

PIOTR SOROKA

Uniwersytet Wrocławski

WSPÓLDZIAŁANIE GMINY Z PODMIOTAMI PRYWATNYMI W ZAKRESIE DZIAŁALNOŚCI SPORTOWEJ NA GRUNCIE USTAWY O GOSPODARCE KOMUNALNEJ I USTAWY O SPORCIE

WPROWADZENIE

W ostatnich latach sport, zarówno amatorski, jak i profesjonalny, stał się przedmiotem zainteresowania organów władzy publicznej. W szczególności zaś dotyczy to zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego (dalej jako JST) w funkcjonowaniu klubów sportowych, działających w różnorodnych formach prawnych. Widząc piętrzące się problemy w tej materii, ustawodawca wprowadził do polskiego systemu prawnego wiele nowych przepisów regulujących zaangażowanie samorządu w działalność o charakterze sportowym. Efektem tychże działań prawodawczych jest między innymi art. 27 ust. 1 Ustawy o sporcie¹ (dalej jako SportU), nakładający na JST obowiązki w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu. Innym przykładem zabiegów ustawodawczych w zakresie rozwiązania problemów z inwestowaniem samorządów w sport jest nowelizacja art. 10 ust. 3 Ustawy o gospodarce komunalnej (dalej jako GospKomU)².

Oba wspomniane przepisy są jednak nie tylko doraźnym rozstrzygnięciem przedmiotowych wątpliwości. Zgodnie bowiem z art. 68 ust. 5 Konstytucji³ na władze publiczne, a zatem także i na samorząd terytorialny, nałożony został obowiązek popierania rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Odpowiednie regulacje w tym zakresie znajdują się także w ustrojowych ustawach samorządowych. Skupiając się jednak na podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest gmina, należy uwypuklić znaczenie art. 7 ust. 1 pkt 10

¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r., Nr 715, tekst jedn.).

² Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236, tekst jedn. z późn. zm.).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako SamGmU)⁴. Przepis ten do zadań własnych gminy zalicza także te z zakresu kultury fizycznej. W tym miejscu trzeba podkreślić, że pojęcie kultury fizycznej jest pojęciem szerszym od pojęcia sportu, co wynika z art. 2 ust. 2 SportU. Obejmuje ono bowiem sport oraz wychowanie fizyczne, a także rehabilitację ruchową. Skoro zatem w zakresie zadań własnych gminy mieści się kultura fizyczna, to także kwestie powiązane ze sportem będą przedmiotem działań najniższego szczebla samorządu terytorialnego. Regulacja zawarta w SportU jest zatem doprecyzowaniem uregulowań SamGmU⁵.

ZADANIA WŁASNE GMINY

Nie sposób jednak przejść do dalszej analizy omawianego problemu bez wyjaśnienia terminu „zadania własne”. Artykuł 166 ust. 1 Konstytucji stanowi, że zadania własne to takie zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Wszelkie zaś zadania niezastrzeżone dla innych JST należą do gminy. Koresponduje to z regulacją zawartą w art. 6 ust. 1 SamGmU, która także przewiduje domniemanie kompetencji gminy. Ustawodawstwo nie zawiera jednak definicji zadania publicznego, które to pojęcie jest elementem konstrukcyjnym zadań własnych. Za Krzysztofem Horubskim należy powtórzyć, że są to pewnego rodzaju normy zadaniowe skierowane do podmiotów, które mają na celu zmierzanie do osiągnięcia pewnych stanów rzeczy⁶. W omawianym kontekście, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 10 SamGmU, zadaniem publicznym będącym zadaniem własnym, będzie kreowanie takich warunków do prowadzenia działalności w zakresie kultury fizycznej, które umożliwią społeczności lokalnej zaspokojenie swoich potrzeb w tej materii.

W przekonaniu autora, z uwagi na treść powołanych już regulacji, nie chodzi jedynie *stricte* o umożliwianie członkom wspólnoty samorządowej prowadzenia aktywności fizycznej, lecz także umożliwienie im uczestnictwa w różnego rodzaju imprezach sportowych w charakterze publiczności. Wynika to nie tylko szerokiego ujęcia sportu w art. 2 ust. 1 SportU⁷. Trzeba mieć wszak na uwadze, że zadaniem własnym gminy jest kultura fizyczna jako całość, a nie tylko działalność sportowa. Wreszcie należy podkreślić, że istotne są także kwestie pozaprawne, sport bowiem, w tym także uczestnictwo w wydarzeniu sportowym charakterze widza, jest czynnikiem integrującym społeczność lokalną. Mając jednocześnie na

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., Nr 594, tekst jedn. z późn. zm.).

⁵ J. Kossowski, *Finansowanie klubów sportowych na podstawie ustawy z 25.06.2010 o sporcie*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 151.

⁶ K. Horubski, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego* (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego), red. L. Kieres, Wrocław 2010, s. 109.

⁷ M. Badura *et al.*, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 28.

uwadze art. 68 ust. 5 Konstytucji, należy zauważyć, że aktywność sportowa to także aktywność o charakterze kulturalnym⁸.

Gmina nie ma obowiązku prowadzenia działalności sportowej, lecz jedynie wspierania jej funkcjonowania. Nie oznacza to jednak, że nie może prowadzić takich działań. Należy tu przytoczyć art. 10 ust. 3 GospKomU, który stanowi, że poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć udziały lub akcje klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej lub być ich właścicielem. Takie stanowisko ustawodawcy będzie przedmiotem rozważań w dalszej części niniejszego opracowania.

FORMY PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI SPORTOWEJ

Niezbędne w tym miejscu jest wskazanie, w jaki sposób i w jakiej formie może być prowadzona działalność sportowa. Artykuł 3 ust. 1 SportU stanowi, że w szczególności można ją prowadzić w formie klubu sportowego. Świadczy to o tym, że choć ustawodawca kładzie nacisk na preferowaną formę prowadzenia działalności w sporcie, to jednak pozostawia otwarte drzwi dla innych form organizacyjnych, takich jak związki sportowe i polskie związki sportowe⁹. Te ostatnie nie będą jednak przedmiotem dalszych rozważań. Kluby sportowe mają bowiem być tymi podmiotami, z którymi gminy będą współdziałały lub nawet będą jedynymi podmiotami w nich partycypującymi.

Z punktu widzenia rozważań niniejszego artykułu istotne jest, jaką formę prawną przyjmuje klub sportowy. Mając na uwadze regulację art. 3 ust. 2 SportU, należy stwierdzić, że klub sportowy jest osobą prawną, która prowadzi działalność sportową w Polsce i ma siedzibę na jej terytorium¹⁰. Ustawa nie precyzuje jednak, jakim typem osoby prawnej ma być klub sportowy. Może on zatem przybierać różne formy, pod warunkiem jednak, że będą to podmioty mające osobowość prawną. Chodzi tu przede wszystkim o spółki kapitałowe prawa handlowego oraz o stowarzyszenia, choć nie można wykluczyć także formy fundacji czy spółdzielni¹¹. *A contrario* niedopuszczalne jest prowadzenie klubu sportowego jako spółki osobowej prawa handlowego czy jednoosobowej działalności gospodarczej. Trzeba mieć jednocześnie na uwadze, że odpowiednie organy polskiego związku sportowego mogą wymagać od klubu sportowego określonej formy organizacyjno-prawnej. Tak jest, na przykład, w przypadku klubów piłkarskich występujących w piłkarskiej ekstraklasie. Występowanie na najwyższym szcze-

⁸ S. Fundowicz, *Prawo sportowe*, Warszawa 2013, s. 19.

⁹ W. Cajselski, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 45.

¹⁰ M. Gniatowski, [w:] *Ustawa o sporcie. Komentarz*, red. M. Gniatowski, Wrocław 2011, s. 28–29.

¹¹ W. Cajselski, *op. cit.*, s. 47–48.

blu rozgrywek piłkarskich wymaga przyjęcia przez klub formy spółki akcyjnej¹². Jest to najczęściej podyktowane wyższymi rygorami, jakie są stawiane przed tego typu podmiotami przez prawo, co ma gwarantować stabilne ich działanie. Zapewnia to także większą przejrzystość ich funkcjonowania.

Przepisy SportU przewidują specyficzne formy klubów sportowych w postaci uczniowskiego klubu sportowego oraz klubu sportowego działającego w formie stowarzyszenia, którego statut nie przewiduje prowadzenia działalności gospodarczej. Funkcjonują one na podstawie przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach¹³. Wyłączone są wobec nich przepisy odnoszące się do rejestracji stowarzyszeń; wpisywane są one do ewidencji prowadzonej przez starostę właściwego ze względu na siedzibę klubu, a nie do KRS. Zgodnie z art. 2 GospKomU gospodarka komunalna może być prowadzona jedynie w formie zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Jest oczywiste, że z uwagi na tak oznaczony katalog możliwych form gospodarki komunalnej, nie jest dopuszczalne prowadzenie gospodarki komunalnej w formie stowarzyszenia. Kluby sportowe w formie stowarzyszeń nie są tym samym formą wykonywania gospodarki komunalnej. W doktrynie znajdujemy zarazem postulat rozszerzenia katalogu form wykonywania gospodarki komunalnej na inne podmioty, takie jak stowarzyszenia czy fundacje¹⁴. W omawianym kontekście jest to postulat słuszny, gdyż dałby gminom możliwość kapitałowego zaangażowania się w przedsięwzięciach sportowych na znacznie mniejszą skalę, niewymagających powoływania złożonych struktur, jakimi są spółka akcyjna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

KLUB SPORTOWY W FORMIE SPÓŁKI KAPITAŁOWEJ W KONTEKŚCIE REGULACJI USTAWY O GOSPODARCE KOMUNALNEJ

Zgodnie z art. 10 ust. 3 GospKomU gmina może być właścicielem akcji lub udziałów w spółkach kapitałowych, co odnosi się także do klubów sportowych. Omawiany przepis zalicza zarazem takie spółki do form wykonywania gospodarki komunalnej poza sferą użyteczności publicznej, co znajduje uzasadnienie w tym, że kluby sportowe są spółkami ważnymi dla rozwoju gminy. Regulacja ta pojawiła się dopiero w roku 2010 i rozwiązała toczący się w doktrynie i orzecznictwie istotny spór, który dotyczył możliwości zaangażowania kapitałowego gmin w działalność klubów sportowych o charakterze profesjonalnym.

¹² *Podręcznik licencyjny dla klubów Ekstraklasy na sezon 2014/2015*, s. 12, <http://www.pzpn.pl/public/files/polecane/PODRECZNIK.pdf> [dostęp: 2.02.2015].

¹³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855, tekst jedn. z późn. zm.).

¹⁴ L. Kieres, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 8B. Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Wałaszek Pyziół, Warszawa 2013, s. 92.

Zaczątkiem rzeczonyj rozbieżności było częste inwestowanie przez gminy w profesjonalne kluby sportowe, przy jednoczesnym braku ku temu jednoznacznej podstawy ustawowej. Ważnym orzeczeniem było tu orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku¹⁵, który wyraźnie stwierdził, że profesjonalna działalność sportowa nie może być prowadzona na podstawie przepisów art. 10 GospKomU. Działalność taka, w ocenie sądu, nie prowadziła ani do zaspokojenia potrzeb lokalnych, ani do zniwelowania bezrobocia. Brak też było wyróżnienia jej w katalogu określonego w ust. 3 omawianego przepisu. Nie znajdowała również uznania w orzecznictwie argumentacja, proponująca uznać działalność w zakresie sportu profesjonalnego za działalność w sferze użyteczności publicznej¹⁶. Warto mieć tu na uwadze pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny, że nie każde zadanie własne mieści się w katalogu zadań o charakterze użyteczności publicznej¹⁷. Zadaniem o charakterze użyteczności publicznej może być bowiem tylko takie, które polega na zaspokajaniu potrzeb zbiorowych poprzez świadczenie usług powszechnie dostępnych.

We wspomnianej linii orzeczniczej pojawiały się jednak pewne wyłomy. WSA w Olsztynie, w jednym ze swych orzeczeń stwierdził¹⁸, że dopuszczalność finansowania sportu profesjonalnego przez gminę znajdowała oparcie w przepisie art. 2 ust. 3 Ustawy o sporcie kwalifikowanym¹⁹, która to ustawa obecnie nie obowiązuje. Na gruncie zaś art. 10 ust. 3 GospKomU w poprzednim brzmieniu zdarzały się odosobnione stanowiska, wskazujące na otwarty katalog przesłanek i form wykonywania gospodarki komunalnej poza sferą użyteczności publicznej, zawarty w tym przepisie, co stanowiło wsparcie dla poglądu o dopuszczalności działalności gminy w sferze sportu profesjonalnego²⁰. To ostatnie stanowisko znalazło później swoje odzwierciedlenie w nowelizacji GospKomU z 2010 roku.

Wprowadzone do GospKomU zmiany nie powodują jednak, że tworzenie lub przystępowanie przez gminę do spółki kapitałowej poza sferą użyteczności publicznej jest zawsze dopuszczalne. Należy bowiem pamiętać o treści postanowienia ujętego w przepisie art. 10 ust. 3 GospKomU. Nie wystarczy zatem, aby spółka kapitałowa, do której gmina przystępuje lub którą tworzy, była klubem sportowym, to jest prowadziła działalność w zakresie sportu. Wymagane jest także uwzględnienie warunku, aby działanie gminy było uzasadnione jego istotnością dla rozwoju gminy lub też z uwagi na jej promocję. Wiąże się to z koniecznością przeprowadzenia różnego rodzaju analiz pozwalających na ocenę pożytku

¹⁵ Wyrok NSA, sygn. akt SA/Gd 1968/02.

¹⁶ Wyrok NSA, sygn. akt SA/Gd 1977/99; było to jednak krytykowane w doktrynie (zob. glosa krytyczna P. Zabroniaka).

¹⁷ Wyrok NSA, sygn. akt II OSK 288/06.

¹⁸ Wyrok WSA w Olsztynie, sygn. akt I SA/OI 11/09.

¹⁹ Ustawa z dnia 17 sierpnia 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155, poz. 1298 z późn. zm.).

²⁰ Wyrok NSA, sygn. akt II SA/Lu 1115/03.

płynącego z takiej aktywności dla gminy²¹. Warto zauważyć, że zmiany, jakie wprowadzono w 2010 roku w GospKomU nie różnicują sportu ze względu na to, czy ma on charakter profesjonalny, czy też nie, tymczasem nie każda działalność w sferze sportu może spełniać wymóg „ważności dla rozwoju gminy”²².

Spółki prowadzące działalność sportową, w których udziałowcem lub akcjonariuszem jest gmina, podlegają także szczególnym regulacjom zawartym w przepisach art. 10a–12 GospKomU. Dotyczą one między innymi ustroju tych osób prawnych, czyniąc obligatoryjnym powołanie rady nadzorczej. Ustalają także kwestie obsady organów czy wnoszenia wkładów, obejmowania i zbywania akcji. Powoduje to, że omawiane spółki różnią się od zwykłych nie tylko strukturą kapitałową, lecz także sposobem funkcjonowania.

CZY DZIAŁALNOŚĆ SPORTOWA MOŻE BYĆ UZNANA ZA DZIAŁALNOŚĆ O CHARAKTERZE UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ?

Istotną kwestią jest rozważenie, czy działalność sportowa może być uznana za działalność o charakterze użyteczności publicznej. Artykuł 10 ust. 3 GospKomU odnosi wszak działalność sportową — co do zasady — do działalności poza tą sferą. Artykuł 1 ust. 2 Ustawy wskazuje na cele zadań w sferze użyteczności publicznej i oznacza je jako bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności przez świadczenie usług o charakterze powszechnym. Przepis ten daje zatem pewne wskazówki, co kryje się pod tym pojęciem w sensie treści materialnych. Za cechy użyteczności publicznej należy uznać:

— nieprzerwany i bieżący charakter usług, co oznacza, że pierwszorzędnym celem działalności podmiotów je świadczących jest nie cel zarobkowy, a cel społeczny;

— zaspokajanie potrzeb zbiorowych ludności, czyli skierowanie tychże usług do ogółu mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową, przy czym potrzeby te mają charakter powszechny i elementarny;

— powszechność usług, przez co należy rozumieć zapewnienie dostępu do nich, a co za tym idzie niedopuszczalne jest wykluczenie podmiotów indywidualnych z katalogu podmiotów korzystających z usług²³.

W tym kontekście nie sposób się nie zgodzić ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie, że profesjonalna działalność sportowa pozostaje jednak poza sferą użyteczności publicznej, gdyż nie służy zaspokajaniu fundamentalnych potrzeb materialno-bytowych wynikających z życia w społeczności²⁴. W przypadku działalności sportowej o charakterze amatorskim nienastawionej na zysk wydaje

²¹ L. Kieres, [w:] *op. cit.*, s. 93.

²² A. Trela, [w:] *Nowe problemy badawcze...*, s. 306–307.

²³ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 318–319.

²⁴ K. Horubski, *op. cit.*, s. 111.

się natomiast, że przyjęcie poglądu o dopuszczalności uznania takiej działalności jako usługi o charakterze użyteczności publicznej byłoby uzasadnione. Potrzeba aktywności fizycznej jest, w przekonaniu autora, jedną z podstawowych potrzeb osób fizycznych, dlatego też tworzenie spółek lub przystępowanie do nich w tym zakresie nie musiałyby szukać oparcia w art. 10 ust. 3 GospKomU, lecz art. 9 ust. 1 w zw. z art. 2 GospKomU. Oczywiście, brak nastawienia na zysk nie wyklucza odpłatności. Chodzi tu bowiem o to, że zysk nie jest tu pierwszorzędym celem, a jedynie skutkiem ubocznym działalności.

FINANSOWANIE SPORTU PRZEZ GMINĘ NA PODSTAWIE PRZEPISÓW USTAWY O SPORCIE

Poza zaangażowaniem o charakterze kapitałowym gmina może także wspierać podmioty prowadzące działalność w zakresie sportu finansowanego poprzez dotacje czy stypendia. Zgodnie z art. 28 SportU gmina może przyznawać dotacje celowe na między innymi zakup sprzętu sportowego czy pokrywanie kosztów organizacji lub uczestnictwa w zawodach. Muszą zostać jednak spełnione dwie kategorie przesłanek — podmiotowe i przedmiotowe. Ta pierwsza grupa dotyczy klubu sportowego i stawia przed nim wymogi prowadzenia działalności na terenie danej gminy oraz wyklucza jego profesjonalny charakter. Przesłanki o charakterze przedmiotowym dotyczą kwestii celu, na jaki dotacja ma być przeznaczona, a który to musi się mieścić w katalogu opisanym w ust. 2 omawianego przepisu. Dotacja ta powinna wpływać na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego, który otrzymuje dotację, lub zwiększyć dostępność społeczności lokalnej do działalności klubu. Dopiero łączne zaistnienie tych przesłanek usprawiedliwia udzielenie dotacji przez gminę. Na marginesie tych rozważań trzeba zauważyć, że omawiane formy finansowania są rzadkością, a samorządy chętniej korzystają z innych przewidzianych prawem możliwości²⁵.

Drugą formą wspierania finansowego są stypendia, nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych osiągających wyniki sportowe. Beneficjentem wspierania nie są zatem kluby sportowe, lecz poszczególni zawodnicy. Redakcja przepisu wskazuje, że bez znaczenia pozostaje, czy dana osoba jest zawodnikiem profesjonalnym, czy nie. Stypendia i nagrody mogą być także przyznawane trenerom, których podopieczni uzyskują wysokie wyniki sportowe w krajowym i międzynarodowym współzawodnictwie. Zarówno w przypadku zawodników, jak i trenerów na organie stanowiącym JST, czyli w przypadku gminy — radzie gminy, ciąży obowiązek ustalenia trybu przyznawania czy odbierania stypendiów i nagród, a także wyznaczenia ich wysokości.

²⁵ J. Kossowski, *op. cit.*, s. 151.

PODSUMOWANIE

Zarówno wejście w życie SportU, jak i nowelizacja art. 10 ust. 3 GospKomU poprawiły sytuację, jeśli chodzi o przejrzystość współdziałania gminy z podmiotami prywatnymi w dziedzinie sportu. Nadal jednak kilka kwestii pozostaje nierozwiązanych. W szczególności trzeba zauważyć brak rozróżnienia przez art. 10 ust. 3 GospKomU działalności sportowej profesjonalnej i amatorskiej. Pozostaje zatem pytanie, zwłaszcza w kontekście regulacji SportU, o uznanie sportu amatorskiego jako działalności o charakterze użyteczności publicznej.

Niezbędne byłoby rozszerzenie katalogu podmiotów mogących wykonywać gospodarkę komunalną także na stowarzyszenia. W tej chwili kapitałowe zaangażowanie w sport musi przybierać postać spółki prawa handlowego. O ile jest to dobra forma prawna dla dużych przedsięwzięć sportowych, o tyle dla mniejszych bardziej adekwatną jest klub sportowy działający jako stowarzyszenie. Pozytywnie należy ocenić regulacje SportU dotyczące wspierania poszczególnych zawodników i trenerów. Negatywnie ocenić jednak należy, z uwagi na brak realnego stosowania, zawarte tamże regulacje dotyczące dotacji celowych dla klubów.

COOPERATION BETWEEN COMMUNES AND PRIVATE ENTITIES
IN SPORTS ACTIVITY ON THE GROUNDS OF THE ACT
ON MUNICIPAL SERVICES AND THE ACT ON SPORT

Summary

This paper focuses on the problem of cooperation between the local government on the lowest level and sport clubs. It explains how the local government can invest in or finance sport clubs on the ground of the Act on municipal services and the Act on sport. Both of these acts contain regulations which allow local governments to either aid or to perform actions in the field of sport. A very important question is whether such activities can be perceived as public utility activities.