

# Finansowanie rozwoju sportu z budżetu jednostki samorządu terytorialnego

## I. Uwagi wstępne

Uchwalona 25 czerwca 2010 r. ustawa<sup>1</sup> uchylila obowiązujące dotychczas dwie ustawy z tego zakresu – ustawę z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej<sup>2</sup> oraz ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym<sup>3</sup>. Jak podkreślono w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o sporcie<sup>4</sup>, celem nowej regulacji było stworzenie całkowicie nowego aktu normatywnego, skupiającego w ramach jednej, całościowej regulacji problematykę dotyczącą sportu, będącego częścią szeroko pojętej kultury fizycznej, przy założeniu, że akt ten będzie zawierał jedynie podstawowe regulacje ograniczone do niezbędnego minimum. W świetle tej ustawy tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego (art. 27 ust. 1). Jednocześnie na podstawie ustaw o ustroju samorządu terytorialnego do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli należą zadania z zakresu kultury fizycznej i turystyki. Wraz z wejściem w życie ustawy o sporcie nastąpiła zmiana znaczenia używanych dotychczas pojęć, przesądzających o przedmiocie finansowania w ramach wskazanych zadań. Przepis art. 2 ust. 1 ustawy definiuje sport jako wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Definicja ta łączy dotychczasowe elementy właściwe dla pojęcia kultury fizycznej, takie jak wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej oraz rozwój stosunków społecznych, z elementami właściwymi dla dotychczasowego pojęcia sportu kwalifikowanego, tj. osiągnięcie wyników we współza-

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2007 r., Nr 226, poz. 1675 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 155, poz. 1298 ze zm.

<sup>4</sup> Druk sejmowy nr 2313.

wodnictwie sportowym na różnych jego poziomach. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy pojęcie kultury fizycznej ma charakter zbiorczy i obejmuje sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową. Tym samym ustawa o sporcie całkowicie odwraca dotychczasowe znaczenia powyższych pojęć, uznając sport nie za dziedzinę osobną od kultury fizycznej, ale wskazując, że sport stanowi część składową kultury fizycznej wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową. W ten sposób włącza sport do zadań własnych gmin, powiatów i województw. Dotychczasowy podział na sport kwalifikowany i kulturę fizyczną, decydujący o sposobie finansowania zadań z tych dziedzin, przestał obowiązywać.

Przepisy ustawy o sporcie stanowią, że działalność sportowa jest prowadzona w szczególności w formie klubów sportowych. Ustawa nakłada na kluby sportowe wymóg posiadania osobowości prawnej. Reguluje zasady ich funkcjonowania. Określa również zasady działania związków sportowych. Precyzuje także warunki wspierania sportu przez organy władzy publicznej. Wspieranie tzw. sportu kwalifikowanego przez jednostki samorządu terytorialnego budziło jak dotąd wiele kontrowersji, pomimo podejmowanych prób stworzenia odpowiedniej podstawy prawnej dla takiego działania<sup>5</sup>. Obecnie podstawowym przepisem regulującym finansowanie z budżetów jednostek samorządu terytorialnego zadań w zakresie rozwoju sportu jest art. 27 ustawy o sporcie. Przepis art. 27 ust. 1 określa jako zadanie własne samorządu terytorialnego „tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu”. Przepis ten rozszerza wynikające z ustaw ustrojowych zadania jednostek samorządu terytorialnego dotyczące kultury fizycznej. Zgodnie z ust. 2 art. 27 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, o który mowa w ust. 1 tego artykułu, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Jednocześnie należy podkreślić, że kompetencja organu stanowiącego do podjęcia tego rodzaju uchwały ma charakter fakultatywny. Jednostka samorządu terytorialnego ma bowiem również inne możliwości prawne realizacji zadań w dziedzinie kultury fizycznej, w tym sportu. Przepisy ustawy o sporcie nie naruszają uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do wspierania kultury fizycznej na podstawie przepisów odrębnych (art. 27 ust. 3). Regulacja przyjęta w art. 27 ustawy służy jedynie rozszerzeniu możliwości wspierania sportu przez te jed-

---

<sup>5</sup> Zob. A. Ostrowska, *Problemy z dofinansowaniem sportu kwalifikowanego z budżetu samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2008, nr 7-8; wyrok NSA z dnia 25 września 2007 r. (II GSK 150/07), LEX 374759; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 czerwca 2006 r. (I SA Rz 400/06) wraz z glosą M. Paczochy, *Finanse Komunalne* 2007, nr 1-2; wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r. (II GSK 303/06), ONSA i WSA 2008, nr 3, poz. 52; wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2010 r. (V SA/Wa 502/10), *Wspólnota* 2010, nr 23; wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2010 r. (I SA/Kr 247/10), niepubl.

nostki w drodze dofinansowania klubów sportowych. Innym rozwiązaniem mającym na celu rozwój sportu i umacnianie jego struktury organizacyjnej, a także ułatwiającym gminom realizację zadań własnych, jest umożliwienie kapitałowego uczestnictwa gminy w klubie sportowym działającym w formie spółki kapitałowej. Ustawą o sporcie (art. 61) dokonano bowiem zmiany ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (art. 10 ust. 3)<sup>6</sup>, eliminując ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich przez gminę w stosunku do klubów sportowych działających w formie spółek kapitałowych. Poza tym jednostki samorządu terytorialnego mogą wspierać rozwój sportu, zlecając zadania z tego zakresu podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego. Wreszcie zadanie to może być realizowane przez własną jednostkę organizacyjną, utworzoną na podstawie ustawy o finansach publicznych<sup>7</sup>. Przepis art. 14 pkt 7 tej ustawy stanowi, że zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie kultury fizycznej, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe. Jednak należy mieć na uwadze, że jednostki samorządu terytorialnego w ramach przypisanych im zadań z zakresu kultury fizycznej nie prowadzą działań związanych z zorganizowanym uczestnictwem w uprawianiu sportu w różnych dziedzinach i osiąganiem wyników sportowych na różnych poziomach. Tego rodzaju działalność jest domeną klubów sportowych. Dlatego w ustawie o sporcie sprecyzowano warunki wspierania sportu (klubów sportowych) przez organy władzy publicznej, wskazując jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu. Nie jest to jednak zadanie o charakterze obligatoryjnym, ale fakultatywnym, i wobec tego decyzja, czy będzie ono realizowane, pozostaje w gestii organów danej jednostki. Charakterystyczne dla wielu fakultatywnych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz towarzyszącej im konstrukcji możliwości ich finansowego wspierania z budżetu samorządowego jest ich odniesienie do podmiotów zewnętrznych, czyli niebędących samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Wśród tych podmiotów są zarówno podmioty należące do sektora finansów publicznych, jak i podmioty spoza tego sektora<sup>8</sup>.

Należy też zauważyć, że przy określaniu w ustawach fakultatywnych zadań jednostek samorządu terytorialnego nie działa zasada adekwatności, czyli wymóg zapewnienia ze strony państwa koniecznych środków finansowych na realizację takich zadań. Ustawodawca zakłada ich finansowanie lub dofinansowanie dochodami własnymi jed-

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zm.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Zob. A. Ostrowska, *Problemy z dotowaniem...*, s. 90 i n.

nostki samorządu terytorialnego. Stwarza tym samym jedynie prawną możliwość wydatkowania dodatkowych środków własnych. Dlatego kwestie szczegółowe dotyczące zasad wspierania sportu, przy uwzględnieniu celu publicznego tego wsparcia, pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

Odrębną podstawę prawną do finansowego wsparcia sportu z budżetu jednostki samorządu terytorialnego tworzą przepisy art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Beneficjentami takiego wsparcia w formie dotacji celowej, przeznaczonej na cele publiczne, mogą być podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, którym jednostka samorządu terytorialnego zleci do wykonania własne zadanie. Jednocześnie na podstawie tych przepisów, w zależności od rodzaju zlecanego zadania, ustawodawca zróżnicował podstawy prawne dotyczące określenia warunków i trybu postępowania o udzielenie dotacji. Wprowadził dwie ścieżki proceduralne zlecenia zadań i udzielania dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych:

1. w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>9</sup> w odniesieniu do zadań publicznych określonych w art. 4 tej ustawy, oraz
2. w trybie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do innych zadań publicznych niż wskazane w art. 4 ww. ustawy, podjętej na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Wśród zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego w punkcie 17 ujęto zadanie w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, a zatem i sportu. Oznacza to, że na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych zlecenie zadania i udzielenie dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na wspieranie sportu następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego.

W konkluzji należy podkreślić, że w sytuacji kiedy jednostka samorządu terytorialnego nie podejmie na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie uchwały w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu, podstawę prawną finansowego wspierania rozwoju sportu będą stanowiły przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego, do których stosowania odsyła ustawa o finansach publicznych. Jak stanowi art. 3 ust. 3 pkt 4 tej ustawy, działalność pożytku publicznego, poza organizacjami pozarządowymi, może być prowadzona także m.in. przez kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o sporcie, które nie działają w celu osią-

---

<sup>9</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536.

gnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Oznacza to, że wskazane kluby sportowe mogą także korzystać ze wsparcia finansowego na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego. Jeżeli natomiast jednostka samorządu terytorialnego stworzy podstawę prawną do finansowania rozwoju sportu na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, to fakt ten nie wyklucza jednoczesnego stosowania przez tę jednostkę zasad i procedury zlecania zadań z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej innym, niż kluby sportowe, podmiotom niedziałającym w celu osiągnięcia zysku i nienależącym do sektora finansów publicznych w oparciu o przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego.

## **II. Finansowanie rozwoju sportu na podstawie ustawy o sporcie**

Ustawodawca, określając nowe zadanie własne dla jednostek samorządu terytorialnego dotyczące tworzenia warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu, nie uczynił je obligatoryjnym. Nie przesądził również, jakie formy wsparcia ma otrzymać sport ani też jakie warunki mają stworzyć te jednostki, aby to zadanie zrealizować. Odniósł się natomiast wprost do możliwości finansowania tego zadania poprzez dotacje celowe udzielane klubom sportowym, pozostawiając jednocześnie szczegółowe uregulowanie tej kwestii w gestii organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie stanowi, że to organ stanowiący określa w drodze uchwały warunki i tryb finansowania tego zadania, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka zamierza osiągnąć. A zatem w przypadku decyzji o podjęciu takiej uchwały musi ona uregulować:

1. warunki, na jakich następować będzie wsparcie,
2. tryb finansowania tego zadania,
3. cel publiczny, który jednostka samorządu terytorialnego wyznacza sobie z zakresu sportu i który przez wsparcie klubów sportowych zamierza osiągnąć.

Uchwała organu stanowiącego podjęta na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie jest aktem prawa miejscowego<sup>10</sup>.

Instrumentem finansowego wsparcia sportu z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest dotacja celowa. Art. 126 ustawy o finansach publicznych definiuje dotacje jako podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu państwa, budżetu

---

<sup>10</sup> Zob. szerzej: K. Sawicka, *Akty prawa miejscowego w sprawie dotacji udzielanych z budżetu gminy*, [w:] *Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie 1995-2010. Księga Jubileuszowa*, Komitet Programowo-Redakcyjny: Z. Ofiarski et al., Szczecin 2010, s. 258-280.

jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Dotacja jest wydatkiem dokonywanym na podstawie przepisów prawa publicznego zawartych w ustawach lub umowach międzynarodowych. Szczególne rozliczenie dotacji polega natomiast na dostarczeniu przez beneficjenta dowodów jej wykorzystania zgodnego z jej przeznaczeniem oraz weryfikacji tego rozliczenia i jego ewidencji przez dotującego. Dotacja jest rodzajem wydatku publicznego o charakterze transferowym, a rezultatem jej otrzymania jest uzyskanie korzyści materialnej przez podmiot dotowany<sup>11</sup>. Istotą dotacji celowej jest przekazanie beneficjentowi środków pieniężnych przeznaczonych na sfinansowanie lub dofinansowanie konkretnego zadania (celu publicznego), w wyniku czego poniesie on wydatki, o których wysokości i strukturze rodzajowej decyduje organ udzielający dotację. Charakterystyczne cechy dotacji to m.in. jednostronność jej określenia przez organy władzy publicznej oraz bezzwrotność, pod warunkiem, że została ona przydzielona przy zachowaniu prawnie określonych wymogów i wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Stosunek prawny dotowania, jaki nawiązuje się pomiędzy podmiotem dotującym i dotowanym, ma charakter publiczny i musi mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa. Podstawę prawną do dokonywania wydatków w formie dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowią nie tylko przepisy ustawy o finansach publicznych, ale również przepisy wielu ustaw szczegółowych<sup>12</sup>. Szczególny dla wydatków publicznych w tej formie reżim prawny wymaga, aby z przepisów powszechnie obowiązujących wynikało wprost, że dane zadanie publiczne może być finansowane lub dofinansowane poprzez dotację, jakiego rodzaju jest to dotacja z punktu widzenia prawa budżetowego oraz z jakiego zasobu środków finansowych i komu może być ona przyznana. Ponadto musi być określony tryb postępowania o udzielenie dotacji, warunkowany prawnie określonymi zasadami gospodarki środkami publicznymi, oraz jej rozliczenia.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, klub sportowy działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, niedziałający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celo-

<sup>11</sup> Zob. szerzej: J. Harsimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988, s. 105; K. Ostrowski, *Prawo finansowe – zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 205; E. Tegler, *Dotacje i inne wydatki redystrybucyjne*, [w:] M. Weralski (red.), *System instytucji prawnofinansowych PRL*, t. 3, Wrocław 1985, s. 631 i n.; W. Lachiewicz, *Prawo dotacyjne po reformie finansów publicznych*, BDO Finanse Publiczne 2010, nr 2.

<sup>12</sup> Por. E. Chojna-Duch, *Struktura dotacji budżetowej. Studium teoretycznoprawne*, Warszawa 1988, s. 29 i n.; T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993, s. 44 i n.

wych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Możliwość ubiegania się klubu sportowego o dotację celową uzależniona jest zatem od jednoczesnego spełnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, finansowe wsparcie z budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać tylko kluby sportowe działające na obszarze tej jednostki, bez względu na miejsce ich zarejestrowania, i po drugie – nie działające w celu osiągnięcia zysku bez względu na ich formę prawną. Oznacza to, że z tego rodzaju wsparcia będą mogły korzystać również kluby sportowe będące spółkami akcyjnymi czy spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością, jeżeli są klubami nie działającymi dla zysku.

Finansowe wsparcie sportu ze środków publicznych, obok określenia jego zakresu podmiotowego, ma służyć realizacji wskazanego w uchwale organu stanowiącego celu publicznego. Ustawodawca w art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie wskazuje zarówno przykładowe przeznaczenie dotacji udzielanej klubowi, jak i cel publiczny z zakresu sportu związany ze wsparciem w tej formie. Dotacja celowa udzielana klubowi sportowemu może być przeznaczona w szczególności na:

1. realizację programów szkolenia,
2. zakup sprzętu sportowego,
3. pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach,
4. pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego,
5. sfinansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenia kadry szkoleniowej

– jeżeli wpłynie to na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego, który otrzyma dotację, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez ten klub. Jak widać, ustawodawca stworzył bardzo szerokie pole dla możliwości angażowania środków publicznych w finansowanie działalności klubów sportowych, łącznie z finansowaniem stypendiów sportowych przyznanych przez klub dla jego zawodników oraz wynagrodzenia kadry szkoleniowej. Wskazał też cele publiczne z zakresu sportu, jakie jednostka samorządu terytorialnego powinna przy tym osiągnąć. W konkretnym przypadku to organ stanowiący, podejmując uchwałę w sprawie warunków i trybu finansowania rozwoju sportu, musi sprecyzować zarówno cel lub kilka celów publicznych wspierania sportu przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, jak i przeznaczenie dotacji celowej służącej temu wsparciu. Ewentualne ogólne odwołanie się w uchwale organu stanowiącego do regulacji przyjętych w tym względzie w ustawie o sporcie nie wypełnia dyspozycji art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Nie ma przy tym znaczenia, że cel publiczny określony w uchwale będzie tożsamy z jednym z celów wskazanych w ustawie o sporcie, a dotacja celowa przeznac-

czona na obszary działania klubu sportowego wyszczególnione w tej ustawie. Jednostka samorządu terytorialnego, realizując zadanie własne w postaci tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu, ma obowiązek określić cel publiczny z zakresu sportu, jaki zamierza osiągnąć, wykonując to zadanie, oraz warunki i tryb finansowania tego zadania.

Wynikający z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie obowiązek stosowania do możliwości otrzymania przez klub sportowy dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, oznacza konieczność uwzględnienia tych przepisów przy określaniu warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy. Dotacja celowa, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, jest jedną z możliwych form wsparcia klubów sportowych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Nie będziemy zatem mieli tu do czynienia ze zlecaniem przez jednostkę samorządu terytorialnego jej zadań własnych do wykonania podmiotom spoza sektora finansów publicznych, co jest przedmiotem regulacji art. 221 ustawy o finansach publicznych. Odesłanie do stosowania tych przepisów oznacza konieczność uwzględnienia ich postanowień w zakresie kwestii szczegółowych, których uregulowanie jest niezbędne przy wykorzystaniu formy wsparcia finansowego klubów sportowych, jaką jest dotacja celowa. W uchwale organu stanowiącego – zgodnie z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych – powinny być zatem uregulowane tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli jej wykorzystania i realizacji celu publicznego z zakresu sportu, który jednostka samorządu terytorialnego zamierza osiągnąć. Przyjęte w tych kwestiach postanowienia powinny poza tym zapewnić jawność postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Regulując w uchwale tryb postępowania o udzielenie dotacji, należy określić elementy wniosku, jego formę, termin składania i rozpatrzenia, a także formę powiadomienia wnioskodawcy o sposobie rozpatrzenia wniosku. Szczególnie ważną sprawą jest odpowiednie uzasadnienie wnioskodawcy dla pozyskania wsparcia, dokonane z punktu widzenia celu publicznego wyznaczonego przez jednostkę samorządu terytorialnego. W sytuacji kiedy o wsparcie zwróci się kilka klubów sportowych, ocena wniosków w tej płaszczyźnie powinna mieć znaczenie przesądzające dla podjęcia ostatecznych decyzji. Poza tym mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji, konieczne jest też uregulowanie obowiązku powiadomienia wszystkich wnioskodawców oraz wywieszenia ogłoszenia o wynikach postępowania, np. w miejscu publicznie dostępnym w danej jednostce na tablicy ogłoszeń bądź na stronie internetowej. Obowiązek podawania do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki



samorządu terytorialnego wynika wprost z art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych i jest jednym z przejawów zasady jawności finansów publicznych.

Rozliczenie udzielonej dotacji nie może ograniczyć się tylko do rachunkowego wyliczenia wydatkowanej kwoty i przedstawienia odpowiednich dowodów na poniesione wydatki. Musi być ono powiązane z oceną realizacji celu publicznego, jaki jednostka samorządu terytorialnego zamierzała osiągnąć, udzielając wsparcia finansowego klubowi sportowemu. Dopiero te dwa elementy rozpatrywane łącznie pozwolą ustalić, czy dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, czy nie istnieje obowiązek jej zwrotu. Dlatego w uchwale organu stanowiącego, odnosząc się do obowiązku rozliczenia dotacji, należy wskazać, że rozliczenie powinno być złożone na piśmie w ustalonym terminie w formie sprawozdania merytoryczno-finansowego wraz z odpowiednimi dokumentami, potwierdzającymi poniesione wydatki ze środków dotacyjnych oraz realizację założonego celu. Unormowanie przyjęte w uchwale powinno zapewnić jawność rozliczenia dotacji. W tym celu można nałożyć obowiązek wywieszenia w jednostce, w miejscu przeznaczonym na ogłoszenia, bądź też umieszczenia na stronie internetowej, sprawozdania z rozliczenia udzielonych dotacji. Organ stanowiący, regulując sposób rozliczania dotacji celowej, musi w tym zakresie działać w zgodzie z odpowiednimi przepisami ustawy o finansach publicznych dotyczącymi tej kwestii, to jest art. 251 i art. 252.

Obowiązkiem organu stanowiącego podejmującego uchwałę na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie jest także określenie sposobu kontroli wykorzystania dotacji i realizacji celu publicznego powiązanego ze wsparciem klubu sportowego. W uchwale należy określić przede wszystkim zakres kontroli, podmioty dokonujące kontroli oraz uprawnienia i obowiązki podmiotów kontroli (dotującego i dotowanego) związane z wykonywaniem kontroli, sposób dokumentowania czynności kontrolnych, miejsce przeprowadzenia kontroli i ewentualnie jej częstotliwość.

Przeprowadzenie postępowania o udzielenie dotacji należy do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Organ ten działa na podstawie postanowień uchwały i w oparciu o nie podejmuje rozstrzygnięcia. Przekazanie dotacji następuje na podstawie umowy, której stronami są jednostka samorządu terytorialnego i klub sportowy, który otrzymał wsparcie finansowe w tej formie<sup>13</sup>. Elementy treści umowy reguluje przepis art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Umowa w pierwszej kolejności musi określać przeznaczenie dotacji oraz cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka samorządu zamierza osiągnąć, udzielając wsparcia. Oznaczenie celu dotacji jest ważne z punktu widzenia oceny legalności jej przyznania, dotowaniu bowiem może podlegać

---

<sup>13</sup> Zob. szerzej: Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Umowa w sprawie udzielania dotacji celowej*, [w:] A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Daniny publiczne. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2010, s. 291 i n.

wyłącznie realizacja celów publicznych, o ile są one związane z wykonywaniem zadań jednostki udzielającej dotacji. Realizację celów publicznych należy oceniać w kontekście działań podejmowanych dla zaspokajania potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej, a nie potrzeb jednostkowych poszczególnych jej członków. Postanowienia umowy odnoszą się poza tym do określenia wysokości udzielonej dotacji i trybu jej płatności, terminu wykorzystania, terminu i sposobu rozliczenia oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji. Dotacja może być postawiona do dyspozycji klubu sportowego jednorazowo w pełnej wysokości bądź w transzach powiązanych z etapami realizacji celu publicznego. Wpływ na określenie terminów wykorzystania dotacji, jej rozliczenia oraz zwrotu niewykorzystanej części dotacji ma głównie charakter celu publicznego realizowanego w ramach wsparcia. Oznaczony termin wykorzystania dotacji nie może być jednak dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, co jest determinowane zasadą roczności budżetu. O ile termin wykorzystania dotacji nie może być regulowany w sposób generalny w uchwale organu stanowiącego, o tyle pozostałe terminy dotyczące rozliczenia udzielonej dotacji oraz zwrotu niewykorzystanej jej części mogą być określone przez organ stanowiący poprzez wyznaczenie okresu (np. w ciągu 10 dni), w jakim czynności te powinny być wykonane, w powiązaniu z terminem wykorzystania dotacji, przy uwzględnieniu odpowiednich przepisów art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z dyspozycją art. 221 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji nie może być jednak dłuższy niż terminy zwrotu określone w art. 251 ust. 1-3 ustawy, tj. do dnia 31 stycznia następnego roku, gdy termin wykorzystania dotacji został określony do końca roku budżetowego, a jeśli termin ten jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wyznaczonego do wykorzystania dotacji. W przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości będą miały zastosowanie zasady i terminy ich zwrotu określone w art. 252 ustawy. Sposób rozliczania udzielonej dotacji jest regulowany przez organ stanowiący w podjętejchwale na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie i wobec tego postanowienia umowy w tym zakresie powinny bezpośrednio nawiązywać do tych regulacji. Podobnie sposób kontroli wykonywania zleconego zadania musi być unormowany w tej uchwale. Natomiast w umowie ma być określony zgodnie z wolą ustawodawcy tryb kontroli. Pojęcie trybu kontroli odnosi się w szczególności do takich elementów postępowania kontrolnego, jak wszczęcie kontroli, przeprowadzanie czynności kontrolnych i ustalenie wyników kontroli. Wobec tego w umowie można określić sposób i termin, w jakim kontrolowany zostanie powiadomiony o wszczęciu kontroli, miejsce przeprowadzenia kontroli, jakiego rodzaju dokumenty będą kontrolowane, czy też w jakim terminie i do kogo może kontrolowany złożyć zastrzeżenia do wyników kontroli.

Niezależnie od możliwości finansowania rozwoju sportu jednostka samorządu terytorialnego może też ustanawiać i finansować stypendia oraz nagrody za osiągnięte wyniki sportowe. Na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Natomiast stypendia lub nagrody dla trenerów, które mogą być przyznane przez jednostki samorządu terytorialnego i finansowane z budżetu tych jednostek na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy, zostały powiązane z osiąganiem przez szkolonych zawodników wysokich wyników sportowych w międzynarodowym lub krajowym współzawodnictwie sportowym. W razie podjęcia decyzji o finansowaniu tego rodzaju wydatków przez jednostkę samorządu terytorialnego, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, określa organ stanowiący, w drodze uchwały, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. O wysokości wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na te cele przesądzają określone przez organ stanowiący zasady przyznawania stypendiów, nagród i wyróżnień oraz ich wysokość. Ustawodawca wymaga jedynie, aby zasady te były powiązane z osiągniętymi wynikami sportowymi i wynikami w zakresie szkolenia zawodników oraz znaczeniem danego sportu dla społeczności lokalnej. Natomiast zarówno określenie poziomu tych wyników, jak i wysokości powiązanych z nimi świadczeń pieniężnych, pozostawia do samodzielnej decyzji jednostki samorządu terytorialnego.

### **III. Finansowanie rozwoju sportu na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie**

#### **1. Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe**

Stosownie do postanowień art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy reguluje ona m.in. zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Krąg podmiotów, które mogą prowadzić działalność pożytku publicznego, jest szerszy niż tylko organizacje pozarządowe. Obejmuje on bowiem także osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa i Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności wyznania i sumienia, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne, a także spółki

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

W świetle ustawy organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje osobowość prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia<sup>14</sup>. O statusie danej jednostki organizacyjnej jako organizacji pozarządowej przesądzają zatem dwie przesłanki, które muszą być spełnione łącznie. Pierwsza z nich o charakterze podmiotowym pojęcie organizacji pozarządowej wiąże z pojęciem jednostek sektora finansów publicznych, co w sytuacji legalnej definicji jednostek sektora finansów publicznych mającej formę katalogu zamkniętego tych jednostek, określonego w art. 9 ustawy o finansach publicznych, pozwala na jednoznaczną ocenę danej jednostki organizacyjnej jako będącej spoza sektora finansów publicznych. Poza tym utworzenie takiej jednostki musi mieć umocowanie w przepisach ustawy. Druga przesłanka o charakterze przedmiotowym wskazuje na niedziałanie jednostki organizacyjnej w celu osiągnięcia zysku. Organizacje pozarządowe, którym na podstawie ustawy może być m.in. powierzone wykonywanie określonych zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub których tego rodzaju zadania mogą być wspierane, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji, muszą prowadzić działalność pożytku publicznego. Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna prowadzona w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy. Działalność społecznie użyteczna ma na względzie dobro określonych grup społecznych, które z uwagi na ich sytuację lub status wymagają opieki bądź wsparcia oraz ochronę i rozwój określonych, powszechnie akceptowanych wartości w różnych dziedzinach życia społecznego istotnych dla całego społeczeństwa bądź społeczności lokalnych<sup>15</sup>.

Przesłanka przedmiotowa niedziałania w celu osiągnięcia zysku nie jest równoznaczna z zakazem prowadzenia przez organizację pozarządową działalności na zasadzie odpłatności. Jak wynika bowiem z przepisów ustawy (art. 6 i nast.), działalność

---

<sup>14</sup> Zob. J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 33; I. Szaniawska, *Zakres podmiotowy pojęcia „organizacja pozarządowa”*, Służba Pracownicza 2005, nr 2.

<sup>15</sup> Zob. H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 24 i n.; J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku...*, s. 33.

organizacji pozarządowych może być nieodpłatna lub odpłatna. W pierwszym przypadku za świadczone usługi nie pobiera się żadnego wynagrodzenia. Natomiast działalnością odpłatną pożytku publicznego jest działalność w zakresie wykonywania zadań należących do sfery zadań publicznych, w ramach realizacji przez organizację pozarządową celów statutowych, za którą pobiera wynagrodzenie. Działalnością odpłatną jest również sprzedaż towarów lub usług wytworzonych lub świadczonych przez osoby bezpośrednio korzystające z działalności pożytku publicznego, w szczególności w zakresie rehabilitacji oraz przystosowania do pracy zawodowej osób niepełnosprawnych oraz reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a także sprzedaż przedmiotów darowizny. Uzyskany z tej działalności przychód może służyć wyłącznie prowadzeniu działalności pożytku publicznego. Statutowa działalność organizacji pozarządowych nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej<sup>16</sup>, chyba że zostaną spełnione przesłanki określone w art. 9 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego.

Sfera zadań publicznych, w których obrębie może być prowadzona działalność pożytku publicznego, określona w art. 4 ust. 1 ustawy, jest stosunkowo szeroka. Dotyczy ona bowiem aż 34 obszarów działalności organów administracji publicznej, wśród których znajdują się zadania w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej (art. 4 ust. 1 pkt 17). Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego nakładają na organy administracji publicznej obowiązek prowadzenia działalności w sferze zadań publicznych określonych w tej ustawie we współpracy z organizacjami pozarządowymi, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Współpraca ta odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Może przybierać różne formy, określone w art. 5 ust. 2 ustawy, a jedną z nich jest możliwość zlecania organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy realizacji zadań publicznych. Współpraca tego rodzaju ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia możliwości finansowania ze środków publicznych rozwoju kultury fizycznej, w tym sportu. Jednostki samorządu terytorialnego mogą na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego zlecać realizację zadań w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej w dwóch formach:

1. powierzenia wykonywania tych zadań, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.).

2. wspierania wykonywania tych zadań, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Powierzenie wykonania zadania publicznego wymaga pełnego pokrycia kosztów jego realizacji, podczas gdy wspieranie wykonania takiego zadania wiąże się tylko z jego dofinansowaniem. Zarówno powierzenie przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i wspieranie realizacji może dotyczyć wyłącznie zadań publicznych należących do zakresu działania tych jednostek, co wynika z art. 5 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych. W świetle regulacji art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki<sup>17</sup>. Zakres działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego określają ustawy o ich ustroju. Przypisanie zadań publicznych do każdego szczebla samorządu terytorialnego w ustawach ustrojowych ma jednak charakter generalny, zaś regulacje dotyczące zasad i form ich wykonywania oraz finansowania zawierają ustawy szczegółowe z zakresu materialnego prawa administracyjnego, które niekiedy odsyłają do uregulowania pewnych kwestii z tego zakresu do aktów prawa miejscowego<sup>18</sup>. Przykładem takiego rozwiązania jest realizacja i finansowanie zadań w zakresie rozwoju i rozpowszechniania kultury fizycznej, gdzie ustawa o działalności pożytku publicznego odnosi się do tego zagadnienia w sposób pełny, natomiast ustawa o sporcie, tworząc podstawę prawną do możliwości finansowego wspierania klubów sportowych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jednocześnie odsyła do określenia przez organ stanowiący tej jednostki, w drodze uchwały, warunków i trybu postępowania w zakresie udzielania tego rodzaju wsparcia. Wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego wiąże się z dokonywaniem wydatków z ich budżetów.

## 2. Tryb podstawowy zlecania zadań publicznych

Procedurę zlecania zadań objętych działalnością pożytku publicznego i udzielania dotacji na ich realizację regulują przepisy art. 11-19 ustawy oraz wydane na jej podsta-

---

<sup>17</sup> Zob. E. Koniuszewska, K. Święch, *Dotowanie organizacji pozarządowych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, [w:] A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Daniny publiczne. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2010, s. 300 i n.; T. Augustyniak-Górna, *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] W. Miemieć (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2006, s. 95 i n.

<sup>18</sup> Zob. Z. Ofiarski, M. Mokrzyć, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, t. I. *Zagadnienia administracyjnoprawne*, Szczecin–Zielona Góra 1998, s. 37, 82, 108; K. Byjoch, J. Sulmierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 30 i n.; A. Agapczowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, wyd. 2, Katowice 2001, s. 61 i n.

wie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania zadania<sup>19</sup>, a także w pewnym zakresie przepisy ustawy o finansach publicznych. Normując materię prawną dotyczącą zlecenia zadań publicznych do wykonania organizacjom pozarządowym, ustawodawca w odniesieniu do zlecającego posługuje się terminem „organ administracji publicznej”. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę pozycję ustrojową organu stanowiącego i organu wykonawczego oraz rozdział przypisanych im kompetencji, przeprowadzenie otwartego konkursu, wybór oferty i w konsekwencji zawarcie umowy o realizację zleconego zadania będą należały do organu wykonawczego.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy wspieranie oraz powierzanie zadań odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia. Postępowanie konkursowe przy zlecaniu zadań publicznych jest regułą, a ewentualnie inne tryby wynikające z przepisów odrębnych stanowią wyjątek od tej reguły. Kryterium wyboru zlecenia realizacji zadań publicznych jest wysoka jakość wykonania danego zadania. Wspieranie oraz powierzanie zadań może nastąpić również na zasadach i w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>20</sup> albo na podstawie umów międzynarodowych, jeśli na realizację określonego zadania publicznego będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych. Ustawa przewiduje też sytuacje (np. wystąpienie klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej czy konieczność ochrony życia lub zdrowia ludzkiego), kiedy organ administracji publicznej może zlecać organizacjom pozarządowym realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert.

Wszczęcie procedury w sprawie zlecenia zadania na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego może nastąpić albo z własnej inicjatywy organu administracji publicznej, albo z inicjatywy organizacji pozarządowej zaaprobowanej przez ten organ. Wniosek organizacji pozarządowej może dotyczyć realizacji także tych zadań publicznych, które dotychczas są wykonywane w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej. W razie złożenia wniosku z własnej inicjatywy organizacji pozarządowej, przepis art. 12 ust. 2 ustawy zobowiązuje organ administracji publicznej do podjęcia określonych działań w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca od dnia wpłynięcia wniosku. Po pierwsze, rozpatruje on celowość realizacji określonego zadania publicznego przez organizacje pozarządowe, biorąc pod uwagę stopień, w jakim wniosek odpowiada priorytetowym zadaniom publicznym, określonym w programie współpracy

---

<sup>19</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 25.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).

z organizacjami pozarządowymi oraz zapewnić wysokiej jakości wykonania danego zadania, środki dostępne na realizację określonych zadań, a także korzyści wynikające z realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową. Po drugie, informuje o podjętej decyzji, a w przypadku stwierdzenia celowości realizacji określonego zadania publicznego, informuje także składającego wniosek o trybie zlecenia oraz terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert.

Organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym ogłasza otwarty konkurs ofert. Konkurs taki powinien być ogłoszony co najmniej z dwudziestojednodniowym wyprzedzeniem. Informacje zawarte w ogłoszeniu (art. 13 ust. 2) muszą wskazywać rodzaj zadania oraz terminy i warunki jego realizacji, wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania i zasady przyznawania dotacji, termin składania ofert, termin, tryb i kryteria stosowane przy dokonywaniu wyboru oferty, a także zrealizowane przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu i w roku poprzednim zadania publiczne tego samego rodzaju i związane z nimi koszty, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Zakres i treść informacji zamieszczonych w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert na realizację określonego zadania publicznego powinny dostarczyć potencjalnym oferentom niezbędnych danych do podjęcia racjonalnej decyzji o przystąpieniu do konkursu. Odnosi się to zwłaszcza do precyzyjnego określenia rodzaju zlecanego zadania poprzez wskazanie liczby oraz standardów oczekiwanych świadczeń i warunków, na jakich mogą być one udzielane. Niemniej istotne jest ustalenie jasnych (jednoznacznych) kryteriów wyboru oferty, co ma znaczenie z punktu widzenia przejrzystości procedury i jej kontroli, a także ochrony praw oferentów. Chodzi tu zwłaszcza o respektowanie wynikającego z art. 43 ustawy o finansach publicznych prawa ogółu podmiotów do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych. Otwarty konkurs ofert może być też ogłoszony na realizację zadań publicznych w roku następnym, a jego podstawą jest projekt uchwały budżetowej przekazany organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w którym zostały ujęte odpowiednie środki finansowe na zlecenie takich zadań.

Ogłoszenie otwartego konkursu ofert musi być dokonane w sposób gwarantujący podmiotom zainteresowanym dostęp do zawartych w nim wyżej wskazanych informacji. Stąd też – zgodnie z regulacją art. 13 ust. 3 ustawy – ogłoszenie to zamieszcza się zawsze na stronie internetowej i w siedzibie organu administracji publicznej, który konkurs ogłosił, w miejscu przeznaczonym na ogłoszenia oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, a ponadto w zależności od rodzaju zadania ogłoszenie można też zamieścić w dzienniku ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym. Warunkiem przystąpienia do



konkursu jest złożenie oferty przez podmiot zainteresowany realizacją zlecanego zadania. Istnieje również możliwość złożenia oferty wspólnej przez dwie lub więcej organizacje pozarządowe działające wspólnie. Przepis art. 14 ustawy o działalności pożytku publicznego określa, jakie informacje powinny zostać zamieszczone w ofercie. Informacje te powinny umożliwić zlecającemu – z jednej strony – ocenę możliwości realizacji zleconego zadania, z drugiej – kosztów realizacji tego zadania przez oferenta. Stąd oferta powinna zawierać dane dotyczące szczegółowego zakresu rzeczowego zadania publicznego proponowanego do wykonania oraz miejsca i terminu jego realizacji, kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji tego zadania, a także informacje o wcześniejszej działalności podmiotu składającego ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie, o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania, w tym o wysokości planowanych środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł oraz deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania. Wzór oferty realizacji zadania publicznego zawiera zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania. Zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o finansach publicznych, podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Wynikające z tego przepisu nakazy kierowane pod adresem oferenta realizacji zadania publicznego determinują m.in. zakres i treść informacji zawartych w ofercie. Na podstawie tych informacji organ administracji publicznej powinien mieć możliwość oceny każdej ze złożonych ofert również z punktu widzenia powyższych kryteriów.

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

ra w latach poprzednich realizowała zlecone zadania publiczne, przy rozpatrzeniu oferty uwzględnia się również analizę i ocenę wykonania tych zadań, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert ma obowiązek powołać komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Dokonując wyboru oferty, należy w uzasadnieniu ustosunkować się do spełnienia przez oferenta wymogów określonych w ogłoszonym konkursie ofert. Taki sposób działania musi być także zachowany w sytuacji, w której zgłoszono jedną ofertę. Niedopuszczalne jest niejako automatyczne zlecenie zadania i przyznanie na jego realizację dotacji tylko dlatego, że jakkolwiek oferta wpłynęła. Takie działanie byłoby sprzeczne nie tylko z przepisem art. 15 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego, ale także z przepisami ustawy o finansach publicznych odnoszącymi się do ogólnych zasad gospodarki środkami publicznymi, z których m.in. wynika, że wydatki publiczne, a takimi są dotacje celowe przyznawane na realizację zadań zleconych przez organy administracji publicznej, powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3). W otwartym konkursie ofert może zostać wybrana więcej niż jedna oferta.

Wyniki otwartego konkursu ofert podaje się do publicznej wiadomości niezwłocznie po wyborze oferty w taki sam sposób jak ogłoszenie konkursu. Podpisanie umowy z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi kończy procedurę zlecenia realizacji zadań publicznych podmiotom spoza sektora finansów publicznych przez organy administracji publicznej. Organizacje pozarządowe oraz inne uprawnione podmioty, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert, zobowiązują się do wykonania zadania w zakresie i na zasadach określonych w umowie, odpowiednio o powierzenie zadania lub wsparcie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania dotacji. W przypadku zlecenia realizacji zadania organizacjom pozarządowym, które złożyły ofertę wspólną, w umowie należy wskazać prawa i obowiązki każdej z organizacji, w tym zakres ich świadczeń składających się na realizowane zadanie. Organizacje te ponoszą odpowiedzialność solidarną za zobowiązania wynikające z zawartej umowy. Wszystkie uwagi poczynione na temat postanowień umowy wynikających z regulacji art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, sformułowane w odniesieniu do możliwości finansowego wsparcia rozwoju sportu przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 27 ust. 2 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, pozostają aktualne w stosunku do umowy o zlecenie zadania

publicznego w oparciu o przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego. Przy redagowaniu treści umowy należy również wziąć pod uwagę ramowy wzór umowy o wsparcie (powierzenie) zadania publicznego określony w zał. nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r., wydanego na podstawie art. 19 ustawy o działalności pożytku publicznego, w którym zawarto szczegółowe postanowienia dotyczące podstawowych elementów umowy ujętych w art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Umowa o powierzenie zadania publicznego, jak i o wsparcie realizacji takiego zadania, wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności. Zatem niezachowanie tej formy spowoduje bezwzględną nieważność tej czynności prawnej, która w konsekwencji nie wywoła skutków prawnych. Umowa taka może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy jednak niż pięć lat. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 16 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego, zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o wsparcie lub o powierzenie zadania publicznego. Zakaz ten nie dotyczy sytuacji, gdy organizacje pozarządowe zlecają realizację zadania wybranym, w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję organizacjom pozarządowym, niebędącym stronami umowy, odpowiednio o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego.

Organizacja pozarządowa, której zlecono realizację zadania publicznego określonego w umowie, ma obowiązek sporządzenia sprawozdania z wykonania tego zadania w terminie 30 dni od dnia zakończenia jego realizacji. Jednocześnie w art. 18 ust. 2 ustawy wskazano, że okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy. Przepis ten będzie miał zastosowanie w sytuacji, w której umowa została zawarta na okres roku budżetowego lub na okres przekraczający rok budżetowy. Wówczas należy składać sprawozdanie za dany rok budżetowy, objęty umową. Poza tym organ administracji publicznej może wezwać do złożenia w roku budżetowym częściowych sprawozdań z wykonania zleconego zadania, aby móc sprawować na bieżąco kontrolę nad realizacją tego zadania i przeciwdziałać skutecznie ewentualnym nieprawidłowościom.

Treść sprawozdania z wykonania zadania publicznego przez organizację pozarządową, w tym rozliczenia dotacji, uszczegółowiono w zał. nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r., zawierającym wzór sprawozdania z wykonania zadania publicznego. Treść sprawozdania z wykonania zadania publicznego została ujęta w kilku jego częściach. Pierwsza część to sprawozdanie merytoryczne dotyczące wykonania zleconego zadania, w której należy ocenić osiągnięcia i rezultaty w porównaniu z określonymi w ofercie, a w razie rozbieżności złożyć odpowiednie wyjaśnienia, dokonać opisu wykonania zadania z wyszczególnieniem podmiotów wykonujących poszczególne działania oraz liczbowo określić skalę działań zreali-

zowanych w ramach zadania. Dokonując opisu wykonania zadania, należy odnieść się do działań i efektów, które ujęto w ofercie na realizację zadania, stanowiącej integralną część umowy, omówić zrealizowane działania, zgodnie z ich układem zawartym w ofercie. W opisie konieczne jest uwzględnienie wszystkich planowanych działań, zakresu, w jakim zostały one zrealizowane, i wyjaśnienie ewentualnych odstępstw w ich realizacji, zarówno w odniesieniu do ich zakresu, jak i harmonogramu realizacji. Część druga wzoru sprawozdania dotyczy przedłożenia danych w zakresie wykonania wydatków związanych z realizacją zadania. W tej części sprawozdanie składa się z trzech elementów. Pierwszy z nich dotyczy rozliczenia ze względu na rodzaj poniesionych kosztów – merytorycznych i administracyjnych, ze wskazaniem źródeł ich pokrycia w podziale na dotacje i środki własne, środki z innych źródeł oraz wpłaty i opłaty adresatów zleconego zadania publicznego. Drugi element sprawozdania odnosi się do rozliczenia ze względu na źródło finansowania wydatków, natomiast trzeci element zawiera zestawienie faktur i rachunków, które zostały opłacone w całości lub w części ze środków pochodzących z dotacji. Trzecia część sprawozdania zawiera dodatkowe informacje, których z różnych powodów nie można było umieścić w części pierwszej i drugiej. Zleceniodawca może ponadto zażądać załączenia do sprawozdania materiałów dokumentujących działania faktyczne podjęte przy realizacji zadania (np. listy uczestników projektu, publikacje wydane w ramach projektu, raporty, wyniki prowadzonych ewaluacji), jak również konieczne działania prawne (kopie umów, kopie dowodów przeprowadzenia odpowiedniego postępowania w ramach zamówienia publicznego).

Sprawozdanie z realizacji zadania publicznego pozwala ocenić prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z jej przeznaczeniem. Do rozliczenia dotacji jako świadczenia o charakterze publicznym mają zastosowanie – oprócz przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i postanowień umowy o wykonanie zadania publicznego – przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące obowiązku zwrotu do budżetu dotacji niewykorzystanej bądź też wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranej w nadmiernej wysokości. Nieprzestrzeganie przepisów odnoszących się do udzielenia dotacji i jej rozliczenia wyczerpuje znamiona czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych i rodzi związane z tym negatywne konsekwencje dla osób, które dopuściły się takich czynów. Odpowiedzialność ta powstaje zarówno po stronie podmiotu, który udziela dotacji, jak i po stronie podmiotu dotowanego. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>21</sup>, w przypadku podmiotu dotującego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji,

---

<sup>21</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 z późn. zm.

następnie niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji oraz nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych po stronie dotowanego w świetle regulacji art. 9 ustawy jest natomiast wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji, a także niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należytym wysokości.

Przepis art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego nakłada na organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne do wykonania organizacji pozarządowej obowiązek kontroli i oceny realizacji tego zadania. Z przepisu tego wynikają obowiązki dwojakiego rodzaju. Pierwszy dotyczy kontroli realizacji zadania, drugi zaś oceny wykonania tego zadania, sformułowanej na podstawie wyników przeprowadzonej kontroli. Kontrola i ocena realizacji zadania powinna dotyczyć w szczególności stanu realizacji zadania oraz efektywności, rzetelności i jakości jego wykonania, a także prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania oraz prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy. Przedmiotem kontroli jest zarówno realizacja zadania zleconego, jak i wykorzystanie dotacji celowej oraz dokumentowanie tych procesów. Ze względu na to, iż zakres zadania publicznego i zasady, na jakich będzie ono wykonywane, są określane w umowie, odpowiednio o powierzenie zadania lub wsparcie realizacji zadania, powinna ona zawierać również postanowienia odnośnie do kontroli realizacji tego zadania. Takie postanowienia zostały zawarte w ramowym wzorze umowy o wykonanie zadania publicznego, stanowiącym zał. nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. Paragraf 10 wzoru umowy zawiera postanowienia, z których wynika, że zleceniodawca sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanej dotacji oraz innych środków. Kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu. W ramach kontroli upoważnieni pracownicy zlecającego mogą badać dokumenty i inne nośniki informacji, które mają lub mogą mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonania zadania. Mogą oni także żądać udzielenia ustnie lub na piśmie informacji dotyczących wykonania zadania. Natomiast podmiot, który realizuje zadanie, jest zobowiązany, na żądanie kontrolującego, dostarczyć lub udostępnić dokumenty i inne nośniki informacji oraz udzielić wyjaśnień i informacji w terminie określonym przez kontrolującego. O wynikach kontroli powinien zostać poinformowany wykonawca zadania publicznego, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości powinny zostać przekazane wnioski i zalecenia mające na celu ich usunięcie.

### **3. Tryb uproszczony zlecenia zadań publicznych**

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

### **4. Realizacja zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej**

Inicjatywa lokalna to nowa forma realizacji zadań publicznych przez administrację samorządową we współpracy z mieszkańcami, wprowadzona ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz nie-

których innych ustaw<sup>22</sup>. W jej ramach mieszkańcy bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na której terenie mają miejsce zamieszkania lub siedzibę. Zakres zadań, które mogą być realizowane poprzez inicjatywę lokalną, został określony w art. 19b ust. 1 ustawy dość szeroko, a wśród nich znajduje się działalność w sferze kultury fizycznej i turystyki. Inicjatywa lokalna stwarza dodatkową szansę zaangażowania się mieszkańców w rozwiązywanie ważnych dla funkcjonowania społeczności lokalnej spraw. Podejmując taką inicjatywę, występują do administracji samorządowej nie tylko z pomysłem na realizację konkretnego przedsięwzięcia, ale jednocześnie deklarują współudział w jego realizacji. Współudział mieszkańców może polegać zarówno na świadczeniu pracy społecznej, jak i na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Natomiast samorząd może wspierać taką inicjatywę organizacyjnie, rzeczowo, jak również finansowo.

Warunkiem wdrożenia tej formy realizacji zadań publicznych jest określenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Według ustawodawcy zasadniczym kryterium oceny powinien być wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej. Stąd w uchwale organu stanowiącego należy określić wymagania dotyczące wkładu pracy społecznej wnioskodawców w realizację inicjatywy lokalnej oraz rodzaje świadczeń dotyczących udziału mieszkańców w wykonaniu danego przedsięwzięcia. Zaangażowanie mieszkańców w ramach inicjatywy lokalnej, tak poprzez pracę społeczną, jak i świadczenia pieniężne lub rzeczowe, jest ważnym kryterium oceny wniosku, ale nie powinno być ono traktowane jako jedyne. Nie bez znaczenia są także inne kryteria, które mogą być brane pod uwagę, takie jak chociażby sfera, w której zadanie ma być realizowane, liczebność grupy wnioskującej o realizację inicjatywy czy liczba beneficjentów realizowanego zadania. Odnośnie do trybu składania wniosków w ramach inicjatywy lokalnej organ stanowiący powinien przede wszystkim odnieść się do formy wniosku i terminu, w jakim wnioski mają być składane. Określając formę, należy wskazać elementy, jakie wniosek musi zawierać, tak, aby organ wykonawczy mógł dokonać jego oceny na podstawie szczegółowych kryteriów ustalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W zakresie wyznaczenia terminu składania wniosków, uwzględniając zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez samorząd terytorialny na podstawie budżetu, najbardziej racjonalnym rozwiązaniem jest jego powiązanie z okresem opracowywania projektu budżetu na rok następny. Pozwoli to organowi wykonawczemu w sposób realistyczny zaplanować wydatki na zadania publiczne

---

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 28, poz. 146.

realizowane w ramach inicjatywy lokalnej, a także daje gwarancję realizacji tych wniosków, które przez organ wykonawczy zostały zaakceptowane.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego dokonuje oceny wniosku na podstawie szczegółowych kryteriów, uchwalonych wcześniej przez organ stanowiący, oraz bierze pod uwagę jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Jeśli wniosek oceni pozytywnie i uzna, że realizacja wnioskowanego zadania jest potrzebna na danym terenie, zawiera z wnioskodawcą umowę na czas określony o wykonanie inicjatywy lokalnej. Ustawa pozostawia stronom swobodę w kształtowaniu treści tej umowy w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego. Biorąc jednak pod uwagę charakter inicjatywy lokalnej, w umowie należy co najmniej określić zadanie publiczne, które w tej formie jest realizowane, oraz uprawnienia i obowiązki stron umowy związane z realizacją tego zadania. W umowie powinny zostać zawarte m.in. postanowienia dotyczące zobowiązań wnioskodawcy w zakresie świadczenia pracy społecznej czy też świadczeń pieniężnych lub rzeczowych oraz zobowiązań samorządu, który może na czas trwania umowy przekazać mieszkańcom rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej oraz zaangażować własne środki służące sfinansowaniu części realizacji zadania publicznego. Dokumenty potrzebne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej (np. projekt techniczny, kosztorys, harmonogram prac) opracowują wspólnie organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego i wnioskodawca. Szczegółowy podział obowiązków przy opracowywaniu tych dokumentów również powinien być określony w umowie.

W przypadku inicjatywy lokalnej środki finansowe angażowane przez wnioskodawców w wykonanie zadania publicznego przekazywane są na rachunek samorządu. Najczęściej do pełnego zrealizowania zadania konieczne będzie jednoczesne włączenie się jednostki samorządu terytorialnego, w tym w dużym stopniu finansowe. W budżecie na ten cel muszą być zaplanowane zatem odpowiednie wydatki. W odróżnieniu od zlecania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym, w sytuacji podjęcia inicjatywy lokalnej nie ma przepływów finansowych od strony jednostki samorządu terytorialnego do wnioskodawców. Istotą inicjatywy lokalnej jest wspólna realizacja jakiegoś przedsięwzięcia, ważnego dla społeczności lokalnej, która z taką inicjatywą wystąpiła. Dzięki takiej inicjatywie potrzeby społeczności lokalnych mogą być zaspokajane nie tylko szybciej, ale i w szerszym zakresie przy niższym zaangażowaniu środków publicznych.



## **Podsumowanie**

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

Charakterystyczne dla zadań własnych jednostek samorządu w dziedzinie kultury fizycznej oraz tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu jest ich zlecenie w szerokim zakresie do wykonania podmiotom zewnętrznym. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego dotyczącego wspierania rozwoju sportu, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Podjęcie tego rodzaju uchwały nie jest jednak obligatoryjne. Jednostka samorządu terytorialnego ma bowiem również inne możliwości prawne realizacji zadań w dziedzinie kultury fizycznej, a przepisy ustawy o sporcie nie naruszają uprawnień tej jednostki do wspierania kultury fizycznej na podstawie przepisów odrębnych. Regulacja przyjęta w ustawie o sporcie służy jedynie rozszerzeniu możliwości wspierania sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w drodze dofinansowanie klubów sportowych nieprowadzących w celu osiągnięcia zysku. Dofinansowanie następuje w formie dotacji celowej, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nieprowadzących w celu osiągnięcia zysku. Oznacza to konieczność uwzględnienia tych przepisów przy określaniu przez organ stanowiący warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. W szczególności będą wchodziły w grę przepisy art. 221 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych dotyczące postanowień umowy będącej podstawą udzielenia dotacji celowej oraz obowiązku określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli zlecanego zadania.

Odrębną podstawę prawną do finansowego wspierania sportu z budżetu jednostki samorządu terytorialnego tworzą przepisy art. 221 ustawy o finansach publicznych. Beneficjentami takiego wsparcia w formie dotacji celowej, przeznaczonej na cele publicz-

ne, mogą być podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, którym jednostka samorządu terytorialnego zleci do wykonania własne zadanie. Jednocześnie na podstawie tych przepisów, w zależności od rodzaju zlecanego zadania, zostały zróżnicowane podstawy prawne dotyczące określenia warunków i trybu postępowania o udzielenie dotacji. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji może nastąpić albo w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego w odniesieniu do zadań publicznych określonych w art. 4 tej ustawy, albo w trybie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do innych zadań publicznych, podjętej na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej jest jednym z zadań określonych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego. Oznacza to zatem, że na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych zlecenie zadania i udzielenie dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na wsparcie sportu następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego.

W sytuacji kiedy jednostka samorządu terytorialnego nie podejmie na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie uchwały w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu, podstawę prawną finansowego wspierania rozwoju sportu będą stanowiły przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego, do których stosowania odsyła ustawa o finansach publicznych. Ze wsparcia na tej podstawie będą mogły korzystać, poza organizacjami pozarządowymi, także m.in. kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Jeżeli natomiast jednostka samorządu terytorialnego stworzy podstawę prawną do finansowania rozwoju sportu na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, to fakt ten nie wyklucza jednoczesnego stosowania zasad i procedury zlecania zadań z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej innym, niż kluby sportowe, podmiotom nie działającym w celu osiągnięcia zysku i nienależącym do sektora finansów publicznych w oparciu o przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego.

Ponadto należy zaznaczyć, że wprowadzenie w wyniku nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego możliwości stosowania trybu uproszczonego do zlecania zadań w sferze kultury fizycznej organizacjom pozarządowym oraz możliwości realizacji takich zadań w formie inicjatywy lokalnej, stwarza z jednej strony szansę na łatwiejsze pozyskanie środków publicznych przez te organizacje na realizację ich zadań statutowych, z drugiej – na szybsze i pełniejsze zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych podejmujących inicjatywę lokalną.