



**Agnieszka Gajda\***

*Uniwersytet Gdański*

## **JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE POWOŁANE DO PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI NA RZECZ SPORTU W WYBRANYCH MIASTACH W POLSCE**

Polska konstytucja, określając obowiązki władzy publicznej, których realizacja ma urzeczywistnić praktyczne korzystanie z prawa do ochrony zdrowia, wymieniła obowiązek popierania rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży (art. 68 ust. 5). Stworzyła w ten sposób system gwarancji w postaci prowadzenia przez państwo działań zmierzających do poprawy stanu zdrowotnego społeczeństwa, do których należy popieranie rozwoju kultury fizycznej, jako przejawu troski państwa o obywateli, w celu zapewnienia im możliwie najlepszego stanu zdrowia. Realizacja tego prawa w praktyce, jako prawa socjalnego, zależy jednak od rzeczywistych możliwości finansowych państwa i staje się przedmiotem decyzji politycznych. Prowadzi to do ograniczenia możliwości żądania przez jednostkę realizacji przysługujących jej praw<sup>1</sup>. Pomimo że konstytucja nie ustanawia wprost prawa do uprawiania sportu, to jednak uznaje się, że najpowszechniejszym przejawem kultury fizycznej, która stanowi istotny element kultury narodowej, jest uprawianie sportu<sup>2</sup>. Sport stanowi nierozdzielną część kultury fizycznej i jest jej znaczącym i najbardziej charakterystycznym elementem<sup>3</sup>. Bez wątplenia istnieje również związek pomiędzy prawem do ochrony zdrowia a prawem do sportu, którego uprawianie zalicza się do środków przeciwdziałania występowaniu zagrożeń zdrowia oraz zmierzających do polepszenia stanu zdrowia ludności. Pozytywny aspekt ochrony zdrowia – najcenniejszego dobra umożliwiającego korzystanie z innego dobra, jakim jest życie

---

\* agnieszka.gajda@ug.edu.pl

<sup>1</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C H Beck, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 412.

<sup>2</sup> Założenia do projektu ustawy o sporcie z dnia 3 września 2008 r. opracowane przez Ministerstwo Sportu i Turystyki, s. 3. Zob. <http://bip.msit.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/zakonczoney-proceslegi/ustawa-o-sporcie/176,Zalozenia-do-projektu-ustawy-o-sporcie.html> [dalej: założenia do ustawy].

<sup>3</sup> Tamże, s. 6.

ludzkie, związany z promocją zdrowia i zdrowego stylu życia, kieruje uwagę na potrzebę i znaczenie podnoszenia sprawności fizycznej społeczeństwa<sup>4</sup>.

W 2010 r. doszło do uchwalenia ustawy o sporcie<sup>5</sup>, która uchyliła dotychczas obowiązującą ustawę o kulturze fizycznej<sup>6</sup> oraz ustawę o sporcie kwalifikowanym<sup>7</sup>. W tej nowej ustawie zawarto nową, szeroką definicję sportu, zdaniem przedstawicieli doktryny, wykraczającą poza tradycyjne jego rozumienie, zawierającą w sobie również pojęcie rekreacji. Klasykne bowiem rozumienie sportu obejmuje różne formy aktywności fizycznej i umysłowej mające na celu podjęcie współzawodnictwa czy rywalizacji indywidualnej lub zbiorowej. Związane z nim jest immanentnie przestrzeganie ustalonych reguł współzawodnictwa oraz instytucjonalizacja. Rekreacja z kolei nie ma na celu rywalizacji oraz nie musi być zinstytucjonalizowana ani realizowana w ramach ściśle określonych reguł<sup>8</sup>. Treść art. 2 ust. 1 ustawy o sporcie nie wskazuje na element współzawodnictwa ani na zinstytucjonalizowanie sportu, uznając za sport każdą formę aktywności fizycznej, która przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływa na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach<sup>9</sup>. Ustawowa definicja sportu nie uwzględnia również elementu aktywności umysłowej, co budzi kontrowersję, w kontekście tradycyjnie uznawanych za sport dyscyplin, takich jak szachy czy brydż sportowy<sup>10</sup>.

Działalność na rzecz sportu przez organy władzy publicznej może być wykonywana na szczeblu centralnym, co wykracza poza ramy niniejszego opracowania, ale również, na podstawie ustawy o sporcie na szczeblu lokalnym, jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego, które zostały na mocy ustawy zobowiązane do tworzenia warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu (art. 27 ust.1). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania owego zadania własnego, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują

<sup>4</sup> Zob. również wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03 (Dz. U. z 2004 r. Nr 5, poz. 37).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 715 z późn. zm) [dalej: ustawa o sporcie].

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. z 2005 r., Nr 155, poz. 1298 z późn. zm.).

<sup>8</sup> M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 28.

<sup>9</sup> Definicja ta wywodzi się od definicji sportu wypracowanej przez Radę Europy i używanej przez Komisję Europejską w Białej Księdze Sportu. Zob.: Biała księga na temat sportu z dnia 11 lipca 2007 r. przedstawiona przez Komisję Europejską Radzie, Parlamentowi, Komitetowi Regionów oraz Europejskiemu Komitetowi Społeczno-Ekonomicznemu (COM (2007) 391 wersja ostateczna), niepubl. Jej tekst dostępny jest na stronie internetowej: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/sport/l35010\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/sport/l35010_pl.htm).

<sup>10</sup> M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, *Ustawa o sporcie...*, s. 29.

również inne zadania związane ze wspieraniem kultury fizycznej na podstawie przepisów odrębnych. Do takich przepisów należy np. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>11</sup>, czy też ustawy ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego<sup>12</sup>.

Zgodnie z założeniami do projektu ustawy o sporcie państwo powinno dbać o dobro, jakim jest uprawianie sportu, przede wszystkim poprzez powstrzymanie się od zbędnej reglamentacji. Sport jest bowiem dobrem publicznym, które państwo powinno wspierać ze względu na jego znaczenie społeczne dla takich wartości, jak: zdrowie, promocja kraju, spójność społeczna i znaczenie edukacyjne, w tym wychowanie młodzieży przez sport<sup>13</sup>. Uprawnienie do uprawiania sportu wywiedziono z niezbywalnej osobistej wolności każdego człowieka, a nie z istnienia lub funkcjonowania jakichkolwiek instytucji publicznych. Dbalność państwa o to dobro nie wymaga tworzenia regulacji prawnych dotyczących rekreacji ruchowej, ze względu na celowość unikania nadmiernego i zbędnego reglamentowania prawnego takich dziedzin życia i ludzkiej aktywności, które są sferą autonomii człowieka<sup>14</sup>. Z założenia więc regulacja prawna powinna być niezbędna do osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do zorganizowanej formy aktywności sportowej na tych samych i przejrzystych zasadach, przy czym twórcom ustawy chodziło o aktywność sportową uprawianą w ramach klubów, związków sportowych czy innych podobnych organizacji<sup>15</sup>.

Mając na uwadze z jednej strony cel, któremu ma służyć prawo do aktywności sportowej, która zmierza do poprawy jakości stanu zdrowotnego społeczeństwa, a poprzez to do ochrony życia człowieka i z drugiej strony przyjęcie przez polskiego ustawodawcę szerokiej definicji sportu, postawić można tezę, że organy państwowe są zobowiązane do podejmowania działań popierających w równym stopniu co sport aktywność, tradycyjnie nazywaną rekreacją. Chociaż w założeniach do projektu ustawy o sporcie podkreślono, że uprawianie sportu poza systemem współzawodnictwa sportowego organizowanego przez polskie związki sportowe nie podlega reglamentacji prawnej, to jednak w praktyce działania organów władzy publicznej skierowane na wspieranie sportu siłą rzeczy powinny wpływać na ułatwienie dostępu i promocję sportu wśród osób nieuprawiających go lub uprawiających sport jedynie amatorsko lub nawet dla rekreacji.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.); ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.); ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).

<sup>13</sup> *Założenia do ustawy...*, s. 4.

<sup>14</sup> Tamże, s. 7.

<sup>15</sup> Tamże s. 6.

Wspieranie aktywności sportowej obywateli ze strony państwa powinno polegać na tworzeniu infrastruktury sportowej oraz na wsparciu finansowym zadań zleczanych klubom i związkom sportowym. Na przykład środki finansowe przeznaczane na działalność klubów w formie dotacji celowej przyznawanej na podstawie art. 28 ustawy o sporcie mają obejmować realizację programów szkolenia sportowego, zakup sprzętu, pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach, pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego, finansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenie kadry szkoleniowej, o ile wpłynie to na poprawę warunków uprawiania sportu przez trenujących w klubach członków lub jeżeli wpłynie na zwiększenie dostępności społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez ten klub. Wydaje się zatem, że ustawa zakłada wydatkowanie dotacji przydzielanej klubom również na uprawianie sportu amatorskiego lub nawet rekreację, a nawet na działalność propagującą uprawianie sportu w ramach posiadanej przez klub bazy sportowej przez społeczność lokalną. Ponadto, wszystkie trzy ustrojowe ustawy samorządowe w zakresie zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wskazują na zadania dotyczące kultury fizycznej i turystyki<sup>16</sup>. Tak więc wśród zadań własnych gminy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty obejmuje na mocy art. 7 ust. 1 pkt. 10 ustawy o samorządzie gminnym m.in. zadania z zakresu kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.

W celu realizacji zadań określonych przede wszystkim w ustawie o sporcie, polegających na popieraniu kultury fizycznej, administrowaniu oraz zarządzaniu obiektami i terenami rekreacyjnymi, urządzeniami sportowymi stanowiącymi mienie komunalne, tworzy się w strukturze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego odrębne jednostki organizacyjne. Na potrzeby niniejszego opracowania przeprowadzono analizę rozwiązań przyjętych w miastach wojewódzkich w Polsce. Miasta te, korzystając z różnych przyznanych obowiązującymi przepisami prawa możliwości, wykonują zadania wynikające z przywołanych powyżej przepisów, wybierając różne pod względem organizacyjnym sposoby ich realizacji. Najchętniej wybieraną formą organizacyjną do prowadzenia działalności na rzecz sportu jest forma jednostki budżetowej. Wybrało ją ok. 60% badanych miast (gmin). W ok. 35% miast działają samorządowe zakłady budżetowe, a w jednostkowych przypadkach, takich jak miasto Lublin, działalność jest prowadzona w formie jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zaś w przypadku Bydgoszczy – nie wyodrębniono żadnej szczególnej jednostki organizacyjnej na te cele.

Charakterystyczne jest to, że większość miast w nazwie tworzonej jednostki organizacyjnej posługuje się nazwą ośrodka sportu i rekreacji, dodając najczęściej słowo „miejski”, ewentualnie wskazując na miejsce prowadzenia działalno-

<sup>16</sup> Art. 14 ust. 1 pkt. 11 ustawy o samorządzie województwa, art. 4 ust. 8 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 7 ust. 1 pkt. 10 ustawy o samorządzie gminnym.

ści<sup>17</sup>. Do wyjątków należy zaliczyć miasto Szczecin, gdzie rada gminy uchwałą z 2003 r. powołała Miejski Ośrodek Sportu, Rekreacji i Rehabilitacji<sup>18</sup>, miasto Wrocław, w którym od 2007 r. działa Młodzieżowe Centrum Sportu Wrocław<sup>19</sup> oraz miasto Kraków, które na mocy uchwały rady miasta z 11 września 2013 r. powołało Zarząd Infrastruktury Sportowej w Krakowie<sup>20</sup>. Nie sposób nie zauważyć, że pomimo zmiany obowiązującej podstawy prawnej działania tych jednostek, w szczególności dotyczące definiowania sportu i pominięcia rekreacji w reglamentacji prawnej, utworzone jednostki organizacyjne nie zmieniły swoich nazw, zachowując wskazanie na „rekreację” jako na istotny, obok sportu, aspekt ich działalności. Sytuacja ta nie dziwi, biorąc pod uwagę fakt, że znaczna grupa tych jednostek działa na podstawie uchwał lub decyzji z lat 80.<sup>21</sup> lub 90., prowadząc od wielu lat działalność pod stałą nazwą, rozpoznawalną już wśród społeczności lokalnej.

Gmina, a zarazem miasto na prawach powiatu, jako jednostka posiadająca osobowość prawną musi wykorzystywać jednostki organizacyjne o różnym stopniu samodzielności czy niezależności w celu wykonywania ciężących na niej zadań. Prowadzenie działalności na rzecz sportu przez jednostki budżetowe jest najczęściej wybieranym rozwiązaniem. Jednostki budżetowe są jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych nieposiadającymi osobowości prawnej, a więc działającymi w imieniu i na rzecz miasta, które swoje wydatki pokrywają bezpośrednio z jego budżetu, jak również odprowadzają uzyskane dochody na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego (tzw. zasada rozliczeń brutto). Wielkość wydatków miejskiej jednostki budżetowej nie jest w żaden sposób związana z wysokością dochodów przez nią zrealizowanych. Ponadto, nie dysponuje ona realizowanymi przez siebie dochodami. Natomiast np. miasto w trakcie roku budżetowego ma do dyspozycji pełną kwotę dochodów uzyskiwanych przez miejskie jednostki budżetowe. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że jednostki budżetowe w najpełniejszy sposób realizują funkcję redystrybucyjną, która jest podstawową funkcją finansów publicznych<sup>22</sup>. Ponadto,

<sup>17</sup> Np. wskazać można: Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Gdańsku, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Katowicach, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Opolu, Miejski środek Sportu i Rekreacji w Łodzi, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Zielonej Górze, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Kielcach, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Toruniu, lub Ośrodek Sportu i Rekreacji w Olsztynie, Ośrodek Sportu i Rekreacji w Gorzowie Wielkopolskim czy ewentualnie np. Rzeszowski Ośrodek Sportu i Rekreacji, Poznańskie Ośrodki Sportu i Rekreacji lub Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji.

<sup>18</sup> Uchwała Nr XII/247/03 Rady Miasta Szczecina z dnia 24 listopada 2003 r., [http://bip.mosrir.szczecin.pl/BIPJednostkiFiles/file/Uchwała\\_XII\\_247\\_03%282%29.pdf](http://bip.mosrir.szczecin.pl/BIPJednostkiFiles/file/Uchwała_XII_247_03%282%29.pdf).

<sup>19</sup> Uchwała Nr IX/179/07 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 maja 2007 r., [http://www.wroclaw.pl/files/old/Statut\\_MCS\\_Wroclaw.pdf](http://www.wroclaw.pl/files/old/Statut_MCS_Wroclaw.pdf).

<sup>20</sup> Uchwała nr LXXXI/1244/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 września 2013 r., [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=167&sub\\_dok\\_id=167&sub=uchwala&query=id%3D17480%26typ%3Du](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D17480%26typ%3Du).

<sup>21</sup> Np. wskazać można decyzję Nr 13/82 Prezydenta Miasta Zielonej Góry z dnia 6.5.1982 r. w sprawie powołania Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Zielonej Górze.

<sup>22</sup> Zob.: C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 105; K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych*, [w:] *System Prawa Finansowego*,

charakterystyczny dla miejskiej jednostki budżetowej jest brak jej własnego mienia i dysponowanie jedynie wyodrębnioną i przekazaną w zarząd częścią majątku osoby prawnej, jaką jest miasto (gmina). Podstawą gospodarki jednostki budżetowej jest plan finansowy. O utworzeniu, połączeniu lub likwidacji gminnej jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który w gminie stanowi rada gminy. Ten organ nadaje gminnej jednostce budżetowej statut, określający w szczególności nazwę, siedzibę oraz przedmiot działalności. Jednostka budżetowa nie odpowiada za szkody wyrządzone swoją działalnością. Taka odpowiedzialność ciąży na gminie.

Wybór jednostki budżetowej do wykonywania określonych zadań przez miasto (gminę) jest szczególnie korzystny, w sytuacji gdy powierzone jej zadania nie generują własnych dochodów lub gdy osiągnięte dochody są niewspółmiernie niskie w stosunku do wydatków<sup>23</sup>. Z reguły działalność prowadzona przez ośrodki sportu i rekreacji ma właśnie taki niedochodowy charakter.

Inną wybieraną przez miasta (gminy) formą organizacyjną prowadzenia działalności na rzecz sportu jest przewidziana od 1 stycznia 2010 r. forma samorządowego zakładu budżetowego<sup>24</sup>. Możliwość taką przewiduje ustawa o finansach publicznych, zgodnie z której art. 14 pkt. 7 w tej formie mogą być wykonywane wyłącznie zadania własne gminy, powiatu lub województwa m.in. w zakresie kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Samorządowy Zakład Budżetowy, jako komunalna jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych nieposiadająca osobowości prawnej, jest tworzona w celu realizacji określonych zadań gospodarczych na zasadzie odpłatności przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Mogą one tworzyć, łączyć, przekształcać w inną formę organizacyjno-prawną i likwidować samorządowe zakłady budżetowe na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych<sup>25</sup>. Samorządowy zakład budżetowy charakteryzuje wyodrębnienie w strukturach samorządu terytorialnego pod względem organizacyjnym i finansowym<sup>26</sup>. Prowadzi on gospodarkę budżetową opartą na zasadzie gospodarowania netto, co oznacza, że odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych, chociaż może także otrzymywać dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego<sup>27</sup>. Dotacje te nie mogą

red. E. Ruśkowski, t. II, Warszawa 2010, s. 35 i n.

<sup>23</sup> T. Augustyniak-Górna, *Podmiotowość finansowoprawna jednostek budżetowych*, Zeszyty Naukowe UL, seria I, 1979, nr 65, s. 92.

<sup>24</sup> Od 1 stycznia 2010 r. funkcjonowanie zakładów budżetowych zostało zarezerwowane wyłącznie dla sfery związanej ściśle z wybranymi zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), [dalej: u.f.p.].

<sup>26</sup> W. Wójtowicz, *Zakres finansów publicznych i prawa finansowego*, Zakamycze 2005, s. 46

<sup>27</sup> Chodzi tu o dotacje na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe dla nowo utworzonego zakładu (art. 15 ust. 5 u.f.p.), dotacje przedmiotowe (art. 15 ust. 3 pkt 1 u.f.p.), dotacje podmiotowe (art. 15 ust. 4 u.f.p.), dotacje celowe na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (art. 15 ust. 3 pkt 3 u.f.p.), dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków unijnych lub pochodzących ze źródeł zagranicznych (art. 15 ust. 3 pkt 2 u.f.p.).



jednak przekroczyć 50% kosztów jego działalności (art. 15 ust. 6 u.f.p.), przy czym ograniczenie to nie dotyczy dotacji inwestycyjnych oraz dotacji celowych na zadania bieżące finansowane z udziałem środków unijnych lub pochodzących ze źródeł zagranicznych. Ustawa o finansach publicznych nie przewiduje, by koszty działalności zakładu budżetowego były pokrywane w całości z osiągniętych przychodów własnych. Nie określa również, w jakiej części mają być pokrywane z przychodów własnych. Podobnie jak przy jednostkach budżetowych, podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Samorządowy zakład budżetowy wpłaca do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nadwyżkę środków obrotowych ustaloną na koniec okresu sprawozdawczego, chyba że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowi inaczej. W planie finansowym mogą być dokonywane zmiany w ciągu roku w przypadku realizowania wyższych od planowanych przychodów i kosztów, o ile nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu jednostki samorządu terytorialnego ani zwiększenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego<sup>28</sup>.

Analiza statutów miejskich ośrodków sportu i rekreacji w zakresie powierzonych im zadań prowadzi do wniosku, że forma prowadzenia działalności w postaci jednostki budżetowej czy samorządowego zakładu budżetowego nie ma znaczenia dla rodzaju i zakresu powierzonych im zadań. Jednostkom tym w sposób ogólny określa się zakres powierzonych zadań, najczęściej sformułowany w następujący sposób: przedmiotem działalności ośrodka jest wykonywanie zadań własnych miasta w zakresie kultury fizycznej i turystyki oraz utrzymania terenów rekreacyjnych, obiektów i urządzeń sportowych. Statuty poszczególnych ośrodków najczęściej w sposób szczegółowy, zawarty jednak w katalogu otwartym, konkretyzują te zadania. Zbiorcza analiza tych zadań pozwala na ich uogólnienie i połączenie w kilka podstawowych grup. Ośrodki sportu i rekreacji wykonują najczęściej zadania z zakresu: gospodarowania powierzonym mieniem komunalnym; tworzenia odpowiednich warunków do uprawiania sportu i rekreacji; poszerzania i unowocześniania bazy sportowej; organizowania imprez masowych o charakterze sportowym, rekreacyjnym, edukacyjnym; współpracy z instytucjami, organizacjami i stowarzyszeniami kultury fizycznej; prowadzenia innej prawem dozwolonej działalności w zakresie użyteczności publicznej, w tym służącej pozyskiwaniu środków finansowych na rozwój spor-

<sup>28</sup> Szczegółowe zasady gospodarki finansowej, w tym m.in. sposób i tryb sporządzania planów finansowych, określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. Nr 241, poz. 1616 z późn. zm.). Projekty planów finansowych oraz plany finansowe samorządowych zakładów budżetowych sporządzane są według klasyfikacji działowej, rozdziałowej i paragrafowej.

tu i rekreacji oraz na utrzymanie zarządzanych obiektów; prowadzenia zadań inwestycyjno-remontowych; upowszechniania kultury fizycznej, turystyki oraz wypoczynku dzieci i młodzieży, w tym działalności integracyjnej, promocyjnej i reklamowej. W niektórych statutach podkreśla się wychowawczy wymiar działalności ośrodka, wskazując na jego zadania w tworzeniu wzorów i kształtowaniu nawyków kulturalnego, pożytecznego i zdrowego sposobu spędzania wolnego czasu. W niektórych przypadkach zadania wykonywane przez jednostki organizacyjne miasta wynikają ze specyfiki położenia lub właściwości konkretnej gminy. Dla przykładu warto wskazać miasto Gdańsk, w którym w statucie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji wśród zadań ośrodka wskazano dodatkowo na sprawowanie nadzoru nad realizacją procesu utrzymania czystości plaż gminy, współpracę z właściwymi organami i jednostkami miejskimi w usuwaniu zagrożeń epidemiologicznych w obrębie plaż i innych terenów, jak również pomoc ratownikom wodnym w organizowaniu szkoleń.

Warto również zwrócić uwagę, że bez względu na wybór jednostki budżetowej czy samorządowego zakładu budżetowego w celu prowadzenia działalności na rzecz sportu, w każdym przypadku w statutach ośrodków sportu i rekreacji znajdują się postanowienia, zgodnie z którymi nadzór nad ich działalnością sprawuje prezydent miasta. Nadzór ten przejawia się w możliwości powoływania i odwoływania dyrektora ośrodka oraz w dokonywaniu oceny działalności ośrodka pod kątem wykonywania zadań i wykorzystywania środków finansowych. Jedynie w Zielonej Górze dodatkowo działalność ośrodka prowadzonego w formie zakładu budżetowego poddana została kontroli rady miasta. Podobnie jest w Katowicach, gdzie dodatkowo uprawnienia nadzorcze oraz kontrolne nad działalnością Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, prowadzonego tym razem w formie jednostki budżetowej, przyznano nie tylko organowi wykonawczemu gminy, lecz również organowi stanowiącemu – radzie miasta. We wszystkich statutach ośrodków prowadzących działalność na rzecz sportu w analizowanych miastach znajduje się również przepis wskazujący na uprawnienia nadzorcze prezydenta miasta względem dyrektora ośrodka, co wskazuje na podwójną rolę prezydenta miasta jako organu nadzorczego. Sprawuje on bowiem nadzór ogólny nad działalnością ośrodka oraz szczegółowy nad działalnością jej dyrektora, skutkujący możliwością jego odwołania.

Ciekawym rozwiązaniem jest prowadzenie przez miasto działalności na rzecz sportu w formie jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>29</sup>. Przy-

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.) zawiera wprawdzie ograniczenia w tworzeniu przez gminę spółek prawa handlowego i przystępowania do nich, jednak na mocy art. 10 ust. 3 wspomnianej ustawy ograniczenia te nie mają zastosowania m. in. do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. W sprawozdaniu przewiduje się, że rygory te nie będą miały zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.



kładem jest miasto Lublin, które od 2011 r. jest jedynym wspólnikiem takiej spółki, posiadającym wszystkie jej udziały. Firma, pod którą działa spółka, to Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” w Lublinie Sp. z o.o., i jest zbliżona do nazwy samorządowego zakładu budżetowego prowadzącego z ramienia miasta działalność na rzecz sportu do 2011 r. Celem działania spółki, określonym w jej akcie założycielskim, jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy Lublin w zakresie aktywnego spędzania wolnego czasu oraz promowania postaw służących poprawie zdrowia i sprawności fizycznej poprzez oferowanie profesjonalnych i innowacyjnych usług sportowo-rekreacyjnych. Organem uprawnionym do jej reprezentowania jest trzyosobowy zarząd, w skład którego wchodzi Prezes Zarządu, wiceprezes oraz członek zarządu do spraw finansowych. Oświadczenia woli są składane w imieniu spółki przez dwóch członków zarządu albo jednego członka zarządu łącznie z prokurentem, przy czym na dzień dzisiejszy powołano dwóch prokurentów. W spółce została również powołana trzyosobowa rada nadzorcza, do kompetencji której należy m.in. sprawowanie stałego nadzoru i kontroli nad działalnością spółki, jak również przedkładanie stosownych sprawozdań i wyników kontroli Zgromadzeniu Wspólników, które wobec wybranej formy spółki składa się z przedstawicieli gminy, dokonywanie rewizji majątku spółki oraz podejmowanie czynności zmierzających do sprawdzenia ksiąg i dokumentów spółki. W znacznej więc mierze działalność rady nadzorczej odciąża samą gminę, przy czym nie pozbawia gminy wpływu ani kompetencji nadzorczych względem spółki. Wynika to z faktu, że gmina jest jedynym wspólnikiem spółki, reprezentującym przez Prezydenta Miasta Lublin lub jego pełnomocnika wszystkie udziały na Zgromadzeniu Wspólników. Akt założycielski spółki wskazuje, które decyzje związane ze spółką i prowadzoną przez nią działalnością wymagają decyzji Zgromadzenia Wspólników. Ogólnie można je określić jako zasadnicze dla istnienia i funkcjonowania spółki. Uchwały Zgromadzenia Wspólników są bowiem niezbędne przy podejmowaniu takich decyzji jak np. rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania Zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok, udzielanie członkom organów spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków, określania zasad ich wynagradzania, podziału zysku lub określenia sposobu pokrycia strat spółki, tworzenia i znoszenia funduszy celowych, decyzji związanych z istnieniem spółki, ze zbywaniem i nabywaniem jej mienia, zmianami aktu założycielskiego lub przedmiotu działalności spółki, jak również zatwierdzaniem kierunków jej rozwoju oraz wieloletnich programów jej działalności.

Wykonywanie zadań gminy w zakresie działalności na rzecz sportu w formie spółki kapitałowej umożliwia spółce prowadzenie działalności gospodarczej oraz wykonywanie również innych, niezwiązanych ze sportem zadań. Czyni to działalność na rzecz sportu jednym z aspektów jej działalności. W ten sposób prowadzenie przez spółkę działalności może okazać się dochodowe. Wspomniana spółka w gminie Lublin zgodnie z wpisem do krajowego rejestru sądowego określiła

zakres swojej działalności jako m.in. działalność obiektów i klubów sportowych, obiektów służących poprawie kondycji fizycznej, jak również pozostałą działalność związaną ze sportem oraz działalność usługową związaną z poprawą kondycji fizycznej. Wśród innych aspektów działalności spółki znajdują się takie jak np.: sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach, jak również wyrobów związanych z kulturą i rekreacją prowadzoną w sklepach wyspecjalizowanych, także transport lądowy, rurociągowy i wodny, magazynowanie i działalność usługowa wspomagająca transport, działalność związana z hotelami i podobnymi obiektami zakwaterowania oraz restauracje i inne placówki gastronomiczne, usługowa działalność gastronomiczna, działalność wydawnicza związana z obsługą rynku nieruchomości, działalność agencji reklamowych, wynajem, dzierżawa, działalność edukacyjna i wspomagająca edukację. Podejmowanie działalności innej niż ściśle związanej z zaspakajaniem potrzeb mieszkańców w zakresie sportu i rekreacji, która przynosi spółce dochody, w konsekwencji może, choć oczywiście nie musi, prowadzić do obniżenia opłat za korzystanie z infrastruktury sportowej.

W związku z tym, że zakres prowadzonych na potrzeby niniejszej publikacji badań został zawężony jedynie do miast wojewódzkich, skala prowadzenia działalności w formie spółek w Polsce nie jest widoczna. Przykład gminy Lublin nie jest jednak odosobniony. W formie spółek jest prowadzona np. działalność przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji „Relaks” Sp. z o.o. w Zduńskiej Woli, Basen „Wodny Świat” Sp. z o.o. w Kudowej Zdrój, czy Słubicki Ośrodek Sportu i Rekreacji Sp. z o.o.

Podsumowując przedstawione rozważania stwierdzić należy, że w praktyce polskich gmin – miast na prawach powiatu, będących równocześnie miastami wojewódzkimi, nie ma jednolitych zasad dotyczących wyboru określonej formy organizacyjnej prowadzenia działalności na rzecz sportu, jakkolwiek wybór dokonywany jest najczęściej pomiędzy wyodrębnieniem jednostki budżetowej a samorządowego zakładu budżetowego.

Wybór jednostki budżetowej w celu prowadzenia działalności na rzecz sportu w gminie jest uzasadniony niedochodowym charakterem takiej działalności. Z reguły bowiem wydatki na utrzymanie i zarządzanie urządzeniami służącymi do aktywności sportowej, w tym rekreacyjnej, znacznie przewyższają dochody, które możliwe są do uzyskania z takiej działalności<sup>30</sup>. Pokrywając wydatki bezpośrednio z budżetu jednostki samorządowej, łatwiej jest wygospodarować na nie środki w sytuacji, w której powstaną dodatkowe, nieprzewidziane wcześniej wydatki. Ponadto, taka forma finansowania zadań jest uzasadniona tym bardziej w sytuacji, w której realizacja określonych zadań musi następować niezależnie od tego, czy ewentualne wpływy będą chociaż w części w stanie pokryć konieczne wydatki, a ciężar finansowania takich zadań spoczywa na władzy publicznej. Podkreśla się, że racjonalne zarządzanie finansami publicznymi wymaga, by

<sup>30</sup> K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 45.

nie tworzyć jednostek budżetowych do wykonywania zadań, które potencjalnie mogą być finansowane z uzyskanych wpływów<sup>31</sup>.

Wybór samorządowego zakładu budżetowego charakteryzuje z kolei możliwość pobierania opłat za wykonywane zadania i pokrywanie kosztów działalności z osiągniętych przychodów własnych. To upodabnia zakłady budżetowe do podmiotów działających według reguł rynkowych. Przychody własne zakładów budżetowych mogą bowiem pochodzić z różnych źródeł, w tym w szczególności z wpływów osiągniętych z prowadzonej działalności. W doktrynie podkreśla się, że zatrzymywanie ich na pokrycie kosztów działalności zakładu budżetowego jest w pełni uzasadnione i może pełnić również funkcję mobilizującą dla zakładu budżetowego, który dzięki osiągniętych przychodom w większym stopniu niż jednostka budżetowa może uniezależnić się od decyzji finansowych organu tworzącego zakład i sprawującego nadzór nad jego działalnością<sup>32</sup>. Należy również pamiętać, że samorządowy zakład budżetowy zachowuje większą swobodę finansową w zakresie bieżącej działalności gospodarczej, ponieważ w planie finansowym można dokonywać zmiany w ciągu roku w przypadku realizowania wyższych od planowanych dochodów i wydatków – pod warunkiem, że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu ani zwiększenia dotacji.

Wykonywanie z kolei zadań gminy w zakresie działalności na rzecz sportu w formie spółki kapitałowej umożliwia prowadzenie działalności gospodarczej oraz wykonywanie innych, niekoniecznie związanych z działalnością na rzecz sportu zadań. Niewątpliwie atutem spółki jest posiadanie osobowości prawnej, co skutkuje ograniczeniem odpowiedzialności wspólników za jej zobowiązania jedynie do wysokości wniesionych udziałów. Gmina zatem jako wspólnik spółki nie ponosi odpowiedzialności, a nieograniczoną odpowiedzialność za zobowiązania powstałe w toku działalności spółki ponosi sama spółka. Ponadto, gmina jako wspólnik spółki ma prawo do dywidendy. W tej formie prowadzenia działalności charakterystyczne jest oddzielenie kompetencji zarządczych spółki (posiadanych przez Zarząd) od właścicielskich ( przysługujących Zgromadzeniu Wspólników). Gmina może również przekazać uprawnienia nadzorcze radzie nadzorczej. Zadania gminy są w takim przypadku prowadzone przez podmiot od niej niezależny, posiadający własny majątek i ponoszący odpowiedzialność za swoje zobowiązania. Przykład gminy Lublin pokazuje, że pomimo znacznego obciążenia organów gminy w wykonywaniu działalności na rzecz sportu przez spółkę, zostały zachowane prawne możliwości nadzoru i kontroli nad jej działalnością. Strategiczne decyzje dotyczące jej działalności i aktów prawnych, na podstawie których działa, są podejmowane przez gminę jako jedynego współnika spółki.

<sup>31</sup> Tamże.

<sup>32</sup> E. Rutkowska-Tomaszewska, *Jednostki sektora finansów publicznych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. nauk. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 107–108.

Warto również zauważyć, że jednostka organizacyjna w formie jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego działa na podstawie planu finansowego określonego przez gminę, jej działalność finansowana jest z budżetu gminy. W przypadku prowadzenia działalności przez spółkę z o. o., to spółka sama musi pozyskać i zabezpieczyć środki finansowe na swoją działalność, przy czym czerpie również bezpośrednie korzyści z podejmowanej przez siebie działalności.

**Agnieszka Gajda**

### **ORGANIZATIONAL UNITS ESTABLISHED TO ACT FOR THE BENEFIT OF SPORT IN SELECTED POLISH CITIES**

In order to accomplish tasks set out primarily in the law on sport, such as physical culture promotion, the administration and the management of recreational facilities, recreational areas and sports facilities constituting municipal property, separate organizational units are created within the structure of local self-government units.

For the purpose of this article the Author has analyzed legal solutions adopted in provincial cities in Poland. The cities have applied various legal opportunities and different organizational forms in order to perform the tasks arising from the above mentioned legal provisions. The organizational form that has been most frequently chosen for the conduct of activities for the sport is the form of a budget unit, a self-government budget institution or a company. The article is an attempt to assess the chosen solutions.