

Beata Marszałek

Zarządzanie sprawami kultury fizycznej na szczeblu lokalnym w Polsce w latach 1973-1990

Prace Naukowe. Kultura Fizyczna 5, 119-127

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Beata Marszalek

ZARZĄDZANIE SPRAWAMI KULTURY FIZYCZNEJ NA SZCZEBLU LOKALNYM W POLSCE W LATACH 1973 – 1990

Słowa kluczowe: Kultura fizyczna, zarządzanie na szczeblu lokalnym, Polska, lata 1973–1990

ABSTRACT

Physical Culture Management in The Local Level in Poland in the Years 1973–1990

Key words: Physical culture, management in the local level, Poland, years 1973–1990

In the years 1973 – 1990 in Poland centralized management model was in force. This model was also obligatory in the field of physical culture. Detailed orders of the central level were carried out by the office apparatus of provinces, communes nad Polish administrative units by 1975. In provincial and communal offices (in communes of towns and countries) existed seperated organizational cells, dealing with physical culture. In 1990, in connection with the rose of the local government in the communes level, majority of the tasks concerned physical culture was handed over the communes as its own task.

1. Wstęp

Burzliwe przemiany społeczno-gospodarcze w latach 1973–1990 miały ogromny wpływ na ogólny stan i rozwój kultury fizycznej. Dlatego każdy ośrodek decyzyjny w systemie zarządzania, a więc również określony organ państwa, mógł skutecznie oddziaływać na tę dziedzinę, jeśli dysponował ze-
społem efektywnych instrumentów, do których zaliczyć należało przede wszystkim możliwość regulacji prawnych, wsparcie kadrowo-materialne¹, a ponadto indoktrynowanie społeczeństwa (głównie poprzez środki masowego przekazu). Według B. Ryby, siła oddziaływania państwa jest wprost propor-

¹ B. Ryba, *Wybrane zagadnienia zarządzania kulturą fizyczną w Polsce*, Warszawa 1990, s. 25.

cjonalna do woli jego działania i sprawności narzędzi, którymi się posługuje. Dotyczy to zarówno administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznych.

W związku z tym, iż w latach 1973 – 1990 organizacja jak i zarządzanie sprawami kultury fizycznej ulegały ciągłej modyfikacji ze względu na dokonujące się przemiany społeczne, polityczne i kulturowe, przeprowadzona zostanie analiza wyżej wymienionych przemian w oparciu o obowiązujący w tym okresie stan prawny.

2. Zarządzanie sprawami kultury fizycznej w latach siedemdziesiątych

Po mającym miejsce w 1970 r. kolejnym kryzysie społeczno-politycznym nowe władze partyjne i państwowe wykazały stosunkowo duże zainteresowanie losami kultury fizycznej². W ustawie z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych obowiązującej od 1 stycznia 1973 r. zniesiono gromady³, powołując w ich miejsce większe jednostki podstawowego podziału terytorialnego — gminy. Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym do cytowanej wyżej ustawy, wydanym przez Radę Ministrów z dnia 30 listopada 1972 r. w sprawie zakresu działania naczelnika gminy, organizacji zasad urzędu gminy oraz niektórych spraw pracowniczych⁴, aparat gminy przejął kompetencje dotychczasowych organów kolegialnych, w tym lokalnych komitetów kultury fizycznej i turystyki.

Powstanie jednoosobowych organów lokalnej administracji (naczelników gmin, miast i gmin) doprowadziło do zwiększenia współdziałania z instytucjami i organizacjami społecznymi w rozwoju kultury fizycznej, sportu, turystyki i wypoczynku na terenie gminy.

Naczelnicy gmin kierowali całokształtem administracji państwowej w pionie im podporządkowanym, posiadając szerokie uprawnienia koordynacyjne w stosunku do innych ogniw niebezpośrednio im podlegających. W wyniku tej reformy GKKFiT stracił własne organy w terenie. Doprowadziło to do tego, iż utracił możliwość bezpośredniego kierowania pracą admi-

² J. Gaj, K. Hładzelek, *Dzieje kultury fizycznej w Polsce w XIX i XX w.*, Poznań 1997, s. 190–191.

³ „Dziennik Ustaw” 1972, Nr 49, poz. 312.

⁴ „Dziennik Ustaw” 1972, Nr 49, poz. 315; Por.: A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu*, Katowice 1994, s. 26–44 (struktura samorządu terytorialnego).

nistracji państwowej w terenie⁵. Odtąd komitety kultury fizycznej i turystyki na szczeblu gmin stały się jedynie organami doradczymi naczelników gmin, tracąc uprawnienia decyzyjne na rzecz gminnych organów wykonawczo-zarządzających (naczelników gmin).

6 kwietnia 1973 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 85 w sprawie dalszego rozwoju kultury fizycznej⁶. Uchwała ta m.in. zwracała uwagę na konieczność budowy urządzeń sportowych i rekreacyjnych w osiedlach mieszkaniowych, na produkcję sprzętu rekreacyjnego, na opiekę lekarską w wychowaniu fizycznym i sporcie, na leczenie wad postawy i usprawnienie ruchowe⁷. W związku z § 12 ust. 1 powyższej uchwały prezydium rad narodowych i naczelnicy gmin zostali upoważnieni do tworzenia funduszy rozwoju kultury fizycznej⁸. Natomiast przepis § 3 ust. 1 powyższej uchwały zobowiązywał ministrów (kierowników urzędów centralnych) oraz prezydium rad narodowych, a w gminach (miastach i gminach) naczelników tych jednostek, w porozumieniu z właściwymi instytucjami związków zawodowych, do opracowania programu działalności w zakresie powszechnej rekreacji oraz zapewnienia warunków ich realizacji. W przepisie § 5 ust. 4 cytowanej uchwały zobowiązano prezydium rad narodowych, a w gminach (miastach i gminach) rady narodowe do zapewnienia rozbudowy oraz konserwacji urządzeń sportowych i rekreacyjnych, a w szczególności sal gimnastycznych, krytych i otwartych pływalni oraz boisk. Przepis § 6 ust. 2 uchwały z 1973 stwierdzał, że prezydium rad narodowych, a w gminach (miastach i gminach) naczelnicy tych miast byli zobligowani do zorganizowania do końca 1980 r. sieci wypożyczalni sprzętu sportowo-rekreacyjnego w miejscowościach wypoczynku świątecznego i urlopowego.

Wspomniana wyżej uchwała poruszała wiele kluczowych spraw związanych z rozwojem kultury fizycznej. Odegrała ona więc wielką rolę w rozwoju tej dziedziny.

Następny etap reformy spowodował wprowadzenie dwustopniowej organizacji władz i administracji terenowej oraz nowy podział terytorialny kraju⁹. Okres ten zapoczątkowany został przez ustawę 28 maja 1975 r. o zmianie

⁵ Z. Jaworski, J. Łysakowski, *Makrostruktury organizacyjne kultury fizycznej w Polsce w latach 1946 – 1980*, Warszawa 1985, s. 53 i n.

⁶ Por.: Uchwała Nr 85 Rady Ministrów z 6 IV 1973 r., „Monitor Polski” 1973 Nr 21, poz. 123.

⁷ L. Szymański, *Ze studiów nad modelem kultury fizycznej w Polsce Ludowej 1944–1980*, Wrocław 1996, s. 121.

⁸ Zasady tworzenia funduszu rozwoju kultury fizycznej określiła uchwała Nr 172 Rady Ministrów z 13 V 1973 r., obowiązująca od 1 I 1974 r.

⁹ Z. Jaworski, J. Łysakowski, *op. cit.*, s. 54 i n.

Konstytucji PRL¹⁰, która dotyczyła określenia terenowych organów władzy administracji państwowej. Dwustopniowy podział administracyjny na jednostki stopnia podstawowego (gminy, miasta, dzielnice większych miast) oraz jednostki stopnia wojewódzkiego (województwa, miasto stołeczne Warszawa, miasta: Kraków, Wrocław i Łódź) wprowadzono na podstawie ustawy z dnia 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych¹¹. Zlikwidowanie szczebla powiatowego spowodowało przeniesienie jego kompetencji do innych organów terenowych administracji państwowej — przy generalnej zasadzie, iż sprawy, które dotyczyły kwestii spraw indywidualnych obywateli oraz lokalnych problemów gminy, były przekazywane do kompetencji organów stopnia podstawowego. Zasada ta dotyczyła również spraw z zakresu kultury fizycznej i turystyki¹². Należy jednak zaznaczyć, iż wprowadzenie dwustopniowej organizacji władzy oraz administracji terenowej i nowego podziału terytorialnego kraju, a w konsekwencji, wprowadzenie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej¹³ oraz wydanie na jego podstawie zarządzenia nr 2 Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 12 czerwca 1975 r. określającego zakres czynności i wydziałów wchodzących w skład urzędów wojewódzkich — wywarły wpływ na usytuowanie kultury fizycznej w organizacyjnej strukturze administracyjnej¹⁴. W związku z tym powstały wydziały kultury fizycznej i turystyki, które były utworzone we wszystkich urzędach wojewódzkich oraz urzędach miast liczących powyżej 150 tys. mieszkańców. Na wniosek naczelnika miasta, ale i za zgodą wojewody (prezydenta), mogły być tworzone odrębne wydziały kultury fizycznej i turystyki w urzędach miast liczących od 20 do 150 tys. mieszkańców oraz w urzędach dzielnic. Ponadto zalecano utworzenie odrębnych stanowisk pracy do spraw kultury fizycznej i turystyki w urzędach tych miast i gminach, na terenie których była już rozbudowana baza sportowo-rekreacyjna oraz prowadzono aktywną działalność w zakresie kultury fizycznej i turystyki¹⁵.

¹⁰ „Dziennik Ustaw” 1975, Nr 16, poz. 89.

¹¹ „Dziennik Ustaw” 1975, Nr 16, poz. 91.

¹² Z. Jaworski, J. Łysakowski, *op. cit.*, s. 55.

¹³ „Dziennik Ustaw” 1975, Nr 17, poz. 93.

¹⁴ J. Gaj, K. Hądzelek, *op. cit.*, s. 191.

¹⁵ Por. Z. Jaworski, J. Łysakowski, *op. cit.*, s. 55 i n.

Do zadań wydziałów kultury fizycznej i turystyki należało m.in.:

1. opiniowanie wniosków w sprawie tworzenia lub likwidacji instytucji lub organizacji społecznych,
2. rozwój i podnoszenie poziomu usług turystyczno-wypoczynkowych,
3. klasyfikacja i ustalenia w kategorii zawodów hotelarskich i obozowisk turystycznych,
4. wydawanie zezwoleń na publiczną działalność sportową oraz wykonywanie usług hotelarskich i innych turystycznych przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej,
5. koordynowanie całokształtu działalności związanej z kulturą fizyczną i turystyką,
6. prognozowanie oraz planowanie rozwoju wszelkich form kultury fizycznej i turystyki,
7. planowanie i rozdział środków budżetowych i pozabudżetowych na finansowanie kultury fizycznej i turystyki,
8. współdziałanie w rozwoju wychowania fizycznego.

Kolejna zmiana strukturalna zastała dokonana ustawą z dnia 26 maja 1978 r., kiedy to powołano Główny Komitet Kultury Fizycznej i Sportu¹⁶ oraz Główny Komitet Turystyki, znosząc tym samym GKKFiT¹⁷. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 lipca 1978 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Sportu¹⁸ został określony szczególny zakres zadań GKKFiS, a uchwałą nr 91/78 Rady Ministrów nadano status GKKFiS¹⁹ i podporządkowano Prezesowi Rady Ministrów. Należy podkreślić, że w funkcjonowaniu urzędu została zachowana kolegialna forma zarządzania. Przewodniczący był zobligowany m.in. do częstego zwoływania posiedzeń Komitetu do załatwiania ważnych spraw, natomiast członków komitetu — przedstawicieli różnych instytucji i społecznych organizacji — powoływał premier. W ramach resortu podejmowały działalność dwie rady: Rada Upowszechnienia Kultury Fizycznej i Rada Polskich Związków Sportowych, a następnie także Rada Szkolnictwa Wyższego Kultury Fizycznej. Wszystkie te ciała kolegialne spełniały funkcje opiniodawczo-doradcze.

¹⁶ „Dziennik Ustaw” 1978, Nr 14, poz. 59.

¹⁷ J. Chelmecki, S. Wilk, *Wybór źródeł i materiałów do dziejów kultury fizycznej w Polsce w latach 1944 – 1984*, Z warsztatów badawczych AWF, Warszawa 1986, s. 237 i n.

¹⁸ „Dziennik Ustaw” 1978, Nr 18, poz. 82.

¹⁹ Nie publikowane.

Oznaczało to, iż GKKFiS pełnił tylko funkcje koordynacyjno-kontrolne²⁰. Zniesienie GKKFiT i powołanie na jego miejsce GKKFiS było decyzją, która nastąpiła z inspiracji rządu, dążącego do usamodzielnienia organu do spraw turystyki²¹.

3. Zarządzanie sprawami kultury fizycznej w latach osiemdziesiątych

Lata osiemdziesiąte, szczególnie pierwszy okres, były bardzo trudnymi dla kultury fizycznej²². Struktura organizacyjna państwowego urzędu kierującego wyłącznie kulturą fizyczną ulegała w latach osiemdziesiątych dalszym modyfikacjom²³. W trakcie trwania głębokiego kryzysu społeczno-politycznego i ekonomicznego nastąpił także kryzys w kulturze fizycznej, który głównie spowodowany był w systemie kultury fizycznej przez połączenie tradycyjnych i nowoczesnych elementów struktur organizacyjnych i zarządzania kulturą fizyczną w warunkach niskiego stopnia formalizacji i towarzyszącej im biurokracji z tendencjami do centralistycznego kierowania²⁴.

Naprawić zaistniały stan rzeczy miała ustawa z dnia 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej²⁵. Przepis art. 4 wyżej wymienionej ustawy stanowił, iż: „Zadania w dziedzinie kultury fizycznej rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej określają przepisy ustawy z dnia 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego²⁶”.

2. Rady narodowe oraz zakłady pracy w zakresie określonym przepisami prawa, a także organizacje społeczne, zawodowe i społeczno-zawodowe w zakresie wynikającym z ich statutów, współdziałają w rozwoju kultury fizycznej ze stowarzyszeniami kultury fizycznej oraz udzielają im pomocy w realizacji ich zadań.

3. Zadania związane z kulturą fizyczną są częścią składową planów społeczno-gospodarczych centralnych i terenowych”.

Na mocy ustawy z dnia 23 października 1987 r.²⁷ utworzono kolejny centralny organ administracji państwowej do spraw kultury fizycznej pod nazwą:

²⁰ J. Gaj, K. Hądzelek, *op. cit.*, s. 244.

²¹ B. Ryba, *Podstawy organizacji kultury fizycznej*, Poznań 1989, s. 71.

²² B. Ryba, *op. cit.*, s. 72.

²³ Por. J. Gaj, K. Hądzelek, *Dzieje kultury fizycznej w Polsce 1997*, s. 189.

²⁴ Por. J. Gaj, K. Hądzelek, *op. cit.*, s. 192.

²⁵ „Dziennik Ustaw” 1984, Nr 34, poz. 181.

²⁶ „Dziennik Ustaw” 1983, Nr 41, poz. 85.

²⁷ „Dziennik Ustaw” 1987, Nr 33, poz. 179.

Komitet do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej. Uznano bowiem — wzorem niektórych państw Europy wschodniej, że sprawy kultury fizycznej są najbardziej tematycznie zbliżone do zagadnień młodzieży. Ogłoszono wówczas teorię, że kultura fizyczna jest jednym z instrumentów mających skutecznie przeciwdziałać patologii wśród młodzieży, w okresie pogłębiającego się kryzysu społeczno-gospodarczego.

Komitet ten przetrwał do 1991 r.²⁸ Sprawował on nadzór nad działalnością terenowych organów administracji państwowej, właściwych w sprawach kultury fizycznej. Komitet dysponował środkami budżetowymi przeznaczonymi na cele kultury fizycznej i wypoczynku oraz środkami z Państwowego Funduszu Młodzieży, Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku, a także Centralnego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. W skład komitetu wchodził: przewodniczący, zastępcy przewodniczącego i nie więcej niż trzydziestu członków. Przewodniczącego komitetu powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów, a zastępców przewodniczącego i członków Prezes Rady Ministrów na wniosek Przewodniczącego Komitetu. Przewodniczący Komitetu reprezentował Komitet i kierował jego pracami w szczególności: 1) w sprawach należących do zakresu działania Komitetu wydawał przepisy prawne i decyzje administracyjne, 2) wykonywał zadania i obowiązki w zakresie nadzoru nad terenowymi organami administracji państwowej w sprawach kultury fizycznej.

Kolejny etap wielkich przemian w zarządzaniu kulturą fizyczną na szczeblu lokalnym nastąpił po zmianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r. Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.²⁹ podstawową jednostką podziału terytorialnego państwa stały się gminy, wyposażone w osobowość prawną i powołane w celu realizowania wspólnych zadań. Istota samorządu terytorialnego polega na tym, że państwo jako suweren wydziela ze swojego zakresu kompetencji pewien obszar na ogół władzy wykonawczej, po części jednak także i prawodawczej, rządziej natomiast sądowniczej i przekazuje je gminom do samodzielnego wykonywania³⁰. Podział taki określony został także w ustawie z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej³¹, w rozdziale ósmym (Podział terytorialny).

²⁸ Zob. B. Marszałek, *Organizacja kultury fizycznej w Polsce według ustawy z 1987 roku, w: Materiały pokonferencyjne I Konferencji Naukowej „Tradycje i Współczesność Kultury Fizycznej”*. Praca zbiorowa pod red. W. Mynarskiego i M. Ponzka, Katowice 2001, s. 346–351.

²⁹ „Dziennik Ustaw” 1990, Nr 16, poz. 95.

³⁰ A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991, s. 10.

³¹ „Dziennik Ustaw” 1990, Nr 21, poz. 123.

Przepis art. 49 tej ustawy stanowi, iż jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego stopnia podstawowego są gminy.

Zgodnie z ustawą z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej, oraz o zmianie niektórych ustaw³² do właściwości organów gminy przeszły z ustawy z dnia 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej³³ następujące zadania: 1) współdziałanie w rozwoju kultury fizycznej ze stowarzyszeniami kultury fizycznej oraz udzielenie im pomocy w realizacji zadań (art. 4 ust. 2), 2) tworzenie miejskich, dzielnicowych, miejsko-gminnych i gminnych funduszy rozwoju kultury fizycznej (art. 42 ust. 3), 3) dysponowanie środkami terenowych funduszy rozwoju kultury fizycznej w odniesieniu do funduszy miejskich, dzielnicowych, gminnych i miejsko-gminnych (art. 44 ust. 2), 4) administrowanie środkami funduszy terenowych w odniesieniu do funduszy miejskich, dzielnicowych, gminnych i miejsko-gminnych (art. 44 ust. 2a), 5) przedstawienie radzie przez zarząd projektów planów funduszy miejskich, dzielnicowych, gminnych i miejsko-gminnych oraz sprawozdań z wykonania planów (art. 44 ust. 2b), 6) realizacja zadań związanych z budową urządzeń kultury fizycznej na terenach wiejskich (art. 46 ust. 3), 7) zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających w górach (art. 54 ust. 1), 8) zapewnienie bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się oraz uprawiających sporty wodne (art. 54 ust. 2), 9) współdziałanie z GOPR w zakresie bezpieczeństwa osób przebywających w górach (art. 55 ust. 2 pkt 2), 10) współdziałanie z WOPR w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa osób kąpiących się, pływających i uprawiających sporty wodne (art. 56 ust. 2 pkt 3).

Wyżej wymienione ustawy w roku 1990 utworzyły niezależne organy samorządu terytorialnego. W związku z tym lokalne komitety kultury fizycznej działające przy dotychczasowych radach narodowych utraciły swoją moc, a zarządzanie kulturą fizyczną na szczeblu lokalnym zostało w całości przejęte przez samorząd terytorialny.

4. Wnioski końcowe

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, iż pojęcie kultury fizycznej z biegiem lat ulegało znacznemu wzbogaceniu, natomiast zarządzanie sprawami kultury fizycznej na szczeblu lokalnym w dużej mierze uzależnione było od przemian społecznych, gospodarczych i politycznych. Trzeba także dodać, że mimo nacisków politycznych wynikających z presji czynników zewnętrznych, które m.in. doprowadziły do bojkotu Letnich

³² „Dziennik Ustaw” 1990, Nr 34, poz. 198.

³³ „Dziennik Ustaw” 1984, Nr 34, poz. 181.

Igrzysk Olimpijskich przez Polskę (Los Angeles 1984 r.)³⁴, a także wewnętrznych, w całym okresie PRL zachowano (w odróżnieniu od wielu krajów socjalistycznych) niektóre ze specyficznych elementów. Określały one państwowo-społeczny charakter omawianych struktur organizacyjnych i zarządzających kulturą fizyczną³⁵. Wzmocnienie roli administracji państwowej w kulturze fizycznej związane było z dążeniem do podniesienia jej prestiżu, a dzięki temu do uzyskania niezbędnych warunków dla realizacji określonych celów i zadań. Można było je osiągnąć tylko w momencie, gdy kultura fizyczna jest zarządzana przez samorządy, w tym przez autentyczny samorząd terytorialny, będący jednym z podstawowych komponentów tak zwanego społeczeństwa obywatelskiego.

³⁴ L. Szymański, *Kultury fizyczna w politycy PRL w latach 1981 – 1989*, „Wychowanie Fizyczne i Sport” 1999, Nr 1–2, s. 100.

³⁵ Por. J. Gaj, K. Hądzelek, *op. cit.*, s. 194.