

**Część I. Prawno-ekonomiczne
uwarunkowania finansowego wspierania
rozwoju sportu ze środków publicznych**

Rozdział I. Wspieranie rozwoju sportu jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego (dalej – JST) realizują zadania publiczne w wielu różnorodnych dziedzinach. Zaspokajają dzięki temu potrzeby zgłaszane przez wspólnoty samorządowe. Wynika to przede wszystkim ze stosowania od 1990 r. zasady decentralizacji władzy publicznej, nakazującej 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 Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej – Konstytucja RP). Istotna 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). Podkreślić należy, 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 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.; dalej – SamGminU).
- Jest właściwa w zakresie wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych JST, co z kolei jest istotne – zwłaszcza dla dużych miast – w relacjach z samorządem województwa (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP).

Zadania własne gminy (art. 7 SamGminU), 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 z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.; dalej – SamPowU) i art. 14 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.; dalej – SamWojU).

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie uwarunkowań wykonywania przez JST zadań w zakresie wspierania różnych form aktywności fizycznej gminnych, powiatowych i wojewódzkich wspólnot samorządowych.

Zadania własne JST w praktyce są jednak obligatoryjne bądź fakultatywne. 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 szczególny charakter, a samorząd dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi.

Ważne

Ustawa z 25.6.2010 r. o sporcie (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 715; dalej – SportU) w art. 27 ust. 1 wyraźnie wskazuje, że tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne JST. Nie jest to jednak zadanie o obligatoryjnym, a wyłącznie fakultatywnym charakterze.

2. Potrzeby ludności w dziedzinie sportu i rekreacji

Potrzeby społeczne ujawniają się z różnym natężeniem praktycznie we wszystkich dziedzinach, także w sporcie i rekreacji. Ich odpowiednie postrzeganie, a następnie zaspokojenie, komplikuje jednak co najmniej kilka czynników:

- 1) nieograniczona skala i zróżnicowanie ludzkich potrzeb,
- 2) zmienność w czasie ludzkich potrzeb, ich zakresu i charakteru,
- 3) zróżnicowanie i zmienność oczekiwań co do sposobów zaspokojenia potrzeb,
- 4) ograniczona wielkość i zakres zasobów (głównie infrastrukturalnych), które umożliwiają zaspokajanie różnych potrzeb.

2.1. Popularność klubów sportowych w Polsce

Główny Urząd Statystyczny (dalej – GUS) prowadzi cykliczne badania statystyczne dotyczące funkcjonowania klubów sportowych oraz uczestnictwa ludności w sporcie i rekreacji. Informacje o klubach sportowych w latach 2000–2010 przedstawia tabela 1.

W latach 2000–2010 nastąpił znaczny wzrost aktywności klubów sportowych – wynika to z danych prezentowanych w tabeli 1. Ich liczba w tym okresie zwiększyła się z 8009 do 13 278, czyli o niemal 66%.

Tabela 1. Kluby sportowe, uprawiający sport i trenerzy w Polsce w latach 2000–2010

Wyszczególnienie	2000	2002	2004	2006	2008	2010	Zmiany w latach 2000–2010
Kluby sportowe	8 009	8 798	9 888	12 983	13 411	13 278	+65,8%
Ćwiczący ogółem	621 727	674 600	731 928	907 866	895 119	860 954	+38,5%
– mężczyźni	463 916	503 897	546 436	669 609	659 439	643 023	+38,6%
– kobiety	157 811	170 703	185 492	238 257	235 680	217 931	+38,1%
Ćwiczący do lat 18 ogółem	469 247	512 724	553 086	676 021	656 292	614 570	+31,0%
– chłopcy	335 109	-	393 603	473 295	458 700	433 751	+29,4%
– dziewczęta	134 138	-	159 483	202 726	197 592	180 819	+34,8%
Sekcje sportowe	18 273	19 369	22 589	28 656	28 445	25 923	+41,9%
Trenerzy	7 409	8 232	8 754	10 556	11 108	12 352	+66,7%
Instruktorzy sportowi	14 892	14 846	16 773	21 373	22 570	23 063	+54,9%

Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego

Nieco mniej dynamicznie rośnie liczba osób ćwiczących w klubach sportowych. W 2010 r. uprawiało w nich sport prawie 861 tys. osób, w tym 71,4% to dzieci i młodzież w wieku do 18 lat. Zauważyć należy przy tym, że liczba uprawiających sport w klubach sportowych od 2006 r. ulega stopniowemu zmniejszaniu. Tendencja ta dotyczy także sekcji sportowych. Zwiększa się jednak aktywność sportowa i rekreacyjna ludności prowadzona poza klubami i sekcjami sportowymi.

Najbardziej popularnymi dyscyplinami pod względem liczby uprawiających w klubach sportowych (ponad 10 tys. osób w skali kraju w 2010 r.) są:

- piłka nożna (łącznie z halową i plażową) – 344 938 osób,
- piłka siatkowa (łącznie z plażową) – 99 435 osób,
- lekka atletyka – 50 604 osoby,
- koszykówka – 49 628 osób,
- piłka ręczna – 40 251 osób,
- tenis stołowy – 39 399 osób,
- pływanie – 32 232 osoby,
- karate – 22 168 osób,
- strzelectwo sportowe – 16 802 osoby,
- szachy – 15 566 osób,
- judo – 14 388 osób,
- unihokej – 12 175 osób,
- tenis – 11 346 osób.

2.2. Aktywność sportowo-rekreacyjna w Polsce

Wedle wyników badań GUS w 2012 r. w zajęciach sportowych lub rekreacyjnych uczestniczyło 45,9% członków gospodarstw domowych, przy czym 20,3% ćwiczyło regularnie (tj. przynajmniej raz w tygodniu)¹, w tym zakresie występuje jednak wyraźne przestrzenne zróżnicowanie. W zajęciach sportowo-rekreacyjnych w 2012 r. uczestniczyła bowiem prawie połowa mieszkańców polskich miast, a w największych metropoliach ten odsetek był stosunkowo większy.

W miastach liczących co najmniej 500 tys. mieszkańców w zajęciach tych uczestniczyło 52,3% ogółu ludności, a w miastach o liczbie mieszkańców od 200 tys. do 499 tys. wynosił 51,5%. Wśród mieszkańców wsi natomiast ten odsetek był niższy i wyniósł 40,5%.

Najbardziej popularne zajęcia sportowo-rekreacyjne, zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn, to jazda na rowerze i pływanie. Z badań GUS z 2012 r. wynika, że 66,0% ogółu populacji to zwolennicy tej pierwszej aktywności, a 39,9% – drugiej. Poza tymi dwiema głównymi formami aktywności mężczyźni preferowali piłkę nożną (36,7%), grę w piłkę siatkową (14,3%) i koszykową (10,3%) oraz wędkarstwo (13,3%). Kobiety najczęściej decydowały się na aerobik, fitness, jogę lub gimnastykę (19,5%), taniec (16,5%), jogging, nordic walking (15,8%) oraz grę w piłkę siatkową (13,3%)².

Wyniki badań statystycznych, prowadzonych przez GUS, wskazują, że systematycznie wzrasta odsetek osób uczestniczących w sporcie i rekreacji. Skoro bowiem w 2008 r. udział ten wynosił 37,5%, to w 2012 r. już 45,9%, czyli był o ponad osiem punktów procentowych większy. Wzrost odsetka dotyczy zarówno mężczyzn (o 8,8 punktów procentowych), jak i kobiet (o 8,0). Wskazać należy ponadto, iż w miastach zwiększył się on bardziej (o 9,6) niż we wsiach (o 6,4).

Głównym motywem uczestnictwa w sporcie i rekreacji w 2012 r. była przyjemność i rozrywka, którymi kierowało się dwie trzecie badanych (w tym 70,8% mężczyzn i 61,3% kobiet). Istotny czynnik stanowiła także chęć utrzymania kondycji fizycznej oraz zachowania właściwej sylwetki, na co wskazało 15,5% mężczyzn i 20% kobiet. Co dziesiąty Polak uczestniczył w sporcie i rekreacji dla zdrowia (lub z powodu zaleceń lekarza), przy czym częściej dotyczyło to kobiet (12,3%) niż mężczyzn (7,4%). Podkreślić należy, iż znacznie zwiększa się znaczenie przyjemności i rozrywki, jako czynnika motywującego do podejmowania aktywności fizycznej. W 2008 r. motywem tym kierowało się 51,3% badanych, a cztery lata później – 66,0%, czyli o prawie 15 punktów procentowych więcej.

Uczestnictwo w zajęciach sportowych czy podejmowanie aktywności fizycznej łączy się jednak z wieloma barierami o różnym charakterze i sile oddziaływania³. Dla jednej trzeciej badanych (32,1%) najpoważniejszą barierą uczestnictwa w zajęciach sportowych lub rekreacji ruchowej był brak czasu. Drugą istotną przeszkodą – brak chęci podejmowania

¹ *Uczestnictwo Polaków w sporcie i rekreacji ruchowej w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny – Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa 2013, s. 35.

² *Ibidem*, s. 41.

³ *Ibidem*, s. 3–4.

wysiłku fizycznego lub po prostu preferowanie biernego wypoczynku (18,7%). Kolejnymi barierami w tym zakresie są:

- 1) stan zdrowia i przeciwwskazania lekarza (16,5%),
- 2) wiek (14,6%),
- 3) względy finansowe (6,2%),
- 4) zmęczenie (5,2%),
- 5) brak organizatora zajęć lub odpowiednich obiektów w pobliżu miejsca zamieszkania (4,8%),
- 6) inne przyczyny (1,9%).

Zaspokajanie potrzeb w sferze sportu i rekreacji wiąże się także w większości przypadków z ponoszeniem określonych wydatków finansowych. Z badań statystycznych wynika, iż w 2012 r. 41,1% badanych gospodarstw domowych poniosło jakiegokolwiek wydatki na cele sportowo-rekreacyjne, a cztery lata wcześniej odsetek ten był o 12 punktów procentowych niższy. Średni koszt poniesiony przez jedno gospodarstwo domowe na cele sportowo-rekreacyjne wyniósł 418 zł rocznie, z czego ponad połowa to opłaty związane z uczestnictwem w zajęciach.

3. Zaspokajanie potrzeb aktywności fizycznej we wspólnocie samorządowej

Sport – wedle ustawowej definicji – to 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 (art. 2 ust. 1 SportU).

Ważne

Różnorodne formy aktywności fizycznej zajmują coraz istotniejsze miejsce wśród potrzeb wspólnot samorządowych. Stąd też organy JST wspierają aktywność fizyczną ludności w różnym zakresie i w różnych formach. Do najczęściej praktykowanych zaliczyć należy:

- 1) wsparcie finansowe podmiotów sfery sportu (m.in. dotowanie klubów i organizacji pożytku publicznego),
 - 2) indywidualne stypendia dla zawodników,
 - 3) rozwój infrastruktury sportowej i rekreacyjnej (w tym inwestycje, remonty i bieżące utrzymanie),
 - 4) wspieranie szkolnej kultury fizycznej i sportu (m.in. poprzez organizowanie klas sportowych, doskonalenie przyszłolnej infrastruktury, wyposażanie w niezbędny sprzęt),
 - 5) organizowanie imprez sportowych (wyczynowych i rekreacyjnych).
-

W praktyce okazuje się, że największymi dobrodziejami w sferze wspierania aktywności fizycznej są JST. Możliwości udzielania pomocy przez inne podmioty sektora publicznego, czy też prywatnego, są skomplikowane, ograniczone i zmienne w czasie. Wydatki budżetów JST na kulturę fizyczną i sport w latach 1995–2011 przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Wydatki budżetów JST na kulturę fizyczną i sport (dział 926) w Polsce w latach 1995–2011

Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2010	2011	Zmiany w latach 2000–2011 (dla 2000 r. przyjęta jest wartość 100)
Gminy (bez miast na prawach powiatu)						
Wydatki ogółem w mln zł	161,4	617,9	867,5	2878,1	2733,5	442,4
W tym majątkowe	33,4	273,3	362,4	1831,1	1600,5	585,5
Miasta na prawach powiatu						
Wydatki ogółem w mln zł	102,5	371,5	741,2	2907,5	2161,3	581,7
W tym majątkowe	22,1	170,4	364,8	2174,7	1344,2	788,7
Powiaty						
Wydatki ogółem w mln zł	-	12,3	24,2	155,0	122,2	996,0
W tym majątkowe	-	-	-	120,0	87,0	x
Województwa						
Wydatki ogółem w mln zł	-	73,9	92,2	493,0	339,0	458,7
W tym majątkowe	-	34,1	43,8	401,0	245,7	721,7
Jednostki samorządu terytorialnego – łącznie						
Wydatki ogółem w mln zł	263,9	1075,7	1725,2	6433,5	5356,0	497,9
Wydatki na 1 mieszkańca w zł	6,83	28,12	45,21	166,97	138,98	494,3
Udział wydatków na kulturę fizyczną i sport (w % ogółu wydatków budżetów)						
JST ogółem	1,33	1,42	1,66	3,62	2,95	207,7
Gminy (bez miast na prawach powiatu)	1,29	1,71	1,89	3,61	3,43	201,0

3. Zaspokajanie potrzeb aktywności fizycznej we wspólnocie samorządowej

Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2010	2011	Zmiany w latach 2000–2011 (dla 2000 r. przyjęta jest wartość 100)
Miasta na prawach powiatu	1,41	1,61	2,03	4,93	3,51	218,3
Powiaty	–	0,10	0,17	0,65	0,51	524,3
Województwa	–	1,95	1,22	3,23	2,07	106,3

Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego

W analizowanym okresie wydatki samorządowych budżetów na kulturę fizyczną i sport wyraźnie się zwiększyły. W 2000 r. JST na wspieranie tych dziedzin przeznaczyły łącznie kwotę prawie 1,1 mld zł, a w 2011 r. niemal 5,4 mld zł, czyli pięciokrotnie więcej. Znaczną ich część stanowią wydatki majątkowe ukierunkowane głównie na rozwój infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (w 2011 r. – 61,2% ogółu wydatków na kulturę fizyczną i sport).

Zdecydowanie najwięcej na kulturę fizyczną i sport przeznaczają samorządy gmin oraz miast na prawach powiatu. Udział wydatków budżetów gmin (bez miast na prawach powiatu) w łącznej kwocie środków wydatkowanych na kulturę fizyczną i sport przez wszystkie JST w 2011 r. wynosił ponad 51%, a udział miast na prawach powiatu przekraczał 40%. Udział samorządów powiatów i województw w tym zakresie jest relatywnie mniejszy (odpowiednio 2,28% i 6,33%).

O roli poszczególnych JST we wspieraniu kultury fizycznej i sportu świadczy także udział wydatków budżetów przeznaczanych na te dziedziny w ogólnej kwocie wydatkowanych środków. Pod tym względem obserwuje się tendencję wzrostową. O ile bowiem w 2000 r. udział ten dla ogółu JST wynosił jedynie 1,42%, to w 2011 r. już niemal 3%, czyli ponad dwukrotnie więcej. Pod tym względem wyróżniają się miasta na prawach powiatu (3,51%) i gminy (3,43%), a relatywnie najmniej na wspieranie kultury fizycznej i sportu przeznaczają w swych budżetach powiaty (jedynie 0,51% wydatków budżetowych).

W latach 1995–2011 zwiększała się także kwota wydatków budżetów JST na kulturę fizyczną i sport (dział 926) przypadająca na każdego mieszkańca kraju.

W 1995 r. z budżetów gmin na kulturę fizyczną i sport wydatkowano jedynie 6,83 zł na każdego mieszkańca, w 2010 r. wszystkie JST przeznaczyły po niemal 167 zł, a rok później po prawie 140 zł. Należy jednak podkreślić, iż poza wydatkami budżetów ujmowanymi w dziale 926 (kultura fizyczna) JST wspierają także aktywność fizyczną dzieci i młodzieży szkolnej, co ujmowane jest w dziale 801 (oświata i wychowanie). Wskazać tu można choćby finansowanie działalności międzyszkolnych ośrodków sportu, funkcjonowania wyspecjalizowanych sportowo oddziałów (klas) szkolnych, budowy, rozbudowy, modernizacji i utrzymania przyszkolnych sal gimnastycznych, pływalni, boisk itd.

Budżet JST jest z pewnością istotnym, lecz nie jedynym, źródłem finansowego wspierania rozwoju aktywności fizycznej lokalnych i regionalnych społeczności. Wyzwaniem staje się zatem partnerstwo publiczno-prywatne (dalej –PPP) będące instrumentem współfinansowania budowy boisk i hal sportowych, pływalni i innych obiektów infrastruktury sportowej.

4. Podsumowanie

Sport i rekreacja stają się coraz ważniejszą dziedziną życia publicznego na różnych szczeblach terytorialnych. Sprostanie aktualnym potrzebom i przyszłym wyzwaniom rozwoju sportu i wzrostu aktywności fizycznej ludności zależy jednak nie tylko od woli i finansowych możliwości organów samorządu terytorialnego oraz lokalnych i regionalnych uwarunkowań, lecz także – krajowej polityki wyrażanej w strategicznych dokumentach programowych⁴ i działaniach w tym zakresie. Wizja określona w „Strategii rozwoju sportu w Polsce do roku 2015” wyraźnie sygnalizuje, że „sport będzie zajmował coraz mocniejszą pozycję w szeroko pojmowanym systemie wartości indywidualnych i społecznych, służąc wszechstronnemu rozwojowi człowieka, w tym zachowaniu zdrowia i sprawności oraz wartościowemu zagospodarowaniu czasu wolnego”⁵. Osiągnięciu tak określonej wizji służyć będzie realizacja strategicznego celu (aktywne i sprawne społeczeństwo) i przypisanych doń trzech następujących priorytetów:

- 1) popularyzacja sportu dla wszystkich,
- 2) wzrost poziomu wyników sportowych,
- 3) rozwój infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Podkreślić przy tym należy, że spełnienie wszystkich oczekiwań w tym zakresie wymaga odpowiedniego zwiększenia środków finansowych.

Zarówno lokalne i regionalne wspólnoty, jak i władze samorządowe oczekują zatem większego wsparcia finansowego w postaci dotacji z budżetu państwa oraz w ramach m.in. Totalizatora Sportowego, Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, czy też Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów. Czas zaś – jak zwykle – okaże się najlepszym weryfikatorem wszelkich dylematów, oczekiwań i problemów.

⁴ M.in. *Strategia rozwoju sportu w Polsce do roku 2015*, Ministerstwo Sportu, Warszawa 2007.

⁵ *Ibidem*, s. 3.