



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 09 listopada 2009 r.

**BSA III - 021 - 143/09**

SEKRETARIAT SZEFA KS  
WPLYNEŁO

dnia 10.11.2009 200..... r.

.....  
(podpis)

**Pan  
Lech CZAPLA  
p.o. Szefa Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministro,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 września 2009 r., Ps-157/09 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do  **rządowego projektu ustawy o sporcie**.

Z poważaniem

  
Prof. dr hab. Lech GARDOCKI



Warszawa, dnia 09 listopada 2009 r.

**SĄD NAJWYŻSZY  
BIURO STUDIÓW I ANALIZ**

Pl. Krasieńskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA III – 021 – 143/09

Uwagi do rządowego projektu ustawy o sporcie  
nadesłanego przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu  
z dnia 10 września 2009 r. nr PS - 157/09

**Uwagi wstępne**

Złożony Marszałkowi Sejmu RP w dniu 31 sierpnia 2009 r. rządowy projekt ustawy o sporcie wraz projektami aktów wykonawczych budzi poważne wątpliwości. Zasadnicze z nich związane są z licznymi odesłaniami do regulacji, których istnienia nie przewiduje Konstytucja RP, a którymi mają być związane osoby uczestniczące lub mające zamiar uczestniczyć we współzawodnictwie sportowym w charakterze zawodników, sędziów lub trenerów, w ramach klubów sportowych lub ramach reprezentacji kraju.

Powstaje generalne pytanie o relacje między projektowaną ustawą a regulacjami krajowymi i międzynarodowymi:

- a) w zakresie wolności zrzeszania się, która może być ograniczona jedynie w formie ustawy w zakresie niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób,
- b) w zakresie prawa do uprawiania sportu i uczestniczenia we współzawodnictwie sportowym, do wykonywania zawodu,
- c) w zakresie prawa do sądu,
- d) w zakresie prawa do wizerunku członka kadry narodowej (reprezentanta Polski) w kontekście prawa do ubiegania się o bycie członkiem kadry narodowej.

I. Uwagi dotyczące Trybunału Arbitrażowego do Spraw Sportu przy Polskim Komitecie Olimpijskim i podstaw prawnych jego działalności, a także odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie

I. 1. Art. 28 przewiduje powołanie przy Polskim Komitecie Olimpijskim Trybunału Arbitrażowego do Spraw Sportu, nazywanego dalej Trybunałem Arbitrażowym. Trybunał ten, poza funkcjami sądu polubownego w sprawach przekazywanych mu przez strony postępowania, miałby władcze kompetencje w niektórych sprawach dyscyplinarnych oraz w sprawach regulaminowych, w tym w zakresie uprawnień dotyczących udziału we współzawodnictwie sportowym w Polsce oraz w ramach reprezentacji kraju, a także w zakresie nadzoru nad polskimi (por. art. 30 projektowanej ustawy). Miałby on także dysponować środkami nadzoru personalnego w stosunku do członków władz, i samych władz polskiego związku sportowego, a także prawem ustanawiania kuratora dla związku sportowego, kuratora o szerokich kompetencjach (por. art. 31 projektowanej ustawy). Omawiany projekt nie przewiduje możliwości złożenia środka odwoławczego od orzeczenia Trybunału Arbitrażowego do sądu powszechnego lub szczególnego. W art. 33 projektu dopuszcza się jedynie możliwość wnoszenia od orzeczeń Trybunału Arbitrażowego, o których mowa w art. 30 ust. 1 i ust. 2 oraz w art. 31 ust.1 projektowanej ustawy, skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego na zasadach określonych w Kodeksie postępowania cywilnego z pewnymi modyfikacjami, w tym co do terminu wnoszenia takich skarg kasacyjnych. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wypada jednak przyjmować, że realizacja prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP następuje w ramach dwuinstancyjnego postępowania przed sądami powszechnymi lub przed sądami szczególnymi oraz, wyjątkowo, przed Sądem Najwyższym, a nie w samym postępowaniu ze skargi kasacyjnej (z kasacji) przed Sądem Najwyższym.

Projektowana ustawa nie uwzględnia, że Trybunał Arbitrażowy, ani w dotychczasowym, ani w proponowanym w projekcie kształcie, nie jest sądem w rozumieniu rozdziału VIII (art. 173 i n. ) Konstytucji RP, a postępowanie przed nim nie jest regulowane w drodze ustawy. Faktem jest bowiem, że członkowie Trybunału powoływani są przez Zarząd Polskiego Komitetu Olimpijskiego, przy czym - w przyszłości - wszyscy muszą posiadać wyższe wykształcenie prawnicze i mieć zdany

co najmniej jeden egzamin uprawniający do wykonywania zawodu prawnika lub posiadać tytuł doktora habilitowanego nauk prawnych, zaś szczegółowa organizacja oraz postępowanie przed Trybunałem mają być regulowane jego statutem uchwalanym przez Zarząd Polskiego Komitetu Olimpijskiego.

I.2. Takie rozwiązanie jest sprzeczne z Konstytucją, w szczególności zaś z art. 45 Konstytucji RP, gwarantującym każdemu prawo do sądu. Rozstrzygnięcia Trybunału Arbitrażowego w zakresie uprawnień do uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym, w tym ramach reprezentacji kraju, odnoszą się bezpośrednio do sfery praw i wolności konstytucyjnych, w szczególności praw majątkowych oraz wykonywania zawodu, a także wolności tworzenia organizacji obywateli (art. 12 Konstytucji RP odczytywany zwłaszcza w powiązaniu z art. 31 ust. 3 Ustawy Zasadniczej stanowiącym, że: *„Art. 31. 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”*

Uprawianie kultury fizycznej jest wartością konstytucyjną, traktowaną jak wolność konstytucyjnie chroniona (art. 68 ust. 5 Konstytucji RP umieszczono w rozdziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”). Art. 45 Konstytucji RP przewiduje prawo do sądowej ochrony przed każdą ingerencją w sferę praw i wolności jednostki. Projekt ustawy przewiduje reglamentację w zakresie organizacji i udziału we współzawodnictwie sportowym, które należy do istoty sportu i kultury fizycznej. Reglamentacja ta polega na systemie licencji oraz możliwości stosowania kar dyscyplinarnych wobec osób uczestniczących w tym współzawodnictwie. Z treści art. 30 ust. 1 projektu można wnosić, że owe kary dyscyplinarne mogą także polegać w szczególności na wykluczeniu ze związku sportowego, dyskwalifikacji zawodnika, zakazie reprezentowania sportu polskiego na zawodach lub na pozbawieniu uprawnień do współzawodnictwa sportowego. W istocie więc, w ich efekcie, określona osoba może zostać wykluczona z możliwości współzawodnictwa sportowego. W takim przypadku, gdy władza publiczna decyduje się na wprowadzenie reglamentacji w zakresie uprawiania sportu, musi zagwarantować sądową ochronę praw osób, których ta reglamentacja może dotyczyć. Wykluczone

jest więc wprowadzenie wyłącznej kompetencji organów, które nie mają charakteru władzy publicznej, w szczególności zaś nie spełniają konstytucyjnego kryterium „sądu”. Tego kryterium Trybunał Arbitrażowy oczywiście nie spełnia z uwagi na sposób powoływania oraz status osób w nim orzekających, a także brak ustawowo określonych reguł postępowania.

Od rozstrzygnięć Trybunału Arbitrażowego musi więc zostać zagwarantowana droga odwoławcza do sądu w zakresie tych spraw, które odnoszą się do praw lub wolności jednostki lub podmiotów niepublicznych tworzonych z myślą o realizacji tych praw lub wolności.

I.3. Art. 13 pkt 2) projektu potwierdza wyłączne prawo polskiego związku sportowego do „ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek”, skoro:

- a) w art. 34 projektu zaznacza się, że „polski związek sportowy samodzielnie realizuje odpowiedzialność dyscyplinarną na zasadach określonych w regulaminie”,
- b) a w art. 30 ust. 1 projektu stwierdza się, że orzeczenia dyscyplinarne i regulaminowe podejmowane w ramach polskiego związku sportowego będą miały cechy prawomocności, a jedynie od niektórych z nich będzie służyła skarga do Trybunału Arbitrażowego przy PKOL.

Projekt wskazuje tym samym, że wszystkie kwestie związane z trybem postępowania, określeniem przewinień dyscyplinarnych, organów dyscyplinarnych, a nawet rodzajów wymierzanych kar dyscyplinarnych, będą przedmiotem regulaminu ustanawianego przez polski związek sportowy. Jednocześnie projektowany art. 30 wskazuje na rodzaje kar dyscyplinarnych, których orzeczenie otwiera drogę odwoławczą do Trybunału Arbitrażowego. Są to kary, które mogą prowadzić do wykluczenia lub znacznego ograniczenia możliwości udziału we współzawodnictwie sportowym (lub też wykonywania zawodu). Należy stwierdzić, że w sytuacji wprowadzenia przez państwo publicznoprawnej reglamentacji uprawiania sportu, w szczególności współzawodnictwa sportowego, nie jest dopuszczalne, by kluby lub związki sportowe w drodze regulaminów mogły samodzielnie określać kary dyscyplinarne, których wymierzenie i wykonanie będzie równoznaczne z

ograniczeniem praw i wolności jednostki. Rodzaje tych sankcji muszą być określone w takim przypadku w ustawie, bowiem regulaminy związków sportowych nie mają waloru przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

## II. Uwagi dotyczące przepisów o charakterze prawno-karnym (innych niż związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną)

II. 1. W art. 66 projektu przewiduje się wprowadzenie do kodeksu karnego odrębnego rozdziału pod tytułem: „Przestępstwa przeciwko zasadom rywalizacji sportowej”. Analiza charakteru przestępstw, które miałyby się znaleźć w tym rozdziale nie odpowiada jednak w pełni jego tytułowi. Według projektu zostałyby w nim bowiem uregulowane przestępstwa o charakterze korupcyjnym (łapownictwo czynne i bierne oraz płatna protekcja), udział w zakładach wzajemnych przez osobę posiadającą wiedzę o zachowaniach korupcyjnych w sporcie oraz udzielanie substancji zabronionej (doping) osobie małoletniej lub nieświadomej charakteru zażywanej substancji.

Wymienione typy zachowań nie zawsze wydają się naruszeniami zasad rywalizacji sportowej, a jeżeli już to nie są najistotniejszymi z takich naruszeń. Np. nie ma wśród nich świadomego przyjmowania substancji dopingowych przez osoby biorące udział w zawodach sportowych. Podawanie takich substancji małoletniemu, za jego zgodą, może być przestępstwem przeciwko zdrowiu lub przeciwko małoletnim. Z kolei oszukańczy udział w zakładach wzajemnych, których przedmiotem jest wynik sportowy, nie ma nic wspólnego z „zasadami rywalizacji sportowej”, ale jest klasycznym przestępstwem przeciwko mieniu. Także płatna protekcja nie dotyczy bezpośrednio zasad rywalizacji sportowej, lecz narusza autorytet związków sportowych oraz organizatorów imprez sportowych.

Wydaje się więc, że nie ma uzasadnienia dla wprowadzania odrębnego rozdziału przestępstw przeciwko zasadom rywalizacji sportowej, bowiem z jednej strony nie są one dobrem prawnym zasługującym na szeroki zakres ochrony prawnokarnej (projektodawcy nie przewidują bowiem penalizacji naruszenia najistotniejszych zasad rywalizacji sportowej, zawartych w regulaminach poszczególnych dyscyplin sportowych). Wydaje się, że projektowane typy przestępstw można umieścić w dotychczasowej strukturze kodeksu karnego. Korupcja sportowa dotyczy przede wszystkim zawodów mających charakter

komercyjny – i w tym zakresie umiejscowienie odpowiednich typów czynów karalnych w rozdziale przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu jest jak najbardziej uzasadnione. Gdyby jednak przyjąć, że chodzi o szerszy zakres współzawodnictwa sportowego, to właściwym rozdziałem byłby rozdział przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu.

W przypadku projektowanego przestępstwa oszukańczego udziału w zakładach wzajemnych, powinno się ono znaleźć albo w rozdziale przestępstw przeciwko mieniu albo w projektowanej ustawie o grach losowych i zakładach wzajemnych. Natomiast, jak już wcześniej wspomniano, niedozwolony doping powinien zostać wprowadzony do rozdziału przestępstw przeciwko wolności (gdy chodzi o podanie substancji dopingowej innej osobie bez jej wiedzy – art. 264f paragraf 2) lub przestępstw przeciwko zdrowiu (w przypadku dopingu podawanego małoletniemu).

Niezależnie od powyższych uwag o charakterze systemowym należy także zgłosić zastrzeżenia do sposobu ujęcia poszczególnych projektowanych typów czynów zabronionych. W szczególności typ oszukańczego udziału w zakładach wzajemnych został sformułowany w sposób wadliwy, bowiem przewiduje sankcję karną dla każdej osoby, która wie o popełnieniu przestępstwa korupcyjnego w sporcie. Z uwagi na medialne nagłaśnianie tych spraw potencjalnie taką osobą może każdy obywatel Polski. Projektodawcy nie kwalifikują bowiem, czy informacje o zjawiskach korupcyjnych są powszechnie znane, czy też nie oraz czy mają jakiś bezpośredni związek z konkretnymi zakładami wzajemnymi, w których bierze się udział. Także „ujawnianie” wiedzy o czynie korupcyjnym w sporcie innej osobie, w celu wzięcia przez tę osobę udziału w zakładach wzajemnych nie jest warunkowane w sposób konieczny związkiem owej informacji z konkretnymi zakładami wzajemnymi. W zasadzie owo przekazanie informacji jest czynnością pomocniczą i powinno być karalne jako pomocnictwo do oszukańczego udziału w zakładach wzajemnych. Nie ma potrzeby tworzenia w tym zakresie odrębnego typu czynu zabronionego.

Sformułowanie projektowanego art. 264f § 1 w kodeksie karnym budzi zastrzeżenia, bowiem w sposób bardzo generalny odsyła do bliżej nieokreślonych przepisów „o zwalczaniu dopingu w sporcie”. Jeżeli tymi przepisami miałyby być zawarte w rozdziale 10 projektowanej ustawy pt. „Zwalczanie dopingu w sporcie” to wymagana byłaby odpowiednia sygnalizacja. W istocie przepis ten powinien zależeć

się jako przepis karny przewidujący sankcję za naruszenie owych regulacji dotyczących zwalczania dopingu i mógłby znaleźć się bezpośrednio w ustawie o sporcie. Nie jest także jasne, o jakie „współzawodnictwo sportowe” tu chodzi. Owe pojęcie nie jest bowiem definiowane w Kodeksie karnym, a w języku potocznym może obejmować każdą działalność sportową, także o charakterze sporadycznym i czysto amatorskim. Przepis wymaga więc doprecyzowania. Dotyczy to także brzmienia projektowanego art. 264f paragraf 2. *(Patrz również niżej uwagi do rozdziału 10 projektu pt. „Zwalczanie dopingu w sporcie”).*

II. 2. W art. 53 projektu proponuje się wprowadzić nowe kategorie wykroczeń w celu ochrony symboliki olimpijskiej i paraolimpijskiej oraz nazw: „Igrzyska Olimpijskie” Igrzyska ... Olimpiady, Komitet Olimpijski, Igrzyska Paraolimpijskie i Komitet Paraolimpijski jako formę ochrony praw zastrzeżonych na rzecz odpowiednich komitetów w art. 24 ust. 4 i 25 ust. 2 projektu z obowiązkową karą grzywny (tu: od 20 do 5 000 zł) oraz fakultatywną nawiązką na rzecz odpowiedniego komitetu w wysokości od 50 000 do 100 000 zł. W uzasadnieniu przedłożonego projektu brak jest jednak jakiegokolwiek uzasadnienia dla takich rozwiązań, a zwłaszcza dla tak dużej dysproporcji między karą (zasadniczą), a środkiem karnym (sankcją towarzyszącą). Sam fakt nawiązywania w proponowanym przepisie do obowiązującego obecnie art. 56 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155, poz. 1298 ze zm.) trudno uznać za wystarczający bez przedstawienia jakichkolwiek doświadczeń związanych z funkcjonowaniem tego ostatniego przepisu.

Z punktu widzenia części ogólnej kodeksu wykroczeń, która musiałaby w tym wypadku mieć zastosowanie poprzez art. 48 k.w., sankcję określaną mianem nawiązki należałoby zaliczyć do tzw. środków karnych, jakie, w sytuacjach przewidzianych przepisami szczególnymi, orzeka się lub można orzec obok jednej z kar w rozumieniu art. 18 k.w., powtórzonej w przepisie kreującym dany typ wykroczenia. Niezależnie od złożonego i zróżnicowanego charakteru nawiązki wypada zauważyć, że, jeżeli przedmiotowa nawiązka miałaby stanowić pewien rodzaj odszkodowania na rzecz odpowiedniego komitetu i to z dolną granicą w postaci 50 tys. zł, to należałoby ją uznać za dalece wykraczającą poza ramy nawiązek wymierzanych w postępowaniach w sprawach o wykroczenia, które, w



zależności od rodzaju naruszonego dobra, zazwyczaj nie przekraczają kwoty 1000 lub 1500 zł.

W tym stanie rzeczy projektowany art. 53 trudno jest uznać za odpowiadający swym charakterem przepisowi prawa materialnego ze sfery wykroczeń.

Komitety, o których mowa w art. 24 i 25 projektu, jeżeli doznałyby szkody w wyniku nieuprawnionego używania symboliki lub nazw dla nich zastrzeżonych, także bez istnienia proponowanego art. 53, mogą domagać się zadośćuczynienia lub odszkodowania na zasadach ogólnych przed właściwymi sądami cywilnymi.

Na ponowne przemyślenie zasługuje zatem propozycja wprowadzenia art. 53 w kształcie przedstawionym w projekcie.

### III. Uwagi dotyczące przepisów o zwalczaniu dopingu w sporcie (innych niż karne)

W rozdziale 10 projektowanej ustawy (art. 50 i n.) wątpliwości interpretacyjne może budzić posługiwanie się terminem „substancja zabroniona”, „metoda zabroniona” lub „przyrząd zabroniony” zwłaszcza w kontekście uprawnień kreowanej w art. 51 projektu Komisji do Zwalczania Dopingu w Sporcie, która – jeżeli jest to uzasadnione „celem leczniczym” - może, wydaje się, że indywidualnie, wyrażać zgodę na stosowanie takich substancji, metod lub przyrządów, a zarazem która ma „prowadzić wykaz” takich substancji lub metod, czyniąc go, w bliżej nieokreślony sposób, jawnym (por. art. 51 ust. 5 pkt 1 oraz art. 51 ust. 6 projektu). W projekcie nie wskazuje się, w jaki sposób, w jakiej formie, w jakim trybie, terminowo, czy bezterminowo, ww. Komisja mogłaby lub miałaby wyrażać zgodę na stosowanie „w celach leczniczych” substancji lub metody zabronionej, albo zabronionego przyrządu.

W projekcie nie przewiduje się możliwości wnoszenia jakichkolwiek środków odwoławczych od orzeczeń ww. Komisji w przedmiocie wyrażenia zgody na zastosowanie substancji lub metody zabronionej lub przyrządu zabronionego.

Nie są jasne także relacje między kompetencjami owej Komisji, a zobowiązaniami, jakie wynikają także dla Polski z regulacji międzynarodowych, do których odsyła się w projekcie, zwłaszcza przy milczącym założeniu, że ww. wykaz substancji i metod zabronionych „prowadzony” przez ową Komisję miałby być zgodny z listą substancji zabronionych i metod zabronionych, publikowaną przez Światową Agencję Antydopingową.

Także i w tym przypadku naruszona jest jednak zasada ustawowej wyłączności, bowiem owej Komisji nie przysługuje prawo do wydawania aktów normatywnych, a do tego musiałoby się sprowadzić „prowadzenie wykazu substancji i metod zabronionych”. Dodatkowe wątpliwości wynikają z faktu, że zgodnie z art. 50 ust. 3 i ust. 4 projektu substancje lub metody zabronione w rozumieniu ustawy miałyby być określone w załączniku nr 1 do Międzynarodowej konwencji sporządzonej w Paryżu w dniu 19 października 2005 r. o zwalczaniu dopingu w sporcie (Dz. U z 2007 r Nr 42, poz. 999) oraz w jego zmian dokonanych w trybie art. 34 tej konwencji.

W projekcie nie wyjaśnia się, czy ww. Załącznik nr 1 i jego ewentualne zmiany, czy ww. wykaz substancji i metod zabronionych „prowadzony” przez Komisję do Spraw Zwalczania Dopingu w Sporcie, miałyby – w wypadku kolizji między nimi – pierwszeństwo, przy założeniu, że treść jednego i drugiego „źródła prawa” byłaby zainteresowanym znana. W projektowanej ustawie nie wskazuje się, jak – w praktyce – miałyby być spełniany wymóg jawności przedmiotowego wykazu substancji i metod zabronionych.

W tej sytuacji bardzo trudno jest ostatecznie odpowiedzieć na pytanie, jakiego rodzaju zachowania w danym przedziale czasu miałyby stanowić „niedozwolony doping”, a w szczególności taki, jaki mógłby stać się przedmiotem odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej.

Wysoce dyskusyjna jest pozycja ustrojowa ww. Komisji do Zwalczania Dopingu w Sporcie. Fakt, iż w jej skład mają wchodzić osoby powołane przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, (które w każdym czasie mogą być odwołane z jej składu), jak również, że ten minister ma nadawać, w drodze zarządzenia, statut owej Komisji, może upoważniać do twierdzenia, że jest ona swoistym organem pomocniczym tego ministra, a w konsekwencji, że tenże minister (Skarb Państwa) może być uznawany za odpowiedzialny lub współodpowiedzialny za jej działania lub zaniechania (por. art. 51 ust. 2 i ust. 9 projektu).

#### IV. Uwagi dotyczące zasad uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym w ramach klubów sportowych, związków sportowych i reprezentacji kraju

IV. 1. Niezrozumiałe jest wprowadzanie odstępstw od zasad tworzenia i funkcjonowania stowarzyszeń określonych w ustawie – Prawo o stowarzyszeniach z myślą o klubach sportowych, a w szczególności powierzenia starostom prawa

prowadzenia ewidencji klubów sportowych nie prowadzących działalności gospodarczej, mających być stowarzyszeniami lub uczniowskimi klubami sportowymi, na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw sportu, co prawda w formie rozporządzenia, mającego być wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 4 ust. 8, ale bez właściwego określenia wytycznych legislacyjnych wymaganych treścią art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP w sytuacji, gdy z figurowaniem lub nie klubu sportowego nie prowadzącego działalności gospodarczej w takiej ewidencji należałoby łączyć nabycie lub utratę osobowości cywilnoprawnej przez klub sportowy. Za nadal niewystarczające należy uznać stwierdzenie, że „wpis lub odmowa wpisu do ewidencji następuje w drodze decyzji” przy jednoczesnym generalnym wyłączeniu przepisów ustawy – Prawo o stowarzyszeniach w części dotyczącej rejestracji stowarzyszeń, a tym samym i przepisów dotyczących Krajowego Rejestru Sądowego, przy zbyt wąskiej delegacji dla ministra właściwego do spraw kultury fizycznej do wydania rozporządzenia regulującego prowadzenie przez starostów ewidencji stowarzyszeń zakładanych na zasadach przewidzianych daną ustawą. Uregulowania na poziomie ustawy, a co najmniej rozporządzenia, wymagałoby zwłaszcza kwestie wprowadzania danych dotyczących osoby upoważnionej (lub osób upoważnionych) do reprezentacji stowarzyszenia w obrocie prawnym, a więc jako organu typu „zarząd”, jawności tych danych, w tym udostępniania owych danych osobom trzecim. Praktyka dowodzi, że przedmiotem wieloletnich sporów mogą być kwestie osoby władnej reprezentować osobę prawną w obrocie prawnym w danym przedziale czasu. Konieczne jest zatem bliższe uregulowanie kwestii skuteczności wpisów (skreśleń) dokonywanych w przedmiotowej ewidencji, a także związania nimi uczestników obrotu prawnego. Nie jest zatem jasna formuła organizacyjna, w jakiej mają funkcjonować kluby sportowe. Część z nich, zwłaszcza prowadzących działalność gospodarczą, ma - jak się wydaje - podlegać wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego, a część z nich nie. Nie jest także czytelna pozycja prawna osoby fizycznej prowadzącej klub sportowy, a w szczególności, czy i na ile, dane takiej osoby, w wypadku klubów podlegających wpisowi do ewidencji prowadzonej przez starostów, będą uzewnętrzniane poprzez wpis. Nie jest wiadome, w ramach jakiej procedury starostowie, mieliby rozstrzygać sprawy dotyczące wpisów do ww. ewidencji. Innymi słowy, brak jest czytelnej regulacji w kwestii tak podstawowej, jak: „osoba upoważniona do reprezentowania klubu”.

IV. 2. Wątpliwości budzą relacje między związkami sportowymi tworzonymi przez kluby sportowe (por. art. 6 projektu), a polskimi związkami sportowymi, które mogą być tworzone także przez inne osoby prawne niż kluby sportowe i związki sportowe w rozumieniu art. 6 projektu (por. art. 8 projektu), zwłaszcza w wypadku klubów sportowych działających jednocześnie w kilku dyscyplinach sportu, a także przy tworzeniu „monopolu” na rzecz polskiego związku sportowego w celu organizowania i prowadzenia współzawodnictwa „w danym sporcie” na terytorium Polski, co może oznaczać także działalność „w więcej niż jednym sporcie”, o ile na to wyrazi zgodę właściwy minister (por. art. 11 pkt 4 projektu). Formuła polskiego związku sportowego może oznaczać w praktyce konieczność przynależności do niego każdego klubu sportowego i związku sportowego w rozumieniu art. 6 do „właściwego” polskiego związku sportowego. Istotną byłaby zatem ustawowa regulacja postępowania w sprawach przyjmowania w poczet członków i pozbawiania członkostwa w polskim związku sportowym, a takiej nie proponuje się w projekcie. Oczywiście jest przy tym, że przynależność do polskiego związku sportowego stwarzałaby konieczność przestrzegania statutu i regulaminów polskiego związku sportowego oraz międzynarodowych organizacji sportowych, której polski związek sportowy jest (byłby) członkiem.

IV. 3. Zastrzeżenie, że w danej dyscyplinie sportu może funkcjonować tylko jeden polski związek sportowy tworzony za zgodą ministra właściwego do spraw sportu, któremu ma służyć domniemanie kompetencji we wszelkich sprawach dotyczących danej dyscypliny sportu, w domyśle, nie zastrzeżonych w ustawie dla organów administracji rządowej lub innych podmiotów (por. art. 7 i 13 projektowanej ustawy) powinno być połączone ze stworzeniem uregulowań wykluczających możliwość jednoczesnego istnienia dwóch lub więcej polskich związków sportowych „w jednym sporcie”. Tymczasem projektowana ustawa takich uregulowań nie zawiera. Spowodowane to jest, między innymi, brakiem czytelnej regulacji w zakresie wyrażania zgody i cofania zgody na utworzenie polskiego związku sportowego i sądowej kontroli tego typu rozstrzygnięć ministra właściwego do spraw sportu, o czym także niżej, a także brakiem jednolitej regulacji dotyczącej rejestracji związków sportowych jako polskich związków sportowych, przy jednoczesnym dopuszczeniu możliwości funkcjonowania ich w formie stowarzyszeń (*w domyśle wpisanych do KRS – rejestr stowarzyszeń*), związków stowarzyszeń (*KRS – rejestr stowarzyszeń*)

lub spółek prawa handlowego mających osobowość prawną (KRS – rejestr przedsiębiorców) (*por. art. 6, 8 i 12 projektowanej ustawy*).

IV. 4. Nie są czytelne art. 7 ust. 2, art. 11 i art. 22 ust. 1 pkt 5) projektowanej ustawy kreujące kompetencję ministra właściwego do spraw kultury fizycznej w przedmiocie wyrażania zgody na utworzenie polskiego związku sportowego oraz cofania takiej zgody. Samo stwierdzenie, że stanowisko ministra w tych sprawach przyjmuje kształt decyzji, nie przesądza jeszcze, iż chodzi tu o decyzję administracyjną w rozumieniu k.p.a., a więc, potencjalnie podlegającą kontroli sądów administracyjnych, a także, czy chodzi tu o decyzję odznaczającą się cechami ostateczności, czy prawomocności w rozumieniu odpowiednich przepisów prawa. Nie powinno zaś budzić wątpliwości założenie, że w szczególności tego rodzaju decyzji ministra właściwego do spraw kultury fizycznej powinny podlegać kontroli sądowej.

IV. 5. Dla sądów prowadzących KRS istotne jest wyjaśnienie kwestii dopuszczalności wpisu polskiego związku sportowego do odpowiedniego rejestru, zmian statutu takiego związku, a także kwestii wykreślenia z KRS takiego związku w kontekście uprawnień ministra właściwego do spraw kultury fizycznej wynikających z art. 7 ust. 2, art. 21, art. 22 ust. 1 pkt 5) projektu, w kontekście możliwej sądowej kontroli rozstrzygnięć ministra podejmowanych z powołaniem się na te przepisy prawa. Zakładając, że rozstrzygnięcia nazywane decyzjami ministra byłyby decyzjami administracyjnymi podlegającymi kontroli sądów administracyjnych, co nie jest także oczywiste, powstaje pytanie, czy podstawą (przesłanką) czynności sądów prowadzących KRS byłyby ostateczne, czy dopiero prawomocne decyzje właściwego ministra. Rozwiązanie proponowane w art. 22 ust. 3 projektowanej ustawy jest trudne do akceptacji w wypadku podmiotów dysponujących osobowością cywilnoprawną, a takimi mają być polskie związki sportowe w świetle art. 12 projektu. W założeniu utrata osobowości cywilnoprawnej przez określoną jednostkę organizacyjną nie może być czymś „automatycznym”, a zarazem powinna być poprzedzona stosowną procedurą likwidacyjną, a tej nie proponuje się w projekcie. W tym stanie rzeczy celowe jest rozważenie możliwości oddzielenia kwestii pozbawienia statusu polskiego związku sportowego, a tym samym i uprawnień w sferze sportu, od kwestii utraty osobowości cywilnoprawnej przez jednostkę organizacyjną, która taki status posiadała. (*Patrz również pkt V. 1 i pkt V.5. niniejszej opinii*).

IV. 6. Nie są jasne relacje między polskim związkiem sportowym, jako podmiotem mogącym, a niekiedy zobowiązanym utworzyć ligę zawodową, a odrębnym podmiotem, jakim może być jedynie spółka akcyjna, jako zarządzającym ligą zawodową (art. 15 projektu). Nie jest wiadome, jakiego rodzaju umową, a w szczególności, czy podlegającą kontroli sądów powszechnych, tak w zakresie jej zawarcia jak i realizacji lub braku właściwej realizacji, miałyby być umowa zawierana między polskim związkiem sportowym, a spółką zarządzającą ligą zawodową. Nie jest uregulowany ewentualny tryb sporny między stronami przyszłej umowy, a ministrem właściwym do spraw kultury fizycznej, jako wyrażającym zgodę na zawarcie takiej umowy. Samo stwierdzenie, że ten minister ma przedstawić swoje stanowisko w formie decyzji jest niewystarczające, jako że nie jest jasne, czy chodzi tu o decyzję administracyjną w rozumieniu k.p.a., czy o inną decyzję. Samo zaś uprawnienie ministra do wyrażenia zgody na zawarcie takiej umowy należy zaliczyć do uprawnień o charakterze nadzorczym, które regulowane są odrębnie. (por. art. 16 i n. projektowanej ustawy).

IV. 7. Art. 14 projektowanej ustawy nie powinien spotkać się z akceptacją. Wizerunek zawodnika w stroju reprezentacji kraju – w założeniu – nie może być dobrem majątkowym, jakie polski związek sportowy może nabywać z mocy ustawy na zasadzie wyłączności „do swoich celów gospodarczych”, a więc w celu odpłatnego wykorzystania. Również regulaminy związku lub międzynarodowej organizacji sportowej działającej w danej dyscyplinie sportu nie mogą przesądzać o tym, w jakim zakresie związek sportowy może korzystać dla celów gospodarczych z wizerunku zawodnika powołanego do kadry narodowej w stroju reprezentacji kraju. Art. 14 ust. 2 projektu może prowadzić do uzależnienia powołania zawodnika do kadry narodowej od uprzedniego wyrażenia przez niego zgody na rozpowszechnianie jego wizerunku w stroju reprezentacji kraju w rozumieniu art. 81 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, a zarazem wskazywać, że chodzi tu, o nieodpłatne korzystanie z wizerunku zawodnika przez polski związek sportowy, który – na zasadzie wyłączności z mocy art. 13 ust. 1 pkt 3) projektowanej ustawy – ma decydować o powołaniu zawodnika do kadry narodowej.

## V. Uwagi dotyczące nadzoru nad polskimi związkami sportowymi

VI. 1. Uprawnienia nadzorcze ministra właściwego do spraw sportu, z wyłączeniem orzecznictwa w sprawach dyscyplinarnych, nie budziłyby wątpliwości, gdyby ich realizacja, pomijając wystąpienia tego ministra do właściwego sądu, mogły być poddawane kontroli sądowej. Przepisy projektowanej ustawy nie zawierają jednoznacznych uregulowań tej kwestii. Przedmiot rozstrzygnięć nadzorczych ministra jest różny. Stąd też może powstać wątpliwość, ewentualnej kontroli jakich sądów mogą być poddane poszczególne typy rozstrzygnięć nadzorczych danego ministra. Samo stwierdzenie, że rozstrzygnięcia nadzorcze przyjmują kształt decyzji (z wyjątkiem określonego w art. 22 ust. 1 pkt 4 projektu), bez jednoczesnego wyraźnego wskazania np., że będą to decyzje w rozumieniu k.p.a., a więc podlegające co do zasady kontroli sądów administracyjnych, przy założeniu, że w ogóle tego typu rozstrzygnięcia miałyby podlegać kontroli sądowej, nie przesądza jeszcze o ewentualnym trybie takiej kontroli. Z Konstytucji RP wynika domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszelkich sprawach, a właściwość sądów szczególnych, w tym administracyjnych, jest ograniczona do określonej ustawami szczególnymi. Dodatkowo należy podnieść, że również w ramach sądów powszechnych sprawy „natury cywilnej” mogą być rozpoznawane w różnych trybach przez „na swój sposób” różne sądy. Wskazują na to między innymi przepisy o właściwości ogólnej sądów cywilnych i o właściwości sądów rejestrowych. Wątpliwości dodatkowo potęguje charakter spraw, jakie miałyby być rozstrzygane na podstawie wskazanych ostatnio przepisów. Jeżeli miałyby być to sprawy o prawa niemajątkowe w rozumieniu art. 17 pkt 1) k.p.c., to analizowane przepisy mogłyby wskazywać na właściwość sądów okręgowych w pierwszej instancji. Jeżeli zaś miałyby być to sprawy rejestrowe w rozumieniu art. 694<sup>1</sup> § 1 k.p.c., to w grę wchodziłaby właściwość sądów rejonowych – wydziałów gospodarczych KRS właściwych ze względu na siedzibę polskiego związku sportowego.

W uzasadnieniu przedłożonego projektu brak jest w istocie bliższych wyjaśnień dla proponowanej formuły nadzoru nad polskimi związkami sportowymi, a w szczególności, dlaczego podtrzymuje się niektóre z dotychczasowych rozwiązań w tej mierze i dlaczego proponuje się nowe rozwiązania.

Nie wyjaśnia się także, jeżeli chodzi o polskie związki sportowe funkcjonujące w formule związków stowarzyszeń w rozumieniu ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.), jak

proponowane przepisy o nadzorze mają się mieć do przepisów do nadzorze nad stowarzyszeniami i związkami stowarzyszeń zawartymi w tej ostatniej ustawie (rozdział 3 – art. 25 i n.). Bezsporne jest, że w przedłożonym projekcie brak jest wyraźnego przepisu, jaki wyłączałby stosowanie tych ostatnich w szczególności do polskich związków sportowych.

V. 2. Wątpliwości dotyczą między innymi upoważnienia danego ministra w zakresie zatwierdzania statutu polskiego związku sportowego (por. art. 21 projektu), w sytuacji, gdy wszelkie zmiany w statucie osoby prawnej podlegającej wpisowi do KRS, a tak jest w wypadku polskiego związku sportowego (por. art. 12 ust. 2 projektu), podlegają ujawnieniu także w KRS. Należy rozważyć więc potrzebę wprowadzenia przepisu wskazującego wprost na dopuszczalność wpisu zmian w statucie takiego związku dopiero na podstawie decyzji danego ministra zatwierdzającej taką zmianę.

V. 3. Wątpliwości może stwarzać również stosowanie art. 22 ust. 1 pkt 2) i pkt 3) opiniowanego projektu, który ma pozwalać ministrowi na wstrzymanie wykonania każdej decyzji władzy polskiego związku sportowego z jednoczesnym żądaniem jej uchylenia lub zmiany w określonym terminie, a także na uchylenie decyzji władz polskiego w wypadku niespełnienia żądań ministra, jakie były przedstawione przy wstrzymaniu wykonania decyzji. Tego rodzaju kompetencja na ogół jest przypisywana sądom i to tylko wówczas, gdy zdaniem sądu, ma miejsce istotne naruszenie prawa lub postanowień statutu (por. np. art. 29 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy – Prawo o stowarzyszeniach). Jakkolwiek minister właściwy do spraw kultury fizycznej przy realizacji swoich uprawnień nadzorczych miałby kierować się kryterium zgodności z prawem lub postanowieniami statutu związku, to nie wydaje się jednak wprost zobowiązany do uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez podanie faktycznych i prawnych przesłanek ich podjęcia w samej decyzji.

V. 4. Za trudne do akceptacji, przy założeniu istnienia samodzielności osób prawnych i sądowej ochrony takiej samodzielności zwłaszcza w relacjach z innymi niż sądy typami organów Państwa, jest upoważnienie ministra właściwego do spraw kultury fizycznej do występowania do Trybunału Arbitrażowego przy PKOL z wnioskami o zawieszenie w czynnościach poszczególnych członków władz polskiego związku sportowego lub o zawieszeniu władz polskiego związku sportowego (art. 22 ust. 1 pkt



3 projektu) i odpowiadające temu uprawnieniu upoważnienie ww. Trybunału Arbitrażowego (art. 31 projektu) do zawieszania w czynnościach członka władz polskiego związku sportowego oraz do zawieszania władz takiego związku w połączeniu z wyznaczaniem kuratora, jaki, oprócz obowiązku doprowadzenia do wyłonienia nowych władz związku w terminie sześciu miesięcy, miałby wykonywać wszystkie kompetencje takich zawieszonych władz. Wypada przyjmować, że prawem do zawieszania władz polskiego związku z powodu naruszenia prawa lub postanowień statutu, i powiązaniem z nim prawem do ustanowienia kuratora, jako należącym do grupy dalej idących środków nadzoru (gdy „słabsze” nie okazują się wystarczające) powinien dysponować sąd. (por. np. art. 29 ww. ustawy – Prawo o stowarzyszeniach). Tymczasem w omawianym projekcie od orzeczenia ww. Trybunału Arbitrażowego o zawieszeniu władz polskiego związku sportowego i wyznaczeniu kuratora nie przewiduje się nawet prawa do wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Takie prawo miałyby przysługiwać jedynie od orzeczeń ww. Trybunału Arbitrażowego o zawieszeniu w czynnościach członka władz polskiego związku sportowego (por. art. 33 ust. 1 projektu). Milczy się także o możliwości kwestionowania tak daleko idącego rozstrzygnięcia Trybunału Arbitrażowego (nie będącego sądem w rozumieniu Konstytucji RP) do odpowiedniego sądu. Proponowane w projekcie rozwiązanie należy uznać zatem za prowadzące wprost do pozbawienia prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

V. 5. Może także niepokoić brak czytelnego przepisu dotyczącego kontroli sądowej wobec rozstrzygnięcia nadzorczego ministra o cofnięciu zgody na utworzenie polskiego związku sportowego, które według projektu ma prowadzić do wykreślenia polskiego związku sportowego z KRS (art. 22 ust. 3 projektu). Sama decyzja ministra o cofnięciu zgody na utworzenie polskiego związku sportowego, bez możliwości jej zaskarżenia do odpowiedniego sądu i bez akceptacji ze strony właściwego sądu, nie powinna być podstawą ani do wykreślenia polskiego związku sportowego z KRS, ani do wykreślenia takiego związku z wykazu prowadzonego przez danego ministra (por. art. 11 ust. 5 projektu), o ile figurowanie związku w takim wykazie miałyby mieć znaczenie prawne. Faktem jest, że w projektowanej ustawie nie proponuje się jakichkolwiek rozwiązań, jeżeli chodzi o funkcjonowanie owego wykazu. Jeżeli cofnięcie zgody na utworzenie polskiego związku sportowego miałyby podlegać

kontroli sądów administracyjnych, to należałoby wprost uregulować relacje między postępowaniem przed tymi sądami, a postępowaniem prowadzonym przed sądami prowadzącymi KRS z wyraźnym stwierdzeniem, że podstawą do wykreślenia z KRS może być jedynie prawomocna decyzja ministra, a więc taka, która albo nie została zaskarżona do sądu administracyjnego, albo taka, na którą wniesiona skarga została prawomocnie oddalona w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

V. 3. Nie jest jasne także, czy ewentualne rozwiązanie polskiego związku sportowego funkcjonującego w formule związku stowarzyszeń przez sąd, a więc w sytuacji dopuszczonej art. 31 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.) ma być równoznaczne z obowiązkiem wykreślenia takiego związku z wykazu polskich związków sportowych, a więc, czy jest równoznaczne z utratą statusu polskiego związku sportowego w rozumieniu ustawy, czy ma uruchamiać jedynie procedurę likwidacyjną takiego związku.

V. 4. Podobne wątpliwości może rodzić wszczęcie w stosunku do polskiego związku sportowego procedury upadłościowej lub naprawczej w rozumieniu ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535 ze zm.), zwłaszcza w sytuacji, gdy w niektórych z tych postępowań w miejsce władz związku ma działać syndyk pod nadzorem sądu upadłościowego. Trudno sobie wyobrazić sytuację, aby ustawowe kompetencje władz polskiego związku sportowego miały realizować syndyk masy upadłościowej.

VI. Uwagi dotyczące skargi kasacyjnej od niektórych orzeczeń Trybunału Arbitrażowego przy PKOL do Sądu Najwyższego (art. 33 projektu)

W uzasadnieniu przedłożonego projektu nie wyjaśnia się ani przyczyn wprowadzenia instytucji skargi kasacyjnej od niektórych orzeczeń Trybunału Arbitrażowego przy PKOL do Sądu Najwyższego, ani dlaczego takiej skardze miałyby podlegać takie, a nie inne orzeczenia tego Trybunału. Nawet jeżeli proponowany przepis w pewnym zakresie nawiązuje do obecnie obowiązującego art. 44 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155, poz. 1298 ze zm.), to

powinno mu towarzyszyć bliższe uzasadnienie. Niektóre z wątpliwości, jakie może stwarzać ten przepis zostały zasygnalizowane w pkt. V. 4. niniejszych uwag. Zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu rodzi sama formuła Trybunału Arbitrażowego przy PKOl i jego uprawnień, co szerzej zostało przedstawione zwłaszcza w pkt. I powyższych uwag.

## VII. Uwaga końcowa

Przedstawione powyżej uwagi zapewne nie wyczerpują listy uwag, jakie można zgłosić do opiniowanego projektu. W już przedstawionych skupiono się na znaczeniu danego projektu dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Zwrócono również uwagę, że istotne wątpliwości stwarzają liczne rozwiązania limitujące realizację niektórych konstytucyjnych praw i wolności, w tym wolności zrzeszania się, wolności uprawiania sportu lub wykonywania zawodu, co do ich zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP., a w szczególności dlatego, że źródłem takiego limitowania mają być niekonstytucyjne źródła prawa, w tym stanowione przez polskie związki sportowe, przez Polski Komitet Olimpijski (właściwe organy tych organizacji) oraz przez powoływaną przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej Komisję do Zwalczenia Dopingu w Sporcie. Wskazano także, że niektóre z przepisów regulujących nowe typy przestępstw mogą budzić wątpliwości w kontekście art. 42 ust. 1 Konstytucji RP ze względu na prawdopodobne odesłania do podlegających zmianom regulacjom innym niż ustawowe przy jednoczesnym braku stworzenia ustawowych gwarancji możliwości zapoznania się z takimi innymi regulacjami, a tym samym, że owe przepisy karne nie zawsze spełniają wymaganie „ustawowej określoności”.

Otwarte staje się zatem pytanie o zasadność kontynuowania prac w Sejmie nad tak ułomnym rządowym projektem ustawy.