

**MIERZWA, Piotr, BUGAJSKA, Małgorzata, RANISZEWSKI, Szymon, BOREK, Dominik, DRÓŹDŹ, Mateusz & TOMANEK, Mateusz. Management of the European Games 2023 by public administration - organizational and legal aspects. Journal of Education, Health and Sport. 2023;41(1):83-107. eISSN 2391-8306. DOI <http://dx.doi.org/10.12775/JEHS.2023.41.01.007>  
<https://apcz.umk.pl/JEHS/article/view/44651>  
<https://zenodo.org/record/8066115>**

The journal has had 40 points in Ministry of Education and Science of Poland parametric evaluation. Annex to the announcement of the Minister of Education and Science of December 21, 2021. No. 32343. Has a Journal's Unique Identifier: 201159. Scientific disciplines assigned: Physical Culture Sciences (Field of Medical sciences and health sciences); Health Sciences (Field of Medical Sciences and Health Sciences). Punkty Ministerialne z 2019 - aktualny rok 40 punktów. Załącznik do komunikatu Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 grudnia 2021 r. Lp. 32343. Posiada Unikatowy Identyfikator Czasopisma: 201159. Przynależność dyscypliny naukowej: Nauki o kulturze fizycznej (Dziedzina nauk medycznych i nauk o zdrowiu); Nauki o zdrowiu (Dziedzina nauk medycznych i nauk o zdrowiu). © The Authors 2023; This article is published with open access at License Open Journal Systems of Nicolaus Copernicus University in Torun, Poland Open Access. This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Noncommercial License which permits any noncommercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author (s) and source are credited. This is an open access article licensed under the terms of the Creative Commons Attribution Non commercial license Share alike. (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>) which permits unrestricted, non commercial use, distribution and reproduction in any medium, provided the work is properly cited. The authors declare that there is no conflict of interests regarding the publication of this paper. Received: 12.04.2023. Revised: 15.06.2023. Accepted: 21.06.2023. Published: 25.07.2023.

## **Management of the European Games 2023 by public administration - organizational and legal aspects**

### **Zarządzanie Igrzyskami Europejskimi 2023 przez administrację publiczną - aspekty organizacyjnoprawne**

Piotr MIERZWA<sup>1</sup>, Małgorzata BUGAJSKA<sup>2</sup>, Szymon RANISZEWSKI<sup>3\*</sup>, Dominik BOREK<sup>4</sup>,  
Mateusz DRÓŹDŹ<sup>5</sup>, Mateusz TOMANEK<sup>6</sup>

<sup>1</sup>Kancelaria Prezesa Rady Ministrów / Instytut De Republica, <https://orcid.org/0009-0003-9655-1703>, [pj.mierzwa@wp.pl](mailto:pj.mierzwa@wp.pl)

<sup>2</sup>Towarzystwo Sieci Naukowej Prawa Sportowego, <https://orcid.org/0000-0003-2875-2653>,  
[malgorzatabugajska@gmail.com](mailto:malgorzatabugajska@gmail.com),

<sup>3</sup>Towarzystwo Sieci Naukowej Prawa Sportowego/Uniwersytet Kazimierza Wielkiego,  
<https://orcid.org/0000-0002-4374-8786>, [raniszewski.szymon@gmail.com](mailto:raniszewski.szymon@gmail.com)

\*Corresponding author

<sup>4</sup>Ministerstwo Sportu i Turystyki,  
<https://orcid.org/0000-0002-4359-9426>, [dpborek@wp.pl](mailto:dpborek@wp.pl),

<sup>5</sup>Uczelnia Łazarskiego, <https://orcid.org/0000-0002-5607-053X>, [mateuszdrozdz@gmail.com](mailto:mateuszdrozdz@gmail.com)

<sup>6</sup>Uniwersytet Mikołaja Kopernika, ul. Gagarina 11 87-100 Toruń, [mtomanek@umk.pl](mailto:mtomanek@umk.pl),  
[ORCID: 0000-0002-9527-2513](https://orcid.org/0000-0002-9527-2513)

#### **Abstract**

The article deals with the management of the 2023 European Games by the public administration in organizational terms. In the main, the formal and legal regulations constituting the framework for the management of a major sports event were analyzed. The paper uses the dogmatic-egalitarian research method, which required an analysis of the

detailed legal regulations of this area. The research aspects contained within the article form a functional whole developed by the four co-authors. They can be summarized as a kind of commentary on selected aspects most relevant to the management of the 2023 European Games. It is important that in their creation, research methods familiar to management and quality sciences and legal sciences were used. In the main, the predominant method was dogmatic and exegetical, which required an in-depth analysis of organizational aspects in the context of the use of literature and views of doctrine, as well as analysis of the legal text. The article presents the personal views of the authors and cannot be interpreted as the position of any body, entity or institution. The authors were mainly responsible for the following chapters - M. Bugajska, S. Raniszewski, M. Tomanek, M. Dróżdź – 1,4; D. Borek-2, P. Mierzwa-3. The article presents the legal status as of May 1, 2023.

**Keywords:** *European Games, sports, governance, public administration*

### **Streszczenie**

Artykuł dotyczy zarządzania Igrzyskami Europejskimi 2023 przez administrację publiczną w wymiarze organizacyjnym. W głównej mierze poddano analizie regulacje formalnoprawne konstytuujące ramy zarządzania dużym wydarzeniem sportowym. W pracy wykorzystano metodę badania dogmatyczno-egzegetyczną, która wymagała analizy szczegółowych regulacji prawnych tego obszaru. Zawarte w ramach artykułu aspekty badawcze tworzą funkcjonalną całość opracowaną przez czterech współautorów. Można je podsumować jako swego rodzaju komentarz do wybranych, najistotniejszych z punktu widzenia zarządzania Igrzyskami Europejskimi 2023 aspektów. Ważne, że w ich tworzeniu wykorzystano metody badań znane naukom o zarządzaniu i jakości oraz naukom prawnym. W głównej mierze dominowała metoda dogmatyczno-egzegetyczna, która wymagała dogłębnej analizy aspektów organizacyjnych w kontekście wykorzystania literatury i poglądów doktryny oraz analizy tekstu prawnego. Artykuł prezentuje osobiste poglądy autorów i nie może być interpretowany jako stanowisko jakiegokolwiek organu, podmiotu czy instytucji. Autorzy odpowiadali w głównej mierze za następujące rozdziały- M. Bugajska, S. Raniszewski, M. Tomanek, M. Dróżdź- 1,4; D. Borek- 2, P. Mierzwa- 3. Artykuł prezentuje stan prawny na dzień 01.05.2023 r.

**Słowa kluczowe:** *Igrzyska Europejskie, sport, zarządzanie, administracja publiczna*

## **1. Wprowadzenie i zagadnienia wstępne**

Opisywane w literaturze naukowej pojęcie zarządzania wydarzeniami ujmowane jest najczęściej w perspektywie procesu ich tworzenia (organizacji) często ujmując ujęcie logistyczne (swego rodzaju łańcuchu dostaw) czy też marketingu. Jest to poniekąd związane z aspektem wielkości rynku branży eventowej, gdzie według Events Industry Outlook – 2026 wielkość globalnej branży eventowej została wyceniona na ok 1100 miliardów USD w 2018 roku i oczekuje się, że wzrośnie 10,3% do 2330 miliardów USD do 2026 roku [1]. Niniejszy artykuł skupia się na formalnej drodze realizacji Igrzysk Europejskich Kraków 2023 poprzez opisanie kwestii związanych z regulacjami prawnymi, umożliwiającymi większe zaangażowanie podmiotów związanych z administracją publiczną.

*Art. 1. Ustawa określa zasady wsparcia przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku, zwanych dalej "Igrzyskami", w tym warunki przygotowania i realizacji:*

*1) przedsięwzięć w zakresie projektowania, budowy, przebudowy lub remontu stadionów i innych obiektów budowlanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezbędnych do przeprowadzenia Igrzysk,*

*2) innych przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia Igrzysk - zwanych dalej "przedsięwzięciami".*

*2. Ustawa określa również sposób finansowania lub dofinansowania niektórych kosztów organizacji Igrzysk oraz przygotowania i realizacji przedsięwzięć.*

*3. Przepisów ustawy nie stosuje się do przygotowania i realizacji inwestycji dotyczących dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad lub drogą spółkę specjalnego przeznaczenia.*

Komentowany przepis zawiera regulacje związane z organizacją przez Rzeczpospolitą Polską, III edycji Igrzysk Europejskich. W tym miejscu należy przytoczyć krótki rys historyczny Igrzysk Europejskich (dalej jako Igrzyska Europejskie lub IE 2023). Otóż I edycja odbyła się w Baku zaś druga w 2019 roku w Mińsku. Idea organizowania igrzysk europejskich na wzór igrzysk azjatyckich, afrykańskich czy panamerykańskich pojawiła się pierwszy raz w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., gdy przewodniczącym Europejskiego Komitetu Olimpijskiego był Jacques Rogge. Przeprowadzone wówczas badania wykazały, że

w kalendarzu imprez sportowych w Europie nie przewidziano organizacji zawodów skupiających wszystkie olimpijskie dyscypliny. Powrót do tego pomysłu nastąpił w 2010 r. z inicjatywy Zlatko Mateša, Prezesa Chorwackiego Komitetu Olimpijskiego, który przedstawił go nowo wybranemu zarządowi Zgromadzenia Ogólnego Stowarzyszenia Europejskich Komitetów Olimpijskich (zwanego dalej: „EOC”) z Patrickiem Hickey na czele. Jednym z celów było poprawienie zmniejszającego się olimpijskiego dorobku medalowego państw europejskich. W dniu 30 maja 2019 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie organizacji III Igrzysk Europejskich Kraków 2023 (zwanymi dalej: „Igrzyskami”). W uchwale zadeklarowano poparcie dla zgłoszenia kandydatury Miasta Krakowa i Województwa Małopolskiego jako gospodarza Igrzysk. W dniu 22 czerwca 2019 r. – podczas nadzwyczajnego posiedzenia EOC w Mińsku – Miasto Kraków i Województwo Małopolskie otrzymały rolę gospodarza Igrzysk. Za kandydaturą jednogłośnie opowiedziały się narodowe komitety zrzeszone w EOC. W dniu 3 marca 2021 r. Marszałek Województwa Śląskiego wystosował do EOC list intencyjny, w którym zadeklarował szerokie zaangażowanie w organizację Igrzysk i wolę przystąpienia do roli organizatorów. EOC poparło deklarację w sprawie włączenia Regionu Śląskiego do organizacji Igrzysk i tym samym Województwo Śląskie dołączyło do organizatorów Igrzysk. W konsekwencji powyższego w dniach 21 czerwca – 2 lipca 2023 r. na terenie województw małopolskiego i śląskiego oraz Miasta Krakowa, będących gospodarzami Igrzysk, będzie rywalizowało około czterech tysięcy zawodników z 50 krajów europejskich. Będzie to w Polsce pierwsze tak duże wydarzenie sportowe od wystąpienia pandemii. Poza ewentualnymi sukcesami sportowymi Igrzyska będą się wiązać ze 2 wzmacnianiem polskiej marki na arenie europejskiej, co powinno stanowić bodziec dla rozwoju krajowej turystyki i inwestycji zagranicznych. Przez organizację Igrzysk Rzeczpospolita Polska może zyskać nie tylko wizerunek sprawnego, dobrze funkcjonującego państwa, ale też szansę na pokazanie najpiękniejszych zakątków kraju. Dzięki temu w różnych krajach na świecie zostanie zaprezentowana Polska, jej kultura, zabytki oraz sport. Wśród zaproszonych gości znajdują się również wysokiej rangi przedstawiciele administracji publicznej, członkowie EOC oraz wybitni sportowcy, Igrzyska to sztandarowa impreza sportowa rozgrywana co cztery lata z udziałem 50 reprezentacji krajów europejskich. Jest to wspaniałe narodowe święto sportu, okazja do podziwiania rywalizacji najlepszych zawodników Europy, w tym Polaków. Będzie to niezaprzeczalnie ogromna promocja Polski, a transmisja przez międzynarodowe stacje telewizyjne i przybycie zagranicznych gości nadadzą jej charakter globalny. Podczas pierwszej edycji Igrzysk wyprodukowano ponad 1000 godzin relacji telewizyjnych, które nadawano w 145 krajach. Podczas drugiej edycji

Igrzysk wyprodukowano ponad 4000 godzin relacji telewizyjnych, które nadawano w 196 krajach. Wielu zawodników, którzy wzięli udział w poprzednich edycjach Igrzysk, osiąga teraz znaczące sukcesy na arenach międzynarodowych i reprezentowało Polskę na igrzyskach w Tokio. [2]

Niniejsze opracowanie jest pierwszą na krajowym rynku wydawniczym pozycją zwartą dotyczącą materii ustawy. Nim przejdziemy do szczegółowych rozważań dotyczących ustawy, należy wskazać iż niniejszy akt prawny ma szczególny charakter, jest aktem jednorazowym odnoszącym się do wydarzenia faktycznego które niesie za sobą skutki formalno i materialno prawne, jak i które jest ściśle określone w czasie i miejscu, to oznacza że ustawodawca określił kres obowiązywania przepisów ustawy na 31 grudnia 2023 roku. Takie akty prawne które są przyjmowane w nauce prawa nazywają się spec-ustawami, jak zauważają dr hab. Zbigniew Bukowski z Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego i Szymon Raniszewski reprezentujący Towarzystwo Sieci Naukowej Prawa Sportowego jak również Uniwersytet Kazimierza Wielkiego „polskie przepisy odnoszące się do zasad przygotowywania i realizacji inwestycji uznaje się za nieefektywne [3] .

Z tego względu od lat przyjmowane są ustawy szczegółowe, które upraszczają mechanizmy inwestycyjne w stosunku do inwestycji zasadniczo publicznych. Noszą one nazwę spec-ustaw. Zalicza się do nich: 1) specustawę drogową – ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [4] , 2) specustawę kolejową – ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym [5] , 3) specustawę EURO 2012 – ustawę dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 [6] , 4) specustawę lotniskową – ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego [7], 5) specustawę o gazoporcie – ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu [8] , 6) pierwszą specustawę powodziową – ustawę z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. [9] , 7) specustawę przeciwpowodziową - ustawę z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych [10] , 8) drugą specustawę powodziową - ustawę z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi [11] , 9) specustawę atomową - ustawę z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących [12].

Taka mnogość specustaw budzi w doktrynie coraz większe negatywne komentarze, jako że wyjątek zmienia się w zasadę [13]. Kolejnymi ustawami które miały charakter jednorazowy była ustawa odnosząca się do Światowych Dni Młodzieży z 2016 roku oraz najbardziej aktualna związana z pomocą obywatelom Ukrainy który w wyniku działań zbrojnych i wybuchu pełnoskalowej wojny wywołanej przez Federację Rosyjską musieli uciekać ze swojego kraju. Niniejszy komentarz jest pierwszym na polskim rynku wydawniczym opracowaniem zwartym związanym z treścią normatywną ustawy. Art. 1 ustawy zawiera zakres podmiotowy ustawy. Należy podkreślić iż ust 2 zawiera odesłanie do tego iż ustawodawca określił zasady finansowania przedsięwzięć związanych z IE 2023. Ust 3. Zawiera wyłączenie przepis ustawy odnoszących się do przygotowania i realizacji inwestycji dotyczących dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad lub drogą spółkę specjalnego przeznaczenia.

***Art. 2. 1. Przedsięwzięcia mogą być przygotowywane i realizowane przez:***

***1) jednostkę samorządu terytorialnego,***

***2) organ administracji rządowej reprezentujący Skarb Państwa,***

***3) spółkę, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679),***

***4) państwową osobę prawną,***

***5) spółkę, o której mowa w art. 9 - zwane dalej "podmiotami realizującymi przedsięwzięcia".***

***2. Przedsięwzięcia mogą być przygotowywane i realizowane jako zadania własne jednostki samorządu terytorialnego albo jako zadania zlecone.***

Komentowany przepis zawiera wyszczególniony katalog podmiotów prawnych które mogą przygotowywać i realizować przedsięwzięcia związane z IE 2023. W katalogu tym jak widać nie zostały ujęte osoby fizyczne jak również osoby prawne które nie posiadają osobowości [14]. Jak już wiadomo IE 2023 odbędą się na terenie województwa Małopolskiego a głównym miastem w którym to zostaną rozegrane rywalizacje sportowe jest Kraków, dlatego też Miasto Kraków w celu usprawnienia i koordynacji działań związanych z IE 2023 powołało spółkę celową która odpowiada za prace organizacyjne związane z IE 2023 a jest nią Igrzyska Europejskie 2023 Sp. z o.o. jest spółką Województwa Małopolskiego oraz Gminy Miejskiej Kraków, z siedzibą przy ul. Życzkowskiego 20, 31-864 Kraków. Spółka pełni funkcję spółki celowej, o której mowa w art. 9 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 roku o

wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku (Dz.U. 2021. poz. 2389), powołana została w celu przygotowania i realizacji przedsięwzięć oraz wykonywania zadań związanych z organizacją III Igrzysk Europejskich Kraków, Małopolska 2023. Igrzyska Europejskie 2023 Sp. z o.o. działa na podstawie obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności:

- ustawy z dnia 2 grudnia 2021 roku o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku,
- ustawy Kodeks Spółek Handlowych z dnia 15 września 2000 roku,
- postanowień Aktu Założycielskiego Spółki Igrzyska Europejskie 2023 sp. z o.o.,
- uchwał Walnego Zgromadzenia,
- uchwał Rady Nadzorczej oraz uchwał i zarządzeń Zarządu [14].

Ust. 2 komentowanego artykułu zawiera możliwość iż Przedsięwzięcia związane z IE 2023 mogą być przygotowywane i realizowane jako zadania własne jednostki samorządu terytorialnego albo jako zadania zlecone.

***Art. 3. Przedsięwzięcia w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji dotyczących dróg publicznych są przygotowywane i realizowane zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 162).***

Ustawodawca odesłał w przypadku inwestycji związanych z realizacją dróg publicznych (budowa, przebudowa, modernizacja) do specustaw drogowej.

***Art. 4. Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1, są celami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344) i inwestycjami celu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 1846, 2185 i 2747).***

Komentowany artykuł zawiera podkreślenie iż przedsięwzięcia w zakresie projektowania, budowy, przebudowy lub remontu stadionów i innych obiektów budowlanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezbędnych do przeprowadzenia Igrzysk, są celami publicznymi [15].

## **2. Zarządzanie finansowaniem organizacji, przygotowania i realizacji przedsięwzięć**

Organizacja wydarzenia – w tym przypadku Igrzysk Europejskich to nie tylko działania widoczne dla kibiców, ale również aspekty zabezpieczające logistykę, pomiary czasu i odległości, wolontariat, projekty społeczne przed imprezą etc. Stąd też pozyskanie finansowania ze środków międzynarodowych na działania zapewniające trwałość/wykorzystanie efektów grantu po Igrzyskach Europejskich stanowi wzmocnienie idei organizacji międzynarodowych wydarzeń. Przykładem takiego finansowania jest pozyskanie przez Polski Komitet Olimpijski grantu o wartości 1 mln euro zatytułowanego *European Games 2023 - a model to enhance sport volunteering in Europe (EG 2023 – Volunteers)*, finansowanego w ramach programu Erasmus+ Large scale not-for-profit European sport event (okres realizacji projektu 01.03.2023-29.02.2024) [17]. Patrząc również z perspektywy dywersyfikacji partnerów/podmiotów współfinansujących przedsięwzięcie (piramida sponsorska), różnorodność instytucji, powoduje większą kontrolę w realizowanych działaniach. Co ciekawe, w tym przypadku (udziale sponsorów), kontrola zainwestowanych środków ma charakter mierzalnych wyników – czy to wzrost sprzedaży danych produktów (towarów i usług), czy wzrost rozpoznawalności liczonej m.in. poprzez wartość mediową [18], [19], [20].

***Art. 7. 1. Organizację Igrzysk oraz przygotowanie i realizację przedsięwzięć finansuje się w szczególności ze środków:***

- 1) budżetu państwa ustalonych w ustawach budżetowych;***
- 2) budżetów jednostek samorządu terytorialnego ustalonych w uchwałach budżetowych;***
- 3) pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi.***

***2. Podmioty realizujące przedsięwzięcia, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 3–5, mogą otrzymywać dotację celową na ich przygotowanie i realizację.***



*3. W latach 2022 i 2023 minister właściwy do spraw kultury fizycznej może udzielić spółce, o której mowa w art. 9, oraz podmiotom określonym w art. 2 ust. 1, wskazanym w programie, o którym mowa w ust. 6, dotacji celowej przeznaczonej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów organizacji Igrzysk lub przygotowanie i realizację przedsięwzięć.*

*3a. W latach 2022 i 2023 minister właściwy do spraw transportu może udzielić podmiotom określonym w art. 2 ust. 1, wskazanym w programie, o którym mowa w ust. 7, dotacji celowej przeznaczonej na przygotowanie i realizację przedsięwzięć.*

*4. Wydatków bieżących ponoszonych w latach 2021–2023 przez jednostki samorządu terytorialnego na organizację Igrzysk oraz przygotowanie i realizację przedsięwzięć nie uwzględnia się przy ustalaniu relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.).*

*5. Przy ustalaniu relacji, o której mowa w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w latach 2021–2023 do planowanych wydatków bieżących nie wlicza się wydatków na organizację Igrzysk oraz przygotowanie i realizację przedsięwzięć.*

*6. Minister właściwy do spraw kultury fizycznej może ogłosić program wsparcia przygotowania Igrzysk, w zakresie realizacji przedsięwzięć.*

*7. Minister właściwy do spraw transportu może ogłosić program wsparcia przygotowania Igrzysk, w zakresie realizacji przedsięwzięć.*

*Art. 8. Do dotacji celowych na przygotowanie i realizację przedsięwzięć przez jednostki samorządu terytorialnego nie stosuje się limitu kwoty dotacji, o którym mowa w art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.*

Przygotowanie do imprezy jaką są Igrzyska Europejskie (IE) wymaga wygospodarowania odpowiednich środków finansowych, dlatego Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku zawiera cały rozdział regulujący tę kwestię. W ocenie autora jest to kluczowy rozdział z punktu widzenia zarządzania imprezą jako taką, ale również jej kompleksowym przygotowaniem. Tytuł rozdziału II wskazuje, iż będziemy mieć tu do czynienia nie tylko z samym finansowaniem bezpośrednim (w całości) danego przedsięwzięcia, ale również z dofinansowaniem, czyli dodatką finansową do środków pieniężnych już posiadanych do wydania na cel związany z organizacją IE 2023.

### **Art. 7 ust. 1**

Ważnym jest, iż ustawa reguluje wyłącznie kwestie kosztów, które dotyczą organizacji Igrzysk jako takich oraz przygotowania i realizacji przedsięwzięć.

Te ostatnie są definiowane jako:

- 1) przedsięwzięcia w zakresie projektowania, budowy, przebudowy lub remontu stadionów i innych obiektów budowlanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezbędnych do przeprowadzenia IE,
- 2) inne przedsięwzięcia niezbędne do przeprowadzenia IE.

Tak naprawdę katalog zawarty w punkcie drugim jest ograniczony wyłącznie celem w postaci przeprowadzenia Igrzysk Europejskich 2023. Istota problemu zauważalna staje się w wyniku analizy pojęcia „przeprowadzenie” imprezy sportowej. Zgodnie z definicją słownikową „przeprowadzenie” oznacza „wykonanie jakiejś czynności, doprowadzenie do rozwiązania, zakończenia czegoś” [15]. Z tego wynika, że poprawa infrastruktury transportowej, budowa wielofunkcyjnych aren oraz infrastruktury hotelowej nie stanowi „innych przedsięwzięć” niezbędnych do przeprowadzenia Igrzysk Europejskich 2023. Wydaje się jednak, iż do innych przedsięwzięć można zaliczyć m.in. działania promocyjne, które mogą wpłynąć na wzrost atrakcyjności kraju jako sprawnego organizatora [16], a co za tym idzie przyciągnąć zainteresowanie mediów imprezą organizowaną na danym terenie [21]. O przyznaniu prawa do organizacji danego turnieju decyduje potencjał gospodarczy i gwarancje jakie zapewnia władza publiczna do sprawnego przeprowadzenia rozgrywek [22]. Na czas imprezy przygotowywane są przez międzynarodowe federacje sportowe określone wymogi środowiskowe, infrastrukturalne, logistyczne a nawet prawne, które powinien spełniać potencjalny organizator. Pierwotną fazą przygotowania do ewentualnej organizacji turnieju

jest faza aplikacji, podczas której potencjalny organizator przedstawia swoją wizję przeprowadzenia imprezy [23]. Już sama pierwotna możliwość organizacji turnieju może nastroić problemów finansowych, dlatego też w ustępie 1 komentowanego art. 7 zawarto katalog przykładowych źródeł finansowania przygotowania i realizacji przedsięwzięć. Katalog ten jest analogiczny jak w przypadku ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Na bazie ww. ustawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. akt: IV SA/Wa 1875/09, uznał iż, sposób finansowania przedsięwzięć związanych z organizacją mistrzostw EURO 2012 jest przykładowy, nie ma charakteru zamkniętego [24], analogicznie jest w przypadku źródeł finansowania przedsięwzięć związanych z organizacją i przygotowaniem IE 2023. Podstawowym źródłem finansowania tych ostatnich mogą być środki z budżetu państwa, które są ustalane rokrocznie w drodze ustawy budżetowej [25]. Ważne, aby kwoty te były brane pod uwagę również w ramach limitu wydatków na różnego rodzaju programy wieloletnie. Istotnym jest, iż sama ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku nie określa sposobu transferu tych środków. Wydaje się, że pod pewnymi warunkami mogą to być również dotacje celowe lub podmiotowe. Jak wskazuje D. Borek „zgodnie z art. 131 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [25] dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej” [26]. Kolejnym przykładowym źródłem finansowania są budżety jednostek samorządu terytorialnego ustalane w uchwałach budżetowych. Do wyłącznej właściwości rady gminy/rady powiatu/sejmiku województwa należy uchwalanie budżetu na danym terenie lokalnym, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Jedną z części budżetu może być określona kwota na wsparcie organizacji, przygotowania i realizacji przedsięwzięć na terenie lokalnym związanych z IE 2023.

Ostatnie z przykładowych źródeł finansowania to:

- a) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

W głównej mierze chodzi tutaj o środki z tzw. perspektywy finansowej na lata 2021-2027. Wśród programów, które w tym obszarze zostały ogłoszone na szczególne uznanie zasługują Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko będące formalnie następstwem prawnym dla Programu Infrastruktura i Środowisko [27]. Budżet całego programu wynosi

blisko 135 mld zł [27] i z punktu widzenia organizacji dużej imprezy sportowej może być niezwykle ważny, ponieważ dotyczy m.in. inwestycji transportowych w tym bezpiecznego i ekologicznego przewozu pasażerów [27].

- b) niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

Jak wskazuje D. Borek „przykładów programów, z których taka forma dofinansowania jest możliwa występuje co najmniej kilka. Do najpopularniejszych zaliczyć można fundusze szwajcarskie oraz fundusze norweskie i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).” [26] Fundusze szwajcarskie były przyznawane na podstawie umowy ramowej zawartej pomiędzy rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Szwajcarską Radą Federalną o wdrażaniu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w celu zmniejszenia różnic społeczno-gospodarczych w obrębie rozszerzonej Unii Europejskiej, podpisanej w Bernie w dniu 20 grudnia 2007 r. [28] Fundusze norweskie są z kolei obecnie wypłacane i zostały określone w Regulacjach wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021 (perspektywa została przedłużona na czas po upływie 2021 r.) przyjętych przez Norweskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych w dniu 23 września 2016 r. zgodnie z art. 10 ust. 5 Umowy pomiędzy Królestwem Norwegii a Unią Europejską w sprawie Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021 [29]. Natomiast współpraca finansowa z EOG jest także kontynuowana i unormowana w Regulacjach w sprawie wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) na lata 2014-2021, przyjętych przez Komitet Mechanizmu Finansowego EOG w dniu 8 września 2016 r. zgodnie z art. 10 ust. 5 Protokołu 38c do Umowy o EOG, i zatwierdzonych przez Stały Komitet Państw EFTA w dniu 22 września 2016 r. [30]

- c) inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi.

Katalog zawarty w literze c jest na tyle szeroki, iż nie będzie podlegał rozbudowanej analizie w ramach niniejszych rozważań. Nie ma przeszkód prawnych, aby wśród tych źródeł finansowania znalazły się m.in. darowizny, spadki czy zapisy. Sam fakt zawarcia katalogu otwartego poprzez wskazanie tzw. innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi daje możliwość zakwalifikowania wielu różnych źródeł mających swoje pochodzenie z poza granic RP.

## **Art. 7 ust. 2**

Komentowany ust. 2 rzeczonego art. 7 określa fakultatywną formę dofinansowania przedsięwzięć dot. IE 2023 w postaci dotacji celowej na przygotowanie i realizację tego przedsięwzięcia. Podmioty, które mogą w ten sposób zostać dokapitalizowane to realizujące przedsięwzięcia, jednostki o których mowa w regulacji ustawowej. Katalog tego typu jednostek jest ograniczony i dotyczy:

- 1) jednostek samorządu terytorialnego – gmin, powiatów, województw;
- 2) spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Te ostatnie mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek;
- 3) państwowych osób prawnych (jedną z kluczowych dla tematu promocji Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie przy okazji IE 2023 może być Polska Organizacja Turystyczna);
- 4) Spółki Igrzyska Europejskie 2023 sp. z o.o. powołanej w celu przygotowania i realizacji przedsięwzięć oraz wykonywania zadań związanych z organizacją IE 2023.

Dotacje celowe są środkami, które mogą być przeznaczone m.in. na finansowanie lub dofinansowanie ustawowo określonych zadań, w tym kosztów realizacji inwestycji, czy realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich [26]. Szczególnie ważne mogą okazać się dotacje celowe dla Spółki Igrzyska Europejskie 2023 sp. z o.o. która może również wykonywać zadania z zakresu koordynowania i kontroli przygotowania i realizacji przedsięwzięć oraz innych przygotowań do Igrzysk Europejskich 2023. Kapitał zakładowy spółki celowej wynosi 46 000 000 zł [31].

## **Art. 7 ust. 3**

Kolejna z komentowanych jednostek redakcyjnych wskazuje, iż w latach 2022 - 2023 minister właściwy do spraw kultury fizycznej może udzielić Spółce Igrzyska Europejskie 2023 sp. z o.o. oraz jednostkom samorządu terytorialnego wskazanym w programie wsparcia przygotowania Igrzysk, w zakresie realizacji przedsięwzięć dotacje celową przeznaczoną na finansowanie lub dofinansowanie kosztów organizacji Igrzysk lub przygotowanie i realizację przedsięwzięć. W szczególności wsparcie może być udzielone w ramach programu wieloletniego. Przykładów takich programów jest jednak niewiele, ponieważ wymagają one długiej ścieżki uzgodnień międzyresortowych, konsultacji, a następnie akceptacji całej Rady

Ministrów. Jednym z przykładów może być Program „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku”, zatwierdzony 16 stycznia 2018 r. uchwałą nr 7/2018 przez Radę Ministrów, który ustanawia ramy finansowe oraz warunki realizacji zamierzeń państwa w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową [32]. W zakresie realizacji przedsięwzięć związanych z IE 2023 sytuacja jest jednak prostsza, gdyż ich lista została określona w załączniku do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2022 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć III Igrzysk Europejskich w 2023 roku (Dz. U. 2022 r. poz. 145). Dlatego też wsparcie tych inwestycji nie wymaga przyjmowania programu wieloletniego, biorąc powyższe pod uwagę opracowany został Program wsparcia przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 r. w zakresie realizacji inwestycji sportowych [33]. Celem dotacji udzielanych na podstawie programu jest wsparcie realizacji przedsięwzięć, dotyczących zadań inwestycyjnych w obszarze infrastruktury sportowej, niezbędnej do prawidłowego przeprowadzenia III Igrzysk Europejskich w 2023 r. [31] Wysokość środków finansowych, przeznaczonych na dotacje w ramach Programu wynosi 250 mln zł [33].

#### **Art. 7 ust. 3a**

Dodany w drodze ustawy z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku ust. 3a określa możliwość udzielenia jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowej przeznaczonej na przygotowanie i realizację przedsięwzięć transportowych. Na bazie wskazanej nowelizacji Minister Infrastruktury ogłosił Program wsparcia przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 r. w zakresie inwestycji infrastrukturalnych. Celem Programu jest umożliwienie efektywnego działania przede wszystkim miasta Kraków (jednostki samorządu terytorialnego – gminy miejskiej Kraków) w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych niezbędnych dla organizacji III Igrzysk Europejskich w 2023 roku [32]. Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa w zakresie przedsięwzięć infrastrukturalnych będący skutkiem finansowym programu wynosi 350 mln zł [32]. Wykaz przedsięwzięć, które mogą być finansowane w drodze dotacji zawiera załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2022 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć III Igrzysk Europejskich w 2023 roku [35]. Warto również wskazać, iż brzmienie ust. 3a należy czytać łącznie z ust. 7 statuującym podstawę ogłoszenia przez Ministra właściwego do spraw transportu programu wsparcia przygotowania Igrzysk, w zakresie realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych [36].

#### **Art. 7 ust. 4-5**

Wydatków bieżących ponoszonych w latach 2021–2023 przez jednostki samorządu terytorialnego na organizację oraz przygotowanie i realizację przedsięwzięć związanych z IE 2023 nie uwzględnia się przy ustalaniu relacji kwot budżetowych, stanowiących tzw. regułę wydatkową wyrażoną jako równoważenie budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących [37]. Co do zasady każda jednostka samorządu terytorialnego musi przestrzegać reżimu polegającego na równoważeniu wydatków bieżących wolnymi środkami. Zgodnie z art. 242 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące byłyby wyższe niż planowane dochody [38].

Ponadto na podstawie art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych do planowanych dochodów bieżących budżetu należy obliczyć średnią arytmetyczną z ostatnich siedmiu lat relacji dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, co określa się odpowiednim wzorem matematycznym. Przepis art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ma więc walor normy technicznej, ale jednocześnie pozwala bardzo precyzyjnie określić relację kwotową, w stosunku do której określa się też odpowiednie konsekwencje prawne. Opisane rozwiązanie legislacyjne z ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku jest więc korzystne dla jednostek samorządu terytorialnego, pozwala na wyłączenie środków uzyskanych na realizację przedsięwzięć dot. IE 2023 oraz wydatków z tym związanych z tzw. reguły finansowej art. 242 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [38]. Konsekwencją tej zmiany jest też brak uwzględnienia ww. środków we wzorze matematycznym z art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

#### **Art. 7 ust. 6**

Fakultatywną aktywność ministra właściwego ds. kultury fizycznej w obszarze ogłoszenia odpowiedniego programu wsparcia przedsięwzięć należy omawiać łącznie z art. 7 ust. 2 niniejszej ustawy. Podstawa prawna ogłoszenia konkursu opiera się o te dwie jednostki redakcyjne. W ramach programu udzielane są dotacje podmiotom (inwestorom) odpowiedzialnym za przygotowanie i realizację inwestycji sportowych, wskazanych w załączniku do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2022 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć III Igrzysk Europejskich w 2023 roku (Dz. U. 2022 r., poz. 145). Program nie

ma zastosowania do innych inwestycji. Dokładne dane w zakresie programu, zostały przedstawione w części dotyczącej art. 7 ust. 2, tam odsyłam wszystkich zainteresowanych szerszym zgłębieniem tematu Programu Ministra Sportu i Turystyki dot. wsparcia przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 r. w zakresie realizacji inwestycji sportowych.

#### **Art. 7 ust. 7**

Analogiczny w zasadzie co poprzednio omówiony przepis zawarty w art. 7 ust. 6 dotyczy ministra właściwego do spraw transportu. Ten ostatni może ogłosić program wsparcia przygotowania Igrzysk, w zakresie realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych. Program ten był już omawiany przy okazji przytaczanego art. 7 ust. 3a. Ważne, iż dla przedsięwzięć objętych współfinansowaniem w ramach programu prowadzone muszą być działania informacyjne i promocyjne. Przez przekaz informacyjno-promocyjny należy rozumieć komunikację prowadzoną w radio, telewizji, Internecie, w tym w ramach mediów społecznościowych oraz w prasie drukowanej. Informowanie ma dotyczyć kwoty wsparcia, wskazania podmiotu udzielającego dotacji oraz identyfikacji graficznej w postaci barwy i godła Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku szerszego zainteresowania zapisami programu dotacyjnego odsyłam do omówienia zawartego przy art. 7 ust. 3a oraz bezpośrednio do treści Programu Ministra Infrastruktury dot. wsparcia przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 r. w zakresie inwestycji.

#### **Art. 8**

Art. 8 to odrębna jednostka redakcyjna, która określa wyłączenie limitu kwotowego określonego na gruncie Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Udzielanie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego określają przepisy szczególne na gruncie ustaw prawa materialnego. Co do zasady kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80 % kosztów realizacji zadania, ta zasada jest jednak wyłączana w drodze omawianego art. 8 Ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku. Programy, które były omawiane w ramach niniejszego podrozdziału wskazały, iż dotacje mogą wynieść do 90% kosztów całkowitych inwestycji. Pozostałe 10% wartości przedsięwzięcia to wymagany wkład własny. Należy zatem mieć na uwadze, iż przedmiotowe regulacje wyłączeniowe pozwoliły na dowolne kształtowanie udziału własnego w inwestycji w drodze programów ogłaszanych na podstawie Ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu



przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku. Dotacje celowe muszą być wykorzystane i rozliczane w zgodzie z:

1) ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305, z późn. zm.);

2) rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579).

Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych powinna zakończyć się do dnia 31 maja 2023 r., przy czym dopuszcza się oddanie przedsięwzięcia do ruchu na zasadach przejezdności określonych w odrębnych przepisach. Z kolei inwestycje sportowe, wymaga się aby zakończyły się w terminie gwarantującym prawidłowe przeprowadzenie III Igrzysk Europejskich w 2023 r.

### **3. Zarządzanie spółką celową IE2023**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przybliżenie zagadnienia spółki celowej, jako podmiotu, który będzie miał prawo realizować przedsięwzięcia związane z przygotowaniem wydarzenia Igrzysk Europejskich 2023 w Krakowie.

Na wstępie zaznaczyć należy, że mowa jest o spółce celowej, która może zostać powołana przez Województwo Małopolskie w celu przygotowania i realizacji przedsięwzięć oraz wykonywania zadań związanych z organizacją Igrzysk. Poświęcenie jej miejsca w bazowym akcie regulującym działania zmierzające do prawidłowego zorganizowania Igrzysk Europejskich tj. specustawie uchwalonej w grudniu 2021 świadczy bezsprzecznie, że ustawodawca postawił spółkę celową jako beneficjenta przepisów, tuż obok państwowych osób prawnych czy jednostek samorządu terytorialnego.

#### **a) Charakter prawny spółki celowej**

Źródłem spółki celowej (z ang. *Special Purpose Vehicle*, „SPV”), definiowanej również naprzemiennie jako spółka specjalnego przeznaczenia (ang. *Special Purpose Entity*, „SPE”) jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej [37]. Definicja tam ujęta, pozwala nam przesądzić o podstawowym zamyśle jej utworzenia, tj. „w określonym, wąskim lub czasowo ograniczonym celu oraz aby wykluczyć

*ryzyko finansowe, szczególny sposób opodatkowania lub ryzyko związane z nadzorem*” [39]. Właśnie za taki cel należy uznać ujęte w art. 9 ust. 1 przygotowanie i realizację przedsięwzięć oraz wykonywanie zadań związanych z organizacją Igrzysk jak i wykonywanie zadań z zakresu koordynowania i kontroli przygotowania i realizacji przedsięwzięć oraz innych przygotowań do Igrzysk. O ile w modelu europejskim spółki celowe występują raczej w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek komandytowych, o tyle, w polskich warunkach prawnych tworzenie spółki celowej postrzega się przez pryzmat charakteru prawnego spółek kapitałowych, tj. spółki z o.o. lub spółki akcyjnej. Z punktu widzenia stosunków korporacyjnych czy chociażby wysokości kapitału zakładowego, przypisanego w ustawie do spółki celowej (minimum 3 mln zł), wydaje się to właściwe.

#### **b) Przesłanki „celowości” spółki**

Specyficzne w polskim reżimie prawnym *sui generis* dedykowanej w ustawie dot. organizacji Igrzysk Europejskich w 2023 roku spółki celowej, reguluje w opinii autora art. 11 i 12 ustawy. *Primo*, ww. przepisy wskazują bowiem w drodze negatywnej przesłanki, iż podstawową *essentialia negotii* spółki celowej, jest prowadzenie działalności związanej z organizacją Igrzysk, przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć oraz koordynacją i kontrolą, które reguluje art. 9 ust.2. *Secundo* musi to być spółka nierestrukturyzowalna oraz spółka, wobec której ustawa zakazuje ogłoszenia upadłości. *Tertio*, po wykonaniu przypisanych zadań służących prawidłowemu przygotowaniu imprezy sportowej (Igrzysk Europejskich), lub wbrew postawionemu celowi czyli przy niewykonywaniu lub nienależytym wykonywaniu zadań powierzonych spółce, ulega ona rozwiązaniu. Powyższe potęguje zatem charakter „specjalnego przeznaczenia”.

#### **c) Organy korporacyjne spółki celowej**

Rozszerzając niejako tematykę formy prawnej funkcjonowania spółki celowej, niezbędne jest wskazanie na art. 10 ustawy. W ustępie pierwszym stanowi ona o liczbie osób wchodzących w skład Zarządu. Mowa jest o „nie więcej niż” czterech członkach. Liczbę ową należy określić jako maksymalną, przy czym brak jest ustawowego wskazania do liczby minimalnej. Biorąc pod uwagę brak regulacji w tym zakresie oraz przepisy ogólne prawa handlowego, wysnuć można wniosek, że może to być nawet zarząd jednoosobowy. Argumentację w podejściu wzmacnia także art. 14 ustawy, stanowiąc klauzulę do stosowania przepisów Kodeksu Spółek handlowych w razie spraw nieuregulowanych.

Ciekawa natomiast - głównie z punktu widzenia zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa - wydaje się konstrukcja składu Rady Nadzorczej. Sztuczne określenie w art. 10 ust. 2 siedmiu osób oparte jest na potrzebie ujęcia jako szerokie grono podmiotów uprawnionych z punktu widzenia *dominimum* nadzoru właścicielskiego, do wskazania przedstawiciela w Radzie Nadzorczej (2 osoby wskazane przez ministra właściwego do spraw sportu, 2 osoby wskazane przez Województwo Małopolskie, po 1 osobie wskazanej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra do spraw aktywów państwowych oraz 1 osoba wskazana przez Prezydenta Miasta Krakowa). Powyższe nasuwa jeszcze jeden wniosek, świadczący o specjalnym charakterze, specjalnym przeznaczeniu spółki oraz konstrukcji opartej na wielu formach prawnych. Skład Rady Nadzorczej skłania do wniosku o mieszanym charakterze spółki, jeśli chodzi o uprawnienia właścicielskie nadzorczy. Dostrzegalny jest zarówno komunalny charakter spółki, jak i element charakterystyczny dla nadzoru właścicielskiego spółek Skarbu Państwa.

**d) Spółka celowa Igrzysk Europejskich na tle innych spółek celowych, których źródłem jest specustawa**

Przy konstrukcji prawnej spółki celowej stanowiącej przedmiot niniejszego opracowania, w znacznej mierze oparto się na doświadczeniach z organizacji turnieju finałowego EURO 2012 oraz tworzonych na tę okoliczność przepisów. Najszerszy zakres zadań realizowanych przez spółkę celową PL 2012 utworzoną na podstawie ustawy dnia z 7 września 2007 r. *o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012*. Tym samym najbardziej reprezentatywny do porównania ze spółką celową, o której mowa w ustawie o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku, wydaje się właśnie opis realizacji zadań spółki celowej PL 2012.

Podstawę prawną dla spółki celowej w tym przypadku stanowił art. 7 ustawy z dnia 7 września 2007 r. *o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012*. W myśl tej ustawy, spółki celowe mogły być tworzone przez Skarb Państwa, województwo śląskie i 5 miast gospodarzy EURO 2012 w celu przygotowania i wykonania przedsięwzięć Euro 2012, a także koordynacji i kontroli przygotowywania lub wykonywania przedsięwzięć Euro 2012. Zgodnie z art. 6 ww. ustawy minister właściwy do spraw kultury fizycznej przedstawia sprawozdanie z realizacji przedsięwzięć Euro 2012 Radzie Ministrów dwa razy w roku i Sejmowi raz w roku. Przykładowo na podstawie tego przepisu zostało sporządzone „Sprawozdanie z realizacji przedsięwzięć euro 2012 oraz z wykonanych działań dotyczących realizacji przygotowań polski do finałowego turnieju

Mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012 (styczeń – listopad 2012 r.)”. W odniesieniu do spółek celowych to Sprawozdanie w najszerszym zakresie odnosi się do spółki celowej PL.2012 (jako utworzonej przez Skarb Państwa). Na podstawie Sprawozdania którego okres sprawozdawczy optował w samo wydarzenie – turniej, spółka celowa PL.2012 zajmowała się w szczególności: koordynacją przygotowań i zarządzaniem UEFA EURO 2012 po stronie publicznej, opracowaniem Mapy Drogowej, tj. kompleksowego oraz zintegrowanego planu pt. „Długoterminowy harmonogram działań Spółki PL.2012 (Mapa Drogowa) na okres 2008 – 2012”, składającego się z 8 szczegółowych programów: stworzeniem we współpracy i w uzgodnieniu ze wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w przeprowadzenie operacji turniejowej koncepcji operacyjnej organizacji imprezy CONOPs (z ang. „Concept of Operations”), w tym wyznaczeniem jakościowych wskaźników obsługi gości Turnieju w przestrzeni publicznej, sposobu ich monitorowania (tzw. KPI), identyfikacją kluczowych ryzyk związanych z przeprowadzeniem operacji turniejowej oraz standardów zarządzania nimi, opracowaniem dwóch szczegółowych planów operacyjnych wskazanych CONOPs „Krajowy Plan koordynacji i współdziałania organów, inspekcji, służb administracji publicznej oraz tymczasowych struktur koordynacyjno-zarządczych podczas Finałowego Turnieju UEFA EURO 2012” oraz „Plan operacyjny Krajowego Sztabu Operacyjnego systematyzujące procesy organizacji współdziałania w zarządzaniu operacją turniejową w Polsce w trakcie Turnieju UEFA EURO 2012, weryfikacją szczegółowych planów operacyjnych tworzonych przez pozostałe podmioty wskazane w „CONOPs”, przeprowadzeniem warsztatów z interesariuszami w celu integracji 114 planów operacyjnych powstałych na podstawie CONOPs, współpracą z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa przy testowaniu zintegrowanego funkcjonowania wypracowanych rozwiązań oraz planów w szczególności podczas zintegrowanych symulacji i ćwiczeń LIBERO II, koordynacją współpracy operacyjnej pomiędzy interesariuszami, włączając w to aktywnie działające struktury powołane specjalnie w ramach przygotowań do Turnieju, tj. fora lotniskowe, grupę transportową czy też Komitet ds. Bezpieczeństwa Euro 2012 oraz Komitet ds. Koordynacji Organizacji Turnieju, wdrożeniem metodologii oraz narzędzi zarządzania projektowego (Project Portfolio Management System – PPM), z którego korzystały zaangażowane podmioty strony publicznej, zaprojektowaniem i wdrożeniem systemu Euromaster, którego zadaniem było dostarczanie czytelnych i aktualnych informacji na temat bieżącej sytuacji w danym obszarze dla wszystkich interesariuszy publicznych, koordynacją wolontariatu miast gospodarzy, utworzeniem we współpracy z europejską federacją kibiców Football Supporters Europe tzw. Ambasad Kibica (punktów informacyjnych dla kibiców), uruchomieniem

internetowego przewodnika Polish Guide zapewniającego dostęp dla kibiców do wszystkich najważniejszych i praktycznych informacji, organizacją Akademia Euro w ramach której uczestnicy (gastronomia, turystyka, ochrona zdrowia) podnosili swoje kwalifikacje w zakresie znajomości języka angielskiego oraz wiedzy z profesjonalnej obsługi klienta, różnic międzykulturowych i atrakcji turystycznych regionu, stworzeniem i uzgodnieniem z operatorami telefonii komórkowej oraz Urzędem Komunikacji Elektronicznej metodyki badania i wskaźnikami dostępności usług telekomunikacyjnych w warunkach imprezy masowej, współpraca z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie wytypowania najważniejszych tras dojazdowych na imprezy oraz stworzeniem kalendarza realizacji inwestycji w tym zakresie i inne.

Mając powyższe na uwadze, zauważyć należy mimo przypisanych podobnych celów, dużo szersze spektrum zadań i obowiązków spółki celowej dedykowanej do turnieju Euro2012.

Zaznaczenia wymaga, że chociaż ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku w art. 9 przewiduje, że w celu przygotowania i realizacji przedsięwzięć oraz wykonywania zadań związanych z organizacją Igrzysk Europejskich Województwo Małopolskie może, na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 547 i 583), utworzyć spółkę celową, to jednak możliwości powołania innych spółek celowych ustawa o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku już nie przewiduje.

Istotą różnic wydaje się także pewien mandat prawny, jakim posługuje się ustawodawca przy spółce celowej w specustawie dotyczącej Igrzysk Europejskich. Katalog obowiązków prawnych, nie jest bowiem tak szczegółowo określony przepisami ustawy, jak w przypadku ww. spółki celowej PL2012. Czy to oznacza, że spółka celowa mająca swoją podstawę w art. 9-14 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 roku o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku nie została wyposażona w odpowiedni zbiór kompetencji? Otóż nie. Ustawodawca oprócz kwestii korporacyjnych i ustawowego określenia charakteru prawnego spółki celowej, postawił bardziej na model minimalizujący szczegółowy zakres obowiązków i przypisanych czynności spółki, ograniczając go do minimum tj. obowiązków polegających na wykonywaniu zadań inwestora i nadzoru inwestorskiego (art. 13 ustawy).

#### **e) Spółka celowa jako inwestor – czyli podstawowe zadanie ustawowe**

Art. 13 ust. 1 stanowi, że spółka celowa wykonuje w szczególności zadania inwestora i zadania nadzoru inwestorskiego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo

budowlane. Jest to więc pierwsze skonkretyzowane, a zarazem najważniejsze zadanie jako głównego beneficjenta przepisów dot. Igrzysk Europejskich i podmiotu bezpośrednio zaangażowanego. Katalog zadań ujęty w tej jednostce redakcyjnej ustawy, jest katalogiem otwartym. Tym niemniej, mowa jest o pozyskiwaniu i przygotowywaniu dokumentacji wymaganej do złożenia wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029, 1260 i 1261), decyzji o pozwoleniu na budowę oraz innych decyzji wymaganych odrębnymi przepisami do przygotowania lub realizacji przedsięwzięć, występowaniu z wnioskami o wydanie decyzji czy uczestnictwie w odpowiednich postępowaniach. Ponadto zobowiązuje się spółkę celową do szerokiej dyspozycji na cele budowlane nieruchomościami w celu przygotowania lub realizacji przedsięwzięć, czy wykonywania innych czynności związanych bezpośrednio z przygotowaniem lub realizacją przedsięwzięć.

#### **4. Podsumowanie**

Mimo wielu podobieństw i oparciu struktury spółki celowej na analogicznych, ustawowych przypadkach nasuwa się wniosek, iż spółka przypisana przez ustawodawcę do przygotowania wydarzenia Igrzysk Europejskich 2023 w Krakowie, jest tworem mniej sformalizowanym. Wystarczający wydaje się jednak mandat o realizacji jej podstawowych zadań i założeń, a określając jako skąpy- katalog przepisów poświęconych jej w ustawie z dnia 2 grudnia 2021 roku *o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku*, przy zachowaniu pewnych „konwenansów prawnych” spółki celowej, daje większą swobodę działania jako podmiotu prawa handlowego w gospodarce wolnorynkowej.

Biorąc pod uwagę zasady efektywnego zarządzania wydarzeniem jakim są IE 2023 powołanie spółki celowej było rozwiązaniem wskazanym. Należy pozytywnie ocenić zaproponowane regulacje dotyczące finansowania przedsięwzięć i prowadzenia prac w obszarze rozwoju infrastruktury sportowej.

#### **Bibliografia:**

[1] Mazorenko O. V. Tomanek, M., (2020) Ukraine and Poland event industry profiles: features of national cultures / O. V. Mazorenko, Mateusz Tomanek. // *Ekonomichnyy*

rozvytok i spadshchyna Semena Kuznetsyia : materialy V naukovo-prakt. konf., 26–27 lyst. 2020 r. tezy dopovidey,– Odesa : «Hel'vetyka», s. 214–215

[2] Uzasadnienie do ustawy IE 2023 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3A68870C4C7F409CC12587840045EF05/%24File/1727.pdf> str 1-2.

[3] Z. Bukowski, Sz. Raniszewski Prawne uwarunkowania organizacji imprez sportowych w Polsce (w:) Osoba - sport, wychowanie, zdrowie red. H.Zukowska, A.Kostencka, M.Klimczyk, K.Buśko, R. Muszkieta Bydgoszcz 2015 str 66-67

[4] Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

[5] Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.

[6] Ustawa dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

[7] Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego.

[8] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.

[9] Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.

[10] Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

[11] Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi.

[12] Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.

[13] M. Kamiński, Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych (w:) Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego: publiczne prawo rzeczowe, red. I.Niżyk-Dobosz, Warszawa 2012, s. 280.

- [14] <https://bip.malopolska.pl/ie2023,m,409622,strona-tytulowa.html>
- [15] <https://sjp.pwn.pl/slowniki/przeprowadzenie.html>
- [16] J. Zyśko, Procesy prywatyzacji instytucji sportowo-rekreacyjnych, (w:) Kongres Sportu Polskiego, materiały kongresowe UKFiT, Grucza R., Sozański H. (red.), Spała 1998; s. 411-417.
- [17] <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/project-details/43353764/101128433/ERASMUS2027>
- [18] Kloc, M., Tomanek, M., & Cieśliński, W. (2020). Social media and the value of contracts based on the example of the NBA. *Journal of Physical Education and Sport*, vol. 20, art 416, pp. 3063-3069
- [19] Tomanek, M. (2019) Zarządzanie jakością w klubie sportowym, Wyd. UMK.
- [20] Cieśliński, W., Tomanek, M., (2022), Digital Models of Business Excellence Based on the Example of Sports Organizations, *Digital Business Models in Sport*, Routledge
- [21] M. Gębarowski Sport jako element działań promocyjnych polskich miast, (w:) Marketing przyszłości – Trendy. Strategie. Instrumenty. Partnerstwo i komunikacja w regionie, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 596(2010), s. 337-345.
- [22] K. Wierzbowski, Zaczęło się od oferty, (w:) K. Krupa (red.), *Dziedzictwo EURO 2012*, s. 50.
- [23] A. Giza-Poleszczuk, „Efekt Polski” po Euro 2012 jest społeczny (w:) *Dziedzictwo EURO 2012* red. K. Krupa, Warszawa 2013, s. 29.
- [24] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. akt: IV SA/Wa 1875/09.
- [25] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
- [26] D. Borek, Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej – Komentarz, Radom 2019.
- [27].<https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/fundusze-europejskie-na-infrastruktura-klimat-srodowisko-1/>
- [28] Umowa ramowa zawarta pomiędzy rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Szwajcarską Radą Federalną o wdrażaniu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w celu



zmniejszenia różnic społeczno-gospodarczych w obrębie rozszerzonej Unii Europejskiej, podpisana w Bernie w dniu 20 grudnia 2007 r.

[29] Umowy pomiędzy Królestwem Norwegii a Unią Europejską w sprawie Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021.

[30].<https://www.eog.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-funduszach/prawo-i-wzory-dokumentow/regulacje-w-sprawie-wdrazania-fundusz>

[31] <https://ekrs.ms.gov.pl/web/wyszukiwarka-krs/strona-glowna/index.html>

[32].<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/pomoc-w-zakresie-finansowania-kosztow-zarzadzania-infrastruktura-kolejowa-w-tym-jej-utrzymania-i-remontow-do-2023-roku>

[33].<https://www.gov.pl/web/sport/program-wsparcia-przygotowania-iii-igrzysk-europejskich-w-2023-r-w-zakresie-realizacji-inwestycji-sportowych>

[34].<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/pomoc-w-zakresie-finansowania-kosztow-zarzadzania-infrastruktura-kolejowa-w-tym-jej-utrzymania-i-remontow-do-2023-roku>

[35].<https://gov.legalis.pl/poluzowana-regula-wydatkowa-z-art-242-ustawy-o-finansach-publicznych-na-lata-2023-2025/>

[36].<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/350-mln-zlotych-na-inwestycje-w-ramach-programu-wsparcia-przygotowan-iii-igrzysk-europejskich>

[37] <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/finanse-publiczne-17569559/art-242>

[38].<https://gov.legalis.pl/poluzowana-regula-wydatkowa-z-art-242-ustawy-o-finansach-publicznych-na-lata-2023-2025/>

[39] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej.