



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-743161-I/13/RG

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, dnia 10. IX. 2013

Pani
Joanna Mucha
Minister Sportu i Turystyki

ul. Senatorska 14
00 - 082 Warszawa

Szanowne Pani Minister,

W ostatnim czasie Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje od obywateli wiele skarg, z których wynika szeroki zakres problemów wiążących się z ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.; dalej: ustawa o sporcie).

W skargach zasygnalizowane zostały różne zagadnienia związane z ochroną praw i wolności obywatelskich, poczynając od pozostawienia wyłącznie związkom sportowym prawa do ustanawiania i realizacji reguł organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym, a kończąc na zarzutach dotyczących wyłączenia prawa członka związku sportowego do wniesienia od wszelkich decyzji dyscyplinarnych środka odwoławczego do sądu powszechnego.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie, polski związek sportowy ma wyłączne prawo do ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek. Nadzorem ministra właściwego do spraw kultury fizycznej nie są objęte decyzje dyscyplinarne i regulaminowe władz polskich związków sportowych związane z organizacją i przebiegiem współzawodnictwa sportowego (zob. art. 16 ust. 2 ustawy o sporcie).

Wprowadzając regulację zawartą w art. 13 ust. 1 ustawy o sporcie, ustawodawca nie tylko przyznał dodatkowe, szczególne uprawnienia polskim związkom sportowym,

co ograniczyło swobodę innych podmiotów prawa do podejmowania działalności w zakresie związanym ze sportem, w tym kwestii dyscyplinarnych. Przyznanie polskim związkom sportowym praw wyłącznych w tym zakresie stanowi ingerencję w sferę wolności obywatelskich, polegającą na wprowadzeniu zakazu podejmowania określonych działań, należących do sfery monopolu polskich związków sportowych, przez podmioty nieposiadające takiego statusu prawnego. W uzasadnieniu projektu ustawy o sporcie podkreślono, że: "wyłączne uprawnienia przyznane polskiemu związkowi sportowemu są ściśle związane z autonomią tego związku w zakresie ustanawiania i egzekwowania norm sportowych, porządkowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych w danym sporcie (zob. art. 13 pkt 2 Projektu), co wynika z uznania, że organizowanie i uprawianie sportu jest wolne, również w ramach funkcjonowania polskiego związku sportowego. W uzasadnieniu projektu wskazano także, iż: "Szczególna rola polskiego związku sportowego powoduje, że otrzymuje on swoisty monopol w zakresie określonych sfer aktywności wskazanych w art. 13. Te niewątpliwie daleko idące uprawnienia, wynikające wprost z ustawy, stanowią legitymację dla nadzoru nad tym związkiem przez organ państwa, tj. ministra właściwego do spraw kultury fizycznej" (uzasadnienie projektu ustawy o sporcie, s. 11). Zaznaczono także, że: "Przyznanie polskiemu związkowi sportowemu wyłącznych uprawnień w sprawach wskazanych w art. 13 projektu pozwoli na uniknięcie wątpliwości co do właściwości danej organizacji w obszarze określonego sportu, który jest organizowany przez polski związek sportowy" (uzasadnienie projektu ustawy o sporcie, s. 12-13).

W obecnym stanie prawnym wszelkie kwestie związane z regułami organizacyjnymi i dyscyplinarnymi nie podlegają jednak żadnemu nadzorowi przez organy administracji publicznej, ani kontroli rządowej.

Powyższa regulacja jest jedyną regulacją w ustawie o sporcie odnoszącą się do kwestii dyscyplinarnych i organizacyjnych. Ustawa o sporcie nie precyzuje w szczególności, jakie zachowania wyczerpują znamiona naruszeń obowiązków członkostwa, przepisy ustawy nie regulują także trybu postępowania dyscyplinarnego. Określenie tej materii ustawodawca przekazał w całości do kompetencji związków sportowych.

Zakwestionowany przepis jest tak ogólny, iż w istocie daje organom związków sportowych niczym nieograniczoną możliwość kształtowania regulacji w zakresie organizacyjnym i sądownictwa dyscyplinarnego.

Na potwierdzenie powyższego przedstawiam Pani Minister w załączeniu szczegółową analizę wybranych regulaminów związków sportowych, która przybliży przedstawiony problem.

Większość aktów prawa wewnętrznego, w szczególności postanowienia dotyczące postępowań dyscyplinarnych dotyczą praw i wolności obywatela, a jednocześnie wyłączone są spod kontroli sądowej.

Wymaga podkreślenia, iż sądownictwo dyscyplinarne z uwagi na swój represyjny charakter najbardziej zbliżone jest zaś do regulacji prawa karnego. W tej dziedzinie wymóg szczególności regulacji ustawowej jest większy niż w innych dziedzinach, dlatego też regulacje w tym zakresie nie powinny mieć charakteru blankietowego, czyli nie powinny pozostawiać „organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy o sporcie nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97).

Represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego zobowiązuje ustawodawcę do konstruowania przepisów dotyczących tej sfery w sposób stwarzający jak najmniejsze pole niepewności prawnej dla osób, których dotyczy. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa wyrażona w art. 2 Konstytucji RP, obejmuje m.in. zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stwarzają złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych uprawnień, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa. Artykuł 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie powyższych dyrektyw nie uwzględnia, w szczególności nie koresponduje z zasadą tworzenia logicznych, spójnych i kompletnych unormowań.

Powyższe uregulowanie powierzające związkom sportowym prowadzenie dyscyplinarnego sądownictwa oraz odsyłające w zakresie sankcji dyscyplinarnych za naruszenie obowiązków członkowskich i trybu postępowania do wewnętrznych aktów w sposób wyraźny wskazuje, że obowiązująca ustawa o sporcie przyjmuje konstrukcję

ustawowego monopolu związków sportowych w zakresie sądownictwa dyscyplinarnego. Monopol ten nie został jednak poddany odpowiednio precyzyjnej regulacji prawnej. W ustawie o sporcie nie tylko nie sprecyzowano na czym polegają obowiązki członkowskie oraz ich naruszenie, upoważniając związki sportowe do określenia przyczyn wszczęcia postępowań dyscyplinarnych, ale również nie określono procedur i organów dyscyplinarnych orzekających o naruszeniu tych obowiązków.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że ustawodawca dopuścił do sytuacji, w której organy związków sportowych mogą dowolnie regulować materię postępowań dyscyplinarnych. Takie niezgodne z Konstytucją RP pominięcie prawodawcze powoduje naruszenie zasady sprawiedliwości proceduralnej. Wskazane powyżej elementy odnoszące się do zasady i warunków ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej powinny być uregulowane w ustawie o sporcie z uwagi na wskazany już represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego.

Brak zagwarantowania na poziomie ustawowym zasad i warunków odpowiedzialności sprawia, że art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie może stać w sprzeczności z art. 2 i 42 ust. 1 Konstytucji RP. Powierzenie związkom sportowym wyłącznej kompetencji w zakresie prowadzenia i określenia zasad sądownictwa dyscyplinarnego narusza zasadę poprawnej legislacji, gdyż został złamany zakaz stanowienia przepisów pozostawiających organom państwa zbyt dużą swobodę rozstrzygnięć. Ponadto brak nadzoru budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadą zaufania do państwa i zasadą pewności prawa. Organizacja związków sportowych, którym ustawa powierzyła określone zadania z zakresu administracji publicznej, w tym również sprawowanie dyscyplinarnego sądownictwa, i przynależność do nich jest przymusowa dla każdego, kto zamierza uprawiać daną dyscyplinę sportową powinna się znajdować częściowo pod nadzorem państwa, obejmującym także prowadzone przez organy związków sportowych postępowanie dyscyplinarne. Sankcje wymierzone w postępowaniu dyscyplinarnym mają charakter represyjny i mogą naruszać prawa i wolności jednostki.

Wada konstytucyjna rozważanej ustawy polega moim zadaniem na tym, że postępowanie represyjne, które należy do materii ustawowej, przekazano do unormowania regulaminem. W rozważanym przypadku doszło do naruszenia zasady wyłączności ustawy w regulowaniu czynów zabronionych pod groźbą sankcji karnych, mającej zastosowanie

odpowiednio do postępowań dyscyplinarnych. Istotą powyższych zarzutów, co do niezgodności art. 13 ust 1 pkt 2 ustawy o sporcie z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP jest to, że nie zagwarantowano na poziomie ustawowym zasad i warunków odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wymaga podkreślenia, że warunkiem odpowiedzialności karnej jest określona ustawowo karalność czynu polegającego ocenie w momencie jego popełnienia. Odpowiedzialność taka nie może być przewidziana w akcie o charakterze podustawowym. Ustawa ma za zadanie w sposób precyzyjny, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości, zidentyfikować zachowanie, jako czyn zabroniony i zdefiniować wszystkie jego znamiona wyznaczające cechy tworzące zarys tego przestępstwa. Penalny charakter kontrolowanej normy art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie powoduje konieczność oceny jej konstytucyjności przy użyciu standardów oceny właściwych dla regulacji penalnych. Przepisom dotyczącym postępowania dyscyplinarnego należy stawiać wymagania legislacyjne wynikające ze standardów właściwych dla standardów ustaw karnych. Dotyczy to przede wszystkim stopnia precyzji i jednoznaczności, ale również adekwatności wymagań proceduralnych, gwarantujących jednostce rzetelną i efektywną ochronę sądową. Ponadto w wypadku operowania sankcjami, konieczne jest zachowanie zasady domniemania niewinności i indywidualizacji odpowiedzialności. Przepisy ustawy o sporcie nie określają warunków odpowiedzialności dyscyplinarnej, ani zachowań, których dopuszczenie się tą odpowiedzialność miałoby implikować. Przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie kwestie te powierza w całości polskiemu związkowi sportowemu. Odpowiedzialność jest regulowana przez regulaminy tych związków, a zatem aktami o charakterze wewnętrznym, podczas gdy regulacja tej odpowiedzialności zastrzeżona jest do wyłącznej materii ustawowej.

Wymaga również podkreślenia, iż ustawodawca nie uregulował w żaden sposób kwestii wniesienia do sądu powszechnego odwołania od decyzji dyscyplinarnej organu związku sportowego. Przedmiotowa kwestia pozostawiona została arbitralnie związkowi sportowemu, które również w tym przypadku mogą ograniczać albo pozbawiać członków możliwości wnoszenia odwołań do sądów powszechnych. Pozostawienie dowolności w tej kwestii może naruszać art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiący, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP,

według którego ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących prawa do sądu jest jednolita i trwała. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP daje wyraz woli ustawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie szeroki zakres spraw, a zasada demokratycznego państwa prawnego uzasadnia dyrektywę interpretacyjną zawężającą wykładnię prawa do sądu (zob. orzeczenia Trybunału z: 7 stycznia 1992 r., sygn. akt K 8/91; 8 kwietnia 1997 r., sygn. akt K 14/96); 24 października 2007 r., SK 7/06). O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje prawo do sądu w ujęciu pozytywnym, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji RP wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01).

Związek między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP wyraża się także w tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

W postępowaniach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej poszczególnych grup związkowych występują pewne różnice. Odnoszą się one do katalogu przewinień dyscyplinarnych, sankcji grożących za ich popełnienie, organów egzekwujących odpowiedzialność oraz samej procedury. Różnice te dają się usprawiedliwiać swoistymi cechami poszczególnych związków sportowych oraz potrzebą ochrony ich autonomii i samorządności. Niemniej jednak - podobnie również orzekł Trybunał Konstytucyjny - w każdej sprawie dyscyplinarnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 września 2008 r., sygn. akt K 35/06).

W obecnym stanie prawnym ustawa o sporcie umożliwia stosowanie związkom sportowym dowolności w tworzeniu aktów wewnętrznych, które dotyczą sfery wolności

członków. Ustawodawca pozostawił związkom sportowym prawo decydowania o zaskarżalności orzeczeń dyscyplinarnych do sądów powszechnych. Przyznanie polskim związkom sportowym praw wyłącznych stanowi ingerencję w sferę wolności obywatelskich.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o analizę przedstawionych wątpliwości, dotyczących w szczególności niezgodności art. 13 ust. 1 pkt 2 i art. 16 ust. 2 ustawy o sporcie z Konstytucją RP oraz poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku w sprawie potrzeby odpowiedniej nowelizacji ustawy o sporcie.

Z powrotem

Renata Jędrzejewska

Załączniki:

Analiza wybranych regulaminów związków sportowych.