



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP-140-169(4)/09

Warszawa, 27 października 2009 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec
poselskiego projektu ustawy

- o sporcie (druk nr 2374).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sportu i
Turystyki do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o sporcie (druk nr 2374)

Przedłożony poselski projekt ustawy o sporcie (druk nr 2374) jest próbą uregulowania całego obszaru dotyczącego funkcjonowania sportu w jednym akcie prawnym, który zastąpiłby przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155, poz. 1298, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675, z późn. zm.).

Poselski projekt ustawy o sporcie określa: zasady prowadzenia działalności w zakresie sportu, organizację i zasady uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym, zadania administracji publicznej i innych podmiotów w zakresie wspierania uprawiania sportu i organizacji współzawodnictwa sportowego.

Dokonując oceny poselskiego projektu ustawy o sporcie należy wskazać, że do Sejmu RP został również skierowany rządowy projekt ustawy o sporcie (druk 2313), dotyczący tej samej problematyki. Wiele zagadnień zawartych w projekcie poselskim zostało również uregulowanych w przedłożeniu rządowym.

Za punkt wyjścia w projekcie poselskim ustawy projektodawcy przyjęli rozwiązanie, przedstawione również w projekcie rządowym, mające na celu ujednolicenie stosowanej nomenklatury w zakresie dotyczącym określenia działalności prowadzonej w obszarze kultury fizycznej i sportu, określając tą działalność jako „sport”. Konsekwencją tego podejścia jest tytuł ustawy, tożsamy z tytułem projektu rządowego. W projekcie wprowadza się szereg nowych rozwiązań, jednakże nie wszystkie z nich są ze sobą zbieżne, często proponowane zmiany są niedopracowane legislacyjnie.

Konstrukcję i strukturę przepisów przedmiotowego projektu ustawy oparto w części na przepisach ustawy o sporcie kwalifikowanym oraz ustawy o kulturze fizycznej, wprowadzając kilka nowych rozwiązań, które jednak nie stanowią jednolitej całości.

W projekcie ustawy zawarto również rozwiązania budzące wątpliwości interpretacyjne oraz wątpliwości co do prawidłowości ich sformułowania. Przykładem tego może być nadmierna regulacja zagadnień dotyczących interdyscyplinarnego stowarzyszenia sportowego, które zgodnie z definicją przedstawioną w słowniczku do projektu jest

związkiem stowarzyszeń zrzeszającym związki sportowe o co najmniej wojewódzkim zasięgu działania, będący członkiem Polskiej Federacji Sportu Młodzieżowego. Ustawowe regulowanie konieczności przynależności do danej organizacji, z góry określonej, jest rozwiązaniem, które może budzić wątpliwości co do równego traktowania podmiotów, zwłaszcza w kontekście przywilejów wynikających z projektu ustawy dla interdyscyplinarnego stowarzyszenia sportowego. Zasadnym wydaje się rozwiązanie, aby ustawa dotycząca sportu regulowała odrębnie jedynie funkcjonowanie polskich związków sportowych, jako podmiotów o szczególnej roli w strukturze organizacyjnej sportu, natomiast pozostałe stowarzyszenia powinny funkcjonować na zasadach ogólnych, określonych w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, z późn. zm.).

Wątpliwości budzą również przepisy art. 4, w którym projektodawca uregulował kwestie wsparcia rozwoju sportu przez organy administracji rządowej, m.in. przez ministra właściwego do spraw sportu oraz ministra właściwego do spraw zdrowia. Niemożliwa do zrealizowania jest formuła całościowego finansowania wszystkich zadań z zakresu sportu, w tym programów wsparcia medycznego w sporcie (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia), ze środków budżetu państwa; zwłaszcza że zadania w danych obszarach związanych z rozwojem kultury fizycznej i sportu są dotychczas, w przypadku większości zadań, jedynie dofinansowane ze środków budżetu państwa w określonym zakresie, a nie finansowane. Przedmiotowe przepisy budzą wiele wątpliwości natury formalnej, jak i merytorycznej.

Negatywnie należy także ocenić propozycję zawartą w art. 5 projektu ustawy, zgodnie z którym minister właściwy do spraw wewnętrznych ma finansować „funkcjonowanie klubów sportowych w podległych sobie jednostkach” oraz określać programy obowiązkowych zajęć sportowych oraz warunki działania klubów sportowych w „jednostkach przez siebie nadzorowanych”. Korzystniejsze rozwiązanie zawiera rządowy projekt ustawy o sporcie, w którym zagadnienia kultury fizycznej realizowane w służbach resortu spraw wewnętrznych i administracji przeniesiono do ustaw pragmatycznych.

Należy także zwrócić uwagę na regulacje zawarte w art. 6, zgodnie z którymi przewiduje się możliwość wpierania rozwoju sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w formie dofinansowania działalności klubów sportowych, interdyscyplinarnych stowarzyszeń sportowych oraz klubów sportowych, w dodatku działających „w każdej dopuszczalnej przez

przepisy ustawy formie prawnej”. Projekt ustawy nie dość precyzyjnie wskazuje na zakres zadań, których dofinansowanie możliwe jest w formie dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Przykładowo z art. 6 ust. 6 wynika, iż dotacja, o której mowa w art. 6 ust. 3 pkt 1 może być udzielona na dofinansowanie inwestycji podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, przy braku stosownej normy w art. 6 projektu wskazującej wprost na taką możliwość. Równocześnie w art. 6 ust. 3 pkt 1 nie wskazano, jakiego rodzaju dotacje mogą być udzielane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (celowe, podmiotowe, przedmiotowe). Zagadnienia dotyczące udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla klubu sportowego zostały w sposób właściwy, spójny z ustawą o finansach publicznych, uregulowane w art. 36 rządowego projektu ustawy o sporcie. Jednocześnie negatywnie ocenić należy propozycję nowelizacji ust. 1 w art. 176 ustawy o finansach publicznych, z której wynika – obecnie niedopuszczona – możliwość udzielania dotacji dla podmiotów działających w celu osiągnięcia zysku.

Projekt nakłada m.in. na jst obowiązek nieodpłatnego udostępniania obiektów sportowych klubom sportowym, biorącym udział we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez polskie związki sportowe i prowadzącym zajęcia sportowe w zakresie szkolenia dzieci i młodzieży, a także w ramach współzawodnictwa sportowego prowadzonego przez polskie związki sportowe. Rozwiązania tego rodzaju mogą mieć jedynie charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny.

W zakresie przepisów regulujących zasady współzawodnictwa sportowego projektodawca przewidział możliwość tworzenia związków sportowych w formie spółek kapitałowych prawa handlowego. Z punktu widzenia filozofii ustawy to rozwiązanie ma przyczynić się do większej autonomii polskich związków sportowych, profesjonalizacji ich działania oraz wyłączenia w sposób zasadniczy spod nadzoru ministra właściwego do spraw sportu. Regulacje te należy ocenić negatywnie – organizowanie sportu w formie spółek prawa handlowego powinno dotyczyć tej jedynie jego części, która wiąże się z zarobkowym charakterem działalności (np. kluby sportowe w formie spółek akcyjnych). Natomiast sport organizowany w polskich związkach sportowych w przeważającej mierze opiera się na organizacjach non profit i pracy wolontariuszy (poza liga zawodową), dlatego też organizacja powinna opierać na Prawie o stowarzyszeniach.

Ponadto projekt przewiduje, że polski związek sportowy może działać wyłącznie w dyscyplinie sportu, w której działa międzynarodowa organizacja sportowa uznana przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski (MKOL). Nie wprowadzono natomiast z wymogu, że

dany związek ma być członkiem takiej organizacji, co w znacznym stopniu regulowało zasady tworzenia polskich związków sportowych. Utrzymano natomiast przepisy dotyczące wyrażania przez ministra właściwego do spraw sportu zgody na utworzenie polskiego związku sportowego, ograniczając jednocześnie warunki konieczne do spełnienia przez związek sportowy ubiegający się o przyznanie statusu polskiego związku sportowego. Ograniczono nadzór ministra właściwego do spraw sportu nad polskimi związkami sportowymi, przede wszystkim w zakresie jego uprawnień do kontroli.

Wśród katalogu zadań polskiego związku sportowego wskazano m.in. zadanie związane z uregulowaniem przez związek prowadzenia działalności przez agentów sportowych. Przepis jest niejasny, nie wiadomo jakie jest przesłanie wprowadzenia nowej działalności zawodowej w sporcie, zważywszy na fakt, że nie jest to zawód regulowany i nie prowadzi się kształcenia w tym zawodzie. Nasuwają się wątpliwości co do celowości takiego rozwiązania.

W art. 26 ust. 4 pominięto część zawodów prawniczych przy wymienianiu kwalifikacji członków organów dyscyplinarnych polskiego związku sportowego, nie podając uzasadnienia.

Kolejną nową propozycją jest wprowadzenie obowiązku powoływania w strukturach organizacyjnych polskich związków sportowych rad nadzorczych (art. 27 projektu). Trudno znaleźć argumenty przemawiające za zasadnością takiego rozwiązania. Zasady funkcjonowania stowarzyszeń zostały w sposób jasny i przejrzysty określone w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach, natomiast tworzenie instytucji zapożyczonych z ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.) wydaje się być niecelowe.

W przedłożonym projekcie zwiększono rolę Polskiego Komitetu Olimpijskiego (PKOl), który ma być, w myśl art. 33 projektu, organizacją reprezentującą w szerokim zakresie interesy polskiego sportu wobec organów administracji rządowej i samorządowej oraz w zakresie upowszechniania, popularyzacji i rozwoju sportu. Przepisy projektu ustawy nadają uprawnienia temu podmiotowi do współpracy z Prezydentem RP, Sejmem, Senatem oraz organami administracji rządowej i samorządowej we wszystkich sprawach dotyczących spraw sportu, w tym w szczególności w zakresie przygotowania i realizacji strategii rozwoju sportu. Przepis ten budzi wątpliwości co do jego poprawności legislacyjnej oraz merytorycznej, albowiem strategia rozwoju sportu jest dokumentem rządowym, a program rozwoju inwestycji o szczególnym znaczeniu dla rozwoju sportu jest dokumentem resortowym i jako takie nie wymagają opinii ani akceptacji Prezydenta RP, Sejmu czy Senatu. Projektodawcy wprowadzają ponadto obowiązek zasięgania opinii PKOl we wszystkich sprawach istotnych

dla upowszechniania, popularyzacji i rozwoju sportu. Przepis ten zbyt daleko wkracza w kompetencje ministra właściwego do spraw sportu, a co za tym idzie może je ograniczać. Należy wskazać, że to konstytucyjny minister jest odpowiedzialny za kierowanie określonym działem administracji rządowej (art. 149 ust. 1 Konstytucji RP). Organizacje społeczne, związki zawodowe i inne uczestniczą w procesie konsultacji społecznych, ale nie mogą przejmować kompetencji poszczególnych organów administracji rządowej.

Analogiczne uprawnienia przyznano Polskiemu Komitetowi Paraolimpijskiemu (art. 36 projektu), na zasadzie odesłania do przepisów określających uprawnienia PKOl. Natomiast w projekcie pominięte zostały regulacje dotyczące funkcjonowania i organizacji sportu osób niepełnosprawnych, a w szczególności kadry narodowej osób niepełnosprawnych, paraolimpijskiej oraz statusu zawodnika niepełnosprawnego.

Projekt wyklucza również możliwość uzyskania statusu polskiego związku sportowego przez organizacje sportu osób niepełnosprawnych. W projekcie nie przewiduje się również stypendiów dla sportowców niepełnosprawnych.

Art. 47 projektu ustawy nie zawiera delegacji ustawowej do wydania aktu wykonawczego określającego zawody sportowe osób niepełnosprawnych będące odpowiednikiem igrzysk paraolimpijskich i zawody będące odpowiednikiem igrzysk głuchych. Takie sformułowanie przepisu spowoduje wątpliwości interpretacyjne co do zakresu pojęcia „zawody sportowe osób niepełnosprawnych będące odpowiednikiem igrzysk paraolimpijskich i zawody będące odpowiednikiem igrzysk głuchych”.

Zastrzeżenie, także pod względem zgodności z Konstytucją RP, budzi przepis art. 39 ust. 6 projektu stanowiący iż orzeczenia Trybunału Arbitrażowego do Spraw Sportu są ostateczne i nie podlegają zaskarżeniu. W obecnym stanie prawnym, w niektórych przypadkach od orzeczenia wydanego przez ten Trybunał, przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego.

Negatywnie należy odnieść się do propozycji zawartej w art. 40 ust. 5 przedmiotowego projektu, który przeniósłby finansowanie badań zawodników do 23 roku życia z Narodowego Funduszu Zdrowia na Ministra Zdrowia, a ponadto rozszerzyłby populację badanych zawodników (wszyscy bez wyjątku do 23 r. życia). Taka regulacja jest sprzeczna z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.) oraz rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie orzekania o zdolności do uprawiania określonej dyscypliny sportu przez, dzieci i młodzież do ukończenia 21. roku życia oraz przez zawodników między 21. a 23. rokiem życia (Dz. U. Nr 139, poz. 1134).

Ponadto należałoby zauważyć, że wbrew propozycji zawartej w art. 46 ust. 3 projektu: „Centralny Ośrodek Medycyny Sportowej pełni funkcję jednostki ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych”, Centralny Ośrodek Medycyny Sportowej nie pełni takiej funkcji, ponieważ taki rodzaj jednostek nie występuje w ww. ustawie.

W porównaniu z obowiązującymi ustawami, w niewielkim stopniu zostały zmienione przepisy dotyczące świadczeń pieniężnych za zdobycie medalu na igrzyskach olimpijskich, igrzyskach paraolimpijskich, igrzyskach osób głuchych oraz zakwalifikowanych na igrzyska olimpijskie odbywające się w 1984 r. w Los Angeles i którzy wzięli udział w zawodach „Przyjaźń 84”.

Istotne zmiany dotyczą „kwalifikacji zawodowych”, w szczególności w zakresie dotyczącym zawodu trenera. Należy zgodzić się z argumentacją projektodawcy, zamieszczoną w uzasadnieniu do projektu ustawy, że konieczne jest podniesienie rangi zawodu trenera, a także stworzenie instrumentów zachęcających do pracy w tym zawodzie. Należy mieć również na uwadze, że niezbędne jest stworzenie warunków do ustawicznego kształcenia i doskonalenia kadr trenerskich. Progresja wyniku sportowego jest ściśle związana z rozwojem nauki i nowych technologii, stąd też stosowane metody treningowe powinny wykorzystywać najnowsze osiągnięcia naukowe. Aby to jednak było możliwe potrzebna, oprócz doświadczenia, jest wiedza zdobywana podczas szkoleń, kursów i studiów. Przepisy zawarte w projekcie poselskim w tym zakresie są natomiast zbyt daleko idące przyznając szczególne uprawnienia tylko jednej grupie zawodowej oraz nieprecyzyjne. Przykładem tego jest przepis art. 53 ust. 3 projektu, który przewiduje, że nauczyciel wychowania fizycznego, który uzyskał tytuł trenera, po przepracowaniu kolejnych 3 lat w klubie sportowym lub w związku sportowym uzyskuje uprawnienia do awansu na kolejne stopnie awansu nauczycielskiego. Bez względu na to jaką pracę wykonywał. Ustawa stworzy w tym zakresie niczym nie uzasadnione przywileje dla wybranej grupy osób. Brak jest przesłanek do szczególnego traktowania nauczycieli wychowania fizycznego w odniesieniu do pozostałej kadry nauczycielskiej.

Ponadto w projekcie nie uwzględnia się zawodu instruktora, a jest to przecież zawód regulowany w obszarze sportu. Wprowadza się ograniczenie w zakresie uprawnień do prowadzenia zajęć sportowych, w tym pozalekcyjnych jedynie do osób posiadających uprawnienia trenera.

Wprowadzono do proponowanej regulacji tytuły zawodowe menedżera sportu i menedżera dyscypliny sportu, nie określając do czego te tytuły uprawniają.

Projekt zawęży kompetencje ministra właściwego do spraw sportu przy wydawaniu zgody na prowadzenie kształcenia trenerów – tylko kształcenie przez jednostki inne niż szkoły wyższe lub polskie związki sportowe będzie wymagało uzyskania zgody ministra. W rządowym projekcie ustawy o sporcie, w trosce o prawidłowy poziom kształcenia, wprowadzony został wymóg uzyskiwania zgody ministra na kształcenie przez wszystkie jednostki, z wyjątkiem szkół wyższych uprawnionych do prowadzenia studiów na kierunku „sport” lub studiów drugiego stopnia na kierunku „wychowanie fizyczne”.

W projekcie brak jest regulacji o nadzorze ministra nad prowadzeniem kursów przez jednostki, które uzyskały zgodę na kształcenie.

Negatywnie należy odnieść się również do propozycji w zakresie poddania akademii wychowania fizycznego nadzorowi ministra właściwego do spraw sportu. Do 2000 r. Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu nadzorował akademie wychowania fizycznego, a następnie - z uwagi na próbę względnego ujednolicenia nadzoru nad tymi podmiotami – uczelnie te zostały przekazane do nadzoru ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. To rozwiązanie, z uwagi na zapewnienie odpowiedniego poziomu kształcenia, wydaje się rozwiązaniem optymalnym. Przeniesienie nadzoru nad tymi uczelniami spowodowałoby konieczność tworzenia kolejnych struktur organizacyjnych w Ministerstwie Sportu i Turystyki, z punktu widzenia ekonomicznego jest to działanie niecelowe, a brak jest argumentów merytorycznych przemawiających za takim rozwiązaniem.

W odniesieniu do poselskiego projektu ustawy należy również wskazać, że zarówno projektowany art. 61 ustawy penalizujący działania stanowiące doping, jak również art. 83 projektowanej ustawy, który penalizuje zjawisko korupcji w sporcie poprzez nadanie nowego brzmienia art. 296b oraz dodanie art. 296c i art. 296d w Kodeksie karnym, nie zostały w poselskim projekcie uzasadnione. Tym samym jest utrudniona ocena tych przepisów w kontekście zamysłu projektodawcy w zakresie celu, który zamierza się osiągnąć przy pomocy nowelizacji istniejących i tworzeniu nowych przepisów karnych. Tymczasem znamiona projektowanego art. 61 są nieostre i posługują się określeniami, które nie są definiowane w polskim systemie prawnym. Z brzmienia projektowanego art. 83 pkt 1 - nowelizującego art. 296b Kodeksu karnego - również trudno odczytać intencje projektodawcy, które legły u podstaw nowelizacji. Wydaje się, że przepis art. 296b § 1 k.k. będzie obejmował znacznie szerszy niż obecnie krąg podmiotów, przy czym krąg ten nie został dostatecznie określony poprzez wskazanie, o jakiego rodzaju związek z organizowaniem zawodów lub uczestnictwem w nich chodzi.

W poselskim projekcie ustawy o sporcie niekonsekwentnie systemowo reguluje się czyny kryminalizujące negatywne zjawiska w sporcie: częściowo w projektowanej ustawie o sporcie (doping), zaś częściowo w Kodeksie karnym (korupcja w sporcie). Trafniejszym systemowo rozwiązaniem byłoby uregulowanie tej problematyki kompleksowo w Kodeksie karnym, co przewiduje projekt rządowy ustawy o sporcie, wprowadzający do Kodeksu karnego nowy rozdział XXXIIa pod tytułem „Przestępstwa przeciwko zasadom rywalizacji w sporcie”.

W przepisach zmieniających zaproponowano także m.in. zmiany przepisów ustaw: z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.) oraz z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.). W obu przypadkach wykreślono z zadań w/w samorządów terytorialnych „turystykę” nie podając uzasadnienia. Natomiast w zmienianym art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) nie powinno znaleźć się odesłanie do ustawy o sporcie, uwzględniając brzmienie całego art. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

Zaproponowane w art. 72 poselskiego projektu ustawy o sporcie rozwiązania, dotyczące wprowadzenia zmiany w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92, z późn. zm.), w zakresie funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej należy ocenić negatywnie. Proponowane w projekcie kierunki zmian, dotyczące form rehabilitacji uczestników warsztatów terapii zajęciowej, odnoszą się do rehabilitacji leczniczej, która nie jest przedmiotem regulacji ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej. Terminologia zawarta w art. 10b ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, określająca stanowisko instruktora terapii zajęciowej nie jest tożsama z terminologią określającą zawód terapeuty wskazany ww. projekcie ustawy.

Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (Dz. U. NT 63, poz. 587), wydanym na podstawie art. 10b ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, pracownikami warsztatu są instruktorzy terapii zajęciowej. Odnosząc się do kwestii kwalifikacji pracowników warsztatu uprzejmie wyjaśniam, że w obecnym stanie prawnym nie przewidziano wymagań kwalifikacyjnych wobec instruktorów terapii zajęciowej, z wyjątkiem zatrudnionych w warsztatach, których jednostkami organizacyjnymi są placówki opieki zdrowotnej - rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 marca 1999 r. w

sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w publicznych zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 30, poz. 300, z późn. zm.) oraz zatrudnionych w warsztatach, których jednostkami prowadzącymi są jednostki samorządu terytorialnego - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. Nr 50, poz. 398).

W przypadku warsztatów powołanych do życia przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej określenie kwalifikacji pracowników stanowi jedno z postanowień umowy określającej warunki i wysokość dofinansowania kosztów utworzenia i działalności warsztatu ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Kwalifikacje pracowników zatrudnionych w warsztatach prowadzonych przez organizacje pozarządowe powinny zatem regulować postanowienia umowy o dofinansowanie kosztów utworzenia i działalności warsztatów (§ 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii).

W związku powyższym brak jest podstaw do dokonywania zmian w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w ww. zakresie.

Wątpliwości budzą także rozwiązania zawarte w art 79 pkt 2 poselskiego projektu ustawy o sporcie w zakresie nowego art. 15a ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Główne zastrzeżenia dotyczą zakresu spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym oraz braku wyczerpujących wytycznych umożliwiających wydanie rozporządzenia.

W poselskim projekcie ustawy o sporcie przewiduje się wprowadzenie szeregu przepisów wykraczających poza obowiązujące rozwiązania systemowe regulujące sferę podatkową i finansów publicznych. Konsekwencją ich przyjęcia, wbrew zapewnieniom zawartym w uzasadnieniu, towarzyszyć będą konkretne, skutki finansowe dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Tworzenie w stosunku do działalności sportowej uprzywilejowanych przepisów będących wyłomem w ogólnie przyjętych zasadach w zakresie prawa fiskalnego i finansowego jest wysoce niepożądane zarówno ze względów społecznych, jak i ekonomicznych.

Propozycje zawarte w projekcie, a dotyczące zmian ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 80 projektu ustawy), zwanej dalej „ustawą PIT”, oraz ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (art. 81

projektu ustawy), zwanej dalej „ustawą CIT”, polegają na wprowadzeniu nowych zwolnień i odliczeń podatkowych lub rozszerzeniu istniejących.

Pomijając błędy legislacyjne (np. błędne odwołania do przepisów), powyższe propozycje przede wszystkim:

- komplikują obowiązujący system podatkowy,
- wprowadzają nierówne traktowanie podatników, co może być przedmiotem skargi konstytucyjnej,
- wiążą się z dalszym spadkiem wpływów z podatków dochodowych, co w obecnej sytuacji gospodarczej, nie jest pożądanym efektem.

Każde wyłączenie z opodatkowania, czy to poprzez pomniejszenie podstawy opodatkowania, czy też rozszerzenie katalogu zwolnień przedmiotowych, niesie za sobą ubytek dochodów z tytułu podatku i w konsekwencji nie pozostaje obojętne na sferę finansowania różnych zadań przez sektor finansów publicznych.

Trudno zatem podzielić założenie projektodawcy, iż wprowadzenie omawianego systemu zachęt podatkowych przyczyni się do znacznego zwiększenia ilości klubów sportowych i w konsekwencji wprowadzone zmiany podatkowe będą miały wyłącznie pozytywny skutek dla finansów publicznych.

Takie założenie nie znajduje podstaw. Nie jest bowiem zgodne ze stanem faktycznym stwierdzenie (str. 51 uzasadnienia do projektu ustawy), że kluby sportowe działające w dotychczasowych formach prawnych posiadają zwolnienia podatkowe, a więc ewentualne wprowadzenie zmian w tym zakresie (zwolnień podatkowych) nie będzie związane ze zmniejszeniem wpływów budżetowych. Podkreśla się, iż kluby sportowe prowadzone przez osoby fizyczne w obowiązującym stanie prawnym nie korzystają ze zwolnienia w podatku dochodowym od osób fizycznych, zatem ewentualne jego wprowadzenie będzie właśnie skutkowało zmniejszeniem wpływów budżetowych.

Powyższe okoliczności wskazują, iż szacunki projektodawców należy traktować jako niewiarygodne.

Jednocześnie należy zauważyć, iż nie wszystkie osoby fizyczne są podatnikami podatku dochodowego. Z kolei, nie wszyscy podatnicy tego podatku uzyskują dochody (przychody) opodatkowane na ogólnych zasadach przy zastosowaniu skali podatkowej. A to wyłącznie ta

grupa osób fizycznych – zgodnie z przedłożonym projektem ustawy - miałyby prawo do ulg odliczanych od dochodu.

W świetle powyższego, z finansowego wsparcia państwa związanego z udziałem dzieci w zajęciach sportowych organizowanych przez związki lub kluby sportowe (poprzez ulgę podatkową) nie mogłyby skorzystać osoby fizyczne, które nie są podatnikami tego podatku (dotyczy to w znacznej mierze rolników), jak również osoby opłacające ten podatek w formach zryczałtowanych (np. ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, karta podatkowa) lub według 19% stawki podatku.

Ponadto nie można zapominać, iż w obecnym stanie prawnym funkcjonuje ulga na dzieci. Co do zasady ulga ta przysługuje podatnikom, którzy w stosunku do małoletniego dziecka wykonują władzę rodzicielską, w ramach której mają obowiązek troszczyć się o fizyczny jak i duchowy rozwój dziecka. Należy zatem zauważyć, iż państwo, poprzez system podatkowy, wspiera już rodziny posiadające dzieci (niezależnie od rodzaju zajęć, których uczestnikami są małoletni). Brak jest zatem uzasadnienia do wprowadzania kolejnej ulgi adresowanej wyłącznie do rodziców dzieci uczęszczających na zajęcia sportowe prowadzone przez związki (kluby) sportowe. Nie spotkałoby się to z pozytywnym przyjęciem ze strony osób, które co prawda posiadają dzieci, jednakże z uwagi na swój status materialny lub formę płaconego podatku, nie mogą być beneficjentem przedmiotowej regulacji.

Podkreśla się, iż obecnie obowiązujące przepisy ustaw o podatkach dochodowych umożliwiają odliczenie od dochodu darowizn przekazanych na cele upowszechniania kultury fizycznej i sportu realizowane przez podmioty niedziałające w celu osiągnięcia zysku. Natomiast brak jest społecznego uzasadnienia do wspierania podmiotów nastawionych na osiąganie zysku, a taką możliwość przewiduje propozycja odliczania darowizn na cele związane z działalnością związku sportowego lub klubu sportowego.

Poza tym nie można zapominać, iż ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych zawiera również możliwość alokacji 1% podatku należnego z zeznań podatkowych na rzecz organizacji pożytku publicznego. Organizacjami takimi są również kluby sportowe niebędące spółkami. Stąd budżet państwa wspomaga już rozwój kultury fizycznej i sportu.

Ważnym aspektem proponowanych zmian jest także umożliwienie odliczenia darowizn przekazywanych na rzecz osób fizycznych prowadzących kluby sportowe. Propozycja ta stoi w sprzeczności z dotychczas obowiązującą zasadą, iż odliczeniu nie podlegają darowizny przekazywane na rzecz osób fizycznych.

Niewątpliwie przyjęcie tej propozycji byłoby złamaniem dotychczasowej normy i mogłoby skutkować zaskarżeniem tej normy prawnej do Trybunału Konstytucyjnego, a także spowodować, że inne grupy zawodowe czy społeczne mogłyby oczekiwać dalszego rozszerzania tego odliczenia.

Projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy, stwierdzają, że celem rozszerzenia zakresu ulgi z tytułu darowizn, jest wprowadzenie zachęt podatkowych dla dotychczas „ogromnego i do tej pory absolutnie niezauważalnego źródła finansowania sportu” - budżetów domowych obywateli.

Zauważyć należy, iż tego rodzaju zachęty podatkowe nie są istotne z punktu widzenia osób zorientowanych na działania mające na celu pomoc innym, w tym poprzez filantropię rozumianą jako udzielanie wsparcia finansowego. Tym bardziej, że przez darowiznę należy rozumieć bezpłatne świadczenie na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku. Nie mogą być zatem uznane za darowizny żadne świadczenia ekwiwalentne ze strony obdarowanego.

Ponadto jak wskazano wyżej, osoby fizyczne mają już możliwość wspierania tego rodzaju celu, jednakże brak takiego wsparcia obecnie związany jest przede wszystkim z kondycją finansową przeciętnej polskiej rodziny, która głównie koncentruje się na zaspokojeniu podstawowych potrzeb życiowych. Kultura, sport czy rozrywka w sposób naturalny schodzą na plan dalszy.

Ponadto wprowadzenie do ustaw o podatkach dochodowych przepisów uprawniających przekazanie darowizny na rzecz klubów sportowych (związków sportowych) działających wyłącznie na podstawie projektowanej ustawy, mogłoby spowodować zarzut nierównego traktowania i dyskryminacji podatników w obrębie Unii Europejskiej oraz złamanie zasad wynikających z art. 56 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczących swobody przepływu kapitału.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETS, aby zróżnicowane traktowanie rezydentów i nierezydentów mogło być uznane za zgodne z postanowieniami traktatu dotyczącymi swobodnego przepływu kapitału, odmienne traktowanie winno dotyczyć sytuacji, które nie są obiektywnie porównywalne bądź winno być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego. Autorzy projektu ustawy nie wskazali, iż te przesłanki zachodzą w zakresie proponowanych przez nich rozwiązań.

Podobny zarzut może się pojawić wobec proponowanego w ustawie PIT zwolnienia przedmiotowego dla dochodów z tytułu prowadzenia klubów sportowych w rozumieniu

przepisów ustawy o sporcie. Ponadto propozycja ta, z uwagi na istotne wątpliwości interpretacyjne, dodatkowo komplikuje system podatkowy. Projekt ustawy zakłada bowiem, że zwolnieniem objęte będą dochody wydatkowane na cele klubu sportowego, ale nie precyzuje tych celów. To z kolei będzie prowadzić do sporów pomiędzy organami podatkowymi i podatnikami. Może również skutkować nadużyciami w celu uniknięcia zapłaty podatku dochodowego przez podatników prowadzących kluby sportowe.

Z kolei propozycja ulgi w ustawie PIT, polegająca na umożliwieniu odliczania od dochodu wydatków na nabycie udziałów lub akcji klubu sportowego, prowadzi do stworzenia nieuzasadnionej preferencji podatkowej.

Nabycie akcji (udziałów) klubu sportowego nie musi się wiązać z chęcią wspierania rozwoju sportu, lecz będzie przede wszystkim traktowane jako forma inwestycji kapitałowych przynosząca zyski, zwłaszcza gdy dodatkowo będzie promowane odliczeniem wydatków poniesionych na ich zakup. Niewątpliwie wpłynie to na atrakcyjność zawieranych transakcji w tym obszarze.

Ponadto taka regulacja prawna czyni wyłom w zasadach równego traktowania podatników uzyskujących dochody kapitałowe. Ustawodawca nie powinien zatem narażać się na zarzut niekonstytucyjności uchwalanych przepisów podatkowych.

Sprzeczna z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa jest również propozycja zmiany ustawy CIT, polegająca na uprzywilejowaniu spółek będących związkami lub klubami sportowymi w zakresie możliwości uwzględniania w kosztach uzyskania przychodów wydatków na nabycie udziałów (akcji) w takich spółkach już w momencie ich nabycia, a nie jak w przypadku innych spółek w momencie zbycia tych udziałów (akcji).

Ponadto proponowane w ustawie CIT rozwiązania zmierzają w kierunku wyłączenia z opodatkowania podmiotów prowadzących działalność w sferze sportu, co byłoby wyjątkiem od obowiązujących obecnie rozwiązań w tym zakresie, które skierowane są do podatników prowadzących działalność *non profit*. Przykładem takich rozwiązań jest propozycja zmiany art. 17 ust. 1 pkt 5a ustawy CIT, poprzez nie tylko objęcie zwolnieniem od podatku dochodów podatników będących spółkami, przeznaczonych i wydatkowanych na szkolenie wszystkich zawodników (a nie jak jest obecnie na szkolenie dzieci i młodzieży), ale także wyłączenie okresu przeznaczenia (wydatkowania) takich dochodów (z obecnych dwóch lat – rok podatkowy osiągnięcia dochodów i rok po nim następujący) na bezterminowy okres.

Również propozycja dotycząca możliwości skorzystania ze zwolnienia przewidzianego w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy CIT przez spółki akcyjne będące polskimi związkami sportowymi jest niemożliwa do przyjęcia. Ze zwolnienia, o którym mowa w tym przepisie, mogą korzystać podmioty w formach organizacyjnych, które są przewidziane dla jednostek o charakterze niekomercyjnym. Odstępstwo od tej zasady, nawet dla jednej grupy, oznaczałoby jej złamanie i pociągnęłoby za sobą oczekiwanie kolejnych zmian. W zasadzie nie wiadomo też, czym miałyby być to uzasadnione. Z tego zwolnienia mogą bowiem korzystać związki sportowe w formie stowarzyszeń bądź ich związków.

Projektowane przepisy art. 10, 65, 66 i 82 dotyczą zwolnień z podatków, z których wpływy stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym, iż projektowane przepisy spowodują ubytek dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, brak sposobu rekompensaty tych ubytków będzie stanowić naruszenie art. 167 Konstytucji RP. Ponadto na marginesie należy zaznaczyć, że w uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy nie omówiono wyczerpująco skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego (m.in. w zakresie obowiązku nieodpłatnego udostępniania obiektów sportowych, jak i zwolnień podatków lokalnych).

Wyłączenie z opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów, budynków i budowli związanych z działalnością w dziedzinie sportu oraz objęcie podatkiem rolnym gruntów powyżej 10 ha wykorzystywanych do uprawiania sportu stałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, która nakazuje identyczne traktowanie w prawie podatkowym tych samych stanów faktycznych. Dopuszczone prawem wyjątki od tej zasady wymagają zachowania proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywanych różnicowań. W sytuacji, gdy z wyłączeń podatkowych korzystałyby związki i kluby sportowe działające w formie m.in. spółek prawa handlowego, które są podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą lub stowarzyszenia, co do których przepisy dopuszczają prowadzenie takiej działalności, oznaczałoby to nierównoprawne pod względem podatkowym traktowanie podmiotów gospodarczych.

Negatywnie ocenia się zaproponowane w art. 82 projektu zwolnienie od podatku od spadków i darowizn nabycia w drodze darowizny pieniędzy lub innych rzeczy przez osobę fizyczną prowadzącą klub sportowy na cele szkolenia zawodników i udziału we współzawodnictwie sportowym, które w uprzywilejowanej sytuacji stawiałoby tę grupę przedsiębiorców, wbrew zasadzie równości wobec prawa. Nieopodatkowane wsparcie tych osób jest zapewnione przez istniejące przepisy ustawy o podatku od spadków i darowizn,

określające kwoty wolne od podatku w wysokości 4902 zł od każdego darczyńcy (osoby obcej) z uwzględnieniem zasady kumulacji majątku nabytego od tej samej osoby (podmiotu) w ciągu 5 lat.

Brak jest również uzasadnienia, aby minister właściwy do spraw sportu na finansowanie zadań związanych z przeprowadzeniem analiz antydopingowych, zakup sprzętu służącego do przeprowadzania tych analiz oraz na pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem akredytacji Światowej Organizacji Antydopingowej, przyznawał dotację podmiotową (art. 59 projektu ustawy). Z uwagi na charakter zadań, wsparcie finansowe powinno być udzielane w formie dotacji celowej. Dodatkowo należy nadmienić, że propozycja podmiotowego finansowania Instytutu Sportu w ww. zakresie nie jest spójna z określonym w ustawie z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049), systemem dofinansowania jednostek naukowych, gdzie dotacje podmiotowe na działalność statutową związaną z prowadzonymi badaniami naukowymi przekazuje minister właściwy do spraw nauki, różnicując wysokość przekazanych środków zależnie od kategorii przyznanej danym podmiotom.

Należy ponadto zwrócić uwagę na proponowaną zmianę ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.). Zgodnie z propozycją dotychczasowy dział „kultura fizyczna i sport” otrzymuje nazwę „sport”, i obejmuje sprawy dotyczące: sportu, w tym sportu dzieci i młodzieży oraz osób niepełnosprawnych; rekreacji ruchowej oraz wychowania fizycznego. Pomimo przyjęcia takiego zakresu działu „sport” w projekcie ustawy o sporcie brakuje jakiegokolwiek nawiązania do rekreacji ruchowej.

Ponadto jako trzeci obszar działu sport projektodawca wskazał wychowanie fizyczne, w związku z czym w projekcie przedstawiono zmiany do ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), które wprowadzają przepisy regulujące liczbę godzin wychowania fizycznego w szkołach, na różnych poziomach kształcenia (art. 69 poselskiego projektu ustawy). Należy wskazać, że w ustawie o systemie oświaty nie reguluje się wymiaru godzin dydaktycznych z żadnego innego przedmiotu. Siatka godzin dydaktycznych związana jest bowiem z podstawami programowymi określonymi dla danego przedmiotu na konkretnym poziomie nauczania i regulowana jest w drodze rozporządzenia wydawanego na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie o systemie oświaty. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o systemie oświaty minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa w drodze rozporządzenia ramowe plany nauczania, w tym

wymiar godzin do dyspozycji dyrektora szkoły, z uwzględnieniem w szczególności obowiązującego wymiaru godzin zajęć edukacyjnych, a także wymiaru godzin zajęć rewalidacyjnych dla uczniów niepełnosprawnych. Niecelowa wydaje się również regulacja zawarta w art. 69 projektu, dotycząca art. 22 ust. 9 ustawy o systemie oświaty, ponieważ funkcjonowanie klas i szkół sportowych oraz szkół mistrzostwa sportowego określają przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie warunków tworzenia, organizacji oraz działania klas i szkół sportowych oraz szkół mistrzostwa sportowego (Dz. U. Nr 126, poz. 1078). W świetle obowiązujących przepisów szkolenie sportowe, które musi być realizowane równolegle z programem szkolenia ogólnego może odbywać się w oparciu o własny program szkolenia sportowego spełniający wymagania rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie dopuszczania do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz. U. Nr 89, poz. 730) lub też wybrany program szkolenia sportowego opracowany dla danej dyscypliny sportu, który posiada pozytywną opinię związku sportowego odpowiednio dla danej dyscypliny.

Program szkolenia sportowego może być realizowany przy współpracy z różnymi podmiotami np. związkami sportowymi, klubami sportowymi, stowarzyszeniami działającymi w zakresie kultury fizycznej i sportu, wyższymi uczelniami zgodnie z zawartymi umowami o współpracy.

Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z nowym brzmieniem art. 22a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, wprowadzonym ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458) całkowicie odstąpiono od dopuszczania do użytku szkolnego, przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, programów wychowania przedszkolnego oraz programów nauczania. Wybrane przez nauczycieli programy wychowania przedszkolnego oraz programy nauczania, w tym również własne programy opracowane przez nauczycieli będzie, zgodnie określonymi przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania szczegółowymi warunkami i trybem, dopuszczał do użytku szkolnego w danej szkole dyrektor szkoły, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej oraz rady rodziców.

Rozwiązania dotyczące funkcjonowania klas i szkół sportowych oraz szkół mistrzostwa sportowego zostały wyczerpująco uregulowane w projekcie rządowym ustawy o sporcie.

Przedłożony projekt ustawy wymaga również dopracowania pod względem legislacyjnym. W tym zakresie można przykładowo wskazać na potrzebę doprecyzowania upoważnień do wydania aktów wykonawczych, zwłaszcza w zakresie wytycznych dotyczących treści aktu (np. art. 5 ust. 3, art. 13 ust. 2), poprawienie błędów w numeracji artykułów i ustępów, błędów w odesłaniach (art. 23 ust. 6 pkt 1, art. 27 ust. 6 pkt 8, art. 41 ust. 5 pkt 2, art. 59, a szczególnie w rozdziale 14), błędów w metryczkach promulgacyjnych, itd.

Reasumując, doceniając inicjatywę poselską, co do potrzeby dokonania zmian w „prawie sportowym”, a jednocześnie mając na uwadze okoliczność, że rozpoczynają się prace Sejmu nad rządowym projektem ustawy o sporcie (druk 2313), który kompleksowo reguluje zagadnienia sportu w Polsce, Rada Ministrów proponuje dalsze procedowanie nad projektem rządowym, z uwzględnieniem następujących rozwiązań zawartych w projekcie poselskim:

- w art. 11 – dotyczącym udostępniania obiektów sportowych pozostających we władaniu szkół lub uczelni na potrzeby organizacji zajęć sportowych, z zastrzeżeniem, że rozwiązania te będą wymagały doprecyzowania przez określenie zasad i warunków udostępniania obiektów oraz zasad organizacji takich zajęć (np. wskazanie osób prowadzących zajęcia i odpowiadających za bezpieczeństwo);
- w art. 20 ust. 3 – zgodnie z którym jeden polski związek sportowy działa w kilku dyscyplinach sportu, jeżeli w tych dyscyplinach sportu działa jedna międzynarodowa organizacja sportowa;
- w art. 50 – stwarzającym możliwość przyznawania trenerom, którzy nie otrzymują wynagrodzenia w związku z wykonywaniem swojej funkcji, stypendiów trenerskich.

Pozostałe rozwiązania zaproponowane w poselskim projekcie ustawy o sporcie zostały już ujęte w przedłożeniu rządowym albo nie zasługują na uwzględnienie z podanych wyżej przyczyn.