

BEOS-2806/25

Warszawa, 23 marca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.404.18.2025

Data wpływu 23. III. 2026

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o ochronie strategicznych obiektów sportowych
(druk sejmowy nr 2322)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

W dołączonych do uzasadnienia projektu deklarowanych skutkach regulacji (DSR) Wnioskodawcy wskazują na narastające w ostatnich latach zjawisko likwidacji lub trwałego przekształcania istniejących obiektów sportowych, w szczególności położonych na terenach atrakcyjnych inwestycyjnie w obszarach zurbanizowanych. Proces ten jest – zdaniem Wnioskodawców – wynikiem presji rynkowej, braku skutecznych instrumentów ochrony w prawie planistycznym oraz niedostatecznego uwzględniania interesu publicznego, jakim jest dostęp społeczności lokalnych do infrastruktury sportowej. Obowiązujący stan prawny – w ocenie Wnioskodawców – nie zapewnia adekwatnej ochrony obiektów sportowych, które – w przeciwieństwie do zabytków – nie korzystają ze szczególnego reżimu ochronnego, mimo że ich utrata prowadzi do nieodwracalnych skutków społecznych, zdrowotnych i przestrzennych. Likwidacja stadionów, pływalni czy zespołów boisk powoduje trwale deficyty infrastrukturalne, których odtworzenie w realiach współczesnych miast jest często niemożliwe lub ekonomicznie nieuzasadnione.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W celu rozwiązania zidentyfikowanego problemu Wnioskodawcy proponują uchwalenie nowej ustawy o ochronie strategicznych obiektów sportowych. Projektowana ustawa reguluje w szczególności:

- 1) definicję strategicznego obiektu sportowego (dalej: SOS);
- 2) zasady prowadzenia Rejestru Strategicznych Obiektów Sportowych (dalej: Rejestr);
- 3) instrumenty ochrony terenów wpisanych do Rejestru w planowaniu przestrzennym;
- 4) procedurę zmiany sposobu użytkowania obiektów sportowych;
- 5) ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości wpisanych do Rejestru;
- 6) zasady wyłączenia SOS;
- 7) sankcje administracyjne za zmianę sposobu użytkowania SOS lub jego rozbiórki bez wymaganej zgody.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań, gdyż – jak wskazano w DSR – cel, który ma być osiągnięty za pomocą projektu ustawy, nie może być zrealizowany za pomocą innych środków.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W państwach Unii Europejskiej nie wykształcił się jednolity model prawny ochrony infrastruktury sportowej odpowiadający wprost projektowanemu mechanizmowi ochrony strategicznych obiektów sportowych. W poszczególnych państwach problem zachowania obiektów istotnych z punktu widzenia realizacji zadań publicznych w obszarze sportu jest rozwiązywany przy użyciu zróżnicowanych instrumentów, obejmujących w szczególności ewidencję infrastruktury sportowej, mechanizmy finansowania publicznego, rozwiązania planistyczne oraz ogólne instytucje prawa publicznego odnoszące się do nieruchomości. W celu zobrazowania tych odmiennych sposobów regulacji opisano Finlandię, Francję, Hiszpanię i Niemcy, czyli państwa reprezentujące odmienne, lecz funkcjonalnie porównywalne modele oddziaływania publicznego na zachowanie funkcji sportowej obiektów i terenów.

W Finlandii ochrona infrastruktury sportowej opiera się przede wszystkim na publicznej ewidencji obiektów, wsparciu inwestycyjnym państwa i samorządu oraz instrumentach planistycznych. Spośród blisko 50 000 zarejestrowanych obiektów sportowych około 70% należy do gmin. Ministerstwo Edukacji i Kultury (*Opetus- ja kulttuuriministeriö*) wspiera budowę obiektów sportowych (również prywatnych) przez system dotacji inwestycyjnych dla projektów, których wartość przekracza 1,2 mln euro – dla mniejszych inwestycji dotacje są przyznawane przez Urząd ds. Licencji i Nadzoru (*Lupa ja valvontavirasto*)¹. W Finlandii funkcjonuje ponadto

¹ Informacje na stronie internetowej fińskiego Ministerstwa Edukacji i Kultury: <https://okm.fi/en/construction-of-sports-facilities> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 23 III 2026 r.].

ogólnokrajowa publiczna baza LIPAS², obejmująca dane o obiektach sportowych i terenach rekreacyjnych. Rozwiązanie to sprzyja planowaniu i utrzymaniu dostępności infrastruktury sportowej, jednak nie przyjmuje postaci odrębnego reżimu ochrony strategicznych obiektów sportowych.

We Francji zgodnie z art. L312-2 kodeksu sportowego³ właściciel obiektu sportowego (z wyjątkiem obiektów sportowych przeznaczonych wyłącznie do użytku rodzinnego oraz obiektów podlegających ministrowi odpowiedzialnemu za obronność) ma obowiązek zgłoszenia go administracji w celu ujęcia obiektu w ogólnokrajowym spisie obiektów sportowych, który jest aktualizowany co dwa lata i służy m.in. planowaniu lokalnych polityk sportowych. Art. L312-3 kodeksu przewiduje, że całkowita albo częściowa likwidacja prywatnego obiektu sportowego współfinansowanego przez podmiot publiczny, jak również zmiana jego przeznaczenia, wymaga zgody podmiotu publicznego, który finansował ten obiekt lub uczestniczył w finansowaniu w największym stopniu. Zgoda ta jest uzależniona od zastąpienia obiektu równoważnym obiektem sportowym. Właściciel obiektu sportowego dołącza do wniosku opinię burmistrza gminy, na terenie której położony jest dany obiekt. Zmiana użytkowania bez wymaganej zgody automatycznie skutkuje obowiązkiem zwrotu wszystkich otrzymanych dotacji. Ponadto dla większych obiektów przeznaczonych do organizacji wydarzeń sportowych otwartych dla publiczności wymagane jest zezwolenie, a trwała zmiana obiektu lub jego otoczenia wymaga uzyskania nowego zezwolenia (zezwolenie takie nie jest wymagane dla obiektów sportowych zewnętrznych do 3 000 widzów oraz obiektów sportowych krytych do 500 widzów; art. L312-5 i nast. kodeksu).

W Hiszpanii planowanie infrastruktury sportowej odbywa się w oparciu o przepisy ustawy 39/2022 o sporcie⁴, w szczególności jej Tytułu IX. Ustawa ma na celu podkreślenie znaczenia obiektów sportowych dla rozwoju i promocji aktywności sportowej poprzez wspieranie budowy i konserwacji obiektów. Administracja ogólna państwa tworzy mechanizmy wspierające budowę, konserwację, powszechną dostępność i remonty obiektów sportowych. Proces planowania pozwala na lepsze zarządzanie dostępnymi zasobami oraz dostosowanie jakości obiektów i programów do aktualnej sytuacji. W Hiszpanii na poziomie ogólnokrajowym funkcjonuje Krajowy Rejestr Infrastruktury Sportowej (*Censo Nacional de Instalaciones Deportivas*, CNID)⁵, prowadzony przez Najwyższą Radę ds. Sportu (*Consejo Superior de Deportes*, CSD). Rejestr ten jest narzędziem inwentaryzacyjno-planistycznym, które służy przede wszystkim ułatwieniu wdrażania planów rozwoju infrastruktury sportowej w poszczególnych wspólnotach autonomicznych. Rada Najwyższa ds. Sportu na podstawie zgromadzonych danych planuje modernizację istniejących obiektów oraz budowę nowych, stosując kryteria racjonalności i celowości.

² <https://www.lipas.fi/etusivu>; informacje o LIPAS: <https://www.jyu.fi/en/node/129134/lipas-liikunnan-paikkatietojarjestelma>.

³ *Code du sport*, ze zm., *Journal officiel de la République française* (JORF n° 121 du 25 mai 2006, texte n° 41), tekst w j. francuskim:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071318/LEGISCTA000006151573/.

⁴ *Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte*, ze zm., tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-24430>.

⁵ <https://www.csd.gob.es/es/csd/instalaciones/censo-nacional-de-instalaciones-deportivas>.

Współpracę między administracją ogólną państwa a wspólnotami autonomicznymi w zakresie aktywności fizycznej i sportu wspiera stały organ – Konferencja Sektorowa ds. Sportu (*Conferencia Sectorial de Deporte*; art. 17 i nast. ustawy o sporcie), która odpowiada m.in. za prowadzenie badań niezbędnych do uporządkowanego planowania i efektywnego wykorzystania obiektów sportowych, a także za ustanowienie ram wykorzystania i udostępniania obiektów sportowych, w tym obiektów szkolnych i uniwersyteckich, w celu zapewnienia ich większej dostępności.

W Niemczech problem zachowania infrastruktury sportowej jest rozwiązywany przede wszystkim przy użyciu instrumentów ogólnego prawa urbanistycznego, a nie w ramach odrębnej regulacji poświęconej wyłącznie obiektom sportowym. Zgodnie z § 9 federalnego kodeksu budowlanego⁶ w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego może być określone przeznaczenie nieruchomości, w tym także na obszary przeznaczone do użytku publicznego, obiekty sportowe i rekreacyjne. Na gruncie prawa niemieckiego gminom przysługuje ponadto ustawowe prawo pierwokupu (*Vorkaufsrecht*) przy nabyciu nieruchomości objętych planem zagospodarowania przestrzennego, o ile chodzi o tereny przeznaczone na cele publiczne (§ 24 (1) kodeksu budowlanego). Kodeks budowlany w § 85 reguluje także dopuszczalność wywłaszczenia, jeżeli jego celem jest wykorzystanie nieruchomości lub przygotowanie jej do wykorzystania zgodnego z założeniami planu zagospodarowania przestrzennego. W praktyce instrumenty te znajdują zastosowanie również w odniesieniu do infrastruktury sportowej. Przykładowo w Weilburgu miejscowy plan zabudowy dla obiektu „Sportanlage TuS Grün-Weiß Drommershausen” miał służyć zabezpieczeniu i dalszemu rozwojowi istniejącej infrastruktury sportowej, natomiast w Beckum ustanowiono szczególne prawo pierwokupu dla obszaru „Sportanlage Vorhelmer Straße”, co wskazuje, że instrument ten może być wykorzystywany także w celu zabezpieczenia terenów przeznaczonych pod obiekty sportowe⁷.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt wprowadza do porządku prawnego nową kategorię normatywną w postaci „strategicznego obiektu sportowego”, której nadanie danej nieruchomości skutkuje objęciem jej szczególnym reżimem publicznoprawnym. Zgodnie z definicją zawartą w projektowanym art. 3 ust. 1, przez SOS należy rozumieć „nieruchomość gruntową, zabudowaną lub niezabudowaną, stanowiącą organizowaną całość funkcjonalną”, która spełnia łącznie następujące warunki: 1) jest lub była w okresie ostatnich 10 lat wykorzystywana do prowadzenia zorganizowanej działalności

⁶ *Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017, BGBl. I S. 3634 ze zm.*, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html>.

⁷ Informacje nt. Weilburga: <https://www.weilburg.de/aktuelles/oeffentliche-bekanntmachungen/details/2024/11/14/bauleitplanung-bebauungsplan-sportanlage-tus-gruen-weiss-drommershausen/>; przepisy dot. szczególnego prawa pierwokupu w Beckum: <https://www.beckum.de/rathaus-service/politik/ortsrecht/6-15-sportanlage-vorhelmer-strasse.pdf?cid=211>.

w zakresie sportu, rekreacji lub rehabilitacji ruchowej; 2) posiada powierzchnię nie mniejszą niż 0,2 ha; 3) stanowi trwały element układu urbanistycznego zapewniający dostęp do infrastruktury kultury fizycznej dla społeczności lokalnej – niezależnie od aktualnego stanu technicznego urządzeń oraz wpisu do ewidencji gruntów i budynków.

Definicja ta opiera się na kumulatywnym spełnieniu przesłanek, oraz co istotne, jednocześnie obejmuje nie tylko obiekty aktualnie wykorzystywane do działalności sportowej, lecz również takie, które były wykorzystywane w tym celu w okresie ostatnich 10 lat. W konsekwencji zakres zastosowania ustawy rozciąga się również na nieruchomości, które utraciły swoją funkcję sportową, lecz potencjalnie mogą zostać ponownie zagospodarowane w tym kierunku. Wprowadzenie omawianej kategorii prawnej stanowi podstawę dla dalszych kroków przewidzianych w projekcie, w tym wpisu do Rejestru Strategicznych Obiektów Sportowych, ograniczeń w zakresie zmiany sposobu użytkowania nieruchomości, a także zastosowania instrumentów takich jak prawo pierwokupu czy wywłaszczenie. W tym sensie kwalifikacja danej nieruchomości jako strategicznego obiektu sportowego ma charakter rozstrzygający dla zakresu praw i obowiązków jej właściciela. Należy w tym miejscu wskazać na możliwą niespójność pomiędzy definicją strategicznego obiektu sportowego zawartą w art. 3 ust. 1 a przykładowym katalogiem obiektów wymienionych w art. 3 ust. 2. Definicja ustawowa odnosi się do nieruchomości gruntowej stanowiącej zorganizowaną całość funkcjonalną, podczas gdy katalog obejmuje również obiekty, które w praktyce często funkcjonują jako element większych kompleksów o odmiennym przeznaczeniu (np. infrastruktura przyszkolna). Może to rodzić wątpliwości interpretacyjne co do zakresu zastosowania ustawy, w szczególności w przypadku obiektów niewyodrębnionych jako samodzielne nieruchomości gruntowe.

Projekt przewiduje utworzenie Rejestru Strategicznych Obiektów Sportowych, który stanowi centralny instrument ochrony obiektów objętych regulacją. Wpis do Rejestru następuje w drodze decyzji administracyjnej, a organem właściwym w sprawach Rejestru jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej. Szczególnie istotnym skutkiem prawnym jest powstanie ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości już na etapie wszczęcia postępowania o wpis do Rejestru. Z chwilą doręczenia zawiadomienia o jego wszczęciu obowiązuje bowiem tymczasowy zakaz zmiany sposobu użytkowania, rozbiórki lub degradacji obiektu. Oznacza to, że ingerencja w sferę prawa własności następuje jeszcze przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie. Dodatkowo decyzji o wpisie do Rejestru projekt nadaje z mocy prawa rygor natychmiastowej wykonalności, a sam wpis podlega ujawnieniu w księdze wieczystej. Projekt przewiduje również istotne ograniczenia w zakresie wykreślenia obiektu z Rejestru, uzależniając je wyłącznie od zobowiązania właściciela do wybudowania obiektu zamiennego o parametrach nie gorszych. Należy podkreślić, że projekt nie precyzuje w sposób jednoznaczny materialnoprawnych przesłanek wpisu do Rejestru ani charakteru decyzji w tym przedmiocie. W szczególności nie jest jasne, czy spełnienie przesłanek definicyjnych obliguje organ do dokonania wpisu, czy też pozostawia mu zakres uznania administracyjnego.

Projekt wywołuje istotne skutki prawne w obszarze planowania przestrzennego i procesu inwestycyjno-budowlanego, wprowadzając szczególny reżim ograniczeń dla nieruchomości wpisanych do Rejestru. Najważniejszym z nich jest obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów objętych wpisem. Dodatkowo, do czasu uchwalenia planu miejscowego, projekt wprowadza generalny zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla takich terenów, z wyjątkiem inwestycji celu publicznego z zakresu sportu. W konsekwencji może dojść do czasowego „zamrożenia” możliwości inwestycyjnego wykorzystania nieruchomości, co stanowi istotne ograniczenie uprawnień właścicielskich, zwłaszcza w sytuacji przewlekłości prac planistycznych. Projekt nie określa terminów ani mechanizmów zapewniających sporządzenie planu miejscowego, co w połączeniu z zakazem wydawania decyzji o warunkach zabudowy może prowadzić do długotrwałego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości. Ponadto brak jest szerszego uregulowania relacji projektowanych przepisów do istniejących instrumentów prawa budowlanego i planistycznego, co może powodować trudności interpretacyjne.

Projekt wprowadza daleko idące skutki prawne w sferze prawa własności oraz obrotu nieruchomościami, ustanawiając szczególny reżim ograniczeń dotyczących nieruchomości wpisanych do Rejestru. Kluczowym instrumentem w tym zakresie jest ustawowe prawo pierwokupu przysługujące w pierwszej kolejności gminie, a w razie jego niewykonania – Skarbowi Państwa. Projekt przewiduje jednocześnie szczególne zasady ustalania ceny nieruchomości w przypadku wykonania prawa pierwokupu, nakazując uwzględnienie jej przeznaczenia na cele sportowe z pominięciem wartości wynikającej z potencjalnej zmiany przeznaczenia. Rozwiązanie to prowadzi do oderwania wartości nieruchomości od jej rynkowej wyceny. Najdalej idącą ingerencją w prawo własności stanowi dopuszczenie wywłaszczenia strategicznego obiektu sportowego wyłącznie w celu zachowania jego funkcji sportowej. Projekt przewiduje przy tym, że odszkodowanie ustalane jest według wartości wynikającej z funkcji sportowej nieruchomości, a nie jej potencjalnego przeznaczenia np. deweloperskiego.

Na tle powyższego należy również zwrócić uwagę na znaczący charakter ograniczeń prawa własności przewidzianych w projekcie. Właściciel nieruchomości wpisanej do Rejestru podlega bowiem jednocześnie ograniczeniom w zakresie zmiany sposobu użytkowania, obrotu nieruchomością, a w skrajnych przypadkach, ryzyku wywłaszczenia na szczególnych zasadach. Tak skonstruowany reżim prawny może prowadzić do istotnego ograniczenia ekonomicznego władztwa nad nieruchomością, co uzasadnia powstanie wątpliwości z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, tj. w zakresie spełnienia wymogu proporcjonalności ograniczeń prawa własności oraz nienaruszania istoty tego prawa. Jednocześnie wątpliwości może budzić zgodność projektowanych rozwiązań z art. 21 ust. 2 Konstytucji, który dopuszcza wywłaszczenie wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W szczególności oceny wymagałoby, czy przyjęty sposób ustalania odszkodowania, abstrahujący od potencjalnej wartości rynkowej nieruchomości, odpowiada konstytucyjnemu standardowi słusznego odszkodowania.

Projekt przewiduje szczególne regulacje intertemporalne, które wywołują istotne skutki prawne dla postępowań będących w toku. Zgodnie z art. 17 projektu, do wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych, w tym „innych zmierzających do zmiany charakteru obiektów sportowych”, stosuje się przepisy projektowanej ustawy. Posłużenie się przez projektodawcę niedookreślonym zwrotem „inne zmierzające do zmiany charakteru obiektów sportowych” może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych, zwłaszcza w kontekście ustalenia, czy obejmuje ono np. postępowania planistyczne, budowlane lub dotyczące zmiany sposobu użytkowania nieruchomości.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁸. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu⁹.

2.

Opiniowany projekt dotyczy prawa własności zagwarantowanego w art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Opiniowane przepisy rozszerzają zakres ograniczeń prawa własności, w szczególności w zakresie sposobu użytkowania obiektów wpisanych do Rejestru. Wprowadzone ograniczenia mogą budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności regulacji prawnych. Art. 3 ust. 1 pkt 3 projektu może ponadto budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia zasady określoności regulacji prawnych.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

1. Gminy: 2 479¹⁰,
2. rady gmin i rady miast¹¹,
3. polskie związki sportowe: 71¹²,
4. wojewódzcy konserwatorzy zabytków: 16¹³,
5. organizacje pozarządowe działające w zakresie kultury fizycznej: ok. 20,2 tys. podmiotów¹⁴,

⁸Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o ochronie strategicznych obiektów sportowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Kamil Bortniczuk), opinia BEOS z 8 I 2026 r., BEOS-WPEiM-2804/25.

⁹Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o ochronie strategicznych obiektów sportowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Kamil Bortniczuk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 8 I 2026 r., BEOS-WAPEiM-2805/25.

¹⁰ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza JST, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

¹¹ Ibidem.

¹² <https://www.gov.pl/web/sport/polskie-zwiazki-sportowe2>.

¹³ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Konserwatorzy zabytków, <https://www.gov.pl/web/kultura/konserwatorzy-zabytkow>.

¹⁴ GUS, Działalność organizacji pozarządowych w 2024 r., Informacja sygnałna z dnia 18 grudnia 2025 r.,

6. notariusze: 4 219 osób¹⁵,
7. minister właściwy do spraw kultury fizycznej,
8. Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej¹⁶,
9. Skarb Państwa.

B. Wpływ na społeczeństwo

Wpływ projektowanej regulacji na społeczeństwo będzie miał charakter pośredni i niemożliwy do dokładnego określenia. Ustawa przewiduje nadanie kompetencji poszczególnym organom państwa i samorządu, zatem ewentualny wpływ regulacji na społeczeństwo będzie skutkiem wykorzystania (bądź nie) tychże kompetencji.

Jak słusznie wskazano w uzasadnieniu ustawy, popieranie rozwoju kultury fizycznej należy do konstytucyjnych obowiązków państwa¹⁷. Praktyka polskiego społeczeństwa w obszarze kultury fizycznej (w tym sportu¹⁸) to przede wszystkim korzystanie z otwartej przestrzeni w celu praktykowania aktywności fizycznej takiej jak jazda na rowerze¹⁹ czy spacer²⁰. Znaczna część aktywności fizycznej Polaków to przemieszczanie się (do pracy lub w innych celach) – w tym pieszo i na rowerze. Na tle innych państw UE Polacy ponadprzeciętnie często docierają do pracy przy użyciu własnych sił. Jednocześnie jednak plasujemy się znacznie poniżej średniej jeżeli chodzi o ćwiczenia fizyczne w wolnym czasie²¹.

Badania prowadzone przez CBOS wskazują, że obserwowana w ostatnich dekadach poprawa poziomu aktywności fizycznej wśród Polaków następowała stopniowo w latach dziewięćdziesiątych oraz w pierwszej dekadzie XXI wieku. Jednocześnie w ciągu ostatnich dziesięciu lat nie odnotowano istotnych zmian w popularności aktywnego spędzania czasu wolnego²². Sytuacja ta utrzymuje się mimo wyraźnych różnic międzypokoleniowych w zakresie podejmowania aktywności sportowej. Uprawianie sportu jest bowiem zdecydowanie częstsze wśród młodszych kohort wiekowych, zwłaszcza w grupie osób w wieku 18-34 lata, natomiast najniższy

https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5490/3/11/1/dzialalnosc_organizacji_pozarządowych_w_2024_r.pdf, s. 1.

¹⁵ Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 2025 r. w sprawie ogłoszenia wykazu zarejestrowanych kancelarii notarialnych zawiera 3426 kancelarii w których działa 4219 notariuszy, MP. z 2025 r., poz. 107.

¹⁶ <https://www.msit.gov.pl/pl/infrastruktura/fundusz-rozwoju-kultury/3596.Fundusz-Rozwoju-Kultury-Fizycznej.html>.

¹⁷ Art. 68 ust. 5 Konstytucji RP stanowi, że „Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.”

¹⁸ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz. U. z 2026 r. poz. 95) definiuje, że „Sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową składają się na kulturę fizyczną.” Tak też te pojęcia będą rozumiane w niniejszej opinii.

¹⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Uczestnictwo w sporcie i rekreacji ruchowej w 2021 r.*, Informacja sygnałowa z 16 maja 2022 r.

https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5495/5/2/1/uczestnictwo_w_sporcie_i_rekreacji_ruchowej_w_2021_r.pdf.

²⁰ Poziom aktywności fizycznej Polaków 2023, Raport z badania ilościowego dla Ministerstwa Sportu i Turystyki, <https://www.gov.pl/attachment/d00417af-1bf1-41eb-ba74-6dbb162411a5>.

²¹ Eurostat, *Health-enhancing physical activity statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Health-enhancing_physical_activity_statistics.

²² Centrum Badania Opinii Społecznej, *Komunikat z badań nr 89/2024: Zdrowie i zachowania prozdrowotne Polaków*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_089_24.PDF, s. 5.

poziom aktywności obserwuje się wśród osób starszych, w szczególności po 65. roku życia²³. Pomimo zachodzącej wymiany pokoleniowej, w przybliżeniu od dekady nie przekłada się ona jednak na wzrost ogólnego poziomu aktywności fizycznej społeczeństwa. Na tej podstawie można wnioskować, że skłonność do podejmowania aktywności sportowej i rekreacyjnej jest obecnie silniej determinowana przez etap życia i wiek jednostki niż przez trwałe, pokoleniowe wzorce zachowań²⁴.

Deklarowany skutek regulacji w postaci „poprawy dostępności infrastruktury sportowej, wsparcia aktywności fizycznej społeczeństwa oraz rozwoju sportu dzieci i młodzieży” może być trudny do osiągnięcia. Ustawa może (w zależności od stopnia wykorzystywania kompetencji przez władze publiczne) w jakimś zakresie skutkować zachowaniem pewnych obiektów sportowych, jednak nie zawiera instrumentów, które sprawiałyby, że Polacy, a zwłaszcza osoby starsze (które są najmniej aktywne fizycznie) zyskałyby szerszy dostęp do takiego sposobu spędzania wolnego czasu. Niektóre z wymienionych w art. 3 ust. 2 projektu obiektów sportowych (w szczególności stadiony czy tory żużlowe) nie służą dużej liczbie osób, a stanowią miejsca uprawiania sportu przez nieliczną grupę zawodowych sportowców. Problematyczne może być również korzystanie z obiektów przyszkolnych przez osoby niebędące uczniami danej szkoły. Jeden z elementów definicji strategicznego obiektu sportowego to „wykorzystywanie do prowadzenia zorganizowanej działalności w zakresie sportu”. Takie uregulowanie może znacząco ograniczyć ochronę wyłącznie do tych obiektów, które nie są wykorzystywane przez osoby uprawiające sport w sposób niezorganizowany – samodzielnie, rekreacyjnie, bez związku z klubem sportowym lub inną organizacją.

Choć projekt nie zawiera narzędzi, które mogłyby skutkować poprawą kultury fizycznej ogółu Polaków, to wykorzystywanie tych uprawnień może (choć nie musi) sprzyjać działalności niektórych klubów i stowarzyszeń sportowych (w tym zajmujących się aktywnością fizyczną dzieci i młodzieży) poprzez ochronę obiektów sportowych stanowiących podstawę ich funkcjonowania. Jednocześnie może to powodować utrudnienia – ochrona obiektu (zarówno ze względu na jego zabytkowy charakter, jak i wynikająca z opiniowanego tutaj projektu) ogranicza możliwości gospodarowania majątkiem i zmniejsza elastyczność podejmowanych działań.

Strategiczne obiekty sportowe mogą również okazać się w dłuższej perspektywie ciężarem dla gmin, w których będą one położone. Polskie gminy podlegają dynamicznym i niezwykle różnorodnym procesom demograficznym. Wiele z nich w niedalekiej przyszłości będzie się borykać z poważnymi przemianami struktury demograficznej i wyludnianiem się²⁵. Petryfikacja przestrzeni publicznej

²³ Centrum Badań Opinii Społecznej, *Komunikat z badań nr 125/2018, Aktywność fizyczna Polaków*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_125_18.PDF, s. 4.

²⁴ Por. Nauka w Polsce, *Eksperti: boomersi i pokolenie X zaniedbują aktywność fizyczną; winne złe nawyki i stereotypy*, <https://naukawpolsce.pl/aktualnosci/news%2C105968%2Ceksperti-boomersi-i-pokolenie-x-zaniedbują-aktywnosc-fizyczna-winne-zle>.

²⁵ Zagadnienie regionalnych różnic w perspektywach demograficznych coraz mocniej widoczne jest w ogólnopolskiej prasie: zob. np. E. Kielak, *Mapa, która pokazuje skalę katastrofy. „Za 100 lat Polaków praktycznie nie będzie”*, <https://next.gazeta.pl/next/7,151003,32346774,mapa-ktora-pokazuje-skale-katastrofy-za-100-lat-polakow-praktycznie.html>, Bankier.pl, *Polskie miasta się kurczą. 70 miejscowości*

może skutkować powstawaniem znacznych obciążeń wynikających z utrzymywania obiektów o określonej funkcji oraz niedoborem przestrzeni na realizację innych potrzeb, które będą pojawiać się wraz z postępującymi przemianami społecznymi.

Innym pośrednim skutkiem społecznym wprowadzenia dodatkowego sposobu ochrony obiektów sportowych (obok już istniejącego reżimu ochrony obiektów zabytkowych oraz ogólnych przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, w ramach których można określać tereny usług sportu i rekreacji) będzie rosnąca złożoność systemu prawnego. Przyczyni się to do rozprzestrzeniania zjawiska określanego jako inflacja prawa, które jest w literaturze oceniane negatywnie: „ogromna podaż aktów prawnych wywołuje brak stabilności i nieprzewidywalność prawa. Nie tylko nie sprzyja to budowaniu zaufania do prawa, ani nie pozwala przedsiębiorcom na znalezienie w prawie oparcia, ale też zwiększa w sposób oczywisty ryzyko popełniania błędów, wymusza nieustanne śledzenie zmian w prawie i pociąga za sobą duże koszty bycia na bieżąco z kolejnymi, często niespójnymi ze sobą regulacjami”²⁶. Dodatkowym skutkiem społecznym jest w takim przypadku poczucie niepewności prawa, a w konsekwencji spadek zaufania do instytucji publicznych i państwa.

C. Konsultacje społeczne

W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu złożono 703 ankiety. Tylko jeden podmiot niebędący osobą fizyczną (spośród czterech biorących udział w konsultacjach) zdecydował się na zamieszczenie komentarzy²⁷, co może zaskakiwać w przypadku projektu, który nadaje uprawnienia licznym organizacjom społecznym.

Treść komentarzy do projektu wskazuje, że konsultacje społeczne cieszyły się szczególną popularnością wśród osób zainteresowanych strzelectwem. Choć ponad 90% osób uczestniczących w konsultacjach wyraziło akceptację dla projektowanych rozwiązań²⁸, to stanowiska komentujących były podzielone. Niektóre komentarze podkreślały znaczenie przedstawionej regulacji dla rozwoju sportów strzeleckich, inne wyrażały negatywną ocenę dotychczasowych działań Polskiego Związku Strzelectwa Sportowego i niepokój związany z przewidywanym pogłębieniem się tych problemów, w przypadku wejścia w życie opiniowanej ustawy²⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projekt może wywołać istotne skutki gospodarcze dla właścicieli nieruchomości objętych ochroną oraz inwestorów w tym obszarze.

za dwa pokolenia może zniknąć z mapy, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polskie-miasta-sie-kurcza-70-miejscowosci-za-dwa-pokolenia-moze-zniknac-z-mapy-9095589.html>.

²⁶ G. Skąpska, *Rządy prawa a gospodarka: uwagi socjologa prawa*, „Przegląd Socjologiczny”, 3(65), 2016, s. 35, https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element_desklight-01049314-c68d-4fda-9a9f-e0e5708890e7?q=bwmeta1.element_desklight-2f2fcbe3-272a-447f-8a7d-7a651aa7cd30;1&q=CHILDREN-STATELESS.

²⁷ Redakcja portalu edukacyjnego „Coraz głośniej”, zob. ID ankiety: 116230.

²⁸ Ibidem, s. 4.

²⁹ Zob. ID ankiety: 116751.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że projekt znacząco ogranicza swobodę prowadzenia działalności gospodarczej w odniesieniu do nieruchomości objętych ochroną. Decyzje dotyczące zmiany sposobu użytkowania, rozbiórki lub wycofania obiektu z funkcji sportowej mają zostać podporządkowane mechanizmom administracyjnym (patrz pkt V opinii). Z perspektywy inwestycji na rynku nieruchomości oznacza to wzrost ryzyka regulacyjnego, który może przełożyć się na spadek zainteresowania inwestowaniem w obiekty sportowe, zwłaszcza tam, gdzie dotychczas zakładano możliwość alternatywnego wykorzystania nieruchomości. Wskazane ryzyko zostało również zasygnalizowane w ramach konsultacji społecznych do projektu ³⁰. Szczególnie uciążliwe w ujęciu gospodarczym jest rozwiązanie przewidujące, że wykreślenie obiektu z rejestru będzie możliwe wyłącznie po zobowiązaniu się właściciela do budowy obiektu zamiennego o parametrach co najmniej takich samych. W praktyce zwiększa to próg wejścia i wyjścia z inwestycji oraz generuje dodatkowe koszty działalności, w tym koszty aktu notarialnego oraz finansowania inwestycji zastępczej.

Projekt może również prowadzić do konieczności utrzymywania obiektów nierentownych lub wymagających wysokich nakładów modernizacyjnych. Zgodnie z projektem właściciel w oczekiwaniu na zgodę organu na zmianę sposobu użytkowania obiektu albo wobec braku możliwości zmiany funkcji, będzie zobowiązany ponosić koszty utrzymania obiektu. W konsekwencji wzrośnie ryzyko pogorszenia rentowności przedsięwzięć związanych z infrastrukturą sportową, a część podmiotów może wręcz ograniczyć wydatki inwestycyjne lub odłożyć decyzje modernizacyjne z obawy przed niepewnością proceduralną.

Negatywny wpływ na wartość ekonomiczną nieruchomości może mieć także proponowane ustawowe prawo pierwokupu przysługujące gminie, a w dalszej kolejności Skarbowi Państwa. Cena sprzedaży zasadniczo ma być ustalana z uwzględnieniem funkcji sportowej, z pominięciem potencjalnej wartości wynikającej z innego, bardziej dochodowego przeznaczenia gruntu (patrz pkt V opinii). Podobne obawy wyrażone zostały w konsultacjach społecznych do projektu ³¹. Analogiczny efekt ekonomiczny może wynikać z dopuszczenia wywłaszczenia strategicznego obiektu sportowego za odszkodowaniem odpowiadającym wartości związanej z funkcją sportową, a nie z możliwą funkcją deweloperską. Takie rozwiązanie powoduje znaczące ograniczenie pełnej rynkowej wyceny nieruchomości. Z punktu widzenia właścicieli i inwestorów oznacza to obniżenie przewidywanej stopy zwrotu oraz zmniejszenie zdolności do pełnej monetyzacji majątku. To z kolei może osłabić atrakcyjność inwestycyjną tego typu nieruchomości.

Nie można również pominąć skutków wynikających z sankcji administracyjnych za zmianę sposobu użytkowania lub rozbiórkę bez wymaganej zgody. Proponowana kara ma wynosić od 50% do 100% wartości odtworzeniowej obiektu, nie mniej niż 500 tys. zł, co znacząco podnosi poziom ryzyka prowadzenia działalności. Ponadto zaproponowana forma i poziom sankcji może wywoływać efekt polegający na rezygnacji z części działań inwestycyjnych lub

³⁰ Zob. ID ankiety: 116747, 116568 i 103037.

³¹ Zob. ID ankiety: 111151.

restrukturyzacyjnych nawet wtedy, gdy byłyby one ekonomicznie uzasadnione i korzystne dla lokalnego rynku.

Podsumowując, należy ocenić, że projekt może przyczynić się do zachowania funkcji sportowej wybranych obiektów, ale jednocześnie w ujęciu gospodarczym będzie prowadził do wzrostu kosztów transakcyjnych, spadku atrakcyjności inwestycyjnej tej kategorii aktywów oraz zwiększenia długoterminowej ekspozycji uczestników rynku na ryzyko regulacyjne i ryzyko utraty wartości nieruchomości.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Poselski projekt ustawy o ochronie strategicznych obiektów sportowych generuje po stronie sektora finansów publicznych (SFP) umiarkowane, stałe koszty administracyjne związane z prowadzeniem Rejestru Strategicznych Obiektów Sportowych oraz obsługą postępowań wpisowych i kontrolnych. Dodatkowe koszty mogą ponosić jednostki samorządu terytorialnego (jst) w związku z obowiązkiem sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP) dla terenów wpisanych do Rejestru oraz ewentualnym wykonywaniem prawa pierwokupu lub wywłaszczeń. Jednocześnie regulacja ogranicza ryzyko ponoszenia w przyszłości wysokich nakładów inwestycyjnych na odtwarzanie infrastruktury sportowej w obszarach zurbanizowanych oraz może generować nieregularne dochody z tytułu kar administracyjnych, zasilających Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej (FRKF). Długookresowo ustawa może przyczynić się do obniżenia wydatków publicznych związanych z leczeniem chorób cywilizacyjnych dzięki poprawie dostępności infrastruktury sportowej i wzrostowi aktywności fizycznej społeczeństwa.

Ponieważ przedstawiony projekt (z uwzględnieniem uzupełnienia) nie zawiera informacji o metodyce ustalania skutków, w dalszej części opinii opisane zostaną analizy kosztów i korzyści dla SFP w oparciu o projektowane przepisy prawne oraz uzasadnienie projektu.

Główne źródła kosztów dla SFP stanowią koszty administracyjne po stronie budżetu państwa, do których należą koszty związane z prowadzeniem Rejestru. Utworzenie Rejestru wiązać się będzie ze stworzeniem systemów teleinformatycznych, stosownych procedur, wzorów dokumentów, obsługą wniosków i postępowań administracyjnych, wydawaniem decyzji, postanowień oraz prowadzeniem korespondencji. W projekcie ustawy określono również konieczność prowadzenia audytów. Stworzenie nowego Rejestru będzie generować trzy rodzaje kosztów:

- koszt jednorazowy (wdrożenie systemu, szkolenia);
- koszt stały (obsługa oraz utrzymanie rejestru);
- koszty zmienne (zależne od liczby postępowań).

Skala tych kosztów zależy od liczby strategicznych obiektów sportowych spełniających kryteria zawarte w projekcie ustawy.

Kolejnym elementem kosztów są koszty po stronie jst. Wynikają one z obowiązku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

dla terenów wpisanych do Rejestru. Obowiązek ten wiąże się z kosztem ponoszonym przez gminy w związku z koniecznością przeprowadzania odpowiednich analiz, prac planistycznych czy konsultacji. Równocześnie należy zauważyć, iż w przypadku gdyby gmina planowała objęcie tych terenów planem koszty byłby marginalne. Również wynikające z proponowanych przepisów prawo do dokonania pierwokupu wymaga stosownych analiz odnośnie decyzji o wykonaniu lub niewykonaniu tego prawa. W przypadku gdy gmina skorzysta z prawa do pierwokupu, ponosi koszty nabycia nieruchomości. Kolejnym potencjalnym kosztem mogą być koszty wywłaszczeń ustalane według wartości funkcji sportowej a nie deweloperskiej co ogranicza wysokość odszkodowań jednakże w przypadku dużych stadionów, pływalni czy hal – koszty te nadal mogą stanowić znaczące kwoty. Koszty te nie wynikają bezpośrednio z projektu ustawy ale pojawiają się w przypadku gdy państwo lub gmina zdecyduje się na wywłaszczenie. Negatywnym skutkiem pośrednim może być spadek wartości nieruchomości objętych Rejestrem, gdyż spowoduje obniżenie wpływów podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości, wpływów z PCC od transakcji kupna sprzedaży oraz zmniejszyć aktywność inwestycyjną.

Główne źródła korzyści dla sektora finansów publicznych to ograniczenie ryzyka ponoszenia w przyszłości wysokich nakładów inwestycyjnych na odtwarzanie infrastruktury sportowej w obszarach zurbanizowanych, gdzie koszty pozyskania gruntów i budowy są wielokrotnie wyższe niż koszty utrzymania istniejących obiektów. Ponadto regulacja może generować dodatkowe, nieregularne dochody z tytułu kar administracyjnych, które zasila FRKF. Ich poziom jest trudny do oszacowania *ex ante* i zależy od skali naruszeń. Pośrednie korzyści fiskalne (zdrowie publiczne, sport dzieci i młodzieży) stanowią długookresowe, pozytywne efekty dla zdrowia publicznego i wydatków na ochronę zdrowia i są trudne do kwantyfikacji.

Analiza kosztów i korzyści w ujęciu pieniężnym

Podstawowym elementem analizy kosztów w ujęciu pieniężnym związanych z utworzeniem oraz utrzymaniem Rejestru jest oszacowanie liczby obiektów, które potencjalnie mogą trafić do Rejestru. W projekcie wymieniono rodzaje obiektów sportowych zaliczane do obiektów strategicznych. Spośród obiektów wymienionych w dziedzinowej bazie danych GUS w grupie „Kultura fizyczna, Sport, Rekreacja” dokonano wyszczególnienia obiektów zgodnych z rodzajami obiektów wymienionych w ustawie i oszacowano ich liczbę na poziomie 33 467 (zob. Tabela 1.). Tym samym uzyskano szeroki zbiór danych.

Tabela 1. Szacunkowa liczba obiektów, które mogłyby trafić do Rejestru (dane na 2022 r.)

Obiekty sportowe wg. danych GUS	liczba	Strategiczne obiekty sportowe wg. projektu ustawy
stadiony	2 244	stadiony piłkarskie, lekkoatletyczne i boiska;
boiska uniwersalne - wielozadaniowe	3 689	
boiska piłkarskie	7 649	
hale sportowe o wymiarach od 36X19 m	1 173	
sale gimnastyczne o wymiarach poniżej 36x19 m i sale pomocnicze	1 206	hale sportowo-widowiskowe:
korty tenisowe	2 289	pływalnie kryte i odkryte;
pływalnie kryte	608	zespoły kortów tenisowych i innych sportów raketowych;
strzelnice	303	tory kolarskie, żużlowe i wrotkarskie i inne;
lodowiska sztuczne mrożone	295	strzelnice sportowe.
skateparki	743	
siłownie zewnętrzne	13 268	
RAZEM	33 467	

Źródło: Dane GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>, projekt.

Z tej grupy należy wyodrębnić obiekty spełniające łącznie warunki zawarte w projekcie ustawy tzn. obiekty wykorzystywane w okresie ostatnich 10 lat do prowadzenia zorganizowanej działalności w zakresie sportu, rekreacji lub rehabilitacji ruchowej, posiadające powierzchnię nie mniejszą niż 0,2 ha oraz stanowiące trwały element układu urbanistycznego zapewniający dostęp do infrastruktury kultury fizycznej dla społeczności lokalnej. Z braku danych o liczbie obiektów spełniających kryteria ustawowe przyjęto wariantowo, że 25%, 50% i 75% obiektów z kategorii strategicznych spełni warunki wpisu do Rejestru. W tabeli 2 przedstawiono obliczenia dotyczące liczby obiektów dla poszczególnych wariantów.

Tabela 2. Liczba obiektów spełniających warunki wpisu do Rejestru w poszczególnych wariantach.

Lp.	1	2 = Lp. 1,2,3 x 4
1 wariant 25%		8 367
2 wariant 50%		16 734
3 wariant 75%		25 100
4 liczba obiektów		33 467

Źródło: Obliczenia własne.

Koszty dla budżetu państwa

Do obliczenia kosztów utworzenia i utrzymania Rejestru wobec braku faktycznych danych przyjęto wskazane niżej założenia.

- Średni koszt jednego postępowania (wpis + audyt + decyzja) w Rejestrze: czas pracy na jedno postępowanie (wpis, audyt, decyzja) przyjęto na

poziomie 8-16 godzin (analiza, korespondencja, projekt decyzji, podpisy, obsługa systemu); koszt godziny pracy urzędnika z narzutami przyjęto na poziomie 50-90 zł/godzinę (w zależności od przyjętego poziomu wynagrodzeń).

Przy takich założeniach koszt jednego postępowania znajdzie się w przedziale: dolny przedział $8 \times 50 = 400$ zł; lub górny przedział $16 \times 90 = 1\,440$ zł. Do dalszych obliczeń przyjęto wartość średnią z dolnego i górnego przedziału, która wynosi 920 zł.

Tabela 3. Koszty budżetu państwa w/z utworzeniem i utrzymaniem Rejestru w różnych wariantach (zł)

Wariant	Liczba obiektów spełniających warunki wpisu do Rejestru	Koszty postępowania ws. Rejestru w poszczególnych wariantach (zł)
Wariant 25%	8 367	7 697 410
Wariant 50%	16 734	15 394 820
Wariant 75%	25 100	23 092 230

Źródło: Obliczenia własne.

- 2) Roczny koszt utrzymania rejestru (system IT + kadry) – kwota globalna. Rejestr to niewielka baza danych zawierająca od kilku do maksymalnie kilkunastu tysięcy danych. Ponieważ roczne koszty utrzymania analogicznych systemów nie są wyodrębnione tylko podawane jako zagregowane koszty, IT w budżetach poszczególnych działów instytucji publicznych nie ma możliwości przyjęcia średnich kosztów w oparciu o takie dane. Przyjęto zatem odpowiednie wielkości *a priori*. Dla celów kalkulacji przyjmuje się, że roczny koszt utrzymania Rejestru (system teleinformatyczny, hosting, serwis, kadry merytoryczne) wynosi około 1 mln zł rocznie.

Na podstawie powyższych danych obliczono koszty ponoszone przez budżet państwa utworzenia i utrzymania Rejestru (Tabela 3). Ponieważ Wnioskodawcy przewidują obligatoryjny wpis do Rejestru w ciągu 2 lat – przyjęto, iż koszty postępowania związanego z dokonaniem wpisu w ciągu 2 lat rozłożą się w równych wielkościach w każdym roku. Do powyższych kosztów w każdym wariantcie należy corocznie dodać kwotę 1 mln zł stanowiącą roczny koszt utrzymania Rejestru.

W uzupełnieniu do projektu przedstawionym przez Wnioskodawców w dniu 27 lutego 2026 r. oszacowano koszty prowadzenia i utrzymania rejestru na poziomie, który nie powinien przekroczyć kwoty 25 mln zł w okresie 2 lat. Ponieważ Wnioskodawcy nie podali metodologii powyższego szacunku trudno odnieść się do wskazanej wielkości.

Koszty dla jst

Projekt obliguje gminy do sporządzenia MPZP dla terenów wpisanych do Rejestru co będzie stanowiło koszt dla jst. W celu obliczenia tych kosztów niezbędna jest informacja o średnim koszcie sporządzenia MPZP dla obiektów wpisanych do Rejestru. Koszty te są mocno zróżnicowane na obszarze całego kraju, gdyż ceny

w dużym stopniu zależą od sytuacji na lokalnym rynku usług urbanistycznych, a gminy same wybierają wykonawców. Równocześnie należy zauważyć, iż ustawa o planowaniu przestrzennym nie określa poziomu stawek za wykonanie MPZP.

Do obliczeń przyjęto dane z raportu NIK z 2023 r.³². Wynika z nich, iż w większości gmin poziom kosztów związanych ze sporządzeniem bądź aktualizacją MPZP na 1 ha wynosił od 30 zł do 600 zł. Takie dane implikują konieczność przyjęcia kolejnych założeń upraszczających. Przyjęto, iż wszystkie obiekty mają co najmniej 0,2 ha powierzchni, a koszt na hektar wynosi przeciętnie 315 zł $((30+600)/2)$. W efekcie koszt sporządzenia jednego MPZP wyniesie średnio 63 zł $(315/5)$. W tabeli 4 przedstawiono szacunki dotyczące kosztów sporządzenia MPZP przy przyjętych założeniach dla trzech wariantów.

Tabela 4. Koszty sporządzenia MPZP (zł)

1	2	3 = 2x63
wariant	liczba obiektów	koszt sporządzenia MPZP
wariant 25%	8 367	527 105
wariant 50%	16 734	1 054 211
wariant 75%	25 100	1 581 316

Źródło: Obliczenia własne.

Koszty pierwokupu / wywłaszczeń (państwo + jst)

Ponieważ nie istnieje obowiązek zgłaszania przez samorządy lub budżet państwa informacji o ilości obiektów sportowych podlegających wykupowi lub prawu pierwokupu, brak jest tym samym tego typu danych statystycznych. Równocześnie każda gmina, powiat czy województwo prowadzi własny rejestr sprzedaży i zakupów nieruchomości co oznacza brak centralnej bazy danych. Pierwokup lub wywłaszczenia obiektów sportowych zdarzają się incydentalnie w związku z tym zasadne wydaje się pominięcie tego aspektu.

W uzupełnieniu do projektu Wnioskodawcy szacują wydatki po stronie jst związane z koniecznością sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz potencjalne wydatki majątkowe związane z realizacją prawa do pierwokupu na poziomie do 150 mln zł. Równocześnie w dalszej części uzupełnienia do projektu ustawy Wnioskodawcy wskazują, iż koszty związane z wywłaszczeniem oraz prawem pierwokupu mogą generować po stronie budżetu państwa wydatki rzędu 80 mln zł. Wnioskodawcy nie podają jednak żadnych danych źródłowych ani metodologii przyjętej do szacunków powyższych kwot, co uniemożliwia merytoryczną ich ocenę.

Po stronie korzyści jak wspomniano powyżej można wymienić dochody z kar administracyjnych. W tym przypadku poziom dochodów zależny jest od skali naruszeń, którą trudno z góry założyć. Zgodnie z projektem ustawy kara pieniężna nie może być mniejsza niż 500 000 zł. W uzupełnieniu do projektu Wnioskodawcy powołują się na tego typu przychody nie przywołując jednak żadnych wartości ani szacunków.

³² Informacja o wynikach kontroli. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023 r., str. 38.

Reasumując, roczne koszty dla budżetu państwa wyniosą, przy założeniu równego rocznego rozkładu, od 3,8 mln zł do 11,5 mln zł w zależności od liczby obiektów spełniających warunki wpisu do Rejestru plus 1 mln zł związanych z rocznymi kosztami utrzymania Rejestru. Koszty ponoszone przez JST wyniosą od 527 tys. zł do 1,6 mln zł przy czym trudno umiejscowić te koszty w czasie.

Równocześnie warto nadmienić, że Wnioskodawcy w uzupełnieniu do projektu zwracają uwagę na fakt, iż ze względu na brak wyczerpujących danych na temat dostępnej infrastruktury sportowej w Polsce objętej zakresem niniejszego projektu ustawy przedstawione w uzupełnieniu liczby mają charakter szacunkowy.

W trakcie konsultacji społecznych zgłoszono szereg uwag odnoszących się do skutków finansowych projektu. Zgłaszający podnosili brak symulacji kosztów dla NFZ, jakie wygeneruje dalsze użytkowanie głośnych obiektów sportowych³³, zbyt ogólny opis skutków finansowych³⁴ oraz zbyt wysokie kary³⁵.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt po stronie administracji wprowadza nowe obowiązki związane z prowadzeniem Rejestru Strategicznych Obiektów Sportowych, przeprowadzaniem postępowań w sprawie wpisu i wykreślenia z Rejestru, sporządzaniem audytów oraz egzekwowaniem nowych ograniczeń i sankcji. Jednocześnie projekt nakłada dodatkowe obowiązki proceduralne na właścicieli nieruchomości objętych regulacją, w szczególności w zakresie uzyskiwania uzgodnień dotyczących zmiany sposobu użytkowania oraz uwzględniania szczególnego reżimu przy zbywaniu nieruchomości. Regulacja wpływa również na obciążenia administracyjne po stronie gmin, związane m.in. z koniecznością sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów wpisanych do Rejestru.

W zakresie skutków społecznych nie stwierdzono obciążeń administracyjnych. Wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje natomiast zmianę obciążeń administracyjnych wynikających z prowadzenia działalności gospodarczej. Dla właścicieli obiektów objętych ochroną projekt nakłada dodatkowe obciążenia administracyjne i proceduralne. Obejmują one konieczność uzyskiwania zgód organu na zmianę sposobu użytkowania obiektu, jego rozbiórkę lub wykreślenie z rejestru, a także funkcjonowanie w warunkach ustawowego prawa pierwokupu. Projekt przewiduje również obowiązek spełnienia dodatkowych warunków materialnych, w tym w określonych przypadkach zobowiązania się aktem notarialnym do realizacji obiektu zamiennego.

³³ Zob. ID ankiety: 116230.

³⁴ Zob. ID ankiety: 116274.

³⁵ Zob. ID ankiety: 116142.

Projekt przewiduje także nowe obowiązki administracyjne dla jednostek sektora finansów publicznych (szerzej na ten temat w pkt VIII opinii).

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt wprowadza szczególny reżim prawny dotyczący nieruchomości uznanych za strategiczne obiekty sportowe, którego istotą jest ograniczenie możliwości ich przekształcania oraz zapewnienie trwałości funkcji sportowej. Regulacja wywołuje doniosłe skutki w sferze prawa własności, planowania przestrzennego oraz procesu inwestycyjno-budowlanego. Jednocześnie projekt przewiduje zastosowanie tych mechanizmów także do stanów już istniejących, co wpływa na sytuację prawną podmiotów uczestniczących w postępowaniach będących w toku. Zakres i intensywność wprowadzanych rozwiązań, a także stopień ich doprecyzowania, mogą rodzić wątpliwości interpretacyjne oraz konstytucyjne.

Opiniowany projekt może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności i zasady określoności regulacji prawnych w kontekście EKPC.

2. Skutki społeczne: Skutki społeczne opiniowanej regulacji będą miały charakter pośredni, zależny od stopnia wykorzystywania przez władze publiczne nowych kompetencji przewidzianych w projekcie. Zmiany mogą pomóc w funkcjonowaniu niektórych podmiotów z obszaru sportu i kultury fizycznej. Jednocześnie projektowane przepisy mogą petryfikować przestrzeń publiczną i ograniczać elastyczność zarządzania zasobami tych podmiotów i gmin, na terenie których usytuowane są strategiczne obiekty sportowe.

Dodatkowym, pośrednim skutkiem będzie rosnąca złożoność systemu prawnego, co może utrudniać funkcjonowanie w nim osób fizycznych i prawnych.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane regulacje mogą wywołać istotne skutki gospodarcze dla właścicieli oraz uczestników rynku inwestycyjnego w obszarze nieruchomości objętych ochroną. Przewidziane w projekcie mechanizmy administracyjne, ograniczające możliwość zmiany sposobu użytkowania, rozbiórki lub zbycia nieruchomości, prowadzą do wyraźnego wzrostu ryzyka regulacyjnego oraz obniżenia przewidywalności procesów inwestycyjnych. Dodatkowym obciążeniem ekonomicznym są rozwiązania dotyczące obowiązku zapewnienia obiektu zamiennego, konieczności utrzymywania nierentownych aktywów oraz ograniczenia pełnej rynkowej wyceny nieruchomości w związku z prawem pierwokupu i potencjalnym wywłaszczeniem. W konsekwencji projekt może skutkować spadkiem atrakcyjności inwestycyjnej tej kategorii aktywów, ograniczeniem dostępu do finansowania oraz zmniejszeniem skłonności do podejmowania działań modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych.

4. Skutki finansowe: Projekt wywoła skutki finansowe dla sektora finansów publicznych nakładając na sektor co najmniej kilkumilionowe roczne koszty. Po stronie korzyści trudno z góry antycypować ich wysokość w ujęciu pieniężnym.

5. Rozwiązania zagraniczne: W państwach UE ochrona infrastruktury sportowej jest realizowana za pomocą zróżnicowanych instrumentów osadzonych w prawie sportowym, planowaniu przestrzennym oraz ogólnych przepisach dotyczących nieruchomości i finansowania publicznego. Jako przykład wskazano rozwiązania francuskie, łączące obowiązek ewidencji obiektów sportowych z ograniczeniami dotyczącymi ich likwidacji albo zmiany przeznaczenia w odniesieniu do obiektów finansowanych przez podmioty publiczne. Z kolei Hiszpania i Finlandia wykorzystują w omawianym zakresie narzędzia planistyczne, rejestrowe lub finansowe, a Niemcy – ogólne instrumenty urbanistyczne, w tym plany miejscowe i prawo pierwokupu.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, Daniela Kupis, specjalistki ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Krzysztof Niewęglowski, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Marcin Klinowski, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Krzysztof Wołowicz, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/