

UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

PRAWNOFINANSOWE ASPEKTY
DZIAŁALNOŚCI SPORTOWEJ

Redakcja naukowa

Paweł Mańczyk

Szczecin 2016

Recenzenci

dr Wojciech Bożek
dr Marcin Burzec
dr Ewa Kowalewska

Korekta językowa

Wojciech Bożek
Ewa Kowalewska
Paweł Mańczyk

Projekt okładki, skład i łamanie

Paweł Mańczyk

ISBN

978-83-945471-2-7

Wydawca

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Szczeciński
ul. Narutowicza 17a
70-240 Szczecin

Druk

ZAPOL Sobczyk Sp. j.
Szczecin, grudzień 2016

Spis treści

Słowo wstępne.....	7
Wojciech Bożek, Paweł Mańczyk „Emerytura olimpijska” – zarys konstrukcji prawnej i kilka uwag o odbieraniu laurów sportowych w wyniku wykrycia niedozwolonego dopingu	9
Dawid Czesyk Dotacja celowa jako forma finansowania działalności sportowej przez jednostki samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w latach 2013-2015	23
Kamil Dąbrowski Postępowanie przed komisją dyscyplinarną Polskiego Związku Piłki Nożnej w świetle wybranych standardów postępowania represyjnych	67
Łukasz Dubiński Opodatkowanie działalności sportowców ze szczególnym uwzględnieniem uwag na tle sposobu rozumienia pojęć niepodatkowych w prawie podatkowym	91
Klaudia Głazowska Stawka VAT dla usług związanych z rekreacją.....	107
Milosz Kłowski Zasady opodatkowania sportowców w świetle Modelowej Konwencji OECD	131
Ewa Koniuszewska Pozycja ustrojowa i zadania rady sportu .	147
Michał Piechocki Alternatywne źródła finansowania działalności sportowej	163
Przemysław Pietrzak Finansowanie działalności sportowej – zagadnienia wybrane	175
Katarzyna Święch-Kujawska Daniny publiczne jako źródło finansowania sportu.....	191
Maciej Twór Zmiana przynależności klubowej na przykładzie zawodników uprawiających lekką atletykę	209
Filip Wojciech Woźniak Jak kryzys finansowy zmusił UEFA do zmian. Geneza, kształt, cele i kontrowersje wokół Finansowego Fair Play.....	219
Wykaz literatury	237
Wykaz ważniejszych aktów prawnych.....	241

Ewa Koniuszewska

Pozycja ustrojowa i zadania rady sportu

Streszczenie: Kreowanie organów opiniodawczo-doradczych przez władze samorządowe uznać należy za wyraz urzeczywistniania samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w kształtowaniu jej ustroju wewnętrznego. Na mocy postanowień ustawy o sporcie, organy wykonawcze wspólnot samorządowych zyskały uprawnienie do powołania rad sportu, spośród przedstawicieli organizacji i instytucji realizujących zadania w zakresie kultury fizycznej. Uwzględniając ugruntowaną w nauce prawa administracyjnego typologię organów administracji publicznej, radę sportu kwalifikować należy do organów kolegialnych, pomocniczych i społecznych.

Słowa kluczowe: rada sportu, organy opiniodawczo-doradcze, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Uwagi wprowadzające

Uregulowania konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego stanowią dla przedstawicieli nauki podstawę do formułowania katalogu podstawowych zasad samorządności terytorialnej. Ramy tego katalogu obejmują zasady: pomocniczości, decentralizacji władzy publicznej, samodzielności, demokracji przedstawicielskiej oraz wolności zrzeszania¹⁷⁹. Istotne znaczenie w kontekście problematyki statusu prawnego i zadań rady sportu ma zasada samodzielności.

W doktrynie akcentuje się wielopłaszczyznowość zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (zwanych dalej: j.s.t.), która może być rozpatrywana w kilku aspektach. Wyróżnia się: samodzielność w kształtowaniu ustroju wewnętrznego; samodzielność finansową, oznaczającą wykonywanie istotnych zadań

¹⁷⁹ Z Niewiadomski, Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego (w:) Z. Niewiadomski (red.), Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka, Warszawa 2001, s. 32 i n.

publicznych w zakresie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność; samodzielność podatkową znajdującą wyraz w prawie j.s.t. do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawą; samodzielność majątkową, którą odzwierciedla osobowość prawna j.s.t. przysługująca im prawo własności i inne prawa majątkowe; samodzielność publicznoprawną, oznaczającą samodzielne wykonywanie zadań publicznych¹⁸⁰.

Samodzielność j.s.t. w kształtowaniu jej ustroju wewnętrznego wyznacza władzom samorządowym ramy swobodnego, lecz nie dowolnego, kreowania organów, adekwatnego do potrzeb i specyfiki danej wspólnoty. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że jest to „ważny rodzaj samodzielności” i „jej forma podstawowa”, a pozbawienie samorządu możliwości swobodnego stanowienia o jego ustroju wewnętrznym wyklucza założenie prawdziwej samodzielności samorządu¹⁸¹. Samodzielność w tym wymiarze zagwarantowana została w art. 169 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁸² (zwanej dalej: Konstytucja RP), na mocy którego organy stanowiące wspólnot samorządowych upoważnione zostały – w granicach ustawowych – do określania ustroju wewnętrznego tych wspólnot. Na ustrój wewnętrzny składa się ustalenie: struktury organizacyjnej wspólnoty samorządowej (wraz z organami pomocniczymi), liczby członków organów kolegialnych, a także kształtu aparatu urzędniczego. Jest on ściśle powiązany z funkcjonowaniem wspólnoty samorządowej, dlatego też wskazane jest powierzenie każdemu organowi stanowiącemu ure-

¹⁸⁰ J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 68.

¹⁸¹ *Ibidem*, s. 74.

¹⁸² Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

gulowania ustroju danej j.s.t. odpowiadającego jej specyfice, priorytetom i tradycjom. Podkreślić jednak należy, że swoboda w kształtowaniu tego ustroju nie ma charakteru absolutnego. Jej ograniczenia wynikają z konieczności uwzględnienia uregulowań zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych dotyczących ustroju wewnętrznego j.s.t.¹⁸³.

Wywiedzenie z treści art. 169 ust. 4 Konstytucji RP gwarancji samodzielności j.s.t. w aspekcie ustrojowym, implikuje uznanie właściwości jej organu stanowiącego w zakresie kształtowania ustroju wewnętrznego. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy właściwość ta ma charakter wyłączny. Udzielenie odpowiedzi pozytywnej wymaga rozważenia, jak w tym kontekście interpretować rozwiązania ustawowe przyznające organom wykonawczym kompetencje do powoływania organów pomocniczych. Zaznaczyć bowiem warto, że organy wykonawcze wspólnot samorządowych, a niekiedy tylko ich przewodniczący, umocowane zostały do kreowania, między innymi, takich organów jak: rada sportu, gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych, gminne i powiatowe zespoły zarządzania kryzysowego. Realizując w tym zakresie przyznane im kompetencje wpływają na kształt ustroju wewnętrznego j.s.t.. Mając powyższe na uwadze sądzić należy, że intencją ustawodawcy konstytucyjnego było uczynienie organu stanowiącego wspólnoty samorządowej wyłącznie właściwym do podejmowania istotnych rozstrzygnięć dotyczących jej ustroju w drodze regulacji statutowej. Zatem sprecyzowane ustawowo kompetencje organów wykonawczych j.s.t., do powoływania orga-

¹⁸³ M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016, wyd. el. Legalis. Szerokie ujęcie ustroju gminy proponuje A. Wierzbica (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. el. LEX, komentarz do art. 3.

nów pomocniczych o charakterze zarówno stałym, jak i doraźnym, nie pozostają w sprzeczności z uregulowaniami art. 169 ust 4 Konstytucji RP.

Podstawy prawne funkcjonowania rady sportu

Na mocy postanowień art. 30 ust. 1 Ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie¹⁸⁴ (zwanej dalej: u.sport), organy wykonawcze j.s.t. zyskały uprawnienie do powołania rad sportu, spośród przedstawicieli organizacji i instytucji realizujących zadania w zakresie kultury fizycznej. Ustawodawca stanowi bowiem, że mogą działać rady sportu powołane przez właściwe organy wykonawcze. Redakcja przywołanego przepisu jednoznacznie więc wskazuje na fakultatywność w zakresie kreowania tego rodzaju organów. Podkreślić należy, że zróżnicowana struktura organów wykonawczych na poszczególnych poziomach wspólnot samorządowych determinuje formę aktu, na mocy którego powołana zostanie rada sportu. Dla organów monokratycznych właściwą formę rozstrzygnięcia stanowi zarządzenie (wydane przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta), natomiast organy kolegialne podejmują rozstrzygnięcia w formie uchwały (podjęta przez zarząd powiatu, zarząd województwa).

Z uwagi na brak definicji legalnej „zarządzenia wójta” próby jego dookreślenia podejmowane są w literaturze przedmiotu. Akcentuje się, że zarządzenia to wszelkie rozstrzygnięcia podejmowane przez monokratyczny organ gminy (z wyłączeniem rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej), bez względu na nazwę jaką można nadać im w prakty-

¹⁸⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 176 ze zm.

ce¹⁸⁵. Przedstawiciele doktryny poddają zarządzenia wójta kategoryzacji, odwołując się do kryterium obligatoryjności wykorzystania tej formy przy dokonywaniu niektórych czynności. Wyodrębnia się na tej podstawie zarządzenia *sensu stricto* i zarządzenia *sensu largo*. Pierwsza grupa zarządzeń obejmuje oświadczenia woli wójta wyrażone w formie zarządzenia wymaganej przepisem prawa. Natomiast w drugiej grupie zarządzeń znajdują się oświadczenia woli wójta wyrażone w formie zarządzenia, mimo że przepis prawa powszechnie obowiązującego nie obliguje do wykorzystania tej formy, jak również nie precyzuje jakiegokolwiek innej prawnej formy działania wójta. Można zatem przyjąć, że zarządzeniami *sensu largo* będą te oświadczenia woli wójta, dla których przepis prawa nie zastrzegł żadnej formy prawnej¹⁸⁶. Mając na uwadze powyższą typologię zarządzeń monokratycznego organu gminy należy stwierdzić, że zarządzenie powołujące gminną radę sportu przynależy do grupy zarządzeń *sensu largo*.

Formą wyrażenia wspólnej woli podmiotów uczestniczących w naradzie jest uchwała. Wykluczone jest tym samym jej podjęcie przez organ jednoosobowy¹⁸⁷. Uregulowania art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁸⁸ (zwanej dalej: u.s.p.) oraz art. 31 ust. 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁸⁹ (zwanej dalej: u.s.w.) wskazują, że uchwała jest formą podejmowania rozstrzygnięć przez ko-

¹⁸⁵ J. Jaroszyński (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 754.

¹⁸⁶ A. Wierzbica, Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2014, s. 260.

¹⁸⁷ J. Czerw, Istota prawna uchwał rady gminy (w:) J. Czerw, I. Krześnicki, Działalność uchwałodawcza rady gminy ze wzorami uchwał, procedur i pism, Warszawa 2007, s. 121.

¹⁸⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.

¹⁸⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.

legalne organy wykonawcze powiatu i województwa. W piśmiennictwie definiuje się uchwałę organu samorządowego (przy założeniu, że jest to definicja typologiczna, odwołująca się do gatunkowych, najczęściej występujących cech uchwały) jako formę działania kolegialnego organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli tego organu podjęty w trakcie jego posiedzenia (sesji, zebrania), w drodze głosowania, zmierzający z reguły do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym lub regionalnym) będącej przedmiotem obrad, najczęściej ze skutkiem wiążącym¹⁹⁰.

Z treści art. 13 ust. 1 u.s.p. oraz art. 31 ust. 4 u.s.w. wyinterpretować można zasadę podejmowania uchwał przez organy wykonawcze powiatu i województwa zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu. Przy czym podjęcie ważnej uchwały warunkowane jest, między innymi, zdolnością uchwałodawczą organu – kworum. Mianem kworum określa się liczbę członków danego organu, których obecność umożliwia podjęcie uchwały¹⁹¹. Sformułowany przez ustawodawcę wymóg podejmowania uchwał w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu dotyczy zarówno organów stanowiących i kontrolnych oraz wykonawczych j.s.t. Jednak jego bezwzględne respektowanie, będące wynikiem stosowania wyłącznie wykładni językowej art. 13 ust. 1 u.s.p., wykluczałoby skuteczną pracę zarządu powiatu. Ustawodawca określił bowiem jedynie ramowo skład zarządu powiatu, pozostawiając ustalenie liczby jego członków organowi stanowiącemu i kontrol-

¹⁹⁰ A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 48-49.

¹⁹¹ A. Szewc, (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny*. Komentarz, Warszawa 2005, s. 131.

nemu w drodze regulacji statutowej¹⁹². Natomiast tryb podejmowania uchwał przez zarząd województwa nie stanowi źródła analogicznych wątpliwości interpretacyjnych. W art. 31 ust. 2 u.s.w. skład zarządu określono sztywno jako pięcioosobowy, zatem kworum tworzy trzech członków, zwykłą zaś większość głosów – dwa (przy trzech głosujących) lub trzy głosy (przy większej liczbie głosujących)¹⁹³.

Akt organu wykonawczego j.s.t. kreujący radę sportu powinien czynić zadość wymaganiom określonym w art. 30 ust. 2 u.sport. W zarządzeniu lub uchwale właściwy organ powinien ustalić skład i zasady powoływania członków rady sportu, a także regulamin jej działania.

Skład osobowy to zespół imiennie oznaczonych osób fizycznych będących członkami rady, którego ukształtowanie następuje przez powołanie członków. W związku z ustaleniem składu osobowego rady sportu organ wykonawczy j.s.t. może realizować dwojakiego rodzaju uprawnienia. Pierwsze spośród nich, sprowadza się do określenia zasad dotyczących składu. W ramach tego uprawnienia mieści się: ustalenie liczby osób wchodzących w skład rady, sprecyzowanie wymaganych kwalifikacji lub predyspozycji. Z kolei drugim uprawnieniem organu wykonawczego jest powołanie konkretnych osób do składu rady. Przedstawiciele doktryny zauważają, że w przypadku kolegialnych organów wykonawczych j.s.t. dopuszczalne jest łączne głosowanie na wszystkich kandydaturami, jak również głosowanie indywidualne – na każdego kandydata osobno¹⁹⁴. Zasady odnoszące się do składu osobowego rady

¹⁹² C. Martysz (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Kraków 2005, s. 117.

¹⁹³ A. Szewc, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2008, s. 349.

¹⁹⁴ *Ibidem*, s. 320-321.

sportu nie mogą być określane przez organy wykonawczy wspólnoty samorządowej w sposób dowolny. Mając bowiem na uwadze treść art. 30 ust. 1 u.sport, członkowie rady sportu powinni być powoływani spośród przedstawicieli organizacji i instytucji realizujących zadania w zakresie kultury fizycznej. Zaznaczyć przy tym należy, że na kulturę fizyczną składają się sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową, a zatem członkami rad sportu mogą być przedstawiciele wszelkich organizacji i instytucji realizujących jakiegokolwiek zadania z zakresu kultury fizycznej¹⁹⁵.

W praktyce określenie zasad powoływania członków rady sportu i ustalenie jej składu osobowego następuje w jednym akcie organu wykonawczego wspólnoty samorządowej lub stanowi przedmiot regulacji kilku zarządzeń lub uchwał, dotyczących odrębnie zasad i osobno składu personalnego. Określenie zasad powoływania odbywa się przez wyszczególnienie stanowisk lub pełnionych funkcji, z którymi związany jest wymóg posiadania pożądanых kwalifikacji lub predyspozycji. Przykładowo będą to: przewodniczący komisji kultury fizycznej sportu i turystyki rady miasta, przedstawiciele sportów drużynowych, przedstawiciele miejskiego szkolnego związku sportowego, przedstawiciel dyrektorów szkół mistrzostwa sportowego prowadzonych przez miasto, przedstawiciel wydziału urzędu miasta właściwego do spraw sportu¹⁹⁶. Niekiedy zasady powoływania członków rady sportu sformułowane są ogólnie i ograniczają się do stwierdzenia, że odbywa się ono spośród przedstawicieli organizacji pozarządowych i przed-

¹⁹⁵ W. Cajsels, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 247-248.

¹⁹⁶ Zarządzenie nr 52/2015 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Rady Sportu Miasta Bydgoszczy oraz ustalenia regulaminu jej działania, www.bip.um.bydgoszcz.pl/binary/52-2015_tcm30-197773.pdf (15.11.2016).

stawicieli organu wykonawczego¹⁹⁷. W aktach kreujących radę sportu ustala się ramowo liczbę członków rady, przesłanki wygaśnięcia mandatu członka rady oraz warunki odwołania członków¹⁹⁸.

Organ wykonawczy wspólnoty samorządowej tworząc radę sportu zobligowany jest, na mocy postanowień art. 30 ust. 2 u.sport, ustanowić regulamin jej działania. W literaturze przedmiotu podkreśla się, w kontekście rozważań na temat charakteru regulaminu organizacyjnego i jego relacji do statutu j.s.t., że jest on aktem normatywnym – o charakterze ustrojowo organizacyjnym. Wyklucza się jednak możliwość uznania go za akt prawa miejscowego. Stanowi on przejaw formalizacji danej jednostki organizacyjnej utrwalonej w formie opisowej i graficznej, a jego treść określa normy postępowania obowiązujące w danej jednostce organizacyjnej¹⁹⁹. Postanowienia regulaminu nie mogą pozostawać w sprzeczności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności ze statutem, ponieważ jako akt niższy rangą nie może naruszać przepisów usystematyzowanych wyżej w hierarchii aktów prawnych²⁰⁰. Uwagi powyższe zachowują aktualność w odniesieniu do regulaminu działania rady sportu.

Na podstawie analizy regulaminów działania rady sportu można stwierdzić, że regulują one w szczególności taką materię, jak: tryb zwołania pierwszego posiedzenia rady sportu oraz wyboru przewodniczącego i sekretarza rady, tryb zwoływania kolejnych

¹⁹⁷ Zarządzenie nr 15295/14/VI/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Rady Sportu i ustalenia regulaminu jej działania, www.gdynia.pl/g2/2015_07/99083_fileot.pdf (15.11.2016).

¹⁹⁸ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr OR.0050.178.2015 Burmistrza Błachowni z dnia 14 października 2015 r. Zasady powoływania członków Rady Sportu w Błachowni, blachownia.bip.net.pl/?p=document&action=save&id=9392&bar_id=6157 (15.11.2016).

¹⁹⁹ C. Martysz, (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, s. 554-555.

²⁰⁰ R. Budzisz, (w:) P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 537.

posiedzeń rady (stanowiący podstawę do ich kategoryzacji na posiedzenia zwyczajne i nadzwyczajne). Określają one również zagadnienia związane z prowadzeniem obrad rady, zmianą porządku obrad, kworum. Ponadto precyzują: tryb podejmowania rozstrzygnięć (uchwał), sporządzania protokołu, obowiązki i terminy przedkładania uchwał organowi wykonawczemu²⁰¹.

Charakter prawny organu i jego zadania

Uwzględniając ugruntowaną w nauce prawa administracyjnego typologię organów administracji publicznej, warunkowaną przyjętymi kryteriami podziału, radę sportu kwalifikować należy do organów kolegialnych, pomocniczych (opiniodawczo-doradczych) i społecznych.

Jak już zauważono, organ kolegialny charakteryzuje się wieloosobową strukturą. Kolegialność organu powoduje, że jego wolę wyraża uchwała zespołu osób. Brak poszczególnych osób w zespole może powodować różne konsekwencje prawne, ustalone bądź przepisami o powołaniu danego organu, bądź też przepisami proceduralnymi. Absencja członków organu wiąże się z kworum²⁰².

Przyjmując jako kryterium klasyfikacji organów administracji publicznej możliwość decydującego rozstrzygnięcia spraw w drodze czynności prawnych, wyróżnia się organy decydujące i pomocnicze. Pierwsze z wymienionych są to organy rozstrzygające sprawy w drodze czynności prawnych. Natomiast organy pomocnicze upoważnione są jedynie do występowania z inicjatywą, czy też opiniowania przedstawionych im spraw przez organy decydujące,

²⁰¹ Zarządzenie nr 52/2015 Prezydenta Miasta Bydgoszczy..., zarządzenie nr 15295/14/VI/P Prezydenta Miasta Gdyni...

²⁰² E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2001, s. 224.

bądź wykonywania czynności kontrolnych²⁰³. Z uwagi na brak możliwości podejmowania przez radę sportu rozstrzygnięć w drodze czynności prawnych i równoczesne wyposażenie jej w kompetencje opiniodawcze należy zakwalifikować ją do organów pomocniczych. Na mocy postanowień art. 30 ust. 3 u.sport, radzie sportu powierzono realizację zadań, do których „w szczególności” należy opiniowanie wymienionych przez ustawodawcę aktów. Opiniowanie jest czynnością polegającą na wydawaniu opinii o czymś lub o kimś, przy czym opinię stanowi informacja lub orzeczenie na temat wartości, walorów kogoś lub czegoś²⁰⁴. Zaopiniowanie, na przykład, projektu uchwały sprowadza się do wyrażenia przez podmiot opiniujący poglądu w kwestii zasadności i prawidłowości sformułowanego w projekcie rozstrzygnięcia. Opinia wydawana jest w sprawach należących do zakresu działania podmiotu opiniującego, a więc w sprawach, w których dysponuje on odpowiednim zasobem wiedzy i doświadczenia. Opinia nie ma formalnie wiążącego charakteru, lecz wyrażone w niej stanowisko podmiotu kompetentnego w danej dziedzinie może i powinno wpływać na rozstrzygnięcie, ponieważ stwarza podstawy dla jego prawidłowości²⁰⁵.

Użyte w treści art. 30 ust. 3 u.sport sformułowanie „w szczególności” pozwala sądzić, że rada sportu poza opiniowaniem może wykonywać także inne czynności o charakterze pomocniczym, do których realizacji umocowana zostanie przez organ wykonawczy. W ramach funkcji pomocniczej organy mogą podejmować zróżnicowane rodzajowo czynności, obejmujące działania

²⁰³ *Ibidem*, s. 224.

²⁰⁴ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, tom 2, Warszawa 2003, s. 1273.

²⁰⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 281-282.

inicjujące, kontrolne, doradcze. Jeśli zatem dopuszczalne jest, aby rada sportu poza opiniowaniem podejmowała inne czynności, a ponadto należy ona do kategorii organów pomocniczych, to może spełniać istotną rolę w zakresie doradztwa. Działalność doradcza organu realizowana jest poprzez udzielanie fachowych porad, zaleceń. W doktrynie podkreśla się znaczenie organów opiniodawczo-doradczych wskazując, że uczestniczą one w wykonywaniu administracji publicznej przedstawiając opinie, oceny, a także wnioski dotyczące prowadzenia działalności administracyjnej²⁰⁶. Organy doradcze przyczyniają się ponadto w sposób sformalizowany przez swoją pracę, konsultację, opinię do podjęcia rozstrzygnięcia przez kompetentny organ²⁰⁷.

Radę sportu należy kwalifikować jako organ społeczny, co znajduje potwierdzenie w uregulowaniach ust. 4 art. 30 u.sport. Zgodnie z jego treścią, członkowie rad sportu wykonują swoje funkcje społecznie. W doktrynie przyjmuje się, że organy społeczne składają się z osób traktujących swoją działalność w organie honorowo. Członkowie organu nie otrzymują z tytułu tej działalności wynagrodzenia będącego podstawą ich utrzymania. Mogą natomiast otrzymywać diety czy ekwiwalent na za utracony zarobek, ale nie jest to równoznaczne z otrzymywaniem wynagrodzenia za pracę²⁰⁸. W piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym członkowie rady sportu nie tylko nie uzyskują wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji, lecz również nie przysługują im inne świadczenia z tego tytułu. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było przyznanie członkom rad sportu diety, czy też zwrotu

²⁰⁶ R. Michalska-Badziak (w:) M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 273.

²⁰⁷ J. Boć (w:) J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 162.

²⁰⁸ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 225.

kosztów podróży, to dałby temu wyraz w postanowieniach ustawy, analogicznie jak uczynił to w odniesieniu do radnych wspólnot samorządowych (art. 25 ust. 4 u.s.g., art. 21 ust. 4 u.s.p., art. 24 ust. 3 u.s.w.)²⁰⁹.

Ustawodawca ujął zadania rady sportu w ramy przykładowego ich katalogu, w którym wyszczególnił opiniowanie: strategii rozwoju gmin, powiatów i województw w zakresie kultury fizycznej; projektu budżetu w części dotyczącej kultury fizycznej; programów rozwoju bazy sportowej na danym terenie, w tym w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym terenów wykorzystywanych na cele kultury fizycznej; projektów uchwał określających warunki i tryb finansowania zadania własnego j.s.t. polegającego na tworzeniu warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu. Egzemplifikacyjne ujęcie przez ustawodawcę zadań rady sportu może być uzupełnione o kolejne zadania, przypisane jej na mocy aktu organu wykonawczego j.s.t. (zarządzenia lub uchwały). Na podstawie analizy tych aktów nasuwa się spostrzeżenie, że organy wykonawcze odczuwają potrzebę rozszerzenia i doprecyzowania katalogu zadań, sformułowanego w art. 30 ust. 3 u.sport. Niezależnie od realizacji przez radę sportu funkcji opiniodawczej angażuje się ją do udziału w opracowaniu samorządowych programów upowszechniania kultury fizycznej i sportu. Ponadto zobowiązuje się ją do współpracy z organem stanowiącym i kontrolnym j.s.t. w celu wypracowywania nowych form i metod rozwoju kultury fizycznej i sportu, współtworzenia kalendarza imprez sportowych organizowanych na terenie wspólnot samorządowych²¹⁰. Do

²⁰⁹ W. Cajsel, *op. cit.*, s. 247, M. Gniatkowski (red.), Ustawa o sporcie. Komentarz, Wrocław 2011, s. 152.

²¹⁰ Załącznik nr 2 do zarządzenia nr OR.0050.178.2015 Burmistrza Blachowni...

pozostałych zadań przypisywanych radzie sportu należy: koordynacja imprez sportowo-rekreacyjnych, inspirowanie działań w zakresie ogólnie pojętej kultury fizycznej, podejmowanie współpracy ze stowarzyszeniami, związkami i innymi podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie kultury fizycznej, sportu i rekreacji, diagnozowanie potrzeb społeczności lokalnej z zakresu sportu oraz podejmowanie działań w celu ich zaspokojenia, propagowanie inicjatyw i przedsięwzięć sportowo-rekreacyjnych w mediach²¹¹.

Wnioski końcowe

Ustawodawca upoważniając organ wykonawczy wspólnoty samorządowej do kreowania rady sportu stworzył warunki do urzeczywistnienia zasady samodzielności w kształtowaniu ustroju wewnętrznego. Czyniąc powołanie rady fakultatywnym oraz zapewniając znaczną swobodę w zakresie kształtowania jej składu osobowego, określania zasad wyboru członków, regulaminu działania pozwolił na dostosowanie struktury i zadań tego organu do konkretnych potrzeb i warunków. Zaznaczyć warto, że w piśmiennictwie podnoszone są wątpliwości co do zasadności zamieszczenia w ustawie o sporcie regulacji prawnych odnoszących się do rady sportu. Opierają się one na przekonaniu, że organy władzy publicznej mogą uzyskać opinie wykorzystując w tym celu „swoiste konsultacje społeczne” odbywane z przedstawicielami lokalnych klubów sportowych²¹². Nie podzielając takiego stanowiska podkreślić należy, że rola rady sportu nie ogranicza się wyłącznie do opiniowania aktów przedkładanych przez organ wykonawczy. Praktyka pokazuje, że radzie powierza się również inne zadania związane z jego pomocniczym charakterem. Ponadto za potrzebą ukształtowania dla orga-

²¹¹ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 15295/14/VI/P Prezydenta Miasta Gdyni...

²¹² M. Gniatkowski, *op. cit.*, s. 152.

nu wykonawczego wspólnoty samorządowej normatywnych podstaw do powołania stałej struktury przemawia argument, że jego kompetencje oddziałujące na kształt ustroju j.s.t. traktować należy jako wyjątek, a nie zasadę.

Regime position and tasks of a sports council

The creation of opinion-giving and advisory bodies by the local authorities should be regarded as an expression of the realization of the independence of a local government unit in shaping its internal regime. Under the provisions of the Sports Act, the executive bodies of self-government communities gained the right to appoint sports councils from among representatives of organizations and institutions carrying out tasks in the field of physical education and practice. Taking into account the typology of public administration bodies, well-established in the science of administrative law, a sports council needs to be classified within collective, auxiliary and social bodies.

Keywords: sports council, opinion-giving and advisory bodies, independence of local government units.