i zarządzania instytucjami sportowo-rekreacyjnymi*, Warszawa 2004.
- Ryba B., *Sprawność zarządcza w systemie polskiego sportu*, „Sport Wyczynowy” 7–8 (2004).
- Ryba B., *Organizacja i zarządzanie sportem polskim*, Warszawa 2005.
- Rzeszowski J., *Finansowanie klubów sportowych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego – sposoby wsparcia i studium interpretacji przepisów*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 5(2) (2017).
- Safjan M., [w:] M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego*, t. 1: *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012.
- Salachna J.M., *Dotacje udzielane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 220 i 221 ustawy o finansach publicznych – problemy na tle interpretacji kompetencji ustawowych*, „Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności Dom Organizatora” 2013.
- Sankowski T., *Wybrane psychologiczne aspekty aktywności sportowej*, Poznań 2001.
- Sarnecki P., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Shropshire K., *Introduction: Sports Law?*, „American Business Law Journal” 35 (1998).
- Siekman R.C.R., Soek J. (red.), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, The Hague 2012.
- Siekman R.C.R., Soek J. (red.), *The European Union and Sport – Legal and Policy Documents*, The Hague 2005.
- Sitek M., *Prawne ramy rozwoju sportu a ochrona środowiska naturalnego*, „Journal of Modern Science” 40(1) (2019).

Skoczylas W., *Mierniki monitorowania celów i zadań jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 669 (2011).

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Sobczak K., *Sport rekreacyjny a nowe obostrzenia. Co wolno, a czego nie?*, Radio Zet, 28.12.2020, <https://sport.radiozet.pl/Inne-sporty/Obostrzenia-a-sport-rekreacyjny-od-28-grudnia.-Co-wolno-a-czego-nie-TENIS-ROWER> [dostęp: 30.12.2020].

Sobczyk A., *Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 81 (2010).

Soek J., *Sport in National Sports Acts and Constitutions: Definition, Ratio Legis and Objectives*, „International Sports Law Journal” 3–4 (2006).

Soroka P., *Współdziałanie gminy z podmiotami prywatnymi w zakresie działalności sportowej na gruncie Ustawy o gospodarce komunalnej i Ustawy o sporcie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 98 (2014).

Stawasz D., *Kapitał społeczny oraz organizacje pozarządowe wobec negatywnych skutków pandemii COVID-19*, „Ekonomia Społeczna” 2 (2020).

Stosik A., Morawski M., *Zarządzanie kapitałem ludzkim dla menedżerów w sporcie*, Wrocław 2009.

Stramski M., *Międzynarodowe organizacje sportowe a prawo sportowe*, „Studia Prawnoustrojowe” 38 (2017).

Strużyna J., *Recenzja „Postawy Polaków wobec pracy w zarządzaniu kapitałem ludzkim”*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 1 (2010).

Suchodolski B., *Zarys historii administracji samorządowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie” 23(96) (2013).

Summerer T., *Internationales Sportrecht vor dem staatlichen Richter in der Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, USA und England*, München 1990.

Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011.

Szafranek E., *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 32 (2015).

Sześciło D., Kudłacz M., Chomątowska M., *Instytucjonalno-finansowe uwarunkowania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2014.

- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Sznajder A., *Marketing sportu*, Warszawa 2008.
- Sznajder A., *Marketing sportu*, Warszawa 2012.
- Sznajder A., *Charakterystyka rynku sportu profesjonalnego*, „Gospodarka Narodowa” 10 (2007).
- Szwarc A.J., *Karnoprawne funkcje regul sportowych*, Poznań 1977.
- Szwarc A.J., *Kompatybilność regulacji sportowych i prawnych w kontekście prawnej reglamentacji sportu*, [w:] A.J. Szwarc (red.), *Kompatybilność pozaprawnych regulacji sportowych z regulacjami prawnymi*, Poznań 2014.
- Szwarc A.J., *Prawna reglamentacja sportu w ustawie o sporcie*, [w:] A.J. Szwarc (red.), *Ustawa o sporcie*, Poznań 2011.
- Szymanski S., *A Theory of the Evolution of Modern Sport*, „Journal of Sport History” 35(1) (2008).
- Szymanski S., *Economists and Sport History*, „Journal of Sport History” 37(1) (2010).
- Śniadek J., *Sport i rekreacja w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług. Sport i rekreacja szansą rozwoju regionu” (2011).
- Taylor T., Doherty A., McGraw P., *Managing People in Sport Organizations: A Strategic Human Resource Management Perspective*, Oxford 2008.
- Taylor T., McGraw P., *Exploring Human Resource Management Practices in Non-profit Sport Organisations*, „Sport Management Review” 9 (2006).
- The Global Agenda 2009 (Globalny Plan 2009), World Economic Forums, Geneva 2009.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 9 (2020).
- Zajęcia, [w:] *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zaj%C4%99cia.html> [dostęp: 30.12.2020].
- Verow R., Lawrence C., McCormick P., *Sports Business: Law, Practice and Precedents*, Bristol 2005.
- Vieweg K., *Fascynacja prawem sportowym*, <http://www.irut.de> [dostęp: 30.12.2020].
- Vieweg K., *Lex Sportiva and the Fairness Principle*, „International Sports Law Review Pandektis” 10(3–4) (2014).
- Vieweg K., Paul Ch., *The Definition of Doping and the Proof of a Doping Offence*, „The International Sports Law Journal” 1 (2002).
- Vieweg K., *Von Sport und Recht zu Faszination Sportrecht*, Berlin 2016.
- Wach A., *Alternatywne formy rozstrzygania sporów sportowych*, Warszawa 2005.

- Wankiewicz B., *Miejsce samorządu terytorialnego w finansowaniu kultury fizycznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 60 (2010).
- Wankiewicz B., *Wizja rozwoju sportu w Polsce w świetle nowej perspektywy europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 77 (2011).
- Wankiewicz B., *Wpływ sportu na rozwój lokalny w świetle ustawy o sporcie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 690 (2011).
- Wankiewicz B., *Miejsce samorządu terytorialnego w finansowaniu kultury fizycznej*, [w:] P. Niedzielski, W. Downar (red.), *Zarządzanie i ekonomika usług – doświadczenia i kierunki zmian*, Szczecin 2010.
- Wankiewicz B., *Rozwój szkół mistrzostwa sportowego – źródła finansowania z uwzględnieniem samorządu terytorialnego*, [w:] B. Sojkin, Z. Waśkowski (red.), *Zarządzanie polskim sportem w gospodarce rynkowej*, Poznań 2011.
- Wartecki A., *Zarządzanie organizacjami sportowymi*, Poznań 2008.
- Waśkowski Z., *Uwarunkowania i sposoby wdrażania orientacji marketingowej w klubach sportowych*, Poznań 2007.
- Waśkowski Z., *Wykorzystanie teorii interesariuszy w procesie kształtowania strategii marketingowej organizacji sportowych*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 13(62) (2015).
- Waśkowski Z., *Zasoby organizacji sportowych i źródła ich pozyskiwania w procesie rozwoju kultury fizycznej*, [w:] H. Mruk, P. Jordanowski, P. Matecki, K. Kropielnicki (red.), *Sport & Business. Materiały konferencyjne III Ogólnopolskiej konferencji naukowej pod hasłem „Dni Marketingu Sportowego w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu”*, 24–26 listopada 2004 r., Poznań 2005.
- Waśkowski Z., *Kompetencje menedżera sportu i determinanty ich kształtowania*, [w:] B. Sojkin, Z. Waśkowski (red.), *Zarządzanie polskim sportem w gospodarce rynkowej*, Poznań 2011.
- Wax A., *Public International Sports Law: A „Forgotten” Discipline?*, [w:] R.C.R. Siekman, J. Soek (red.), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, The Hague 2012.
- Wcisło T., *Finansowanie organizacji e-sportowych przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków przeznaczonych na rozwój sportu w świetle ustawy o sporcie*, „Samorząd Terytorialny” 12 (2019).
- Weiler P., Roberts G.R., Abrams S., Ross S.F., *Sports and the Law: Text, Cases, Problems*, New York 2015.

- Welch R., Blackshaw I., Boyes S., Caiger A., *Sports Law*, Oxford 2006.
- Wicker P., Breuer Ch., *Scarcity of Resources in German Non-profit Sport Clubs*, „Sport Management Review” 14 (2011).
- Widłak T., *Wybrane uwagi na temat charakteru i statusu lex sportiva w przestrzeni prawnomiędzynarodowej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4 (2015).
- Wierzbička B., Strumiłło J., *Wyzwania i korzyści dla miast, regionów i państw-organizatorów wielkich imprez sportowych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 89 (2017).
- Witek J., Szerber-Niefiedowicz A., *Wpływ środków pomocowych na rozwój sportu dzieci i młodzieży*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 168 (2011).
- Listwan T., Witkowski S.A. (red.), *Menedżer w gospodarce opartej na wiedzy*, Wrocław 2010.
- Wróbel K., *Synergia prawa sportowego – rozważania na tle nowelizacji ustawy o sporcie*, [w:] K. Wróbel (red.), *Współczesne wyzwania prawa sportowego – pomiędzy kulturą, biznesem a potrzebą bezpieczeństwa*, Warszawa 2015.
- Wyszyński A., *Sponsoring jako źródło przychodów klubów sportowych*, „Marketing i Rynek” 11 (2014).
- Ziółkowski M., *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 77(1) (2015).
- Ziółkowski M., *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Warszawa 2000.
- Żyśko J., Smoleń A., *Geneza i rozwój sportowych spółek akcyjnych*, [w:] T. Rychta, J. Chełmecki (red.), *Historia kultury fizycznej – studia i szkice*, t. 1, Warszawa 2003.
- Żyśko J., *Zmiany we współczesnych systemach zarządzania sportem wyczynowym w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2008.

Wykaz tabel

1. Ewolucja modelu zarządzania sportem.....	54
2. Składowe rozwoju lokalnego i regionalnego.....	71
3. Podział zadań samorządu terytorialnego.....	90
4. Struktura wykonania wydatków z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2016–2020 (w mln zł).....	116
5. Zestawienie wydatków ogółem z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2015–2020 z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną (w mln zł).....	118
6. Struktura wydatków z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną wydatkowanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2020 (w mln zł).....	119
7. Wpływ sportu i turystyki na gospodarkę regionu.....	149
8. Finansowanie sportu i kultury fizycznej z budżetu państwa w latach 2015 – 2021 (w mln zł).....	160
9. Struktura wydatków z budżetu państwa z przeznaczeniem na obiekty sportowe, wsparcie instytucji kultury oraz zadania w zakresie kultury fizycznej w latach 2015 – 2021 (w mln zł).....	161

Wykaz rysunków

1. Schemat problematyki badawczej zawartej w niniejszej monografii.....	22
2. Formy uczestnictwa w sporcie.....	32
3. Współczesna rola sportu.....	55
4. Kwoty udzielonych dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na wspieranie działalności klubów sportowych w poszczególnych województwach w latach 2016–2021 (w mln zł).....	111
5. Dochody jednostek samorządu terytorialnego według ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2016–2020 (w mln zł).....	114
6. Wydatki ogółem z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2016–2020 (w mln zł).....	115

7. Wynik finansowy wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych) w latach 2016–2020 (w mln zł).....	117
8. Opinia mieszkańców na temat oceny stanu infrastruktury sportowej (% wskazań)	140
9. Warunki do uprawiania sportu w różnych formach w opinii mieszkańców (% wskazań)	141
10. Opinia mieszkańców kraju dotycząca wysokości wydatków z budżetu jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na sport i kulturę fizyczną (% wskazań)	142
11. Udział gospodarki turystycznej w tworzeniu PKB (w %)	148
12. Budżet przeznaczony na program Sport dla Wszystkich w latach 2018–2023 (w mln zł).....	163
13. Udzielone przez ministra ds. sportu i kultury fizycznej dofinansowanie i poniesione wydatki w ramach programu Sportowa Polska w latach 2018–2022 (w mln zł).....	185
14. Efekty realizacji programu Sportowa Polska w latach 2018–2022 w poszczególnych grupach zadaniowych.....	187
15. Liczba zadań i wartość udzielonego dofinansowania przez Ministra w województwach w ramach programu Sportowa Polska w latach 2018–2022 (mln zł)	188
16. Przychody i koszty FRKF zrealizowane w latach 2018–2022 (w mln zł)	194
17. Nadwyżka nad kosztami FRKF wykonana w latach 2018–2022 (w mln zł)	194
18. Kwota dofinansowania ze środków FRKF przedsięwzięć z zakresu sportu i kultury fizycznej w latach 2018–2022 (w mln zł)	199
19. Wartość inwestycji zrealizowanych ze środków unijnych na infrastrukturę sportową w ramach poszczególnych programów operacyjnych w kolejnych perspektywach finansowych UE na koniec 2020 r. (w mln zł)	217
20. Liczba zrealizowanych projektów inwestycyjnych w zakresie sportu dofinansowanych ze środków UE w latach 2010–2021 w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych w poszczególnych województwach (w mln zł)	219
21. Wartość dofinansowania projektów sportowych ze środków UE w latach 2010–2021 w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych w poszczególnych województwach (w mln zł)	220

22. Średnia wartość dofinansowania jednego projektu sportowego dofinansowana ze środków UE w latach 2010–2021 w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych w poszczególnych województwach (w mln zł)	221
23. Rodzaje organizacji sportowych oferujących produkty na rynku sportu UE.....	231
24. Rynek sportu UE podwójnie dualny	232
25. Dwa rynki i dwie docelowe grupy nabywców.....	233
26. Struktura źródeł finansowania europejskich klubów sportowych w wybranych krajach UE (w %) wg stanu na koniec 2020 r.	234
27. Finansowanie sportu ze środków publicznych w państwach członkowskich UE - udział procentowy (wg stanu na koniec 2020 r.)	235
28. Finansowanie sportu ze środków publicznych szczebla centralnego w państwach członkowskich UE – udział procentowy (wg stanu na koniec 2020 r.)	236
29. Finansowanie sportu ze środków publicznych szczebla lokalnego w państwach członkowskich UE – udział procentowy (wg stanu na koniec 2020 r.)	237