

MICHAŁ ZAWADA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
zawadamichal01@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9892-396X

Gospodarka finansowa Polskiej Agencji Antydopingowej – wybrane aspekty

**Financial management of the Polish Anti-Doping Agency –
selected aspects**

Streszczenie. Na podstawie ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zwalczaniu dopingu w sporcie, zniesiono – działającą od 1988 r. – Komisję do spraw Zwalczania Dopingu w Sporcie, która była poprzednio głównym organem walki z dopingiem w sporcie, i zastąpiono ją Polską Agencją Antydopingową (w skrócie: POLADA). W artykule zostały przedstawione, na podstawie wspomnianej ustawy i innych aktów prawnych oraz literatury, aspekty gospodarki finansowej tego organu, skupiając się przy tym na jego przychodach i funduszach własnych, a w szczególności na kwestii prowadzenia działalności gospodarczej przez podmiot publiczny. Ponadto przeprowadzono rozważania w kontekście wydatków tego organu oraz jego planu finansowego i działalności sprawozdawczej, kończąc na uwagach *de lege ferenda*. Stanowiło to jednocześnie cel niniejszej pracy. Dodatkowo porównano polskie regulacje w zakresie gospodarki finansowej krajowej agencji antydopingowej do rozwiązań wdrożonych w Niemczech, Stanach Zjed-

noczonych i Australii, skupiając się w szczególności na pierwszym z państw. Zastosowano w opracowaniu metodę dogmatyczno-prawną oraz prawnoporównawczą.

Słowa kluczowe: gospodarka finansowa; państwowa osoba prawna; sektor publiczny; POLADA; antydoping.

Abstract. The Act of 21 April 2017 on combating doping in sport, annulled the Commission for Combating Doping in Sport, which was – since 1988 – the main body combating doping in sport, and has been replaced by the Polish Anti-Doping Agency (abbreviated as POLADA). This article presents, on the basis of the aforementioned Act and other legal acts, as well as literature, aspects regulating a financial management of this body, focusing on its revenues and own funds, in particular on the issue of the public entity's business activities. In addition, reference will be made to the Agency's expenses and its financial plan and reporting activities. The text concludes with *de lege ferenda* considerations. This was also the aim of this article. In addition, the text compares Polish regulations on the financial management of the national anti-doping agency with solutions implemented in Germany, the United States of America, and Australia with a particular focus on the first of these countries. A dogmatic-legal method and comparative law method were used in the study.

Keywords: financial management; state legal person; public sector; POLADA; anti-doping.

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zwalczaniu dopingu w sporcie¹ została utworzona Polska Agencja Antydopingowa (dalej również jako: Agencja, POLADA) jako organ szczebla państwowego mający na celu przeciwdziałanie stosowaniu środków dopingowych przez sportowców w polskim sporcie wyczynowym. W myśl art. 4 ust. 1 u.z.d.s. jest ona państwową osobą prawną, a więc należy do podmiotów sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finan-

¹ Ustawa z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zwalczaniu dopingu w sporcie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1258 ze zm., dalej: u.z.d.s., ustawa antydopingowa).

sach publicznych²). Jest zatem jedną z jednostek finansowanych ze środków publicznych oraz korzystających z majątku publicznego, które wykonują zadania publiczne na zasadach niekomercyjnych, realizując przy tym cele publiczne i społeczne. W przypadku POLAD-y zostały one uregulowane we wspomnianej ustawie antydopingowej, na podstawie której organ ten został utworzony.

Pomimo tego, że Polska Agencja Antydopingowa wydaje się spełniać warunki funkcjonowania jako agencja wykonawcza z art. 18 u.f.p., gdyż została utworzona na podstawie odrębnej ustawy, jest państwową osobą prawną, a na dodatek ma w swojej nazwie człon „agencja”, to jednak nie funkcjonuje ona w takiej formie. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, nazewnictwo podmiotu nawiązuje do przyjętej w środowisku międzynarodowym nomenklatury dla podmiotów zwalczających doping w sporcie. Ustawodawca podaje jako przykład koordynatora światowego programu zwalczania dopingu w sporcie – Światową Agencję Antydopingową (WADA), a na płaszczyźnie krajowej narodowe agencje antydopingowe, jak np. Agencja Antydopingowa Stanów Zjednoczonych („US Anti-Doping Agency”) (USADA)³. Dlatego też wobec POLAD-y stosuje się art. 30 u.f.p., według którego, a konkretnie ust. 2 i 3, podstawą jej gospodarki finansowej jest plan finansowy. Jest on sporządzany zgodnie z ustawami o jej utworzeniu, z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych. Projekty tych planów są natomiast przekazywane Ministrowi Finansów w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej (art. 30 ust. 4 u.f.p.).

Celem artykułu jest gruntowne przedstawienie i omówienie zagadnień dotyczących gospodarki finansowej Polskiej Agencji Antydopingowej, skupiając się przy tym w szczególności na rozdziale 4 ustawy antydopingowej. Ustawodawca zawarł tam bowiem przepisy o przychodach i funduszach własnych POLAD-y, w ramach których autor skupi się na kwestii prowadzenia działalności gospodarczej przez podmiot publiczny.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm., dalej: u.f.p., ustawa o finansach publicznych).

³ Uzasadnienie do projektu ustawy o zwalczaniu dopingu w sporcie – druk sejmowy nr 1184 z dnia 28 grudnia 2016 r., s. 10.

Oprócz tego przeprowadzono rozważania w kwestii wydatków tego organu oraz jego planu finansowego i działalności sprawozdawczej, kończąc na uwagach *de lege ferenda*. Dodatkowo porównano polskie regulacje w zakresie gospodarki finansowej Polskiej Agencji Antydopingowej do rozwiązań wdrożonych w innych państwach w odniesieniu do jej zagranicznych odpowiedników w Niemczech, Stanach Zjednoczonych oraz Australii. Autor skupi się w szczególności na omówieniu systemu finansowania Narodowej Agencji Antydopingowej w Niemczech, czyli „Nationale Anti Doping Agentur” (NADA).

W niniejszym opracowaniu zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz prawnoporównawczą.

2. Status prawny Polskiej Agencji Antydopingowej

Warto na początku wspomnieć o definicji legalnej państwowych osób prawnych, która została umieszczona przez ustawodawcę w art. 3 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym z dnia 16 grudnia 2016 r. (dalej również jako: u.z.z.m.p.)⁴. Według niej państwową osobą prawną jest jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzona w drodze ustawy lub na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej, w celu realizacji zadań publicznych, w której:

- a) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo nadawania i zmiany statutu przysługuje organowi administracji rządowej albo przepisy te przewidują, że prawo do udziału w organie stanowiącym osoby prawnej, w tym uprawnionym do zmiany statutu, przysługuje w całości Skarbowi Państwa oraz
- b) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej, jeżeli podlegają dysponowaniu, przysługują w całości Skarbowi Państwa, chyba że przepisy te przewidują inny niż prawo do nadwyżki sposób dysponowania nią, oraz

⁴ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 125 ze zm.).

- c) w razie rozwiązania albo innej utraty bytu prawnego przez tę osobę prawną prawa do jej majątku, w tym prawo do dysponowania tym majątkiem, przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.z.z.m.p.).

Ustawodawca w następnych przepisach dookreśla listę podmiotów, które są uznawane za państwowe osoby prawne. Są to instytucja gospodarki budżetowej, państwowy fundusz celowy posiadający osobowość prawną, państwowa instytucja kultury, a także agencje wykonawcze, przy czym te ostatnie zostały wskazane pod postacią ich nazw własnych w art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. b–j u.z.z.m.p. Ponadto prawodawca wymienia dalej enumeratywnie konkretne nazwy podmiotów, będących państwowymi osobami prawnymi (art. 3 ust. 1 pkt 6–33 u.z.z.m.p.). Jest to celowy zabieg, gdyż w myśl art. 3 ust. 3 u.z.z.m.p. państwową osobą prawną jest także jednostka organizacyjna niespełniająca przesłanek, o których mowa w ust. 1 pkt 1, jeżeli ustawa tak stanowi. Ponadto jest nią również spółka, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne⁵.

W literaturze wskazuje się przy tym na dwa główne rodzaje wątpliwości przy interpretacji tego przepisu: logiczne i systemowe. Wątpliwości logiczne wynikają z przyjętej metodologii oraz kolejności stosowania mierników oceny, które określają, czy mamy do czynienia z państwową osobą prawną. Natomiast wątpliwości systemowe są spowodowane brakiem spójności regulacji, co przejawia się w pokrywaniu się zakresów poszczególnych części definicji. Przykładem tej niespójności jest fakt, że niektóre podmioty, które są indywidualnie zdefiniowane jako państwowe osoby prawne, już wcześniej uzyskały ten status na mocy innych ustaw, które regulują ich działanie, lub należą do kategorii osób, którym taki status przyznano ze względu na formę prowadzonej działalności. Ta niespójność i brak konsekwencji prowadzą do chaosu zarówno w samej konstrukcji definicji, jak i w późniejszych próbach interpretacji przepisów. Zdaniem autora problemu tego można by było uniknąć, konstruując defi-

⁵ Zob. szerzej: Ł. Węgrzynowski, *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 17–61; A. Daszkiewicz, *Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 57–67.

nicję państwowej osoby prawnej w sposób „kaskadowy”, gdzie poszczególne części definicji nie pokrywałyby się, lecz uzupełniały, obejmując swym zakresem wszystkie osoby prawne, które ustawodawca zamierzał zakwalifikować jako państwowe osoby prawne⁶.

Jest to o tyle istotne w kontekście omawianej Polskiej Agencji Antydopingowej z tego względu, że nie jest ona wymieniona bezpośrednio od nazwy własnej przez ustawodawcę. Dlatego też o fakcie, że jest ona państwową osobą prawną, możemy dowiedzieć się jedynie z ustawy o zwalczaniu dopingu w sporcie oraz ustawy budżetowej. W przypadku tego ostatniego z aktów prawnych ma to miejsce z tego względu, że załączone są plany finansowe podmiotów o tego rodzaju statusie prawnym, w tym również Agencji. Rodzi to zatem wątpliwości interpretacyjne, o których wspomniano powyżej.

3. Plan finansowy

Prima facie kluczową rolę w gospodarce finansowej POLAD-y pełni wspomniany wcześniej plan finansowy. Istotny w tym aspekcie jest art. 30 ust. 2 u.f.p., na podstawie którego państwowe osoby prawne, w tym Polska Agencja Antydopingowa, ale również samorządowe osoby prawne, muszą w szczególności wyodrębnić w swoich rocznych planach finansowych następujące punkty:

1. przychody z prowadzonej działalności;
2. dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
3. koszty, w tym:
 - a) uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz składki od nich naliczane,
 - b) płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań,
 - c) zakup towarów i usług;
4. środki na wydatki majątkowe;

⁶ B. Chłodzińska [w:] *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, s. 48–56.

5. środki przyznane innym podmiotom;
6. stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku;
7. stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Dostrzega się w literaturze na podstawie przytoczonego przepisu szczególny status państwowych i samorządowych osób prawnych w ramach sektora finansów publicznych. Podkreśla się przy tym to, że regulacje prawne dotyczące planowania finansowego w tych podmiotach potwierdzają ich wyjątkowość. Projekty planów finansowych tych jednostek są przygotowywane zgodnie z trybem i zasadami określonymi w przepisach odrębnych ustaw, co jest uzasadnione znacznym zróżnicowaniem struktury organizacyjnej oraz zakresem realizowanych zadań publicznych tych podmiotów. Dlatego też włączenie przygotowanych w ten sposób projektów planów finansowych do procedury prac nad projektem ustawy budżetowej ma na celu kompleksowe i ogólne ujęcie określonych zdarzeń finansowych zachodzących w tych jednostkach⁷. Świadczy to również o jednolitości i wzajemnego uzupełniania się przepisów w ramach gospodarki finansowej państwowych osób prawnych, pomimo wielości ustaw regulujących tę sferę.

Szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej państwowych i samorządowych osób prawnych znajdują się w ustawach je tworzących, ewentualnie również w rozporządzeniach zawierających ich statuty. W przypadku Polskiej Agencji Antydopingowej, zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 u.z.d.s., sporządzanie projektu rocznego planu finansowego Agencji należy do zadań jej dyrektora. Art. 12 pkt 1 normuje zaś kwestię tego, że projekt rocznego planu finansowego Agencji podlega opiniowaniu przez Radę Agencji. Następnie projekt rocznego planu finansowego Agencji, po zatwierdzeniu przez Ministra Sportu i Turystyki, kierowany jest do Ministra Finansów. Dzieje się to w trybie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej, jak nakazuje art. 31 ust. 2 ustawy antydopingowej. Jak zauważa się w literaturze, nie wprowadzono przy tym wymogu, by opinia Rady Agencji była pozytywna⁸. Wyda-

⁷ M. Ofiarska [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 228.

⁸ U. Zawadzka-Pąk [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 251.

je się zatem, że organ ten ma charakter *stricte* pomocniczy, co do zasady bez podejmowania wiążących decyzji, gdyż te należą do dyrektora Agencji i odpowiednich ministrów.

Samą gospodarkę finansową POLAD-y cechuje samodzielność z kluczową rolą planu finansowego, lecz musi być on zgodny z przepisami zawartymi w u.f.p., o czym przypomina art. 31 ust. 1 u.z.d.s. W związku z tym roczny plan finansowy, który jest jednym z fundamentów funkcjonowania omawianego podmiotu, odzwierciedla wymagania zawarte w *lex generalis* względem ustawy antydopingowej pod postacią siedmiu punktów, wymienionych powyżej. Ustawodawca w ustawie antydopingowej uregulował bowiem, że roczny plan finansowy Agencji obejmuje w szczególności:

1. planowane przychody, w tym dotacje;
2. planowane koszty;
3. planowane wydatki inwestycyjne;
4. stan środków obrotowych na początek i koniec roku;
5. planowany przyrost lub spadek środków obrotowych na początek i koniec roku;
6. źródła pokrycia planowanego niedoboru przychodów w stosunku do kosztów.

Należy przy tym również wspomnieć, że rokiem obrotowym Polskiej Agencji Antydopingowej jest rok kalendarzowy (art. 32 u.z.d.s.), tak jak i rok budżetowy (art. 109 ust. 4 u.f.p.).

4. Zmiany w planie finansowym w trakcie roku budżetowego

Istotną zmianę przyniosła niedawna nowelizacja ustawy o finansach publicznych, a konkretnie nowelizacja z 28 czerwca 2024 r.⁹ Poprzednio obowiązujące przepisy nie przewidywały możliwości dokonywania zmia-

⁹ Ustawa z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2024 poz. 1089, dalej również jako: ustawa nowelizująca u.f.p.).

ny planów finansowych państwowych i samorządowych osób prawnych. Zwracało się na to uwagę również w literaturze. Autorzy stwierdzali bowiem, że stanowiło to niewątpliwie lukę prawną, którą należało uzupełnić¹⁰. Stało się tak za sprawą art. 1 pkt 3 przytoczonej ustawy, który zmienił brzmienie art. 30 u.f.p., dodając do niego m.in. ust. 6. Na jego podstawie bowiem wprowadzono możliwość dokonywania zmian w planach finansowych państwowych osób prawnych w trakcie roku budżetowego. Ustawodawca pozostawił jednak kilka warunków do spełnienia, aby mogła zaistnieć taka sytuacja.

Pierwszy z nich polega na tym, że zmiany w planach finansowych w zakresie przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków, w tym polegające na przesunięciach pomiędzy ich poszczególnymi pozycjami w ramach łącznych kwot przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków, mogą być dokonywane. Zastrzega się jednak przy tym, że jest to możliwe tylko, jeżeli nie spowodują one zwiększenia zobowiązań państwowej osoby prawnej ani pogorszenia jej planowanego wyniku finansowego brutto. Ponadto tego rodzaju zmiana jest dokonywana za zgodą organu sprawującego nadzór nad państwową osobą prawną lub organu, któremu państwowa osoba prawna podlega. Natomiast o dokonanych zmianach kierownik jednostki informuje niezwłocznie Ministra Finansów.

Jeśli chodzi o zmiany powodujące zwiększenie:

- a) łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków, lub
- b) planowanych wydatków ponad planowane dochody, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków pieniężnych z poprzednich okresów, pozostających w dyspozycji państwowej osoby prawnej, lub
- c) dotacji z budżetu państwa, lub
- d) uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy,

to mogą się one odbywać tylko po wyrażeniu zgody przez Ministra Finansów i następnie po uzyskaniu przez organ sprawujący nadzór nad państwową osobą prawną lub organ, któremu państwowa osoba prawna

¹⁰ E. Chojna-Duch, M. Mekiński, *Dopuszczalność zmian w planie finansowym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – problemy prawne na przykładzie kosztów wynagrodzeń*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 3, s. 111.

podlega, opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Warto nadmienić, że organ nadzorczy przedstawia przy tym swoją opinię w tej sprawie, co unormowano w art. 30 ust. 8 u.f.p. Powoduje to zatem dodatkowe zabezpieczenie przed potencjalnymi nadużyciami korzystania z tego przepisu, lecz jednocześnie spowalnia cały proces ewentualnej zmiany planu finansowego jednostki.

Ustawodawca wyróżnił jeszcze jeden rodzaj zmian w planach finansowych, które dotyczą środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a także niepodlegających zwrotowi środkach z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.). Taka zmiana również jest dokonywana za zgodą organu sprawującego nadzór nad państwową osobą prawną lub organu, któremu państwowa osoba prawna podlega, wydaną w porozumieniu z Ministrem Finansów.

W literaturze zwraca się uwagę na sposób traktowania środków zagranicznych w zależności od ich źródła i przeznaczenia. Wskazuje się bowiem, że mogą być one klasyfikowane jako dochody publiczne lub, rzadziej, jako przychody publiczne. Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz pomoc od państw członkowskich EFTA, które najpierw trafiają do budżetu państwa, są zaliczane do dochodów publicznych, choć mają specyficzny „fundowany” charakter. Gdy są przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego, również stanowią dochody tych jednostek. Jeśli natomiast środki zagraniczne są wydatkowane z budżetu państwa na rzecz pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych, których plany finansowe nie są objęte budżetem publicznym, stanowią one przychody tych podmiotów¹¹.

W przypadku innych środków zagranicznych, niepochodzących z budżetu UE ani z pomocy państw EFTA, mogą być klasyfikowane jako dochody budżetu państwa lub, w przypadku pominięcia budżetu państwa w przepływach finansowych, jako dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub przychody innych jednostek pozabudżetowych.

¹¹ J.M. Salachna [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, M. Tyniewicki (red.), Warszawa 2024, s. 115–116.

Ważne jest również odróżnienie tych bezzwrotnych środków zagranicznych od środków zwrotnych, takich jak kredyty i pożyczki¹². Należy zatem stwierdzić, że klasyfikacja środków zagranicznych zależy od ich źródła oraz ścieżki przepływu, a ich traktowanie różni się w zależności od tego, czy trafiają do budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, czy pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej u.f.p., zmiany w prawie mają związek z objęciem zakresem stabilizacyjnej reguły wydatkowej (SRW) państwowych osób prawnych, których plany są załącznikami do ustawy budżetowej¹³. Reguła ta weszła w życie od 2014 r. za sprawą implementacji prawa unijnego (dyrektywy Rady 2011/85/UE¹⁴) w zakresie tzw. ram budżetowych. SRW jest docelowym ograniczeniem w zakresie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Oparta jest ona na założeniu, iż kwota wydatków może wzrastać w średniookresowym realnym tempie wzrostu PKB pomnożonym przez prognozowaną inflację CPI, określającą wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych¹⁵. Natomiast sposób obliczania kwoty na podstawie tej reguły polski ustawodawca zawarł w art. 112aa u.f.p. Sama nowelizacja powstała wskutek wejścia w życie 30 kwietnia 2024 r. tzw. reformy zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej¹⁶, do której kraje członkowskie, w tym Polska, musiały się dostosować.

¹² Tamże, s. 116.

¹³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 472 z dnia 21 czerwca 2024 r., s. 25.

¹⁴ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 2011, Nr 306, s. 41 ze zm.).

¹⁵ Zob. szerzej: K.M. Szmaj, *Krajowe regulacje ostrożnościowe w zakresie finansów publicznych – analiza i wnioski*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 3, s. 49–68.; U. Zawadzka-Pąk [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 586–596.

¹⁶ Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97; Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

5. Dotacja podmiotowa z budżetu państwa

Podstawę przychodów Polskiej Agencji Antydopingowej stanowi dotacja podmiotowa w myśl art. 30 ust. 1 u.z.d.s. Przekazywana jest ona z budżetu państwa, która jest przeznaczona na dofinansowanie bieżącej działalności POLAD-y. Jeśli chodzi o wysokość otrzymanej dotacji podmiotowej na rok 2024, Agencja otrzymała 9,095 mln zł¹⁷. Natomiast według projektu ustawy budżetowej na następny rok¹⁸, kwota ta ma być zwiększona o 100 tys. zł. Warto dodać, co należy rozumieć pod pojęciem owej dotacji. Według ustawy o finansach publicznych, a konkretnie art. 131, 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.

Sama w sobie tego rodzaju pomoc finansowa ze strony państwa zapewnia więc podstawę funkcjonowania podmiotu, który ją otrzymuje. Są to m.in. instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej czy uczelnie publiczne. Ponadto oprócz pomocy finansowej ze szczebla centralnego możliwe jest też udzielanie dotacji podmiotowych, o ile odrębne ustawy tak stanowią, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przy czym rozwiązanie to zostało zawarte przez ustawodawcę w art. 218 u.f.p.

W literaturze zwraca się uwagę, że przekazanie z budżetu środków pieniężnych w tej formie może nastąpić jedynie wówczas, gdy środki te służą wyłącznie dofinansowaniu lub sfinansowaniu zadań publicznych. Sprawia to zatem, że dotacja powinna mieć charakter wyjątkowy i przejściowy, a także ograniczony czasowo – do momentu poprawy sytuacji finansowej lub realizacji zadania publicznego¹⁹. Należy wspomnieć, że łączy się to z główną rolą powstawania i działania tych podmiotów, czyli

¹⁷ Załącznik nr 8 do ustawy budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz.U. 2024 r., poz. 122).

¹⁸ Załącznik nr 8 do projektu ustawy budżetowej na rok 2025 – druk nr 687 z dnia 30 września 2024 r.

¹⁹ K. Maj-Waśniowska, P. Sołtyk, *Dysfunkcje w obszarze dotacji podmiotowych dla samorządowych instytucji kultury*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11, s. 52–67.

wykonywaniu przez nich zadań w danej sferze życia, które zostały im przydzielone na mocy danej ustawy.

Zauważa to również K. Czarnecki, gdyż według niego dotowanie takich podmiotów może być konieczne w szczególności z uwagi na ważny interes społeczny lub ochronę środowiska naturalnego. Zastrzega jednak, że osiąganie zysku nie jest kluczowym celem ich działalności²⁰. Istotną kwestią przy tym jest też wysokość udzielanych dotacji, która powinna zależeć m.in. od liczby i jakości zadań realizowanych przez dotowany podmiot²¹. W tym wypadku ustawodawca musi już ustalić indywidualnie, jaką kwotę przekaże w ustawie budżetowej, w oparciu o efektywność działalności podmiotu. Ponadto zwraca się uwagę w trakcie tego procesu na to, w jaki sposób wykonywane przez niego zadania wpłyną na interes społeczny, a wszystko to w oparciu o kryteria wynikające z przepisów szczególnych.

6. Inne źródła przychodów

Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy antydopingowej przychodami Agencji mogą być środki finansowe pochodzące z innych źródeł niż dotacja podmiotowa z budżetu państwa, a w szczególności:

1. dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczone na:
 - a) realizację zadań Agencji, w tym na współfinansowanie programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich,
 - b) finansowanie lub dofinansowanie inwestycji Agencji;
2. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
3. środki pochodzące z krajowych i międzynarodowych projektów oraz programów badawczych;
4. przychody z działalności gospodarczej;
5. odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych Agencji, z wyjątkiem odsetek od środków pochodzących z dotacji

²⁰ K. Czarnecki [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2020, s. 822.

²¹ T. Dębowska-Romanowska, *Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1989, nr 43, s. 34–35.

budżetowych oraz od przekazanych w formie zaliczki środków pochodzących z budżetu środków europejskich;

6. zapisy, spadki i darowizny.

Na szczególną uwagę zasługuje tutaj pkt 4, gdyż według ust. 3 art. 30 u.z.d.s. Agencja może prowadzić działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej w zakresie realizacji zadań wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 3, 6 i 10 ustawy antydopingowej²², oraz w zakresie działalności Panelu Dyscyplinarnego wykonywanej na rzecz podmiotów innych niż polskie związki sportowe. Warto przy tym zauważyć, że prowadzona działalność gospodarcza przez POLAD-ę różni się od tej, która wyznacza definicja legalna w art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców²³. Według niej bowiem działalnością gospodarczą jest „zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”, w wyniku czego istota jej prowadzenia polega na osiągnięciu zysku.

Pojawia się zatem problem dualistycznego charakteru funkcjonowania Polskiej Agencji Antydopingowej. Z jednej strony bowiem jest to podmiot, który prowadzi działalność w interesie publicznym, zaś wykonywanie przydzielonych mu zadań nie jest prowadzone w celu przynoszenia zysku. Z drugiej strony jednak jest to podmiot prowadzący działalność gospodarczą *sensu stricto*. POLADA staje się zatem przedsiębiorcą występującym w obrocie gospodarczym, który powinien być traktowany jak każdy inny podmiot tego obrotu. Należy jednak przy tym rozróżnić pozycję Polskiej Agencji Antydopingowej w znaczeniu ustrojowym od jej pozycji w rozumieniu funkcjonalnym. W myśl art. 30 ust. 4 u.z.d.s. przychody z działalności gospodarczej służą wyłącznie realizacji zadań Agen-

²² Chodzi tutaj o planowanie i przeprowadzanie kontroli antydopingowej w okresie podczas zawodów oraz w okresie poza nimi; opracowywanie, wdrażanie i wspieranie programów edukacyjnych, informacyjnych i szkoleniowych w zakresie zwalczania dopingu w sporcie; a także współpracę z organami administracji publicznej, instytutami badawczymi oraz innymi podmiotami właściwymi w zakresie badań wspierających zwalczanie dopingu w sporcie.

²³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.).

cji wymienionych w art. 5. ustawy antydopingowej²⁴. Świadczy również o tym równowaga dochodów i wydatków w planie finansowym POLAD-y w budżecie na 2024 r., które są na poziomie po równo 9,265 mln zł²⁵. Natomiast w projekcie ustawy budżetowej na 2025 r. jest to kwota o 200 tys. zł wyższa²⁶. Dlatego też można stwierdzić, że Polska Agencja Antydopingowa nie działa w celu osiągnięcia zysku, pomimo tego, że prowadzi działalność gospodarczą.

Oprócz wspomnianych środków finansowych, które POLADA może otrzymywać, posiada ona też na podstawie art. 33 ustawy antydopingowej fundusze własne: podstawowy i rezerwowy. Pierwszy z nich odzwierciedla równowartość mienia Agencji na dzień jej utworzenia, a drugi z kolei zwiększa się o zysk netto i zmniejsza o stratę netto. Warto jednak wspomnieć, że decyzję w sprawie podziału wyniku finansowego Agencji za rok obrotowy podejmuje, po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej oraz po przedstawieniu propozycji przez organy Agencji, minister właściwy do spraw kultury fizycznej (art. 33 ust. 4 u.z.d.s.). Można jednak na podstawie tego

²⁴ Chodzi tutaj o: 1) określanie zasad i przebiegu kontroli antydopingowej; 2) ustanawianie reguł dyscyplinarnych dotyczących dopingu w sporcie; 3) planowanie i przeprowadzanie kontroli antydopingowej w okresie podczas zawodów oraz w okresie poza nimi; 4) prowadzenie czynności wyjaśniających zmierzających do ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej za doping w sporcie zawodnika lub, w przypadkach wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 5–9 u.z.d.s., osoby pomagającej w przygotowaniu do współzawodnictwa sportowego; 5) szkolenie i podnoszenie kwalifikacji kontrolerów antydopingowych Agencji; 6) przyznawanie zgody na używanie danej substancji zabronionej lub metody zabronionej przez zawodnika, o której mowa w art. 3 ust. 4 u.z.d.s.; 7) opracowywanie, wdrażanie i wspieranie programów edukacyjnych, informacyjnych i szkoleniowych w zakresie zwalczania dopingu w sporcie; 8) opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych w zakresie zwalczania dopingu w sporcie; 9) współpraca z zagranicznymi podmiotami właściwymi w zakresie zwalczania dopingu w sporcie; 10) współpraca z organami administracji publicznej, instytucjami badawczymi oraz innymi podmiotami właściwymi w zakresie badań wspierających zwalczanie dopingu w sporcie; 11) zlecanie analizy antydopingową próbki fizjologicznej zawodnika, pobranej w toku prowadzonej kontroli antydopingowej, o której mowa w ust. 1 pkt 3 art. 5 u.z.d.s., wyłącznie laboratorium antydopingowemu akredytowanemu przez Światową Agencję Antydopingową.

²⁵ Tabela 13 załącznika nr 14 do ustawy budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz.U. 2024 poz. 122).

²⁶ Tabela 13 załącznika nr 14 do projektu ustawy budżetowej na rok 2025 – druk nr 687 z dnia 30 września 2024 r.

stwierdzić, że przepisy powinny regulować materię funduszy własnych w bardziej szczegółowy sposób w kontekście konkretnych procedur i mechanizmów zarządzania nimi przez dyrektora Agencji. Powstaje bowiem problem w ramach interpretacji zarówno tego kiedy, jak i w jaki sposób można czy też powstaje obowiązek korzystania ze środków ze wspomnianych funduszy.

7. Wydatki Agencji i działalność sprawozdawcza

Jak już zostało wspomniane, podstawową formę dochodu Polskiej Agencji Antydotyngowej stanowią dotacje podmiotowe z budżetu państwa. Dlatego też w celu uniknięcia potencjalnych nadużyć zostały uregulowane ich maksymalne kwoty na dany rok. Na podstawie art. 57 ust. 1 u.z.d.s. ustalono limity na lata 2022–2031 w następujący sposób:

1. 2022 – 10,7 mln zł;
2. 2023 – 11 mln zł;
3. 2024 – 11 mln zł;
4. 2025 – 11,4 mln zł;
5. 2026 – 11,5 mln zł;
6. 2027 – 11,9 mln zł;
7. 2028 – 12 mln zł;
8. 2029 – 12 mln zł;
9. 2030 – 12,3 mln zł;
10. 2031 – 12,5 mln zł.

Jak już zostało wspomniane wyżej, tegoroczna dotacja podmiotowa wynosiła nieco ponad 9 mln zł, a więc jest to stan dość daleki od przekroczenia ustawowego limitu. W razie jednak zagrożenia jego przekroczenia stosuje się mechanizm korygujący polegający na wprowadzeniu limitu realizowanych zadań (art. 57 ust. 2 u.z.d.s.), przy czym jego wdrożeniem zajmują się dyrektor Agencji oraz Minister Sportu i Turystyki (art. 57 ust. 4 u.z.d.s.). Pomimo tego, że do monitorowania tej sfery zobligowany jest tylko ten ostatni (art. 57 ust. 3 u.z.d.s.), to w gestii dyrektora leży występowanie do Ministra z wnioskami w sprawie wysokości dotacji podmio-

towej z budżetu państwa przeznaczonej na dofinansowanie działalności bieżącej Agencji. Wynika to z art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy antydopingowej²⁷.

Przy omawianiu gospodarki finansowej należy wspomnieć również o działalności sprawozdawczej POLAD-y. Jest to obligatoryjna kwestia ze względu na dotacje z budżetu państwa. W myśl art. 34 ust. 1 i 2 ustawy antydopingowej zajmuje się tym zewnętrzna firma audytorska, której wyboru dokonuje Minister Sportu i Turystyki. Mimo to najważniejszą rolę w tym zakresie pełni niewątpliwie dyrektor Agencji, gdyż musi przedstawić do zatwierdzenia roczne sprawozdanie finansowe, a także sprawozdanie z badania w rozumieniu art. 2 pkt 31 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym²⁸. Należy przez nie rozumieć „pisemny raport z przeprowadzonego badania sprawozdania finansowego badanej jednostki, zawierający opinię biegłego rewidenta o zbadanym sprawozdaniu finansowym”. To zadanie zostało również wprost uregulowane przez ustawodawcę w katalogu zadań dyrektora Agencji w art. 7 u.z.d.s., gdyż ma ono charakter podstawowy i kluczowy dla funkcjonowania POLAD-y. Świadczy o tym również fakt, że w razie niezatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego Agencji lub jego nieprzedstawienia w terminie odwołuje się jej dyrektora (art. 9 ust. 2 pkt 5 u.z.d.s.).

8. Porównanie do rozwiązań zagranicznych i międzynarodowych

W literaturze zwraca się uwagę na instrumenty harmonizujące międzynarodową kooperację w zakresie zwalczania dopingu w sporcie, za które uważa się Konwencję Antydopingową, sporządzoną w Strasburgu dnia 16 listopada 1989 r.²⁹, a także Międzynarodową konwencję o zwalczaniu

²⁷ Por. P. Masłowski, *Zapewnienie bezpieczeństwa w sporcie w odniesieniu do wybranych zadań oraz statusu prawnego Polskiej Agencji Antydopingowej*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 4, s. 264.

²⁸ Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1035 ze zm.).

²⁹ Konwencja Antydopingowa, sporządzona w Strasburgu dnia 16 listopada 1989 r. (Dz.U. z 2001 r. nr 15, poz. 149).

dopingu w sporcie, sporządzoną w Paryżu dnia 19 października 2005 r.³⁰ Podkreśla się przy tym, że „ich celem nie jest rozwiązywanie problemów samej walki z dopingiem natury operacyjnej, ale zintegrowanie na gruncie współpracy międzynarodowej reguł prawnych i uporządkowanie działań zapobiegających stosowaniu dopingu”³¹. Pozwala to zatem na obowiązywanie jednolitych standardów w zakresie przeciwdziałania dopingowi w sportach wyczynowym na gruncie zarówno prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Dlatego też polski ustawodawca przyjął omawianą wyżej ustawę o zwalczaniu dopingu w sporcie z 2017 r.

Wspomniane akty prawne nakładają obowiązek na państwa jako strony konwencji do podjęcia działań na poziomie krajowym, co odnosi się m.in. do procesu finansowania i kontrolowania realizacji programów antydopingowych. Dlatego też konwencje nakładają na państwa obowiązek wspierania misji walki z dopingiem realizowanej przez Światową Agencję Antydopingową (WADA). Ustanawiają one również fundusz dobrowolny przeznaczony na wyeliminowanie dopingu ze sportu, który obejmuje m.in. wkłady finansowe wnoszone przez państwa-strony³². Z tego powodu nadzór nad przestrzeganiem powyższych przepisów powinien być prowadzony przez krajowe agencje antydopingowe³³. Mimo to odpowiedzialność dyscyplinarna za doping w sporcie wyczynowym funkcjonuje na bazie regulacji podmiotów ruchu sportowego, bez względu na to, czy jest ona uregulowana w krajowym porządku prawnym.

Jedną z nich, będąc odpowiednikiem Polskiej Agencji Antydopingowej w Niemczech, jest Narodowa Agencja Antydopingowa, czyli „Nationale Anti Doping Agentur” (dalej również jako: NADA)³⁴. Jest ona fun-

³⁰ Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu dopingu w sporcie, sporządzona w Paryżu dnia 19 października 2005 r. (Dz.U. z 2007 r. nr 142, poz. 999).

³¹ A. Peplowska, *Doping – problem nieświadomego społeczeństwa i polityki międzynarodowej państw*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja” 2022, nr 1, s. 239.

³² Por. C.K. Martensen, V. Møller, *More money – better anti-doping?*, „Drugs: Education, Prevention and Policy” 2016, nr 24, s. 286–294; B. Houlihan, D.V. Hanstad, *The effectiveness of the World Anti-Doping Agency: developing a framework for analysis*, „International Journal of Sport Policy and Politics” 2018, nr 11, s. 203–217.

³³ A. Peplowska, *Doping – problem nieświadomego społeczeństwa...*, s. 239.

³⁴ Oficjalna strona internetowa NADA: <https://www.nada.de/en/home/> (dostęp: 12 grudnia 2024 r.).

dacją prawa cywilnego, której celem jest utrzymanie sportu wolnego od dopingu. Została założona w 2002 r., a jej misją od początku istnienia jest dążenie do realizacji celów fundacji, tj. przede wszystkim zapewnienia sprawiedliwości i równych szans w sporcie. Jak wynika z raportów NADA ze swojej działalności, od 2020 r. jest finansowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Niemiec (BMI) poprzez tzw. rządowe finansowanie instytucjonalne, a więc otrzymywanie dotacji państwowych. W ramach procesu przekształcania na ten rodzaj finansowania na bieżąco dokonywano niezbędnych dostosowań proceduralnych, stosując Ogólne Warunki Pomocnicze dla Dotacji na Finansowanie Instytucjonalne (ANBest-I)³⁵.

Zgodnie z ostatnim udostępnionym na stronie internetowej NADA raportem ze swojej działalności³⁶ środki na działalność Agencji w 2023 r. wyniosły nieco ponad 12,6 miliona euro, a więc najwięcej w historii. Wiązało się to przede wszystkim z przygotowaniami do Letnich Igrzysk Olimpijskich i Paraliimpijskich w Paryżu w 2024 r. Warto zwrócić uwagę na to, że ponad połowa z tego (54,5%) stanowiła dotacja rządu federalnego przeznaczona na działalność operacyjną NADA (ok. 6,89 miliona euro). W porównaniu do roku poprzedzającego jest to większa suma, gdyż w 2022 r. było to 6,02 miliona euro, co stanowiło 49,9% przychodów Agencji³⁷. Jest to związane również z tym, że na początku 2022 roku rząd federalny zarządzał na podstawie prowizorium budżetowego, dlatego też dopiero na początku trzeciego kwartału Agencja otrzymała ostateczne zatwierdzenie pełnej kwoty dotacji. Do tego czasu NADA miała do dyspozycji jedynie 45% kwoty dotacji, aby spełniać tylko wówczas szczególnie wymagalne zobowiązania prawne, lecz w następnym roku takich problemów ze sposobem przyznania dotacji już nie było. Dodatkowo kolejne fundusze rządowe w wysokości 2,5 miliona euro zostały przekazane do

³⁵ *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I)* (GMBI Nr. 51/2023, S. 1110). ANBest-I zawiera przepisy pomocnicze w rozumieniu § 36 ustawy o postępowaniu administracyjnym (VwVfG) (BGBl. 2024 I Nr. 236) oraz niezbędne wyjaśnienia. Postanowienia dodatkowe stanowią integralną część powiadomienia o przyznaniu dotacji, chyba że wyraźnie określono inaczej.

³⁶ NADA Annual Report 2023, https://www.nada.de/fileadmin/nada/SERVICE/Downloads/Jahresberichte/2023_NADA_Annual_Report.pdf (dostęp: 15 grudnia 2024 r.).

³⁷ NADA Annual Report 2022, https://www.nada.de/fileadmin/nada/SERVICE/Downloads/Jahresberichte/2022_NADA_Annual_Report.pdf (dostęp: 15 grudnia 2024 r.).

akredytowanych przez WADA laboratoriów w Kolonii i Kreischa na finansowanie badań i analiz.

Ponadto spośród publicznych środków odnotowano również wkład finansowy poszczególnych landów, który był na poziomie ok. 655 tysięcy euro. Jest to wynikiem odmiennego systemu ustrojowego Republiki Federalnej Niemiec w porównaniu do Polski, gdzie podział administracyjny i autonomia poszczególnych landów odgrywają kluczową rolę. W związku z tym w Polsce, ze względu na odmienny system ustrojowy i brak podobnej autonomii samorządów terytorialnych, przekazywanie dotacji przez lokalne władze na rzecz Polskiej Agencji Antydopingowej byłoby niemożliwe. Dlatego też struktura administracyjna i autonomia regionalna w Niemczech umożliwiają wsparcie finansowe na poziomie lokalnym, co jest trudne do zrealizowania w Polsce z powodu innej organizacji ustrojowej.

Pozostałe przychody pochodziły ze zwrotu kosztów testów antydopingowych przez związki sportowe (ok. 1,2 miliona euro), wkładu szeroko pojętej społeczności sportowej, w tym związków sportowych (630 tysięcy euro), dochodów z kapitału fundacji (ok. 173 tysiące euro) i innych środków (ok. 580 tysięcy euro). Mimo że skutki globalnej pandemii COVID-19 były wciąż wyraźnie odczuwalne w świecie sportu na początku 2022 roku, to jednak sytuacja znacznie się poprawiła nawet w ciągu roku, a zwłaszcza po upływie czasu aż do dzisiaj. Przede wszystkim ma to związek z tym, że federacje sportowe i organizatorzy zawodów sportowych ponownie zintensyfikowali swoje działania, aby odbudować cały mechanizm funkcjonowania rywalizacji w sportach wyczynowych, w tym również w kontekście finansowym.

Pomimo tego wzrost inflacji oraz koszty administracyjne, częściowo będące wynikiem wojny na Ukrainie, negatywnie wpłynęły na rok finansowy 2023 dla NADA. Głównie ze względu na koszty testów antydopingowych, które wzrosły z powodu regularnych przetargów na terenie całej Europy dla dostawców usług przeprowadzających testy dopingowe na zlecenie NADA. Dlatego też zaczęto w trakcie roku podejmować prace nad redukcją liczby testów dopingowych. Jednak dzięki dodatkowej dotacji rządu federalnego w wysokości 469 tysięcy euro oraz pomocy ze stro-

ny krajów związkowych i federacji sportowych utrzymano ten sam poziom liczby testów, co w 2022 r. (ok. 12 tysięcy).

Co prawda w przypadku przychodów NADA większość zasobów finansowych pochodziła ze środków publicznych, to jednak zauważalna jest dywersyfikacja finansowania Agencji. Zróżnicowanie wśród podmiotów finansujących agencję antydopingową w Niemczech oraz procentowy rozkład tych środków sprawiają, że polskie rozwiązania są zupełnie odmienne w zakresie sposobu finansowania tego typu podmiotów ze względu na niemal całkowite dotowanie POLAD-y z budżetu państwa. Świadczyć o tym może również status prawny podmiotu, ponieważ działa on w formie fundacji, a nie państwowej osoby prawnej, jak ma to miejsce w przypadku Polskiej Agencji Antydopingowej³⁸.

Innymi przykładami agencji działających na rzecz zwalczania dopingu są podmioty funkcjonujące w USA i Australii³⁹. Pierwsza z nich to Amerykańska Agencja Antydopingowa („US Anti-Doping Agency”) (USADA), utworzona przez Komitet Olimpijski USA w 2000 r.⁴⁰ Jest uznawana przez Kongres Stanów Zjednoczonych za oficjalną pozarządową organizację antydopingową dla wszystkich sportów olimpijskich oraz paralimpijskich, przy czym jest ona finansowana głównie przez Komitet Olimpijski USA, współpracujący m.in w tym zakresie z Amerykańskim Stowarzyszeniem Arbitrażowym, a także Arbitrażowym Sądem Sportowym.

Jeśli chodzi o australijski system finansowania krajowego podmiotu zwalczającego doping w sporcie, to jest on podobny do niemieckiego. Bowiem Sport Integrity Australia⁴¹, które zastąpiło w 2020 r. Australijskie Władze Antydopingowe dla Sportu („Australian Sports Anti-Doping Authority”) (ASADA)⁴², jest w dużej mierze finansowane przez stronę rzą-

³⁸ Por. L. Fiege, P. Zembura, *‘Athletes’ participation in the National Anti-Doping Organisations of Germany and Poland: democratic governance?*, „International Journal of Sport Policy and Politics” 2024, nr 16, s. 93–115.

³⁹ Por. R. Piechota, *Reguły antydopingowe w prawie międzynarodowym*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2010, nr 6, s. 179.

⁴⁰ Oficjalna strona internetowa USADA: <https://www.usada.org/> (dostęp: 15 grudnia 2024 r.).

⁴¹ Oficjalna strona internetowa Sport Integrity Australia, <https://www.sportintegrity.gov.au/> (dostęp: 16 grudnia 2024 r.).

⁴² Australian Sports Anti-Doping Authority Amendment (Sport Integrity Australia) Act 2020 (No. 11, 2020).

dową, ale także z własnych dochodów pochodzących z testów opłacanych przez organizacje oraz związki sportowe⁴³. Sprawia to zatem, że swego rodzaju systemy mieszanego finansowania sprawdzają się w funkcjonowaniu agencji zwalczających doping w sporcie w innych państwach. Bez wątpienia tego rodzaju podmioty są w stanie funkcjonować w sposób optymalny nie tylko na podstawie dotacji ze środków publicznych, a z uzyskiwanych przychodów z kilku innych źródeł, co przyczynia się przede wszystkim do odciążenia budżetu państwa.

9. Podsumowanie

Reasumując, Polska Agencja Antydopingowa, jako podmiot działający na zasadach państwowej osoby prawnej, finansowana jest niemalże całkowicie z budżetu państwa. Dlatego też istotną rolę w jej działalności odgrywa plan finansowy. Musi być on zgodny z ustawowymi wymaganiami i jest nieodłączną częścią ustawy budżetowej. Agencja może prowadzić działalność gospodarczą, jednak jej celem nie jest osiągnięcie zysku, a realizacja zadań publicznych związanych ze zwalczaniem doping w sporcie. W tym zakresie wprowadzenie przepisów umożliwiających większą elastyczność w planowaniu budżetu mogłoby usprawnić funkcjonowanie POLAD-y. Mogłoby to poskutkować możliwością reagowania w szybki sposób na zmieniające się warunki społeczne i bieżące potrzeby Agencji. Istotnym krokiem w tym celu jest niedawna nowelizacja u.f.p., która pozwala na zmiany w planach finansowych organów w trakcie roku budżetowego. Mimo to należy zauważyć, że warunki jakie muszą być spełnione, aby z tej możliwości skorzystać, a także sposób zatwierdzania zmian przez poszczególne organy, bez wątpienia wydłużają ten proces.

Wśród innych potencjalnych uwag *de lege ferenda* w zakresie finansowania mogłaby się znaleźć większa dywersyfikacja finansowania omawianego podmiotu, co można zauważyć choćby na przytoczonym powyżej przykładzie niemieckim. Wiązałoby się to ze zwiększeniem autonomii

⁴³ Por. D. Shilbury, P. Phillips, A. Karg, K. Rowe, H. Fujak, *Government Systems in Sport* [w:] D. Shilbury (red.), *Sport Management in Australia: Organisation, Development and Global Perspectives* (6th ed.), Nowy Jork 2024, s. 91–120.

finansowej POLAD-y m.in. poprzez finansowanie ze strony innych podmiotów, takich jak np. organizacje pozarządowe, a także ubieganie się o różnego rodzaju partnerstwa publiczno-prywatne. Mogłoby to dotyczyć finansowania działalności zarówno Polskiej Agencji Antydopingowej, jak i innych państwowych osób prawnych. Wprowadzenie możliwości finansowania w taki sposób mogłoby w pewnym stopniu odciążyć budżet państwa. Ważnym jest jednak, aby zachować przy tym transparentność, co oznacza, że realizacja tego rodzaju działań powinna zawsze być uznana za informację publiczną.

Ponadto korzystnym rozwiązaniem mogłoby być regularne prowadzenie konsultacji z przedstawicielami ze środowiska sportowego, takimi jak np. związki sportowe czy też sami sportowcy. Miałyby one dotyczyć właśnie sposobów finansowania Polskiej Agencji Antydopingowej, treści planu finansowego, strategii działania lub innych bieżących kwestii. Istotne jest to m.in. ze względu na to, że funkcjonowanie i podejmowane działania przez POLAD-ę bezpośrednio dotyczą sportowców i związki sportowe. Przeprowadzanie bowiem kontroli antydopingowych, a także innych działań, mających na celu zwalczanie doping i innego rodzaju nierówności w prowadzeniu rywalizacji sportowej, są ściśle powiązane z zawodowym uprawianiem sportów wyczynowych. Dlatego też jest to na tyle ważne, aby sami zainteresowani mogli mieć wpływ na komfort wykonywania przez nich zawodu.

W konsekwencji wszystkie wymienione powyżej działania mogłyby razem przyczynić się do bardziej efektywnego i przejrzystego zarządzania finansami POLAD-y. Wzmocniłoby to niewątpliwie jej pozycję oraz zdolność do realizacji misji zwalczania doping w sporcie wyczynowym. Dodatkowo ma to szczególne znaczenie w dobie intensywnych przemian technologicznych i społecznych. Mają one bowiem ogromny wpływ na sportowców oraz rywalizację sportową między nimi, a także odbiorców widowisk sportowych.

Bibliografia:

- Chłodzińska B. [w:] F. Grzegorczyk, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Chojna-Duch E., Mekiński M., *Dopuszczalność zmian w planie finansowym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – problemy prawne na przykładzie kosztów wynagrodzeń*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 3, s. 105–122.
- Czarnecki K. [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Daszkiewicz A., *Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Dębowska-Romanowska T., *Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1989, nr 43, s. 21–48.
- Fiege L., Zembura P., ‘Athletes’ participation in the National Anti-Doping Organisations of Germany and Poland: democratic governance?’, „International Journal of Sport Policy and Politics” 2024, nr 16, s. 93–115.
- Houlihan B., Hanstad D.V., *The effectiveness of the World Anti-Doping Agency: developing a framework for analysis*, „International Journal of Sport Policy and Politics” 2018, nr 11, s. 203–217.
- Maj-Waśniowska K., Sołtyk P., *Dysfunkcje w obszarze dotacji podmiotowych dla samorządowych instytucji kultury*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11, s. 52–67.
- Martensen C.K., Møller V., *More money – better anti-doping?*, „Drugs: Education, Prevention and Policy” 2016, nr 24, s. 286–294.
- Maśłowski P., *Zapewnienie bezpieczeństwa w sporcie w odniesieniu do wybranych zadań oraz statusu prawnego Polskiej Agencji Antydopingowej*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 4, s. 259–267.
- Ofiarska M. [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Pepłowska A., *Doping – problem nieświadomego społeczeństwa i polityki międzynarodowej państw*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja” 2022, nr 1, s. 231–245.
- Piechota R., *Reguły antydopingowe w prawie międzynarodowym*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2010, nr 6, s. 152–181.
- Salachna J.M. [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicz (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.

- Shilbury D., Phillips P., Karg A., Rowe K., Fujak H., *Government Systems in Sport* [w:] Shilbury D. (red.), *Sport Management in Australia: Organisation, Development and Global Perspectives (6th ed.)*, Routledge, Nowy Jork 2024.
- Szmaj K.M., *Krajowe regulacje ostrożnościowe w zakresie finansów publicznych – analiza i wnioski*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 3, s. 49–68.
- Węgrzynowski Ł., *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Zawadzka-Pąk U. [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.