

ISSN 2449-5425

nr II/2016
maj

KOŁO NAUKOWE PRAWA SPORTOWEGO

Lex Sportiva

L E X S P O R T I V A



Toruń 2016

STOPKA REDAKCYJNA

Lex sportiva

Dwumiesięcznik Koła Naukowego
Prawa Sportowego

WYDAWCA:

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ul. Gagarina 11
87-100 Toruń

REDAKCJA:

Wydział Prawa i Administracji UMK
ul. Bojarskiego 3
87-100 Toruń
e-mail: prawosportowe.umk@gmail.com

REDAKTOR NACZELNY:

Aleksander Wachciński
e-mail: a.wachcinski@outlook.com

ZARZĄD KOŁA NAUKOWEGO PRAWA SPORTOWEGO:

opiekun naukowy: dr Michał Leciak
prezes zarządu: Wojciech Kiełbasiński
wiceprezes zarządu: Wojciech Kućmaja
sekretarz: Łukasz Osiński
skarbnik: Bartłomiej Rosiak
członkowie zarządu: Marek Kuczborski,
Paweł Pierzyński, Aleksander Wachciński

ISSN 2449-5425



Szanowni Czytelnicy!

W majowym wydaniu *Legis sportivae* - w nawiązaniu do artykułu, który ukazał się w poprzednim numerze czasopisma - ponownie odnosimy się do kwestii regulacji prawnej gier losowych w Polsce, tym razem w kontekście przedstawionego przez wicepremiera Jarosława Gowina projektu nowelizacji ustawy hazardowej. Ponadto, analizie poddajemy unormowania w zakresie kwalifikacji zawodowych w sporcie, które swój aktualny kształt zawdzięczają ustawie deregulacyjnej z 2013 r., poszukując odpowiedzi na pytanie, czy przyjęty kierunek zmian nie pociągnie za sobą obniżenia standardów wykonywania zawodów trenera i instruktora sportu. Co więcej, na łamach bieżącego wydania przybliżamy problem odpowiedzialności za stosowanie dopingu w sporcie, zaś w związku z rozpoczętym niedawno sezonem żużlowym przyglądamy się kwestii przepisów licencyjnych dla klubów Ekstraligi. Polecenia godne są także artykuły dotyczące polskiego związku sportowego. Pierwszy z nich odnosi się do normatywnych i praktycznych aspektów prowadzenia nadzoru nad PZS, drugi natomiast koncentruje się na jego statusie prawnym. Wreszcie, uwagę poświęcamy również rozporządzeniu ministra sportu i turystyki ws. stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej, wykazując jego sprzeczność z ideą sportu paraolimpijskiego.

Życząc przyjemnej lektury, zachęcam do przesyłania pod adres redakcji własnych propozycji publikacji z obszaru prawa sportowego.

Redaktor Naczelny

Aleksander Wachciński

Spis treści

Analiza przepisów dotyczących przyznawania licencji klubom Ekstraligi Żużlowej

Miłosz Boryń IV

Czy Polski Związek Sportowy to wredny monopolista?

Michał Kosecki, Łukasz Osiński XII

Rozporządzenie dotyczące stypendium jako przykład niezrozumienia istoty sportu paraolimpijskiego

Michał Krogulec XX

Kwalifikacje zawodowe w sporcie – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

Aleksander Wachciński XXIV

Odpowiedzialność za stosowanie dopingu w prawie sportowym

Paweł Zieliński XXXI

Ustawowa regulacja i problemy praktyczne występujące przy nadzorze nad polskimi związkami sportowymi

Dawid Wiktorowski XXXVII

Powiew nadziei na liberalizację przepisów ustawy hazardowej. Czy przykład niemiecki jest godny naśladowania?

Aleksander Wachciński XLIV



Analiza przepisów dotyczących przyznawania licencji klubom Ekstraligi Żużlowej

Przy okazji rozpoczętego niedawno sezonu żużlowego, warto przybliżyć przepisy, które regulują przyznanie licencji dla klubów Ekstraligi Żużlowej. Zostały one usystematyzowane w Regulaminie przyznawania, odmowy przyznania i pozbawiania licencji uprawniających do udziału we współzawodnictwie sportowym w sporcie żużlowym dla klubów Ekstraligi oraz I i II ligi żużlowej¹. Posiadanie wspomnianej licencji stanowi warunek uczestnictwa klubu w danych rozgrywkach klubowych. Poza tym regulamin stawia przed sobą takie cele jak m. in. zapewnienie prezentowania przez kluby odpowiedniego poziomu zarządzania i organizacji oraz propagowanie i poprawa standardów we wszystkich aspektach funkcjonowania sportu żużlowego. Regulamin obowiązuje na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o sporcie² oraz statutu PZM, natomiast przy-

znanie licencji, odmowa ich przyznania lub pozbawienie licencji, następuje na podstawie regulaminu, z uwzględnieniem Statutu PZM oraz właściwych regulaminów i uchwał PZM, do których zaliczają się przepisy dyscyplinarne PZM, a także właściwe regulaminy FIM i FIM Europa³.

Licencjodawcą jest Polski Związek Motorowy⁴, który ustanawia procedurę licencyjną, wskazując terminy, warunki i zasady przyznawania licencji, oraz powołuje organy licencyjne. Na podstawie § 6 regulaminu, organem tym jest Zespół ds. Licencji dla Klubów Ekstraligi, DM I Ligi i DM II Ligi, który jest organem I instancji. Organem II instancji, powołanym do rozpatrywania odwołań od decyzji zespołu, jest zaś Prezydium ZG PZM.

Zgodnie z § 4.2 regulaminu, kryteria, według których przyznawane są licencje, dzielą się na następujące kategorie:

- a. prawne,
- b. sportowe,

¹ Załącznik do uchwały ZG PZM nr 386/2015 z dnia 26.09.2015 r.

² Art. 13 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o sporcie: *Polski związek sportowy ma wyłączne prawo do:*
1) *organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego o tytuł Mistrza Polski oraz o Puchar Polski w danym sporcie;*
2) *ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współza-*

wodnictwie sportowym organizowanym przez związki;

³ Regulamin przyznawania, odmowy przyznania i pozbawiania licencji uprawniających do udziału we współzawodnictwie sportowym w sporcie żużlowym dla klubów Ekstraligi oraz I i II ligi żużlowej, § 3.2.

⁴ *Ibidem*, §5.1.

c. dotyczące infrastruktury sportowe,
d. finansowe.

W tym samym paragrafie wskazane zostały poszczególne typy kryteriów, które podzielono na obowiązkowe („A”) i uzupełniające („B”). W przypadku niespełnienia przez wnioskodawcę kryteriów kategorii „A” licencja nie może zostać przyznana. Jeżeli natomiast przez wnioskodawcę nie zostaną spełnione kryteria z grupy „B”, wtedy może on wedle uznania organów licencyjnych uzyskać licencję zwykłą, licencję warunkową lub licencję nadzorowaną. Warto wspomnieć o możliwości odstępstwa od kryteriów „A”, które może nastąpić w szczególnych wypadkach na wniosek zespołu lub na udokumentowany wniosek wnioskodawcy lub licencjodawcy. W takim przypadku decydujący głos należy do Prezydium PZM, które to jednocześnie określa warunki udzielenia zgody.

Wymienione wyżej kryteria poszczególnych rodzajów, a także elementy, które się na nie składają, zostały zawarte w załącznikach do Regulaminu. Załącznik nr 1 stanowią kryteria prawne. W punkcie pierwszym znajduje się kluczowe zdanie odwołujące się do art. 15 ust. 3 ustawy o sporcie, które podkreśla fakt, że w skład ligi zawodowej wchodzi wyłącznie kluby sportowe działające jako spółki akcyjne (w rozumieniu ustawy z dnia 15 września

2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tj. Dz. U. z 2013r., poz. 1030, z późn. zm.). Ponadto, Liga Zawodowa składa się z klubów będących udziałowcami Ekstraligi Żużlowej⁵, dlatego też potrzebna jest umowa podpisana z tym podmiotem, dotycząca wykonywania usług zarządzania rozgrywkami, a jej brak może skutkować odmową przyznania licencji⁶. W punkcie szóstym znajdziemy natomiast zapis, mówiący o tym, że Wnioskodawca nie może bez zgody PZM uczestniczyć w rozgrywkach prowadzonych przez inny podmiot w kraju lub za granicą. Co ciekawe, przepis ten nie dotyczy klubów zagranicznych. Jednym z kluczowych postanowień kryteriów prawnych jest zahamowanie procedury ogłaszania upadłości klubów i powoływanie w ich miejsce nowych podmiotów, bez konsekwencji. Jeśli we wniosku licencyjnym zostanie zgłoszony stadion pozostający w poprzednim sezonie w dyspozycji innego klubu, który nie posiada licencji na sezon bieżący (nie wystąpił o jej przyznanie, utracił ją albo uzyskał decyzję odmowną), a posiada zadłużenie m. in. wobec zawodników krajowych i zagranicznych, wtedy zespół licencyjny ma

⁵ Załącznik nr 1 do Regulaminu przyznawania, odmowy przyznania i pozbawiania licencji uprawniających do udziału we współzawodnictwie sportowym w sporcie żużlowym dla klubów Ekstraligi oraz I i II ligi żużlowej z dnia 26.09.2015r., P.2.

⁶ *Ibidem*, P.3.

prawo odmówić przyznania licencji⁷. Stanie się tak również wtedy, gdy w skład organu wnioskodawcy wchodzi osoba fizyczna będąca w poprzednim sezonie członkiem organu innego klubu⁸. Istnieje możliwość konwalidacji tego stanu - §24 regulaminu uzależnia możliwość przyznania licencji warunkowej, od złożenia wraz z wnioskiem pisemnego zobowiązania do spłaty należności innego klubu do dnia 15 lutego roku bieżącego albo do tego dnia zawrze z PZM inne porozumienie w tym zakresie. Aby spełnić kryteria prawne, wnioskodawca jest zobowiązany poddać ewentualne spory majątkowe i niemajątkowe wyłącznej jurysdykcji Trybunału PZM, który jest stałym sądem polubownym⁹. Jemu także podlegają wszelkie spory majątkowe i niemajątkowe, które mogą wynikać z umów zawieranych przez klub z innymi klubami, zawodnikami lub działaczami (z wyłączeniem umów o pracę). Brak wprowadzenia w umowach wskazującej na to klauzuli, będzie skutkował poniesieniem odpowiedzialności dyscyplinarnej, zgodnie z przepisami PZM¹⁰. W punkcie 11. załącznika do regulaminu została określona forma sporządzenia wniosku licencyjnego (wzór zawarty w załączniku nr 7), a także zosta-

ły enumeratywnie wyliczone dokumenty, które należy złożyć razem z wnioskiem. Zaliczamy do nich m. in. aktualny odpis statutu klubu, poświadczony przez zarząd klubu, potwierdzające prawo do użytkowania stadionu, spełniającego kryteria dotyczące infrastruktury czy potwierdzenie wpłaty opłaty licencyjnej (w sumie jest 11 rodzajów dokumentów). O każdej zmianie wnioskodawca jest zobowiązany niezwłocznie poinformować PZM.

Załącznik nr 2 do regulaminu stanowią kryteria sportowe. Obligują one klub do posiadania drużyny juniorów w liczbie co najmniej czterech¹¹. Są to zawodnicy do lat 21, posiadający obywatelstwo polskie i licencję „Ż”. Drużyna ta ma startować we wszystkich zawodach ligi juniorów, zgodnie z przyjętym systemem rozgrywek. Od 2018 r. liczba juniorów zostanie zwiększona do co najmniej pięciu. Warto zwrócić uwagę, że przepis ten co roku blokuje awans drużyny Lokomotiv Daugavpils do Ekstraligi Żużlowej. Startujący w Nice PLŻ (I liga żużlowa) klub z Łotwy ma w swoim składzie juniorów posiadających obywatelstwo łotewskie, bowiem pozwalają na to przepisy niższej klasy rozgrywek. W punkcie S.2. tego załącznika znajduje się wyłączenie stosowania tych przepisów dla klubów mających siedzibę poza terytorium Polski,

⁷ *Ibidem*, P.7.

⁸ *Ibidem*, P.8.

⁹ *Ibidem*, P.9.

¹⁰ *Ibidem*, P.10.

¹¹ Załącznik nr 2 do Regulaminu [...], pkt. S.1.

a startujących w Nice PLŻ.

W załączniku nr 3 do regulaminu zawarte są kryteria dotyczące infrastruktury sportowej. W punkcie I.1. znajduje się natomiast zapis, który obliguje klub do posiadania stadionu na terytorium Polski (kolejny przepis hamujący awans łotewskiej drużyny), spełniający wymogi FIM zawarte w Normach dla Torów do Wyścigów Torowych (STRC), Regulaminie Zawodów Motocyklowych na torach Żużlowych i Regulaminie Organizacyjnym DMP. Punkt ten reguluje także kwestie typowo infrastrukturalne. Stadion ma posiadać co najmniej 5000 indywidualnych miejsc siedzących i zadaszoną trybunę na minimum 300 miejsc. Stadion powinien być także wyposażony w oświetlenie minimum 1800 luxów na tor, 900 luxów w parku maszyn i linii ustawienia zawodników, natomiast jeśli klub posiada oświetlenie przenośne musi ono być ustawione na stadionie i gotowe do natychmiastowego użycia¹². Podpunkt trzeci i czwarty obliguje klub do posiadania systemu monitoringu widowni, a także band pneumatycznych z homologacją FIM. Istnieje możliwość współdzielenia stadionu z innym klubem sportowym (np. piłkarskim), klub ma bowiem zapewnić sobie prawo do wyłącznego i swobodnego dysponowania stadionem, co najmniej w datach ka-

lendarzowych zawodów oraz w datach wszystkich zawodów wyznaczonych przez uprawnione podmioty (będą to w szczególności nowe daty zawodów przełożonych czy odwołanych)¹³. Ponadto, należy przedstawić oświadczenie stwierdzające, że oba kluby akceptują ten fakt i będą wzajemnie dostosowywać terminy swoich spotkań poprzez zawarcie umowy w tym zakresie¹⁴. Przed datą złożenia wniosku klub zobowiązany jest przedstawić tego rodzaju umowę. Przykładem takiej sytuacji jest współdzielenie stadionu przez klub żużlowy K.S. ROW Rybnik z klubem piłkarskim KS ROW 1964 Rybnik. Za uprzednią zgodą Ekstraligi Żużlowej klub może w każdym momencie sezonu zmienić miejsce rozgrywania zawodów. Tak się stało w bieżącym sezonie w przypadku drużyny WTS Sparta Wrocław, która ze względu na remont Stadionu Olimpijskiego, rozgrywa swoje mecze w Poznaniu. Kryteria infrastruktury obligują także do posiadania m. in. pomieszczeń medycznych, wyposażonych w natryski i toalety szatni dla drużyny gości i gospodarzy oraz toalet publicznych dla kibiców obojga płci¹⁵. Istotną regulację zawiera pkt. I.9., który mówi o udogodnieniach dotyczących wejścia i przyjęcia kibiców gości,

¹² Załącznik nr 3 do Regulaminu [...], pkt. S.1.2.

¹³ *Ibidem*, pkt. S.1.

¹⁴ Regulamin [...], §13, pkt. 2.

¹⁵ Załącznik nr 3 do Regulaminu [...], pkt. I.3., I.4., I.5.

a przy tym zapewnienia im minimum 5% miejsc, a także pkt. I.11., który nakłada na klub obowiązek nagłośnienia każdej części stadionu. Kolejnym takim przepisem będzie zobowiązanie klubu do oznaczenia w sposób precyzyjny, widoczny i niebudzący wątpliwości dla zawodników i sędziego, granic parku maszyn¹⁶. Jest to ważne, gdyż w przeszłości zaistniała sytuacja, w której zawodnikowi reprezentującemu wówczas barwy klubu GTŻ Grudziądz zarzucono, że wyprowadził on motocykle z parku maszyn bez wydania zgody przez sędziego. Wskazany motocykl znajdował się poza zadaszoną częścią parkingu, natomiast należy wspomnieć, że nie był on używany w meczu, a także nie miał siodełka i tylnej zębaki. Protest jednak został przyjęty, w efekcie czego zostały odjęte punkty zawodnika i tym samym to zespół z Ostrowa miał prawo do udziału w barażu o utrzymanie w I lidze. Sprawa jednak szybko znalazła swój finał w Trybunale PZM, który przywrócił poprzedni wynik – w tej sytuacji to klub z Grudziądza miał prawo udziału w barażu, zaś ostrowska drużyna spadła do II ligi. W kryteriach infrastruktury znaleźć można także zapisy dotyczące elementów związanych z produkcją telewizyjną. Klub zobowiązany jest do zapewnienia stałych podestów przeznaczonych pod kamery

telewizyjne i operatora, miejsca na podnośnik z wysięgnikiem przeznaczony do ustawienia kamery telewizyjnej z operatorem lub miejsca na podwieszenie głowicy kamery pod dachem stadionu czy też spełnienia warunków technicznych przewidzianych w umowie na transmisję telewizyjną¹⁷. W związku z produkcją telewizyjną dodany został nowy zapis traktujący o zobowiązaniu klubu do zapewnienia wyłącznie na użytek stacji dwóch przepustów pod torem o średnicy min. 20 cm każdy w miejscu wskazanym przez Ekstraligę Żużlową¹⁸. Taki zabieg ma na celu przeprowadzenie okablowania kamer telewizyjnych instalowanych na płycie wewnątrz toru.

W załączniku nr 4 do Regulaminu zostały wymienione kryteria finansowe. W punkcie F.1. zawarto ogólną informację o warunku otrzymania licencji, którą jest posiadanie niezbędnych środków finansowych i przejrzystość prowadzonej ewidencji księgowej oraz zagwarantowanie interesów ewentualnych wierzycieli, jak również posiadanie wymaganych wskaźników analizy ekonomicznej. Rokiem obrotowym od sezonu 2017 będzie okres od 1 listopada danego roku kalendarzowego do dnia 31 października kolejnego roku kalendarzowego¹⁹. W punkcie F.4. zostały

¹⁶ *Ibidem*, pkt. I.21.

¹⁷ *Ibidem*, pkt. I.23.

¹⁸ *Ibidem*, pkt. I.25.

¹⁹ Załącznik nr 4 do Regulaminu [...], pkt. F.2.

usystematyzowane warunki, które wnioskodawca musi spełnić łącznie, by uzyskać licencję. Jest to m. in. posiadanie wystarczających środków finansowych lub możliwości kredytowych, pozwalających na zachowanie płynności finansowej (co najmniej do zakończenia sezonu) czy wykonanie wszelkich zobowiązań względem zawodników, nie później niż do dnia 30 listopada roku poprzedzającego (jeśli chodzi o kluby Ekstraligi – nie zostaną uwzględnione porozumienia w zakresie wykonania tych zobowiązań). Warto zwrócić uwagę, że zespół licencyjny może ustalać gradację kryteriów określonych w punkcie F.4. . W kolejnym punkcie zostały enumeratywnie wyliczone dokumenty (jest ich 9), które wnioskodawca powinien dołączyć do wniosku licencyjnego. Jest to m.in. projekt dochodów i wydatków na sezon licencyjny, sprawozdanie finansowe za ostatni pełny rok obrotowy (wraz z raportem i opinią biegłego rewidenta), zaświadczenie o braku na dzień 31 października roku poprzedzającego zadłużeń w stosunku do ZUS i właściwych urzędów skarbowych czy oświadczenie o braku na dzień 30 listopada roku poprzedzającego zobowiązań klubu wynikających z regulaminów i zawartych umów na dany rok i lata poprzednie wobec m.in. zawodników krajowych i zagranicznych. Stwierdza się, że klub nie może wydać łącznie na wypłaty dla zawodników więcej

niż 65% swoich wpływów (nie wlicza się do tej kwoty barterów)²⁰. Jest to jednak kryterium „B”, którego brak spełnienia pozwala na przyznanie licencji zwykłej, warunkowej czy nadzorowanej.

Poza spełnieniem kryteriów wskazanych w załącznikach, wnioskodawca musi mieć prawo do korzystania z nazwy i marek klubu, być w pełni odpowiedzialny za zespół, a także nie może zawierać umów, które mogłyby uniemożliwić realizację umów dotyczących rozgrywek sportowych²¹. Ponadto, nie może dojść do zmiany formy prawnej wnioskodawcy lub jego struktury (np. zmiana barw), która prowadziłaby do uzyskania awansu, kiedy osiągnięty wynik sportowy by na to nie wskazywał²².

Opłata od wniosku o przyznanie licencji na udział w Ekstralidze wynosi 3000 zł, a w przypadku odwołania od decyzji organu I instancji – 500zł²³. W paragrafie 19 regulaminu został wskazany termin na złożenie wniosku licencyjnego. Należy go złożyć do dnia 7 grudnia roku poprzedzającego wraz z dokumentami wskazanymi wcześniej w załącznikach do regulaminu. Zgodnie z paragrafem 20 regulaminu zespół wydaje decyzję w przedmiocie licencji do dnia 14 grudnia

²⁰ *Ibidem*, pkt. F.7.

²¹ Regulamin [...], §12, pkt. 2.

²² *Ibidem*, §12, pkt. 3.

²³ *Ibidem*, §18, pkt. 1.1; 2.

roku poprzedzającego. Może on podjąć następujące decyzje licencyjne:

- a. przyznać licencję zwykłą (bezwartunkową,
- b. przyznać licencję warunkową,
- c. odmówić przyznania licencji.

W paragrafie 24 regulaminu zostały wskazane przesłanki udzielenia klubowi licencji warunkowej. Postanowienia warunkowe zawarte w decyzji, muszą być spełnione w terminie w niej wskazanym. W zakresie postanowień finansowych innych niż zobowiązania w stosunku do zawodników będzie to termin 31 grudnia roku poprzedzającego, natomiast w przypadku pozostałych postanowień warunkowych będzie to termin do 31 marca roku bieżącego. W sytuacji, w której klub prowadzi z zawodnikiem spór termin upływa 28 lutego roku bieżącego. Jeśli stałoby się tak, że do tego czasu nie zapadłoby prawomocne orzeczenie w tej sprawie, zespół może zobowiązać klub do wpłaty na konto ZG PZM zabezpieczenia roszczenia zawodnika, co będzie uznane za wypełnienie postanowienia warunkowego²⁴. Uzyskanie licencji warunkowej jest możliwe także wtedy, gdy wnioskodawca nie spełnienia kryterium infrastruktury sportowej, a w szczególności, gdy awansował do wyższej klasy rozgrywek.

Zostanie ona przyznana wyłącznie po dokonaniu inspekcji obiektu sportowego przez osobę delegowaną przez zespół.

Na koniec warto wskazać na istnienie licencji nadzorowanej. Prezydium ZG PZM w uzasadnionych przypadkach - na wniosek zespołu licencyjnego - może przyznać taką licencję, która umożliwi wnioskodawcy udział w rozgrywkach ligowych. Do wniosku musi być dołączony proponowany program naprawczy klubu, wraz z nakazami (np. nakaz zapłaty zaległych zobowiązań we wskazanym w decyzji terminie oraz wysokości) i zakazami (np. zakaz zawierania kontraktów z nowymi zawodnikami, których wynagrodzenie byłoby wyższe od kwoty wskazanej w licencji) nałożonymi na licencjobiorcę, który zostanie objęty nadzorem²⁵. W przypadku naruszenia warunków programu naprawczego lub ich nierealizowania, zespół może nałożyć kolejne zakazy lub nakazy albo stwierdzić wygaśnięcie licencji nadzorowanej. W Sezonie Licencyjnym 2016 z takiego rodzaju licencji korzysta Speedway Stal Rzeszów S.A. .

Przepisy zawarte w Regulaminie odnoszą się do każdego elementu funkcjonowania klubu żużlowego, zaczynając od kwestii prawnej, a kończąc na zapewnieniu zawodnikom szatni czy zorganizowaniu biura prasowego. Bez tych po-

²⁴ *Ibidem*, §24, pkt.2

²⁵ *Ibidem*, §25, pkt.1

szczególnych składników nie byłoby klubu, a tym samym podmiotu organizującego widowiska żużlowe, które my jako kibice otrzymujemy jako efekt finalny.

•

Czy Polski Związek Sportowy to „wredny” monopolista?

Wydaje się, że społeczność sportowców, działaczy sportowych i kibiców przywykła już do funkcjonowania związków sportowych. Stały się one czymś naturalnym i powszechnym. Trudno wyobrazić sobie bez nich organizację najważniejszych rozgrywek sportowych. Czy rzeczywiście jednak bez nich sport profesjonalny nie mógłby istnieć? Czy może jednak racje miałby Murray Rothbard, twierdząc, że wszelkie regulacje prawne poczynione przez rząd są zbędne, gdyż i bez nich wolne społeczeństwo rozwiązałoby problemy i zrobiłoby to znacznie lepiej niż rząd - w tym przypadku: sami zainteresowani lepiej zorganizowałiby rozgrywki sportowe zastrzeżone dla polskich związków sportowych?

Na początku warto rozstrzygnąć kwestię tego, czym *de facto* jest polski związek sportowy. Odpowiadając na to pytanie, należy zauważyć, że jest to postać *sui generis* związku sportowego, gdyż każdy taki związek, po spełnieniu określonych warunków zawartych w ustawie, może przeistoczyć się w polski związek sportowy.

Zgodnie z ustawą o sporcie, a dokładniej z regulacją zawartą w jej 7 arty-

kule, polski związek sportowy (PZS) jest to osoba prawna, która działa w formie prawnej stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń, by organizować i prowadzić współzawodnictwo w danej dziedzinie sportu. Osobie tej prawodawca przyznaje szczególne uprawnienia, z których część ma charakter wyłączny. Polski związek sportowy działa w oparciu o przepisy ustawy o sporcie¹, a w zakresie nieuregulowanym w ustawie o sporcie pomocniczo zastosowanie znajdują przepisy prawa o stowarzyszeniach².

Ustawodawca w art. 7 ust.1 ustawy o sporcie posługuje się sformułowaniem „może być utworzony”, co uzmysławia nam, że utworzenie polskiego związku sportowego nie jest warunkiem koniecznym dla organizacji i prowadzenia współzawodnictwa w danym sporcie. W rezultacie takie współzawodnictwo może być prowadzone i organizowane również przez inne podmioty (np. kluby sportowe), bez względu na to, czy polski związek sportowy działa w danym zakresie oraz bez obligatoryjności uzyskania jakiegokolwiek

¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz. U. 2015 r. poz. 1321.)

² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jednolity: Dz. U. 2015 r. poz. 1393, 1923.)

zgody od takiego związku. W ustawie o sporcie nie znajdziemy regulacji, która zabraniałaby równoległego uczestnictwa w sporcie organizowanym zarówno przez polski związek sportowy jak i poza nim. Jednakże polski związek sportowy może na mocy wewnętrznych przepisów ustanowić pewne ograniczenia³, które obejmować będą wyłącznie członków związku.

Polski związek sportowy to także szczególnie rodzaj pozarządowej organizacji społecznej, czyli *trwałego zrzeszenia osób fizycznych lub osób prawnych, które są związane wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną, niewchodzącego w skład aparatu państwowego i niebędącego jednocześnie spółką prywatną*⁴, która działa w formie prawnej stowarzyszenia tzn. dobrowolnego, samorządnego i trwałego zrzeszenia o celach niezarobkowych, samodzielnie określającego swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne, a także uchwalającego akty wewnętrzne dotyczące jego działalności⁵.

³ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz. U. 2015 r. poz. 1321.), art. 13 ust. 1 pkt. 2.

⁴ Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2008 r., s. 57 - 58.

⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, art. 2:

1. *Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych.*

Jeśli do polskich związków sportowych, jako organizacji społecznych stosujemy przepisy o stowarzyszeniach, mają one zatem prawo do wypowiedania się w sprawach publicznych, w szczególności zaś w kwestiach związanych z celami i przedmiotem ich działalności⁶. Z tego samego powodu polskie związki sportowe mogą należeć do organizacji międzynarodowych na warunkach określonych w ich statutach, jeżeli nie narusza to zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną⁷. Ustawa o sporcie idzie krok dalej, dowiadujemy się z niej, że przynależność polskiego związku sportowego do organizacji międzynarodowej jest obligatoryjna.

W związku z koniecznością przynależenia polskich związków sportowych do organizacji międzynarodowych powstaje problem podlegania dwóm systemom prawnym. Z jednej strony związek jako osoba prawna działająca na terenie Rzeczypospolitej Polskiej musi przestrze-

2. *Stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności.*

⁶ *Ibidem*, art. 1 ust. 3.:

Stowarzyszenia mają prawo wypowiedania się w sprawach publicznych.

⁷ *Ibidem*, art. 5 ust. 2:

Stowarzyszenia mogą należeć do organizacji międzynarodowych na warunkach określonych w ich statutach, jeżeli nie narusza to zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną.

gać polskich przepisów prawa, a w razie ich łamania musi zdawać sobie sprawę z grożących mu sankcji. Jednakże będąc członkiem międzynarodowej organizacji jest również zobowiązana do przestrzegania stanowionych przez nią regulacji prawnych, a w przypadku niestosowania się do nich naraża się na ustanowione przez tę organizację sankcje wewnątrzorganizacyjne. Zatem któremu systemowi należy przyznać pierwszeństwo w przypadku ich kolizji? Polski system prawa pierwszeństwo przyznaje źródłom prawa powszechnie obowiązującego stanowionego przez polskiego ustawodawcę. Rodzi to jednak duży kłopot dla polskich związków sportowych, narażających się na sankcję ze strony międzynarodowych organizacji. Taki stan rzeczy zasługuje na negatywną ocenę i rodzi nadzieję na to, że z czasem ta wewnętrzna sprzeczność zostanie wyeliminowana.

Jeśli chodzi o członkostwo w polskim związku sportowym, to członkiem może być klub sportowy, związek sportowy oraz inna osoba prawna (np. spółka kapitałowa), której statut, umowa albo akt założycielski przewiduje prowadzenie działalności w danym sporcie⁸.

⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, art. 8. ust. 1:

Członkiem polskiego związku sportowego może być klub sportowy, związek sportowy oraz inna osoba prawna, której statut, umowa albo akt założycielski

Przedstawiając cele polskiego, związku sportowego należy przede wszystkim wskazać podstawowy, ustawowo określony cel, którym jest organizowanie i prowadzenie współzawodnictwa w danym sporcie. Jednak nie pozbawia to możliwości określenia w statucie także innych celów działania organizacji. *Powinny to być jednak przede wszystkim cele powiązane funkcjonalnie i ze wskazanym powyżej celem zasadniczym (pomocnicze w stosunku do tego celu przewodniego narzuconego przez ustawodawcę i mieszczące się w jego zakresie). Inne cele działania związku nie mogą przy tym pozostawać w sprzeczności z celem określonym w ustawie, ani też uniemożliwiać jego realizacji*⁹. Niektóre z celów działalności polskiego związku sportowego zostały także zawarte w przepisach ustawy o sporcie, w uprawnieniach wyłącznych tej organizacji. Należą do nich m. in. powoływanie kadry narodowej oraz przygotowywanie jej do igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich, igrzysk głuchych, ustanawianie i realizacja reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych¹⁰.

przewiduje prowadzenie działalności w danym sporcie.

⁹ Badura M., Basiński H., Kałużny G., Wojcieszak M., *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 90.

¹⁰ *Ibidem*, art. 13. ust. 1.:

Polski związek sportowy ma wyłączne prawo do:

W przeciwieństwie jednak do poprzedniego stanu prawnego, ustawodawca nie wymienił enumeratywnie zadań polskich związków sportowych.

Ważną kwestią jest także to, czy polski związek sportowy może działać w celach zarobkowych. Ustawa o stowarzyszeniach wskazuje, że nie ma takiej możliwości¹¹. Nie oznacza to jednak zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, aczkolwiek warunkiem *sine qua non* jest to, że uzyskany dochód przeznaczony musi zostać na realizację statutowych celów, a nie do podziału między członków stowarzyszenia. Polskie związki sportowe mają zatem prawo realizowania swych celów o charakterze komercyjnym, szczególnie gdy zostały one zawarte w ustawie. Takie postępowanie zaobserwować można choćby w przypadku sprzedaży prawa do wizerunku reprezentanta polski w stroju reprezentacji.

Kompetencje PZS zawarte zostały w art. 13 - 15 ustawy o sporcie. Już pierwszy z tych przepisów przesądza o wyłącz-

nych kompetencjach związku. Art. 13 ust. 1 stanowi zamknięty katalog praw przyznanych tylko PZS. Wykonywanie tych praw przez związek nie jest jednak jego obowiązkiem¹². PZS jako jedyny może organizować i prowadzić współzawodnictwo sportowe o tytuł Mistrza Polski oraz o Puchar Polski w danym sporcie, ustanawiać i realizować reguły sportowe, organizacyjne i dyscyplinarne we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez siebie, reprezentować dany sport w międzynarodowych organizacjach sportowych powoływać kadrę narodową oraz przygotować ją do igrzysk olimpijskich, paraolimpijskich, głuchych, mistrzostw świata lub mistrzostw Europy. Wobec aktualnego unormowania trudno mówić o domniemaniu kompetencji polskiego związku sportowego w sferach dotyczących danego sportu, które nie zostały zastrzeżone dla innych podmiotów¹³.

Z pewnością uwagę zwraca monopol polskiego związku sportowego na organizowanie rywalizacji sportowej o tytuł Mistrza Polski oraz o trofeum Pucharu Polski. Takie uregulowanie mogłoby budzić sprzeciw, gdyby wziąć pod uwagę jedynie fakt, że polski związek sportowy jest przecież organizacją prywatną. Trud-

2) ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek;

3) powołania kadry narodowej oraz przygotowania jej do igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich, igrzysk głuchych, mistrzostw świata lub mistrzostw Europy.

¹¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, art. 2. ust 1:

Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych.

¹² Badura M., Basiński H., Kałużny G., Wojcieszak M., *op. cit.*, s. 186.

¹³ *Ibidem*, s. 189.

no wyobrazić sobie, żeby na przykład jakaś prywatna sieć handlowa dostała od państwa monopol na sprzedaż określonych produktów. Z drugiej jednak strony dobro sportu wymaga, aby istniał wyraźnie określony podmiot organizujący wskazane wyżej rozgrywki, gdyż to ich zwycięzcy mogą później brać udział w zawodach organizowanych przez- przecież prywatne- stowarzyszenia międzynarodowe jak chociażby UEFA. Można by w tym miejscu zastanowić się nad swoistą aksjologią prawa sportowego, aby przez pryzmat przyjętych dla tej dziedziny prawa wartości ocenić potrzebę przyznawania monopolu polskiemu związkowi sportowemu przez krajowego ustawodawcę. Być może wystarczy jednak zdroworozsądkowe i liberalne podejście do tego problemu. Operując na przykładzie najpopularniejszego sportu w naszym kraju, czyli piłki nożnej, trzeba zastanowić się, czy skoro do UEFA może należeć jeden związek z danego kraju i ten związek jest jego reprezentantem, to rzeczywiście konieczne są przepisy krajowe powtarzające w gruncie rzeczy postanowienia zawarte i tak w aktach prawnych prywatnych sportowych związków międzynarodowych? Przyjmując hipotetycznie, że ustawa o sporcie nie przyznaje wyłącznych kompetencji polskiemu związkowi sportowemu. PZPN jest reprezentantem Polski w UEFA. I tak z punktu

widzenia UEFA relewantne będą rozgrywki organizowane przez PZPN i to właśnie Mistrz Polski w rozgrywkach organizowanych przez ten krajowy związek będzie uprawniony do brania udziału w zawodach pod egidą UEFA. Nie są do tego potrzebne żadne regulacje krajowego ustawodawcy.

Związek będący członkiem międzynarodowego stowarzyszenia i tak może wystawiać reprezentację narodową na zawody międzynarodowe i nie są tu potrzebne przepisy krajowe. Wciąż pozostawałby wyłącznym reprezentantem kraju w danym sporcie, a jedyną negatywną konsekwencją byłby brak możliwości uzyskania dofinansowania ze środków publicznych o którym mowa w artykule 29 ustawy o sporcie¹⁴.

Kolejne monopolistyczne uprawnienie jakie otrzymuje od państwa PZS to prawo do ustanawiania i realizacji regul sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych. Wszystkie te uregulowania do dokonania których prawo Polski Związek będą unormowaniami umownymi, a nie ustawowymi¹⁵. Związek może ustanawiać reguły sportowe, tj. reguły związane z przebiegiem współzawodnictwa sportowego. W literaturze są one także definiowane jako generalne normy postępowania,

¹⁴ *Ibidem*, s. 192.

¹⁵ *Ibidem*, s. 196.

dotyczące zachowań będących uprawianiem sportu, adresowane do sportowców¹⁶. Ponadto, PZS może ustalać reguły organizacyjne czyli reguły dotyczące sposobu urządzenia współzawodnictwa sportowego oraz reguły dyscyplinarne czyli te związane z odpowiedzialnością uczestników współzawodnictwa sportowego oraz członków polskich związków sportowych za naruszenie reguł sportowych oraz organizacyjnych¹⁷. Skoro jednak polskie związki sportowe są prywatnymi organizacjami, to czy w wolnym państwie konieczne jest ustawowe przyznanie im praw do ustalania organizowanych przez nie same zawodów? Jak wynika z przepisu, polski związek sportowy ma wyłączne prawo do ustanawiania i realizacji reguł we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez ten związek. Trudno jednak wyobrazić sobie, by jakkolwiek inna organizacja ustanawiała reguły dla chociażby przywoływanego już PZPN-u. Stanowiłoby to wyraźne naruszenie wolności prywatnych podmiotów jakimi są związki sportowe. Wydaje się, że dla uzasadnienia sensu istnienia tego przepisu, konieczne jest uznanie, iż stanowi on raczej ograniczenie narzucone sobie przez samo państwo. Dzięki temu nie może ono ustalić np. reguł przyznawa-

nia licencji klubom sportowym zrzeszonym w polskim związku sportowym.

Polski związek sportowy ma prawo do reprezentowania sportu w międzynarodowych organizacjach sportowych. Jest on więc uprawniony do bycia przedstawicielem i wyrazicielem interesów danego sportu w ramach międzynarodowych organizacji sportowych¹⁸. Ustawodawca powinien mieć jednak na uwadze regułę, że co nie jest zabronione, jest dozwolone. Zgodnie z art. 13 Konstytucji RP zabroniona jest przynależność polskich organizacji do takich związków, które odwołują się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa¹⁹. Pewne ograniczenie znajduje się również w art. 5 ust. 2 ustawy prawo o stowarzyszeniach²⁰. Stanowi ono, że polskie stowarzyszenie może być członkiem stowarzyszenia międzynarodowego, o ile nie narusza to postanowień umowy międzynarodowej, której Polska jest stroną. Poza tymi ograniczeniami

¹⁶ *Ibidem*, s. 195.

¹⁷ *Ibidem*, s. 195.

¹⁸ *Ibidem*, s. 201.

¹⁹ *Ibidem*, s. 202.

²⁰ *Ibidem*, s. 201.

możliwość przynależności polskich związków do międzynarodowych stowarzyszeń powinna być regułą niewymagającą przyznawania uprawnień w specjalnym przepisie.

Art. 14 ust. 1 ustawy o sporcie²¹ przyznaje polskiemu związkowi sportowemu wyłączne prawo do wykorzystywania wizerunku kadrowicza w stroju reprezentacji. Należy podkreślić, że zawodnik nadal może umożliwić wykorzystanie swojego wizerunku innym podmiotom, ale pod warunkiem, że będzie to wizerunek w innym stroju. Polski związek sportowy jak wskazano wyżej wyznacza reprezentację narodową w danym sporcie, a ta kojarzy się z pewnym strojem. Wydaje się zatem słuszne, by związek partycypował w zyskach związanych z wykorzystaniem wizerunku sportowca w danym stroju, tym bardziej, że przecież gdyby nie związek, to konkretny sportowiec nie miałby okazji wykazać się na międzynarodowych zawodach w stroju reprezentacyjnym. Innymi słowy, to związek promuje konkretnego sportowca w stroju reprezentacji i w pew-

nej mierze dzięki niemu wizerunek danego zawodnika zyskuje na wartości, a tym samym nadaje się do komercyjnego wykorzystania. Z drugiej strony ustawodawca przyznał to prawo polskim związkom sportowym czyniąc z nich po raz kolejny monopolistę, podczas gdy mogłyby one same zawierać stosowne umowy ze sportowcami. Co więcej, monopol przyznany przez państwo jest w istocie daleko posunięty, bowiem dotyczy sfery dóbr osobistych zawodników.

Kompetencje polskiego związku sportowego to ograniczenie praw obywateli w zakresie działalności związanej ze sportem²². Tylko on może organizować niektóre zawody sportowe, co może budzić pewne zastrzeżenia. Z drugiej strony to państwo nadało polskim związkom sportowym monopol, bez którego z pewnością by się one obyły i działały by równie skutecznie. Wolni obywatele poprzez prywatnoprawne stowarzyszenia sami rozwiązyali problem profesjonalnej organizacji wielkich zawodów sportowych, a krajowy prawodawca jedynie uregulował w wymiarze ustawowym owe rozwiązania tych prywatnych podmiotów. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania zasadne będzie stwierdzenie, że polskie związki sportowe nie są „wrednymi” monopoli-

²¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, art. 14, ust. 1:

Członek kadry narodowej udostępnia, na zasadach wyłączności, swój wizerunek w stroju reprezentacji kraju polskiemu związkowi sportowemu, który jest uprawniony do wykorzystania tego wizerunku do swoich celów gospodarczych w zakresie wyznaczonym przez przepisy tego związku lub międzynarodowej organizacji sportowej działającej w danym sporcie.

²² Badura M., Basiński H., Kałużny G., Wojcieszak M., *op. cit.*, s.191.

stami, gdyż to państwo nadało im taki charakter. Wydaje się, że nadanie przez państwo takich uprawnień było konieczne, ponieważ prywatne związki bez tego monopolu skutecznie realizowałyby swoje zadania. Teraz zaś stanowią jedynie powtórzenie na kartach ustawy uprawnień, które wynikają *de facto* z umów między związkami krajowymi, międzynarodowymi, klubami oraz sportowcami między związkami krajowymi, międzynarodowymi, klubami oraz sportowcami, a więc ogólnie rzecz ujmując – podmiotami prywatnymi.

•

Rozporządzenie dotyczące stypendium jako przykład niezrozumienia istoty sportu paraolimpijskiego

*Zostaliśmy pokopani nową ustawą, która weszła, zrównując dwa sporty*¹ – stwierdził Maciej Lepiato, mistrz paraolimpijski w skoku wzwyż z Londynu z 2012 r., a także mistrz świata z Dohy z listopada ubiegłego roku, a ponadto aktualny rekordzista świata. *De facto* chodziło jednak nie o ustawę, lecz o rozporządzenie², pod którym podpisała się ówczesna minister sportu i turystyki Joanna Mucha. Na pierwszy rzut oka wszystko wydaje się w nim czytelne i przejrzyste. Zawodnicy legitymujący się statusem członka kadry narodowej, którzy zajmą miejsca od pierwszego do ósmego w igrzyskach olimpijskich, igrzyskach paraolimpijskich oraz igrzyskach głuchych, otrzymują stypendium sportowe. Do obliczenia wysokości stypendium służy specjalnie opracowany algorytm. Nic nie budziłoby większych wątpliwości, gdyby nie mało trafiony przepis § 5 normujący, że owa gratyfikacja finansowa może być wypłacona w przypadku, gdy członek kadry

narodowej brał udział w rywalizacji sportowej, w której uczestniczyło minimum 12 zawodników reprezentujących 8 państw.

Analizowany przepis tego rozporządzenia uznać należy za sprzeczny z istotą sportu paraolimpijskiego. Na igrzyskach paraolimpijskich organizatorzy z góry bowiem narzucają, ilu sportowców może wystartować. Decyduje o tym ranking. Ponadto, dany sportowiec na mistrzostwach Europy, mistrzostwach świata czy innych zawodach nie zdobywa kwalifikacji imiennej, ale osiąga ją dla kraju, który reprezentuje. Przykładowo, w pływaniu na Igrzyskach Paraolimpijskich w Rio Polska będzie mogła wystawić ośmiu pływaków (cztery kobiety i czterech mężczyzn)³. W Londynie w 2012 roku Polskę reprezentowało dziewięć pływaków. Gospodarze – Brazylijczycy mają zapewniony start 32 zawodników na olimpijskiej pływalni w Rio. Sport paraolimpijski to sport wielu kategorii stopnia niepełnosprawności. Wśród startujących są m. in. osoby poruszające się na wózkach, amputanci czy niewidomi. Absurdem wydaje się pomysł, aby wszyscy oni

¹ <http://ig24.pl/reportaz-sport-jest-jeden-3-umowa-pt-dopoki-to/> [dostęp: 5.05.2016 r.].

² Rozporządzenie ministra sportu i turystyki z dnia 15 października 2012 r. w sprawie stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej, poz. 1130.

³ <http://megatiming.pl/news/0773d8e8-9a5d-4307-872b-c31e591f7dbb> [dostęp: 5.05.2016 r.].

rywalizowali w jednym biegu na 100 metrów. Dlatego też odbywa się bieg, w którym startują, na ten przykład, tylko zawodnicy z dysfunkcją wzroku. Decydujące znaczenie ma też stopień niepełnosprawności. To wszystko powoduje, że w Rio de Janerio poznamy około piętnastu mistrzów paraolimpijskich w samym tylko biegu na 100 metrów mężczyzn. Często dzieje się tak, że w danej konkurencji zawodników startujących jest siedmiu, a pochodzą oni z pięciu krajów. Czy sportowiec może liczyć na stypendium przy takiej strukturze narodowościowej startujących osób? Odpowiedź nasuwa się sama po przeczytaniu odpowiedniego paragrafu rozporządzenia z 2012 r.

Kwestia stypendium sportowego unormowana jest w art. 32 ustawy o sporcie⁴. Stanowi on, że minister właściwy do spraw kultury fizycznej może przyznać członkowi kadry narodowej okresowe stypendium sportowe za osiągnięte wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym. W komentarzu do art. 32 przeczytać można, że (...) *istotą stypendium (...) jest dodatkowe motywowanie najlepszych sportowców – członków kadry narodowej, którzy już udowodnili swoją wartość, osiągając w przeszłości określony wynik sportowy we współzawodnictwie międzynarodowym – do podjęcia przygo-*

*towań do udziału w kolejnych zawodach sportowych najwyższej rangi i ostatecznie wzięcia w nich udziału*⁵. W art. 32 ust. 1 oprócz unormowania dotyczącego faktu, że to minister właściwy do spraw kultury fizycznej przyznaje stypendium, które jest finansowe z budżetu państwa, zawarto również zapis o tym, że stypendium może otrzymać członek kadry narodowej, który zobowiąże się w formie pisemnej do realizacji programu przygotowań do igrzysk olimpijskich i paraolimpijskich lub do igrzysk głuchych albo do programu przygotowań do mistrzostw świata lub mistrzostw Europy, opracowanego przez właściwy polski związek sportowy, oraz do udziału w tych zawodach. W kolejnych ustępach art. 32 unormowano kwestię wstrzymania lub pozbawienia stypendium. *Pozbawienie stypendium następuje zarówno w przypadkach, które pozwalają uznać taką decyzję za formę kary dla zawodnika za niedotrzymanie przyjętych na siebie zobowiązań, jak i w sytuacji, gdy zawodnik – z uwagi na swój stan zdrowia – nie jest w stanie kontynuować przygotowań do udziału w zawodach*⁶. Jeśli istotą stypendium jest dodatkowe motywowanie najlepszych sportowców, to jak należałoby skomentować sprawę kolarki Anny Har-

⁴ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127 z późn. zm.).

⁵ Badura M., Basiński H., Kałużny G., Wojcieszak M., *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 369.

⁶ *Ibidem*, s. 370.

kowskiej, która na Igrzyskach Paraolimpijskich w Londynie zdobyła, na szosie i na torze, trzy srebrne medale, a za sukcesy odebrano jej po kilku miesiącach stypendium⁷? Zawodniczka przez trzy lata nie otrzymywała stypendium ministerialnego. Rozważała nawet rezygnację z uprawiania sportu i podjęcie zajęcia, które zapewniałoby jej środki na utrzymanie. 19 marca 2016 r. na welodromie w Montichiari po raz kolejny udowodniła jednak, że jest sportowcem światowej klasy, zakładając tęczową koszulkę mistrzyni świata! Złoto zdobyła w wyścigu *scratch*, który od Igrzysk Paraolimpijskich w Tokio w 2020 r. będzie konkurencją paraolimpijską. We Włoszech finiszowała również na trzecim, medalowym miejscu w rywalizacji na 3 km, na dochodzenie. Po uzyskaniu tych osiągnięć złożyła wniosek o stypendium. Po licznych perturbacjach otrzymała je, jednak w najniższej kwocie - 1700 zł. Sama Anna Harkowska mówiła: *Były osoby, które odmówiły złożenia papierów do ministerstwa, mówiąc, że nie należy mi się stypendium*⁸. Sportowcowi za mistrzostwo świata nie należy się stypendium? *Polska rzeczywistość* – skwitowała Anna Harkowska. To związek

⁷ <http://www.tvp.info/18272650/niepelnospprawnej-odebrano-stypendium-mimo-swietnych-wynikow-sportowych> [dostęp: 5.05.2016 r.].

⁸ <http://ig24.pl/tyle-lat-czekalam-anna-harkowska-specjalnie-dla-nas-opowiada-o-zlotych-mistrzostwach-w-montichiari-i-planach-przed-r/> [dostęp: 5.05.2016 r.].

sportowy, np. Polski Związek Lekkiej Atletyki, występuje do ministerstwa sportu i turystyki o stypendia sportowe na wniosek zawodnika. Mistrzyni paraolimpijska z Londynu i rekordzistka świata w rzucie oszczepem Katarzyna Piekart również takiego stypendium nie uzyskuje, gdyż działacze związku Start (związku zrzeszającego prawie cały sport osób niepełnosprawnych) przekroczyli termin na złożenie wniosku, zamiast złożyć go zaraz po mistrzostwach świata w Dosze w listopadzie 2015 r. Ostatecznie jednak zawodniczka - od kwietnia br. - zawodniczka pobiera świadczenie⁹.

W całym rozporządzeniu z 2012 r. o stypendiach sportowych istnieje jeden przepis będący furtką w przyznaniu osobie niepełnosprawnej stypendium w sytuacji, w której nie spełnienia ona kryterium z § 5. Minister może bowiem przyznać członkowi kadry narodowej stypendium także z własnej inicjatywy. Oznacza, to, że minister sportu i turystyki może podjąć samodzielnie decyzję, bez wniosku o przyznaniu stypendium. Żaden związek sportowy nie może odmówić złożenia odpowiednich dokumentów do ministerstwa - tak jak było w przypadku Anny Harkowskiej.

Podsumowując, należy zauważyć,

⁹ <http://ig24.pl/to-dobrze-ze-jest-ta-presja-wywiad-specjalnie-dla-nas-z-katarzyna-piekart/> [dostęp: 5.05.2016 r.].

że wypracowane przepisy w omawianym rozporządzeniu w nawiązaniu do sportowców niepełnosprawnych są przykładem niezrozumienia istoty sportu paraolimpijskiego z uwagi na fakt, że liczba startujących jest z góry narzucona przez organizatora, a każda niepełnosprawność ma inny stopień. Na gruncie prawa tę inność jako normalność opisuje E. Łętowska¹⁰, przywołując przykład Temidy noszącej opaskę. *Jej kalectwo ma swój cel: zapewnia bezstronność wymierzanej sprawiedliwości. To w teorii. W rzeczywistości zaś, na co dzień, Temidzie zdarza się używać opaski z wygodnictwa, aby nie dostrzegać tego, co dostrzec powinna.(...) Ze ślepotą, jak z każdą ułomnością, radzić sobie można na wiele sposobów. Może być ona zarówno wyzwaniem dla odważnych, jak i komórką, w której skryjemy się przed światem. To, czym będzie, zależy od tych, przed którymi takie wyzwania stoją. Od tego, ile w nich strachu, odwagi, pokory, pychy, odpowiedzialności, tumiwisizmu, poczucia misji, wypalenia czy służalczości? To od tego zależy, czy przepaska jest atutem, czy przekleństwem.* Tworząc w Polsce prawo, które dotyczy przecież także osób z pewnymi dysfunkcjami, należy zawsze robić to bez opaski na oczach, aby nie pomijać sukcesów mistrzów paraolimpijskich.

¹⁰ <http://polski-sport.pl/polski-blichtr4-sportowacyciowa-normalnosc-2/> [dostęp: 5.05.2016 r.].



Kwalifikacje zawodowe w sporcie – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

Miniony sezon angielskiej *Premier League*, który zakończył się sensacyjnym triumfem - typowanej przed rozgrywkami na jednego z głównych kandydatów do degradacji z ligi - drużyny z Leicester, nie tylko dostarczył wielu niezapomnianych emocji kibicom futbolu, lecz także stał się przyczynkiem do refleksji na temat źródeł sukcesów w profesjonalnym sporcie. Podczas gdy 14. drużyna sezonu 2014/15 kroczyła od zwycięstwa do zwycięstwa, zostawiając w pokonanym polu największych krezusów klubowej piłki nożnej, eksperci przecierali oczy ze zdumienia, twierdząc, że wyniki osiągnięte przez Leicester City przeczą logice. Mimo że jak mantra powtarzane jest stwierdzenie, że sportem rządzą pieniądze, to uznawane za najlepsze na świecie rozgrywki klubowe zdominowała drużyna, której wartość wyceniano kilkunastokrotnie niżej niż choćby jedenastki Manchesteru City¹, zaś wicekrólem strzelców w jej barwach został 29-letni Jamie Vardy, który do

25. roku życia nie miał do czynienia z profesjonalnym futbolem.

Do jakich przetasowań musiało dojść więc w klubie ze środkowej Anglii, że w ciągu roku drużyna broniąca się przed spadkiem pokonała drogę na sam szczyt ligowej tabeli? Z pozoru w Leicester nie nastąpiły żadne rewolucje. Zmienił się jednak trener.

Być może sprowadzenie całej istoty sukcesu klubu z *King Power Stadium* do zmian na ławce trenerskiej jest daleko idącym uproszczeniem, aczkolwiek nie ulega wątpliwości, że w wielu przypadkach marginalizuje się rolę sztabów szkoleniowych w osiąganiu doskonałych wyników przez zawodników – zarówno w sportach indywidualnych, jak i zespołowych. Jak dobitnie dowodzi wskazany powyżej przykład, rola szkoleniowców w zdobywaniu laurów przez ich podopiecznych jest jednak nie do przecenienia. Jak się wydaje, ranga tejże profesji nie umknęła uwadze ustawodawcy, bowiem nawet na przestrzeni ostatnich lat dało się zaobserwować jego wyraźną aktywność na płaszczyźnie prawodawstwa z zakresu kwalifikacji zawodowych

¹ <http://www.polskieradio.pl/43/265/Artykul/1594849,Premier-League-Leicester-robi-kolejny-krok-w-strone-mistrzostwa-To-wymyka-sie-logice> [dostęp: 10.05.2016 r.].

w sporcie. Jakie więc wymagania stawia się na gruncie krajowego porządku prawnego przed osobami, które wzorem Claudio Ranieriego – menedżera Leicester City, pragną urzeczywistnić własny *american dream*? Szukając odpowiedzi na to pytanie, warto przyjrzeć się bliżej aktualnej regulacji normatywnej, jak również prześledzić kierunek zmian podejmowanych na przestrzeni ostatnich lat, by móc podjąć próbę oceny dostrzeganych tendencji legislacyjnych.

Na gruncie prawa polskiego podstawową regulację kwestii kwalifikacji zawodowych w sporcie stanowi rozdział 8 ustawy o sporcie (dalej jako: u. s.)². Warto podkreślić, że kształt aktualnych unormowań jest wynikiem implementacji europejskiej koncepcji deregulacji lub bardzo ograniczonej regulacji prawnej zawodów obszaru kultury fizycznej³. Już w - pochodzącym z roku 2009 - uzasadnieniu projektu ustawy o sporcie stwierdzono, że, kierując się tymi właśnie motywami, *odstąpiono od przewidzianych w ustawie o kulturze fizycznej uregulowań dotyczących instruktorów rekreacji ruchowej, instruktorów sportu osób niepełnosprawnych, instruktorów odnowy biologicznej, instruktorów dyscypliny sportu*

*oraz menedżerów sportu, dyscypliny sportu i imprez sportowych. W odniesieniu do tytułów trenera i instruktora sportu w zasadzie utrzymano dotychczasowe rozwiązania, porządkując przy tym dotychczasowe regulacje prawne*⁴. W tymże samym uzasadnieniu stwierdzono ponadto, że *minister właściwy do spraw kultury fizycznej określi w drodze rozporządzenia m. in. szczegółowe warunki uzyskiwania zgody na prowadzenie specjalistycznych kursów trenerskich lub instruktorskich, w tym rodzaje dokumentów niezbędnych do uzyskania tej zgody, minimalne wymagania, jakim powinien odpowiadać program kursu oraz wzory dokumentów stwierdzających posiadane tytuły zawodowe*⁵.

Istotnie więc już pierwotne brzmienie ustawy o sporcie zdawało się wychodzić naprzeciw postulatowi ograniczania regulacji z zakresu tytułów zawodowych w sporcie, bowiem jej wejście w życie 16 października 2010 r. pociągnęło za sobą wyraźne ograniczenie dotychczasowej regulacji. W uprzednio obowiązującym stanie prawnym fundamentalną regulację na tym polu stanowił art. 44 ustawy o kulturze fizycznej⁶ (dalej jako: u. k. f.) oraz - wydane na podstawie za-

² Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2010 r. nr 127 poz. 857).

³ Badura M., Basiński H., Kałużny G., Wojcieszak M., *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 431 – 432.

⁴ Rządowy projekt ustawy o sporcie, druk sejmowy nr 2313 z dnia 28 sierpnia 2009 r., s. 22.

⁵ *Ibidem*, s. 23.

⁶ Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 1996 r., nr 25, poz. 113).

wartego w nim upoważnienia - rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej⁷. Jak stanowił w ust. 1 powołany art. 44 u. k. f., zorganizowane zajęcia w zakresie wychowania fizycznego, sportu i rekreacji ruchowej prowadzić mogły wyłącznie osoby posiadające kwalifikacje zawodowe nauczyciela wychowania fizycznego lub uprawnienia w tym zakresie określone odrębnymi przepisami. Zajęcia w zakresie sportu i rekreacji ruchowej mogły być prowadzone ponadto przez osoby posiadające kwalifikacje instruktora i trenera⁸. Kształcenie osób aspirujących do uzyskania tychże tytułów, jak również kandydatów na menedżerów sportu przez jednostki inne niż szkoły wyższe wymagało uzyskania zgody ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu, którego wyposażano również w kompetencję do zatwierdzania programów, w oparciu o które miało odbywać się to kształcenie⁹. We wskazanym powyżej rozporządzeniu wyróżniono natomiast trzy tytuły zawodowe w sporcie: trenera, instruktora i menedżera¹⁰. W odniesieniu do pierwszego z nich zdecydowano się wprowadzić po-

dział na trzy stopnie: trenera drugiej klasy, trenera pierwszej klasy oraz trenera klasy mistrzowskiej, zaś w przypadku tytułu instruktora - na cztery specjalizacje: instruktora dyscypliny sportu, instruktora sportu osób niepełnosprawnych, instruktora odnowy biologicznej i instruktora rekreacji ruchowej¹¹. Rozporządzenie w sposób szczegółowy formułowało także wymagania, które stawiano przed osobami ubiegającymi się o dane stopnie trenerskie bądź specjalizacje instruktorskie, jak również definiowało zasady prowadzenia kursów specjalistycznych, których ukończenie stanowiło jeden z warunków *sine qua non* uzyskania poszczególnych tytułów zawodowych¹². Posiadanie kwalifikacji trenerskich i menedżerskich dokumentowały dyplomy wydawane przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu albo – w określonym przypadku – rektora akademii wychowania fizycznego, zaś o posiadaniu kwalifikacji zawodowych instruktora zaświadczały legitymacje¹³. W ówczesnym stanie prawnym ważną rolę odgrywały ponadto przepisy zawarte w rozdziale 5. ustawy o sporcie kwalifikowanym¹⁴ (dalej jako: u. s. k.), w myśl których zajęcia w zakresie sportu kwalifikowanego prowadzić mogli wy-

⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie kwalifikacji, stopni i tytułów zawodowych w dziedzinie kultury fizycznej oraz szczegółowych zasad i trybu ich uzyskiwania (Dz. U. z 2001 r., nr 71, poz. 738).

⁸ Art. 44 ust. 1a u. k. f.

⁹ Art. 44 ust. 2 i 2b u. k. f.

¹⁰ Badura M., Basiński H., Kałużny G., Wojciechowski M., *op. cit.*, s. 432.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, s. 433.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. z 2005 r., nr 155, poz. 1298).

łącznie trenerzy i instruktorzy - w rozumieniu przepisów u. k. f. - po otrzymaniu licencji trenera¹⁵. Tę, na wniosek zainteresowanego, przyznawał właściwy polski związek sportowy albo, z jego upoważnienia, związek sportowy działający w danej dyscyplinie sportu po stwierdzeniu, że osoba ta spełniła wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 44 ust. 3 u. k. f.¹⁶.

Jak zasygnalizowano już wcześniej, wejście w życie ustawy o sporcie wiązało się z istotnymi reformami na rzecz uproszczenia regulacji w zakresie kwalifikacji zawodowych w sporcie. Wprawdzie w kształcie niemalże niezmiennym utrzymano rozwiązania odnoszące się do zasad uzyskiwania tytułów trenera i instruktora sportu, jednakże tytuły te były jedynymi, jakie zdecydowano się zachować. Jak wynika z cytowanego wcześniej uzasadnienia projektu ustawy, postanowiono zrezygnować tym samym z unormowań dotyczących instruktorów: dyscypliny sportu, sportu osób niepełnosprawnych, odnowy biologicznej i rekreacji ruchowej, jak również menedżerów: sportu, dyscypliny sportu i imprez sportowych. Nie odstąpiono natomiast od dotychczasowego podziału na stopnie trenerskie. W ust. 3 - 5 art. 41 u. s. w jej pierwotnym brzmieniu określono wymo-

gi, którym sprostać musieli ubiegający się o uzyskanie poszczególnych stopni. Od kandydatów wymagano m. in. ukończenia specjalistycznych kursów czy też posiadania co najmniej dwuletniego stażu pracy w charakterze trenera niższego stopnia. W określonych przypadkach stawiano ponadto wymóg ukończenia studiów wyższych lub podyplomowych. Duże znaczenie miała także delegacja wyrażona w art. 41 ust. 16 u. s. w jej ówczesnej redakcji, która zobowiązywała ministra właściwego do spraw kultury fizycznej do wydania aktu wykonawczego do ustawy. Rozporządzenie, o którym mowa¹⁷, wydane 18 lutego 2011 r., precyzowało przepisy ustawy w zakresie uzyskiwania kwalifikacji zawodowych w sporcie. Określone zostały w nim:

- 1) *szczegółowe warunki uzyskiwania tytułów trenera i instruktora sportu;*
- 2) *szczegółowe warunki uzyskiwania zgody na prowadzenie kursu, w tym rodzaje dokumentów niezbędnych do uzyskania tej zgody oraz wzór wniosku o zatwierdzenie kursu;*
- 3) *warunki kadrowe i organizacyjne, konieczne dla prawidłowego prowadzenia kursu;*
- 4) *minimalne wymagania, jakim powinien*

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania kwalifikacji zawodowych w sporcie (Dz. U. z 2011 r., nr 44, poz. 233).

¹⁵ Art. 45 u. s. k.

¹⁶ Art. 46 u. s. k.

odpowiadać program kształcenia;

5) dokumenty stwierdzające posiadanie tytułów trenera i instruktora sportu, wzory tych dokumentów, podmioty obowiązane do ich wydawania oraz podmiot obowiązany do prowadzenia ewidencji tych dokumentów.

Na gruncie aktualnego stanu prawnego regulację powszechnie obowiązującą zamknięto w ramach przepisów rozdziału 8. u. s., którego brzmienie uległo dalszemu uszczupleniu. Kształt aktualnemu unormowaniu nadany został przez pierwszą z tzw. ustaw deregulacyjnych¹⁸, mocą której nową redakcją zyskał m. in. szczególnie istotny z punktu widzenia analizowanej problematyki art. 41 u. s. Jednocześnie w całości uchylono art. 42 u. s., który przyznawał ministrowi właściwemu do spraw kultury fizycznej kompetencję do uznawania kwalifikacji zawodowych trenera lub instruktora sportu osób, które nabyły kwalifikacje do wykonywania tych zawodów w państwach innych niż państwa członkowskie Unii Europejskiej, Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacja Szwajcarska. Tym samym zniesiono więc - mające *de facto* niewielkie przełożenie na rzeczywistość -

ograniczenie wykonywania działalności szkoleniowej przez określone grupy obcokrajowców. Art. 41 ust. 1 przewiduje *de lege lata* możliwość prowadzenia zorganizowanych zajęć w zakresie sportu w związku sportowym oraz w klubie sportowym uczestniczącym we współzawodnictwie organizowanym przez polski związek sportowy wyłącznie przez trenera lub instruktora sportu w rozumieniu ustawy. W dalszym ciągu postanowiono utrzymać więc dwa tytuły zawodowe w sporcie, a zakres zadań wykonujących je osób rozszerzono na przekazywanie aktualnej wiedzy teoretycznej i praktycznej z zakresu treningu sportowego i współzawodnictwa sportowego w danym sporcie¹⁹. Co istotne, ustawodawca zlikwidował stopnie trenerskie, zaś najbardziej doniosłe zmiany dokonano w kwestii wymagań stawianych przed osobami ubiegającymi się o uzyskanie tytułu trenera lub instruktora sportu. Możliwość zdobycia tychże tytułów wyłączono *explicite* w odniesieniu do osób, które nie ukończyły 18. roku życia, jak również w stosunku do skazanych prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo, o którym mowa w art. 46 - 50, lub określone w rozdziale XIX, XXIII, z wyjątkiem art. 192 i art. 193, rozdziale XXV i XXVI kodeksu

¹⁸ Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. z 2013 r., poz. 829).

¹⁹ Art. 41 ust. 2 u. s.

karnego²⁰. Równocześnie, obok wskazanych obostrzeń, wprowadzone zostały bardzo daleko idące ułatwienia w dostępie do tytułów zawodowych w sporcie, znoszące *de facto* warunki merytoryczne. Kryterium wykształcenia ograniczono do konieczności legitymowania się co najmniej świadectwem ukończenia szkoły średniej, zaś wymóg ukończenia kursów specjalistycznych czy też posiadania odpowiednio długiego stażu pracy zastąpiono niedookreślonym postulatem posiadania wiedzy, doświadczenia i umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań trenera lub instruktora sportu²¹. Ponadto, wraz z wejściem w życie 23 sierpnia 2013 r. ustawy deregulacyjnej w części odnoszącej się do przepisów ustawy o sporcie moc obowiązującą utraciło powoływane powyżej rozporządzenie z 18 lutego 2011 r.

Reasumując powyższe rozważania, stwierdzić należy, że już pobieżna analiza poświęconych kwestii kwalifikacji zawodowych w sporcie przepisów obowiązujących na przestrzeni ostatnich lat prowadzi do jednoznacznej konkluzji, że *prima facie* dostrzegalna jest tendencja do wyraźnego ograniczania regulacji prawnej w omawianym zakresie. Tym samym polski ustawodawca wpisuje się w szerszą koncepcję o charakterze ogól-

noeuropejskiej. Podejmując próbę jej oceny, warto podkreślić, że zwłaszcza ostatnia reforma - związana z wejściem w życie ustawy deregulacyjnej z 2013 r. - wzbudziła liczne kontrowersje, jak również wywołała ożywioną dyskusję w środowisku sportowym, jak również wśród samych prawników. Jak się wydaje, reakcję tę uznać można za w pełni uzasadnioną, bowiem w porównaniu z wcześniejszymi zmianami reformę z roku 2013 postrzegać można w kategoriach rewolucji. Podstawowym zarzutem, jaki podnoszą przeciwnicy obranego kursu zmian, jest przekonanie, że liberalizacja przepisów prowadzi nieuchronnie do deprecjacji zawodów trenera i instruktora sportu i obniżenia jakości pracy wykonywanej w ramach tychże profesji. Jak zauważa K. Ważny, przedstawiciele uczelni sportowych podnieśli ponadto argument, że wprowadzane zmiany mogą pociągnąć za sobą ryzyko w postaci braku wystarczającej wiedzy interdyscyplinarnej - choćby z zakresu anatomii, fizjologii czy też psychologii - u przyszłych trenerów²². Tenże sam autor czyni bardzo trafną uwagę, że Komitet Rehabilitacji, Kultury Fizycznej i Integracji Społecznej PAN podkreślił w skierowanym do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów stanowisku, że zawody trenera i instruktora sportu

²⁰ Art. 41 ust. 3 pkt 1 i 4 u. s.

²¹ Art. 41 ust. 3 pkt 3 u. s.

²² <http://www.prawodosportu.pl/deregulacja-zawodow-trenerzy/> [dostęp: 10.05.2016 r.].

*polegają na ingerencji w organizm, psychikę oraz postawy społeczne i moralne człowieka, w tym dzieci i młodzieży*²³, w związku z czym skutek reformy może dojść nawet do narażenia ich zdrowia i życia²⁴.

Nie odmawiając słuszności i doniosłości wskazanym powyżej stanowiskom obserwowaną w polskim ustawodawstwie tendencję, której najpełniejszy wyraz dała reforma z 2013 r., ocenić należy pozytywnie. Wydaje się, że wątpliwości nastroczać może posługiwanie się w odniesieniu do wprowadzonych zmian określeniem *deregulacja*, jako że termin ten przywodzić może na myśl skojarzenia z otwarciem dostępu do działalności szkoleniowej niemalże wszystkim, którzy są tym zainteresowani. Istoty podjętych działań należy tymczasem upatrywać raczej w przesunięciu środka ciężkości w zakresie określania zasad uzyskiwania kwalifikacji zawodowych w sporcie z ustawodawcy i naczelnego organu administracji rządowej, jakim jest Minister Sportu i Turystyki, na polskie związki sportowe, zaś regulację ustawową powinno się postrzegać jako standard minimum,

²³ Stanowisko Komitetu Rehabilitacji, Kultury Fizycznej i Integracji Społecznej Polskiej Akademii Nauk (dostępne w internecie: http://www.instytutcja.pan.pl/images/stories/pliki/wydzialy/wydzial_v/2012/stanowisko_komitetu/Stalowisko-deregulacja.pdf)

²⁴ <http://www.prawodosportu.pl/deregulacja-zawodow-trenerzy/> [dostęp: 10.05.2016 r.].

tj. bardzo ogólnie zarysowane ramy, w które powinien wpisywać się ubiegający się o uzyskanie określonych kwalifikacji zawodowych. Z prakseologicznego punktu widzenia na pozytywną ocenę zasługuje odstępianie na poziomie ustawowym od wymogu posiadania przez kandydatów na trenerów wykształcenia wyższego kierunkowego, bowiem czołowi szkoleniowcy zasadniczo opierają swój autorytet na charyzmie i kompetencjach miękkich, nie zaś na fakcie, na jakim etapie zakończyli edukację. Aby wyeliminować jednak ryzyko narażenia zdrowia i życia zawodników spowodowane ewentualnymi brakami wiedzy trenerów i instruktorów sportu, warto przykładać dużą wagę do jakości kształcenia podczas organizowanych dla nich kursów i szkoleń. Niezwykle trafnym rozwiązaniem wydaje się ponadto zamknięcie drogi do uzyskania kwalifikacji zawodowych trenera lub instruktora osobom, o których mowa w art. 41 ust. 3 pkt 4 u. s., a więc m. in. skazanym prawomocnym wyrokiem za przestępstwa związane z korupcją czy też stosowaniem dopingu. Przyjęta regulacja jawi się jako krok w stronę jeszcze pełniejszej realizacji naczelnej zasady *fair play*.

Rozumienie dopingu, a szczególnie odpowiedzialności podmiotowej za niego, w polskim prawie sportowym na przestrzeni lat i kolejnych aktów normatywnych uległo znacznemu rozwojowi. W żadnym stopniu nie definiowała go jeszcze ustawa o Polskiej Konfederacji Sportu z 7 czerwca 2002 r.¹. Cel Konfederacji stanowiło tworzenie warunków do funkcjonowania, rozwoju i promocji sportu wyczynowego, w tym profesjonalnego. Było to m. in. uczestnictwo w programach mających na celu zwalczanie dopingu w sporcie, jednak to pojęcie nie doczekało się wówczas normatywnego wyjaśnienia.

Lakoniczną definicję w ustawie o sporcie kwalifikowanym z 29 lipca 2005 r.² zawierał art. 50., w myśl którego doping polega na stosowaniu przez zawodników zakazanych środków farmakologicznych lub metod uznanych za dopingowe. Tak płytkie definiowanie omawianego pojęcia nie może zostać uznane za odpowiadające współczesnej jego problematyce o niewątpliwiej złożoności, bowiem zbyt wąsko określa warstwę podmiotową zagadnienia. Wiadomo przecież, że obecnie doping nie ogranicza się jedynie do stosowania określonych

środków lub metod przez czynnych uczestników sportowych zmagających. To także szerokie zaplecze, zaawansowane przygotowania i skomplikowany proces „obchodzenia” obowiązujących regulacji prawnych, będący wynikiem wysiłków większej liczby osób³. Wszystkie one powinny zatem ponosić normatywnie określoną odpowiedzialność.

Kwestię podmiotowości zdecydowanie pełniej oddaje uchylająca wyżej wymieniony dokument ustawa o sporcie z 25 czerwca 2010 r.⁴. Zawarta w art. 43 ust. 1. definicja za doping uznaje:

1. obecność substancji zabronionej lub jej metabolitów lub markerów w próbce fizjologicznej osoby uczestniczącej lub przygotowującej się do uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym;
2. użycie, usiłowanie użycia, pomocnictwo lub podżeganie do użycia przez osobę uczestniczącą lub przygotowującą się do uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym substancji zabronionej lub metody zabronionej;
3. posiadanie w związku z uczestnictwem lub przygotowaniem do uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym substancji zabronionej lub przyrządów umożliw-



¹ Dz. U. z 2002 r., nr 93, poz. 820.

² Dz. U. z 2005 r., nr 155, poz. 1298.

³ <http://www.prawodosportu.pl/kilka-slow-definicji-dopingu/> [dostęp: 18.05.2016 r.].

⁴ Dz. U. z 2010 r., nr 127, poz. 857.

wiających stosowanie metody zabronionej;

4. podanie lub usiłowanie podania substancji zabronionej oraz udział w przygotowaniu lub zastosowaniu metody zabronionej w związku z uczestnictwem lub przygotowaniem do uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym;

5. utrudnianie lub udaremnianie kontroli antydopingowej lub manipulowanie jej przebiegiem;

6. wprowadzanie do obrotu substancji zabronionych lub przyrządów umożliwiających stosowanie metody zabronionej albo uczestniczenie w takim obrocie.

Wymienione już w pkt. 2) pomocnictwo lub podżeganie do użycia substancji lub metody zabronionej wyraźnie rozszerza krąg osób objętych tym normowaniem. Kolejne punkty można *per analogiam* odnieść do jednostek z otoczenia sportowców bezpośrednio biorących udział w rywalizacji, co gwarantuje adekwatne stosowanie przepisów wobec rzeczywistej warstwy podmiotowej.

Sztandarową pozycję wśród aktów pozaustawowych traktujących o dopingu stanowią Polskie Przepisy Antydopingowe z 23 października 2014 r. - dokument wydany przez Komisję do Zwalczenia Dopingu w Sporcie. Komisja współpracuje z organizacjami międzynarodowymi i realizuje globalne cele w walce z dopingiem, urzeczywistniając je tym samym na pozio-

mie krajowym⁵. Zgodnie z wymogami Światowej Agencji Dopingowej (ang. *World Anti-Doping Agency*, WADA)⁶ gros przepisów przeniesiono ze Światowego Kodeksu Antydopingowego (ang. *World Anti-Doping Code*)⁷. Jedność ze światowymi standardami stanowi warunek *sine qua non* obecności polskiego sportu na arenie międzynarodowej.

I tak, w PPA poprzez doping rozumie się naruszenie jednego lub więcej spośród przepisów art. 2.1-2.10 dokumentu, w których mowa o okolicznościach i zachowaniach istotnych dla pożądanego funkcjonowania w sporcie zawodowym. Komisja zwraca szczególną uwagę na zakaz współpracy z trenerami, lekarzami lub innym personelem pomocniczym, którzy w przeszłości zostali wykluczeni w związku z naruszeniem przepisów antydopingowych, a także takimi osobami, które skazano w postępowaniu karnym lub postępowaniu dyscyplinarnym w związku z dopingiem. Do przykładów zabronionej współpracy wskazanych przez Komisję należą: uzyskiwanie porad na temat treningu, strategii, technik, odżywiania lub lekarskich, poddawanie się terapii, leczeniu lub uzyskiwanie recept, dostarczanie dowolnych produktów wytwarzanych przez organizm

⁵ <http://www.antydoping.pl/> [dostęp: 18.05.2016 r.].

⁶ <https://www.wada-ama.org/en> [dostęp: 18.05.2016 r.].

⁷ <https://www.wada-ama.org/en/resources/the-code/world-anti-doping-code> [dostęp: 18.05.2016 r.].

człowieka do analizy lub pozwalanie osobie pomagającej zawodnikowi na występowanie w roli przedstawiciela.

PPA jasno wskazują swoją skuteczność zarówno wobec zawodników, jak i personelu pomocniczego. Co więcej, art. 1.3.2 stanowi, że przepisy antydopingowe stosuje się także do wszystkich innych osób podległych Komisji do Zwalczania Dopingu w Polsce. Dotyczy to obywateli lub rezydentów Rzeczypospolitej Polskiej oraz wszystkich zawodników przebywających na terenie RP. Jako warunek członkostwa, akredytacji i/lub uczestnictwa w wybranej przez siebie dyscyplinie sportu przyjmuje się, że te osoby zaakceptowały Polskie Przepisy Antydopingowe, są nimi związane oraz podlegają jurysdykcji i egzekucji Komisji.

Komisja do Zwalczania Dopingu w Polsce wskazuje, że właściwa kara określana jest w 4 etapach:

1. ustalenie przez organ dyscyplinarny odpowiedniej kary;
2. wybór właściwej kary z uwzględnieniem stopnia winy;
3. ustalenie ewentualnej podstawy do anulowania, zawieszenia lub skrócenia kary;
4. decyzja o rozpoczęciu kary.

Art. 9 PPA stanowi o unieważnieniu wyniku zawodnika z jednych zawodów, ale już art. 10. Przepisów kompleksowo reguluje materię kar w sportach indywidualnych. Podstawową sankcją jest

unieważnienie rezultatów zmagania sportowca obejmujące całe wydarzenie, np. mistrzostwa kraju, turniej olimpijski. Żeby artykuł ten miał zastosowanie, do naruszenia może dojść nie tylko w trakcie danego wydarzenia, ale również w związku z nim. W każdej sytuacji może ono skutkować przypadkiem zdobytych medali, punktów i nagród, a także jednoczesnym anulowaniem wyników innych zawodów, jeśli działanie dopingu miało na nie wpływ. Wyjątek określony w art. 10.1.1 dopuszcza utrzymanie w mocy osiągnięć z innych wydarzeń, gdy zająd łącznie dwie przesłanki: po pierwsze, zawodnik nie ponosi żadnej winy; po drugie, dowiedzie, że nie dopuścił się zaniedbania w związku z naruszeniem przepisów antydopingowych.

Co do zasady, okres kary wykluczenia z powodu obecności, użycia lub usiłowania użycia, lub posiadania substancji zabronionych i metod zabronionych wynosi 2 lata. W sytuacji, gdy naruszenie nie wiąże się z substancją zabronioną lub wykazany zostanie brak celowości, a także, gdy naruszenie przepisów wiąże się z substancją zabronioną i Komisja wykaze celowość naruszenia, kara wyniesie 4 lata.

Kary wykluczenia z powodów naruszenia przepisów antydopingowych innych niż określonych w art. 10.2 szczegółowo reguluje pkt. 3. Wynoszą one od 2

lat wzwyż, aż do dożywotniej dyskwalifikacji. W ściśle określonych przypadkach wymiar kary może zostać skrócony do 1 roku, a złagodzenie zależne jest od oceny stopnia winy.

Co istotne, Komisja do Zwalczania Dopingu w Polsce wyraża przekonanie, że osoby z otoczenia sportowców z założenia powinny podlegać sankcjom surowszym, niż te nakładane na samych zawodników. *Ponieważ organizacje sportowe mogą jedynie nakładać karę zakazu udzielania akredytacji i innych świadczeń sportowych, zgłaszanie personelu pomocniczego zawodnika do właściwych organów jest ważnym etapem w walce z dopingiem.*

Pkt. 5. i 6. art. 10 wyczerpująco określają liczne okoliczności złagodzenia kary, jednak unormowana w pkt. 4. całkowita rezygnacja z kary wykluczenia przy braku winy lub zaniedbania przewidziana jest tylko dla sytuacji wyjątkowych, np. w przypadku wykazania aktu sabotażu. Z drugiej strony Komisja podaje przykłady braku zastosowania art. 10.4: złe oznakowanie lub skażenie Przyjmo- wanego suplementu diety, podanie niedozwolonej substancji przez osobistego trenera lub lekarza, umyślne skażenie pokarmu lub napoju zawodnika przez osobę z jego bezpośredniego kręgu. W tych sytuacjach nie można powołać się na pkt. 4., ponieważ to sam zawodnik

ponosi odpowiedzialność za to, co spożywa, a także za postępowanie osób z najbliższego otoczenia.

Konsekwencje finansowe naruszenia PPA reguluje art. 10.10. Zgodnie z nim Komisja do Zwalczania Dopingu w Polsce może wedle własnego uznania i w myśl zasady proporcjonalności:

- a) nakazać zawodnikowi lub innej osobie zwrot kosztów związanych z naruszeniem przepisów antydopingowych bez względu na długość nałożonej kary wykluczenia;
- b) nałożyć na zawodnika lub inną osobę karę finansową w maksymalnej wysokości 5 tysięcy złotych, ale tylko w przypadkach, gdy już nałożona została maksymalna kara wykluczenia.

Powyższe konsekwencje mogą nastąpić niezależnie lub łącznie. Warto zaznaczyć, że nałożenie kary finansowej nie stanowi do skrócenia kary wykluczenia wymierzonej na podstawie Przepisów lub Międzynarodowego Kodeksu Antydopingowego.

Konsekwencje dla zespołów unormowano w artykule 11. Istotny jest tu punkt 3., który przyznaje organom zarządzającym wydarzeniami sportowymi prawo wymierzania kar surowszych od tych przewidzianych w art. 11. PPA.

Należy pamiętać, że częścią każdej kary jest automatyczne podawanie jej do publicznej wiadomości (art. 10.13 PPA).

Współcześnie w Polsce przykłada

się szczególną wagę do kwestii harmonizacji kar w walce z dopingiem. Harmonizacja polega na stosowaniu jednomyślnych przepisów i kryteriów przy ocenie faktów każdej sprawy. Mimo znacznych różnic pomiędzy poszczególnymi dyscyplinami sportu (np. wysokość wynagrodzenia zawodników, długość kariery), a co za tym idzie – odmiennej dotkliwości wymierzanych sankcji, Komisja do Zwalczania Dopingu w Polsce w celu poszanowania zasady sprawiedliwości i utrzymania kompetencyjnego ładu opowiada się za harmonizacją.

Jeśli chodzi o przepisy karne ustawy o sporcie kwalifikowanym z 29 lipca 2005 r., to nie zawierały one jeszcze jakichkolwiek unormowań dotyczących odpowiedzialności karnej za doping. Zawarty w rozdziale o zwalczaniu doping w sporcie art. 55 informuje jedynie o odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodników, trenerów oraz innych osób za naruszenie przepisów antydopingowych określonych przez międzynarodowe organizacje sportowe.

Rozdział 9a ustawy o sporcie z 25 czerwca 2010 r. w całości poświęcono odpowiedzialności dyscyplinarnej *in genere*. Art. 45a. ustanawia działający przy Polskim Komitecie Olimpijskim Trybunał Arbitrażowy do Spraw Sportu, który jako stały sąd polubowny funkcjonuje na zasadach określanych przez

kodeks postępowania cywilnego. Otwarty katalog kar dyscyplinarnych zawarty w art. 45b. wskazuje w szczególności: upomnienie, naganę, zawieszenie, czasową lub dożywotnią dyskwalifikację, karę pieniężną, przeniesienie zespołu do niższej klasy rozgrywkowej, skreślenie ze związku i wykluczenie ze związku. Podmioty podlegające odpowiedzialności dyscyplinarnej są określane przez poszczególne regulaminy dyscyplinarne polskich związków sportowych.

Z kolei przepisy karne – rozdział 10 obowiązującej ustawy o sporcie w art. 50 wskazuje dwa konkretne przypadki, gdzie występuje odpowiedzialność prawnokarna w związku z dopingiem. Po pierwsze, grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch podlega ten, kto małoletniemu uczestniczącemu lub przygotowującemu się do uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym podaje substancję zabronioną lub stosuje wobec niego metodę zabronioną w rozumieniu przepisów o zwalczaniu doping w sporcie. Po drugie, kto bez wiedzy osoby uczestniczącej lub przygotowującej się do uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym podaje jej substancję zabronioną lub stosuje wobec niej metodę zabronioną w rozumieniu przepisów o zwalczaniu doping w sporcie podlega tej samej karze.

W obu przypadkach wyraźnie mowa

jest o osobach, które poprzez swoje działanie w niedozwolony sposób wpływają na współzawodniczących sportowców. Z aktualnej ustawy o sporcie wynika więc jasno, że ci ostatni w żadnym wypadku nie mogą w Polsce ponieść odpowiedzialności karnej za doping.

Zupełnie inaczej wygląda sytuacja u naszych sąsiadów zza Odry. W świetle publikowanych na przestrzeni ostatnich lat przekrojowych raportów dotyczących stosowania substancji dopingujących^{8, 9} oraz m. in. medialnej sprawy biathlonistki Evi Sachenbacher - Stehle ukaranej za przyjmowanie zabronionych środków podczas igrzysk olimpijskich w Soczi, niemiecki ustawodawca postanowił zdecydowanie surowiej penalizować doping. W myśl kontrowersyjnej nowej ustawy przegłosowanej przez obie izby parlamentu i podpisanej przez prezydenta Gaucka¹⁰, sportowcy, których badanie antydopingowe wykaże pozytywny wynik, lub którzy posiadają niedozwolone substancje, mogą zostać pozbawieni wolności nawet na 3 lata. Ponadto, trenerom, lekarzom i innym osobom za zapewnianie dostępu do takich środków grozi aż do 10 lat więzienia. Nowe prawo obowiązuje w Niemczech od początku bie-

żącego roku i zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych Thomasa de Maiziere stanowi wyraźny wkład jego kraju w starania o czystość i uczciwość sportu zawodowego. De Maiziere wierzy, że ustawa pomoże skuteczniej zwalczać środowiska stojące wspólnie za procederem doping. Również niemiecki Minister Sprawiedliwości Heiko Maas, przywołując głośny *casus* systemowego wspierania doping w Rosji, zwraca uwagę na rosnące znaczenie problemu¹¹.

Zdania niemieckich polityków nie podziela szef Światowej Agencji Dopingowej Sir Craig Reedie¹². Jeszcze w fazie projektowania ustawy wyrażał poważne zastrzeżenia do proponowanych zmian. W jego opinii istniejące dotychczas, a rozwijane na przestrzeni lat sposoby postępowania wobec zawodników nie powinny podlegać tak fundamentalnej ingerencji. Nie podlega wątpliwości wsparcie WADA w zdecydowanej walce przeciwko osobom z otoczenia, które istotnie przekraczają obowiązujące przepisy, jednak stanowisko w kwestii sportowców pozostaje jasne: Agencja stanowczo sprzeciwia się ustawowej kryminalizacji stosowania przez nich doping.

⁸ <http://www.espnfc.com/german-bundesliga/story/1514871/west-germany-sponsored-doping-in-sports-report> [dostęp: 18.05.2016 r.].

⁹ <http://www.sueddeutsche.de/sport/doping-im-fussball-gedopte-deutsche-bei-der-wm--1.1156771> [dostęp: 18.05.2016 r.].

¹⁰ [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s2210.pdf#_bgbl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl115s2210.pdf%27\]__1464182025864](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s2210.pdf#_bgbl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl115s2210.pdf%27]__1464182025864) [dostęp: 18.05.2016 r.].

¹¹ <http://www.insidethegames.biz/articles/1032942/german-athletes-face-prison-if-they-test-positive-for-drugs-after-new-law-comes-into-force> [dostęp: 18.05.2016 r.].

¹² <http://www.insidethegames.biz/articles/1023869/exclusive-wada-chief-voices-reservations-about-proposed-new-german-law> [dostęp: 18.05.2016 r.].

Ustawowa regulacja i problemy praktyczne występujące przy nadzorze nad polskimi związkami sportowymi

Polskie związki sportowe jako osoby prawne, a konkretnie stowarzyszenia bądź związki stowarzyszeń, są podmiotami autonomicznymi. Jako takie nie powinny podlegać nadmiernej ingerencji ze strony organów państwowych. Są jednak powody, dla których pewien zakres aktywności państwa w postaci kontroli i nadzoru jest wobec polskich związków sportowych stosowany i konieczny. Niewątpliwie wynika to z faktu realizacji przez te podmioty przekazanych im zadań z zakresu kultury fizycznej. Dowodem na to jest choćby art. 13 ustawy o sporcie z 25 czerwca 2010 r.¹, zawierający uprawnienia wyłączne polskiego związku sportowego. W zakresie tych materii państwo wycofało się z odgórnej regulacji na rzecz przekazania zadań podmiotom dobrowolnie zrzeszającym swych członków, czyli polskim związkom sportowym. Zajmując się tematyką państwowego nadzoru działań podmiotów prywatnych należy na wstępie zauważyć, że powszechnie obecnie przyjmuje się stanowisko, że takowy nadzór musi być limitowany, musi znajdować oparcie w ustawie, szczegółowo regulują-

cej zakres przedmiotowy i podmiotowy, sankcje i kryteria oceny działalności nadzorowanego². Przepisy dotyczące nadzoru zawarte w ustawie o sporcie stanowią swoistą *lex specialis* w stosunku do regulacji konstytucyjnej dla wszelkich stowarzyszeń, a więc ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach³ i jako takie są stosowane w pierwszej kolejności. Jedynie, zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o sporcie, w sprawach nieuregulowanych, do polskiego związku sportowego odpowiednio stosowane są przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Warto pochylić się nad ustawowym trybem nadzoru z ustawy o sporcie, zmianami ze strony ustawodawcy w tym zakresie oraz zwrócić uwagę na pojawiające się zagadnienia praktyczne. Pomoże to we wskazaniu niedostatków współpracy na linii państwo-organizacje sportowe w naszym kraju.

Na początku należy podkreślić, że polski ustawodawca problematyce nadzoru nad polskimi związkami sportowymi poświęcił cały rozdział 4. ustawy o sporcie, który jednak w wyniku późniejszych no-

² Wojtyśzek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 24.

³ Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 855 ze zm.

¹ Dz. U. z 2010 r., nr 127, poz. 857 ze zm.



weli, ogranicza się obecnie jedynie do czterech artykułów. Ustawodawca odróżnia nadzór od kontroli. Samo pojęcie kontroli możemy rozumieć, zgodnie z zapatrywaniem doktryny prawa administracyjnego, jako *obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie właściwym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach, bez decydowania o zmianie kierunku działania jednostki kontrolowanej*⁴. Nadzór jest natomiast czymś więcej niż tylko kontrolą. Jest to bowiem także możliwość prawnej ingerencji w działalność podmiotu nadzorowanego poprzez stosowanie wobec niego środków nadzorczych. Ustawodawca stanowi o dwóch podmiotach uprawnionych do nadzoru nad polskimi związkami sportowymi. Są to minister właściwy do spraw kultury fizycznej oraz sąd powszechny. Z jednej strony jest to więc organ wykonawczy, z drugiej natomiast organ władzy sądowniczej. Jest to zabieg symptomatyczny, ponieważ każdemu z tych podmiotów przypisano inne środki nadzorcze. Nastąpiła realizacja zasady stopniowości środka nadzoru, zgodnie z którą organ w zależności od stopnia naruszenia przepisów, stosuje adekwatnie dotkliwy środek nadzoru. Co

⁴ Ochendowski E., *Prawo administracyjne - część ogólna*, Toruń 1998, s. 355 - 356.

wypada podkreślić, ustawodawca określił zamknięty krąg możliwych do zastosowania środków nadzoru, tak pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Katalog środków nadzorczych stosowanych przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, ze względu na ich dotkliwość, przedstawia się następująco:

- 1) udzielenie władzom polskiego związku sportowego upomnienia i zażądania od nich podjęcia działań mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem;
- 2) wstrzymanie wykonania decyzji władz polskiego związku sportowego i wezwanie ich do jej zmiany lub uchylecia w określonym terminie;
- 3) uchylene decyzji władz polskiego związku sportowego, w przypadku niespełnienia przez związek żądania jej zmiany lub uchylecia;
- 4) wystąpienie do sądu rejestrowego z wnioskiem o zastosowanie środków najsurowszych.

Tylko sąd powszechny, na wniosek ministra, jest uprawniony do zastosowania najsurowszych środków nadzoru, a więc:

- 1) zawieszenia w czynnościach władz polskiego związku sportowego - w tym przypadku wchodzi w grę regulacje odnoszące się do kuratora związku;

- 2) rozwiązanie polskiego związku sportowego - ten środek uznawany jako ostateczny, jest dopuszczalny wyłącznie, gdy działalność polskiego związku sportowego wykazuje rażące lub uporczywe naruszenie prawa albo postanowień statutu i brak warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem.

To właśnie sąd powszechny, jako organ konstytucyjnie wyznaczony do ochrony praw obywatelskich, decyduje również o najgłębszej ingerencji w te prawa. Takie rozwiązanie wydaje się słuszne. Nie wolno jednak zapomnieć także o regulacji ogólnej dotyczącej wszystkich stowarzyszeń, a zawartej w ustawie Prawo o stowarzyszeniach. Mianowicie zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, sąd może na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora:

- 1) udzielić upomnienia władzom stowarzyszenia;
- 2) uchylić niezgodną z prawem lub statutem uchwałę stowarzyszenia;
- 3) rozwiązać stowarzyszenie, jeżeli jego działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszenie prawa albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem.

Ustawa Prawo o stowarzyszeniach zawiera również szczególną regulację odnoszącą się do przypadków, kiedy sąd wydaje postanowienie o rozwiązaniu stowarzyszenia. Czyni to w przypadku, gdy:

- 1) liczba członków stowarzyszenia zmniejszyła się poniżej liczby członków wymaganych do jego założenia;
- 2) stowarzyszenie nie posiada przewidzianych w ustawie władz i nie ma warunków do ich wyłonienia w okresie nie dłuższym niż rok.

Wypada zauważyć, że możliwość stosowania powyższych norm do polskich związków sportowych jest w doktrynie niejednoznaczna⁵.

Godną uwagi jest kwestia szczegółowych uprawnień nadzorczych ministra właściwego do spraw kultury fizycznej. Przede wszystkim minister ten może żądać przedstawienia mu uchwał władz polskiego związku sportowego oraz udzielenia wyjaśnień dotyczących działalności tego związku. Minister dysponuje uprawnieniem nadzorczym w postaci zatwierdzania statutu i zmian statutu polskiego związku sportowego. Takie zatwierdzenie następuje w drodze decyzji administracyjnej, dzięki czemu polski związek sportowy staje się stroną postępowania administra-

⁵ Wojcieszak M., [w:] M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 272.

cyjnego uprawnioną do wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ministra w razie niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia. W dalszej kolejności związkowi przysługiwać będzie prawo wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego.

Zwrócić należy uwagę na przesłanki oceny kontroli dokonywanej przez ministra. Zgodnie z art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o sporcie minister właściwy do spraw kultury fizycznej dokonuje kontroli działalności polskiego związku sportowego. Nie może to być jednak w żadnym razie kontrola decyzji władz związku dotyczących spraw dyscyplinarnych i regulaminowych związanych z organizacją i przebiegiem współzawodnictwa sportowego. Kontrola może natomiast dotyczyć wszystkich pozostałych sfer działalności związku. Jest ona natomiast ograniczona do kryterium zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz zgodności ze statutem związku. Innymi słowy jedynym kryterium oceny jest kryterium legalności. W pierwotnej wersji ustawy o sporcie znajdowały się przepisy dotyczące kontroli wykorzystania środków publicznych przez polskie związki sportowe zgodnie z zasadami celowości, gospodarności i rzetelności. Regulacja ta została uchylona, obowiązuje jednakże ogólne odwołanie się do zasad obowiązujących

przy kontroli w administracji rządowej.

Skrótowe przedstawienie unormowania prawnego skłania do refleksji na temat działania całego wyszczególnionego systemu kontroli. Interesującym problemem jest koegzystencja stowarzyszeń o celach statutowych o cechach sportowych z polskimi związkami sportowymi, dokładniej natomiast przypadek naruszania przez takie stowarzyszenia wyłącznych kompetencji polskich związków sportowych⁶. Spory pojawiają się najczęściej w sportach nieolimpijskich, gdy polskie związki sportowe nie są w stanie z różnych powodów bronić swych praw do przyznanych im ustawowo kompetencji, zwłaszcza kompetencji z art. 13 ustawy o sporcie. Wówczas stowarzyszenie, które nazwie się np. związkiem sportowym, może faktycznie przejąć uprawnienia polskiego związku sportowego i uzurpować sobie chociażby prawo organizacji Mistrzostw Polski czy wystawienia kadry narodowej. Autor wspomnianego artykułu (Ł. Klimczyk) wskazuje, że przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach nie korespondują w takim wypadku z przepisami ustawy o sporcie. Takie uwagi wydają się słuszne. W końcu minister właściwy do spraw kultury fizycznej nie ma kompetencji nadzorczych wobec **nie**-polskich związków spor-

⁶ Szerzej na ten temat: <http://prawosportowe.pl/nadzor-w-swiecie-sportu.html> [dostęp: 18.05.2016 r.].

towych, a więc także wobec związków sportowych. Art. 8 ust. 5 ustawy Prawo o stowarzyszeniach wskazuje na kompetencje nadzorcze wojewody bądź w pewnych przypadkach starosty wobec stowarzyszeń. Organy te w praktyce jednak najczęściej popadają w stan bezczynności, tym samym długotrwałe naruszenie praw polskiego związku sportowego może trwać w nieskończoność. Jak wskazuje Autor, nawet gdy dochodzi do interwencji nadzorczej, to najczęściej jest to (*sic!*) udzielenie ostrzeżenia⁷. W takim przypadku rzeczywiście działanie efektywnego nadzoru jest wątpliwe.

W kontekście nadzoru nad polskim związkiem sportowym nie można pominąć przypadku Polskiego Związku Piłki Nożnej sprzed kilku lat. Chodzi oczywiście o rok 2008 i wprowadzenie do PZPN kuratora tuż przed wyborem nowego Prezesa Związku. Wskazany *casus* każe nam zastanowić się, czy w dzisiejszych czasach możliwy jest skuteczny nadzór polskich związków sportowych skupionych w potężnych federacjach międzynarodowych, takich jak choćby UEFA czy FIFA. Zgodnie z ówczesnym stanem prawnym, a więc art. 23a ustawy o sporcie kwalifikowanym z 29 lipca 2005 r.⁸, uprawnienie do zawieszania w czynnościach władz polskiego związku sportowego leżało w kompetencji

Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu przy PKOl, który na wniosek organu sprawującego nadzór mógł, w drodze postanowienia, zawiesić w czynnościach poszczególnych członków władz polskiego związku sportowego albo władze polskiego związku sportowego. Do czasu rozstrzygnięcia sprawy (w terminie 30 dni od wpłynięcia wniosku), Trybunał mógł wyznaczyć kuratora mogącego podejmować jedynie czynności niecierpiące zwłoki. Gdyby Trybunał zawiesił organ władzy polskiego związku sportowego, musiałby zostać ponownie wyznaczony kurator, którego zadaniem byłoby zwołanie, w terminie 3 miesięcy, walnego zgromadzenia członków czy akcjonariuszy celem wyboru władz związkowych. Minister sportu i turystyki M. Drzewiecki zgłosił wniosek o zawieszenie Prezesa, Zarządu i dwóch Komisji PZPN. 29 września 2008 roku swym postanowieniem Trybunał Arbitrażowy przy PKOl zdecydował się na wprowadzenie do Związku kuratora tymczasowego R. Zawłockiego⁹. Po kilku dniach FIFA zagroziła wycofaniem reprezentacji Polski z rozgrywek międzynarodowych, UEFA natomiast odebraniem Polsce organizacji Mistrzostw Europy w 2012 r. Na skutek tego, 10 października 2010 r. Trybunał przy PKOl na wniosek

⁷ *Ibidem*.

⁸ Dz. U. z 2005 r., nr 155, poz. 1298 - uchylony.

⁹ http://www.sport.pl/pilka/1,65037,5757322,FIFA__Albo_kurator_wychodzi_z_PZPN_albo_nie_gracie.html [dostęp: 18.05.2016 r.].

Ministra odwołał kuratora. Oficjalną przyczyną wniosku Ministra było zawarcie porozumienia między polskim rządem a FIFA oraz stworzenie Niezależnej Komisji Wyborczej, która przejęła zadania wyborcze kuratora tymczasowego¹⁰. Do podobnego rodzaju „szantażów” dochodziło już wcześniej – w 1998 i 2007 r. Na pewno nie jest czymś godnym pochwały wyprowadzanie procedury nadzorczej poza wewnętrzne organy państwa. Powstaje jednak pytanie: czy w ogóle istniała realna możliwość przeprowadzenia skutecznego nadzoru wewnętrznego bez ryzykowania sankcjami na szczeblu międzynarodowym. Wydaje się, że jest to zagadnienie szersze i zamyka się nie tyle w nieskuteczności przepisów prawnych, a właśnie w rosnącej internacjonalizacji i uniwersalizacji sportu jako takiego.

Praktyczny przypadek skutecznej realizacji środka nadzorczego miał miejsce natomiast w 2009 roku, także jeszcze za czasów obowiązywania ustawy o sporcie kwalifikowanym. W marcu 2009 roku, w sprawie z wniosku Ministra M. Drzewieckiego, Trybunał Arbitrażowy przy PKOl wydał postanowienie, w którym zawiesił zarząd i komisję rewizyjną Polskiego Związku Szachowego i powołał kuratora. Podstawą orzeczenia były nieprawidłowości polegające na

sprzecznym z prawem wykluczeniu ok. 100 klubów sportowych ze struktur tego związku. Dodać należy, iż kluby te – w większości będące uczniowskimi klubami sportowymi – były klubami sportowymi „nieaktywnymi” – nie uczestniczyły bowiem w działalności związku, nie opłacały składek członkowskich, brak było z nimi jakiegokolwiek kontaktu¹¹.

Dość istotny postulat *de lege ferenda* przedstawił W. Cajsel. Dotyczy on mianowicie kryterium kontroli statutu lub zmian w statucie polskiego związku sportowego dokonywanej przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej. Zgodnie z obecnym stanem prawnym, minister odmawia zatwierdzenia w drodze decyzji statutu lub zmian w statucie, w przypadku stwierdzenia niezgodności ich postanowień z przepisami prawa. Według Autora, z faktu, że statut danego polskiego związku sportowego jest najwyższym aktem prawa wewnętrznego obowiązującego w stowarzyszeniu lub związku stowarzyszeń wynika, że nie ma możliwości, aby minister właściwy do spraw kultury fizycznej mógł zakwestionować skuteczność zmiany statutu danego związku sportowego, z powołaniem się na jego niezgodność z przepisami np. jakiegokolwiek aktu prawnego nie wymienionego w art. 87 Konstytucji RP, lub też

¹⁰ http://www.sejm.gov.pl/prace/uzup/pyt24_252.pdf [dostęp: 18.05.2016 r.].

¹¹ <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80369,6414116.html> [dostęp: 18.5.2016 r.].

któregokolwiek z regulaminów wewnętrznych międzynarodowej organizacji sportowej zrzeszającej dany polski związek sportowy¹². Postuluje się więc dodanie możliwości kontroli także na podstawie obowiązującego już statutu polskiego związku sportowego¹³. Zabieg ten pozwoli usunąć stan niepewności co do stanu prawnego stowarzyszeń (rozbieżne regulacje ustawy o sporcie i ustawy Prawo o stowarzyszeniach), jak też umożliwi organowi nadzoru nad polskimi związkami sportowymi, zgodne z prawem zapobieganie dokonywaniu zmian w treści statutów polskich związków sportowych, które co prawda nie byłyby sprzeczne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, lecz jednocześnie byłyby np. podjęte w sposób sprzeczny z dotychczasowymi przepisami statutów tych polskich związków sportowych¹⁴.

Wydaje się, że problematyka nadzoru nad podmiotami prywatnymi, a takimi bez wątplenia są polskie związki sportowe, wymaga dalszej analizy prawnej zarówno wśród teoretyków, jak i praktyków prawa sportowego. Nadal niezalutwowanym aspektem normatywnym pozostaje niespójność przepisów ustawy o sporcie i ustawy Pra-

wo o stowarzyszeniach, w wyniku czego powstają przypadki uzurpowania praw polskich związków sportowych przez różnego rodzaju związki niezarejestrowane przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej. Inną wymagającą zmian kwestią jest konieczność wzajemnego uznania praw do prowadzenia nadzoru przez organy państwa i organy międzynarodowych federacji sportowych. Przykłady praktyki pokazują rozbieżności w podejściu – bywają federacje uznające prawa organów państwowych, bywają też takie, które za wszelką cenę bronią niezależności swych członków stowarzyszonych. Nieodłącznym postulatem *de lege ferenda* powinno być więc stworzenie na tyle przejrzystego prawa w zakresie nadzoru i kontroli w sporcie, by istniała przestrzeń do wzajemnej współpracy na linii organy państwa - federacje międzynarodowe - krajowe związki sportowe.

¹² Cajsel W., *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011 [dostęp: LEGALIS 18.05.2016 r.].

¹³ M. Wojcieszak, [w:] M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 307.

¹⁴ W. Cajsel, *op. cit.* [dostęp: LEGALIS 18.05.2016 r.].

Powiew nadziei na liberalizację przepisów ustawy hazardowej. Czy przykład niemiecki jest godny naśladowania?

W poprzednim numerze *Legis sportivae* ukazał się poświęcony aktualnej regulacji rynku zakładów bukmacherskich w Polsce artykuł¹, w konkluzji którego poddano ją zdecydowanej krytyce i stwierdzono, że najlepszym wyjściem z obecnego położenia wydaje się być przeprowadzenie reform w duchu wolnościowym, liberalizujących branżę bukmacherską i koncentrujących się na radykalnym obniżeniu podatku od gier oraz zdecydowanym podniesieniu kwoty wolnej od podatku dochodowego². Realizacja tychże postulatów - w odniesieniu nie tylko do zakładów bukmacherskich, lecz również do gier losowych podlegających rygorowi ustawy hazardowej - wydawała się jednak stanowić mało prawdopodobną perspektywę w obliczu dotychczasowych wypowiedzi prezesa rządzącego Prawa i Sprawiedliwości, który oświadczał, że jego formacja polityczna opowiada się za całkowitym zakazem, a przynajmniej za ograniczeniem, hazardu Tymczasem w ostatnich dniach wicepremier w rządzie PiS - Jaro-

sław Gowin - zaprezentował propozycje zmian w przepisach, które – przynajmniej w pewnym zakresie - dają nadzieję na racjonalną liberalizację przepisów ustawy hazardowej. Lider Polski Razem zapowiedział bowiem dążenie do wydzielenia spod restrykcyjnych przepisów wspomnianej ustawy zakładów bukmacherskich i gier karcianych takich jak poker. Szef MNiSW postuluje ponadto legalizację rozgrywek pokerowych online oraz rozgrywek turniejowych organizowanych przez licencjonowane firmy, a także depenalizację pokera domowego³. Przedstawiony projekt zakłada wreszcie zmianę bodaj najbardziej niesprawiedliwego elementu aktualnej regulacji, tj. systemu opodatkowania - z 12% podatku od obrotów na 20% podatku od przychodu. Zdaniem premiera Gowina wzrost wpływów budżetowych z tego tytułu sięgnąć może nawet ok. 200 mln zł. 10% dodatkowych środków, które trafiałyby do budżetu, miałyby być przeznaczane na ważne cele społeczne – 7% na wspieranie sportu młodzieżowego, zaś 3% - na walkę

¹ Wachciński A., *Rynek zakładów bukmacherskich w Polsce w świetle aktualnej regulacji prawnej*, „Lex sportiva”, nr I/2016, Toruń 2016, s. 39 - 46.

² *Ibidem*, s. 46.

³ <http://www.rp.pl/Prawo-karne/305159963-Gowin-beda-ulatwienia-dla-bukmacherow-i-legalizacja-rozgrywek-pokerowych.html#ap-3> [dostęp: 16.05.2016 r.].

z uzależnieniami od hazardu⁴. Bardzo pozytywnie należy ocenić również propozycję umożliwienia reklamowania się firmom bukmacherskich, a także sponzorowania przez nie polskiego sportu. Doskonałym rozwiązaniem wydaje się też pomysł blokady stron i płatności bukmacherów nieposiadających polskiej licencji. Jak stwierdził J. Gowin, *największym minusem obecnych rozwiązań jest wrzucenie do jednego worka, takiego twardego hazardu - jednoręki bandyta, gry w kasynach - oraz zakładów bukmacherskich, czy gier karcianych, takich jak poker*. Pogląd ten należy w pełni podzielić, podobnie zresztą jak stwierdzenie, że *dotychczasowe rozwiązania są skrajnie destrukcyjne i nieskuteczne*⁵. Co wydaje się całkowicie uzasadnione, zaprezentowane propozycje spotkały się z szeroką aprobatą. Jednym z ich orędowników jest Z. Boniek, prezes PZPN, w opinii którego z rynku zakładów bukmacherskich wreszcie wpłynąć będą mogły *do kasy państwa uczciwe, normalne pieniądze, a z pieniędzy tych będzie mógł korzystać także polski sport*⁶.

Niewątpliwie projekt przedstawi-

ny przez J. Gowina ocenić należy bardzo dobrze. W wielu kwestiach proponowane rozwiązania zdają się być optymalne. Jeśli chodzi natomiast o elementy, które w dalszym ciągu wymagają dopracowania, to *ante omnia* należy zwrócić uwagę na potrzebę obniżenia stawki opodatkowania (choć na uznanie zasługuje już postulat zmiany jej podstawy), jak również konieczność co najmniej kilkukrotnego podwyższenia kwoty wolnej od podatku dochodowego w przypadku jednorazowych wygranych w zakładach bukmacherskich.

Perspektywę nowelizacji przepisów ustawy hazardowej traktować można ponadto jako przyczynek do refleksji nt. rozwiązań funkcjonujących w innych krajach europejskich. Analiza ta może dostarczyć cennych wskazówek w poszukiwaniu modelu idealnego. Jednym z państw, którego regulacjom prawnym w zakresie analizowanej problematyki z pewnością warto się przyjrzeć, są Niemcy. Niemiecka kultura prawna już od dawna wywierała bowiem bardzo silny wpływ na prawo polskie i kierunki jego rozwoju⁷.

Na gruncie niemieckiego porządku

⁴ *Ibidem* [dostęp: 16.05.2016 r.].

⁵ Cyt. za: <http://www.rp.pl/Prawo-karne/305159963-Gowin-beda-ulatwienia-dla-bukmacherow-i-legalizacja-rozgrywek-pokerowych.html#ap-3> [dostęp: 16.05.2016 r.].

⁶ Cyt. za: <http://www.rp.pl/Prawo-karne/305159963-Gowin-beda-ulatwienia-dla-bukmacherow-i-legalizacja-rozgrywek-pokerowych.html#ap-3> [dostęp: 16.05.2016 r.].

⁷ Szerzej na ten temat np. Grzeszczak R., *Transfer myśli prawnej*, [w:] A. Gall, J. Grębowiec, J. Kalicińska, K. Kończal, I. Surynt (red.), *Lexikon deutsch-polnischen Beziehungen*, t. II, Wrocław 2015.

prawnego podstawowymi aktami normatywnymi regulującymi kwestie związane z grami losowymi są – na poziomie federacji – *Rennwett- und Lotteriegesetz* (ustawa o zakładach na wyścigi konne i loteriach - tłum. własne⁸) oraz *Glücksspielsstaatsvertrag*⁹ (traktat federalny o grach losowych) - dalej jako: *GlüStV*. Drugi z tych aktów, zawarty przez wszystkie 16 niemieckich krajów związkowych, jak stanowi § 2 ust. 1 *GlüStV*¹⁰, określa ujednolicone ramy organizacji, przeprowadzania i pośrednictwa w publicznych grach losowych. W myśl przepisów § 1 *GlüStV*¹¹, do celów, jakie realizować ma

⁸ Jeśli nie podano inaczej, wszystkie teksty obcojęzyczne w tłumaczeniu autora.

⁹ Dostępny w internecie: http://revosax.sachsen.de/vorschrift_gesamt/12481.html.

¹⁰ *GlüStV* § 2 Abs. 1:

Die Länder regeln mit diesem Staatsvertrag die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen.

¹¹ *GlüStV* § 1:

Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig:

- 1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wertsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,*
- 2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,*
- 3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,*
- 4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitskriminalität abgewehrt werden und*

tenże traktat, należą m. in.: zapobieganie uzależnieniom od gier hazardowych i zakładów, stworzenie warunków do skutecznej walki z uzależnieniami czy też sprowadzanie - poprzez ograniczanie oferty gier, stanowiącej alternatywę dla niedozwolonych gier hazardowych - naturalnej ludzkiej skłonności do ryzyka na drogę uregulowaną i kontrolowaną.

Warto zauważyć, że *GlüStV* w początkowym brzmieniu obowiązywał jedynie od 1.01.2008 r. do 31.12.2011 r. Jak stanowił bowiem § 28 ust. 1 w pierwotnej redakcji¹², traktat miał utracić moc obowiązującą wraz z upływem czwartego roku, o ile na posiedzeniu premierów rządów landów - co najmniej 13 głosami - nie podjęto decyzji o przedłużeniu jego obowiązywania. W takiej sytuacji obowiązywał on w dalszym ciągu, jednakże tylko w tych krajach związkowych, których przedstawiciele się za tym opowiedzieli.

W Niemczech przez długi czas obowiązywał monopol państwowy na prowadzenie działalności w zakresie orga-

5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstellen und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

¹²*GlüStV a. F. § 28 Abs. 1:*

Dieser Staatsvertrag tritt mit Ablauf des vierten Jahres nach seinem Inkrafttreten außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Evaluation (§ 27) bis Ende des vierten Jahres mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Staatsvertrages beschließt. In diesem Fall gilt der Staatsvertrag unter den Ländern fort, die dem Beschluss zugestimmt haben.

nizacji gier losowych¹³. Również *GlüStV* początkowo przewidywał utrzymanie monopolu państwowego i powierzenie go przedsiębiorstwu ODDSET. Opracowywanie traktatu zbiegło się w czasie z wydaniem przez Federalny Trybunał Konstytucyjny wyroku¹⁴, w sentencji którego stwierdzono, że *państwowy monopol na organizację gier hazardowych jest zgodny z zasadą wolności wyboru zawodu - wyrażoną w art. 12 ust. 1 ustawy zasadniczej - tylko wówczas, jeżeli uzasadnia to konsekwentna realizacja celu zwalczania niebezpieczeństwa popadania w uzależnienia*¹⁵. W opinii twórców *GlüStV*, ta właśnie idea przyświecała proponowanemu przez nich rozwiązaniu, wobec czego zdecydowali się na normatywne umocowanie monopolu państwa w zakresie zakładów sportowych. Uregulowania zawarte w *GlüStV*, zakładające ponadto m. in. zakaz urządzania i pośredniczenia w urządzaniu gier hazardowych w internecie czy też zakaz reklamowania gier hazardowych w telewizji, internecie oraz za

pośrednictwem urządzeń telekomunikacyjnych, wzbudzały liczne kontrowersje. Stanowiły one przedmiot wielu skarg rozpatrywanych zarówno przez Federalny Trybunał Konstytucyjny, jak również przez Trybunał Sprawiedliwości, będący jednym z organów sądowniczych Unii Europejskiej. Szczególną uwagę warto zwrócić na wyrok TS z 8 sierpnia 2011 r.¹⁶, z którego wynikało, że przyznanie monopolu podmiotowi państwowemu oferującemu usługi z zakresu zakładów było nieuzasadnione, bowiem nie realizowało *de facto* w sposób konsekwentny postulatu walki z uzależnieniem od hazardu. W wyroku stwierdzono, że *niemiecka regulacja nie ogranicza gier losowych w sposób spójny i systematyczny. Posiadacze monopolu państwowego prowadzą bowiem intensywne kampanie reklamowe w celu maksymalizacji zysków z loterii, oddalając się w ten sposób od celów uzasadniających istnienie tego monopolu. Ponadto, w zakresie dotyczącym gier losowych takich jak kasyno lub gry na automatach, które nie są objęte monopolem państwowym, jednak cechują się wyższym potencjałem uzależnienia od gier objętych tym monopolem, władze niemieckie prowadzą lub tolerują politykę mającą zachęcać do udziału w tych grach. W tych oko-*

¹³ <http://www.epochtimes.de/wissen/gesellschaft/gluecksspielmonopole-und-gluecksspielstaatsvertrag-die-zukunft-von-casinos-und-gluecksspielen-a1187665.html> [dostęp: 16.05.2016 r.].

¹⁴ *Urteil des Ersten Senats vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01* (dostępny w internecie: http://www.bverf.de/entscheidungen/rs20060328_1bvr105401.html)

¹⁵ *Ein staatliches Monopol für Sportwetten ist mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit des Art 12 Abs. 1 GG nur vereinbar, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist.*

¹⁶ Dostępny w internecie: <http://curia.europa.eu/jris/document/document.jsf?text=&docid=80772&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=552299>

licznościach prewencyjny cel rzeczono-
go monopolu nie może być skutecznie osią-
gnięty, a zatem monopol ten nie może być
uzasadniony¹⁷.

Choć, jak wskazano powyżej,
GlüStV formalnie utracił moc obowiązują-
cą już 31.12.2011 r., to niektóre jego zapi-
sy wciąż pozostają w mocy. 15 grudnia
2011 r. przedstawiciele wszystkich nie-
mieckich krajów związkowych - z wyjąt-
kiem Szlezwika - Holsztynu - przyjęli bo-
wiem *Glücksspieländerungsstaatsvertrag*
(federalny traktat zmieniający o grach
losowych), dalej jako *Erster GlüÄndStV*¹⁸,
stanowiący *de facto* nic innego jak nowe-
lizację *GlüStV*. Jedną z istotniejszych
zmian wprowadzona została poprzez uzu-
pełnienie dotychczasowego brzmienia
traktatu o § 10a, zatytułowany *Experi-
mentierklausel für Sportwetten* (Klauzula
próbna ws. zakładów sportowych). Prze-
widziane w nim rozwiązanie zakłada -
ograniczone skądinąd - wyłączenie spod
monopolu państwowego na 7-letni okres
próbny prywatnych podmiotów organizu-
jących zakłady sportowe *online*¹⁹. Ob-

ostrzenie polega zaś na tym, że dopuszcza
się wydanie maksymalnie 20 koncesji na
prowadzenie takiej działalności (§ 10a ust.
3²⁰), a maksymalna miesięczna wysokość
zakładów wnoszonych przez jednego gra-
cza nie może przekroczyć kwoty 1000
euro²¹. W myśl § 4 ust. 5, zakłady sporto-
we są jedynymi obok loterii grami loso-
wymi, które mogą być prowadzone *online*.
W § 4 ust. 4 wyrażono bowiem *explicite*
ogólny zakaz organizacji i pośredniczenia
w publicznych grach losowych w sieci²².
Erster GlüÄndStV wyklucza więc możli-
wość funkcjonowania choćby wirtualnych
kasyn czy też pokoiów pokerowych. Na
podobnej zasadzie jak prowadzenie dzia-
łalności hazardowej w internecie uregulo-
wano także kwestię jej reklamy. W § 5
ust. 3 wyrażono *in genere* zakaz reklamo-
wania w telewizji, internecie, jak również
za pośrednictwem urządzeń telekomuni-
kacyjnych reklamy publicznych gier lo-
sowych, po czym dodano, że dla pełniej-
szej realizacji celów ujętych w § 1
dopuszcza się wyjątki od tej reguły. Cha-

¹⁷ Komunikat prasowy nr 78/10 dot. wyroku
w sprawie C-409/06 (dostępny w internecie: europa.eu/rapid/press-release_CJE-10-78_pl.doc).

¹⁸ Dostępny w internecie: http://revosax.sachsen.de/vorschrift_gesamt/12481.html.

¹⁹ *Erster GlüÄndStV* - §10a Abs. 1:

Um eine bessere Erreichung der Ziele des § 1, insbesondere auch bei der Bekämpfung des in der Evaluierung festgestellten Schwarzmarktes, zu erproben, wird § 10 Abs. 6 auf das Veranstellen von Sportwetten für einen Zeitraum von sieben

*Jahren ab Inkrafttreten des Ersten Glücksspiel-
änderungsstaatsvertrages nicht angewandt.*

²⁰ *Erster GlüÄndStV* - §10a Abs. 3:

Die Höchstzahl der Konzessionen wird auf 20 festgelegt.

²¹ *Erster GlüÄndStV* - §4 Abs. 5.1:

Der Höchsteinsatz je Spieler darf grundsätzlich einen Betrag von 1 000 Euro pro Monat nicht übersteigen.

²² *Erster GlüÄndStV* - §4 Abs. 4:

Das Veranstellen und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten.

rakter tendencji dostrzegalnych podczas analizy przepisów *GlüÄndStV* doskonale obrazuje również choćby przepis § 18, w którym stwierdza się, że w odniesieniu do loterii kraje związkowe mogą odstąpić od postanowień traktatu m. in. w sytuacji, w której suma wnoszonej kwoty nie przekracza 40 000 euro²³. W stosunku do kasyn zawarto regulację traktującą o tym, że dla osiągnięcia celów traktatu kraje związkowe powinny liczbę kasy ograniczyć (§ 20 *GlüÄndStV*²⁴). Ponadto, bardzo pobieżnie unormowano na gruncie *GlüÄndStV* kwestie dotyczące hal z automatami do gier (§§ 24 - 26), szczerząco odnosząc się m. in. do sposobu ich urządzania i lokalizacji. W zakresie wyścigów konnych *GlüÄndStV* w pierwszej kolejności odsyła do powoływanej wcześniej *Rennwett- und Lotteriegeseztz*. Typową dla analizowanego traktatu regulację zawiera § 27 ust. 2 odsyłający do dwu przepisów, spośród których jeden stanowi wyjątek od drugiego. Stwierdza się w nim bowiem, że zastosowanie do wyścigów konnych ma zakaz ich reklamowania za pośrednictwem telewizji, internetu oraz urządzeń teleko-

munikacyjnych, aczkolwiek dla realizacji celów wyrażonych w § 1 dopuszcza się wyjątki²⁵.

Szczegółowa analiza niemieckiej regulacji prawnej z zakresu gier hazardowych jest zadaniem o tyle skomplikowanym, że z uwagi na federalną strukturę państwa unormowanie tego obszaru stanowi domenę każdego z krajów związkowych. Dla przykładu wskazać można, że *Landtag* Szlezwika - Holsztynu, który w roku 2011 nie przystąpił do traktatu federalnego²⁶, przyjął wówczas *Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels*²⁷ (ustawa o reorganizacji gier losowych). Akt ten przewidywał dość rewolucyjne jak na niemieckie warunki rozwiązanie: legalizację prowadzonych w internecie zakładów sportowych, pokera oraz gier kasynowych (z wyłączeniem ruletki, blackjacka i baccarata). Podatek od przychodów z hazardu ustalono na poziomie 20% od wygranej, zaś licencje na prowadzenie działalności kasynowej i bukmacherskiej obowiązywać miały przez 5 lat.

Dla potrzeb niniejszego wywodu

²³ *Erster GlüÄndStV* - § 18 Abs. 1:

Die Länder können von den Regelungen des Staatsvertrages für Lotterien abweichen, bei denen:

1. die Summe der zu entrichtenden Entgelte den Betrag von 40 000 Euro nicht übersteigt (...).

²⁴ *Erster GlüÄndStV* - § 20:

Zur Erreichung der Ziele des § 1 ist die Anzahl der Spielbanken in den Ländern zu begrenzen.

²⁵ *Erster GlüÄndStV* - § 27 Abs. 2:

§ 4 Absatz 4 ist anwendbar. Abweichend von Satz 1 kann das Veranstellen und Vermitteln von nach Absatz 1 erlaubten Pferdewetten im Internet unter den in § 4 Abs. 5 genannten Voraussetzungen im ländereinheitlichen Verfahren erlaubt werden.

²⁶ Nastąpiło to jednak dwa lata później.

²⁷ Dostępna w internecie: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/drucks/1700/drucksache-17-1785.pdf>.

w pełni wystarczające jest jednak poczynione powyżej odniesienie do unormowań na szczeblu federacji. Ze względu na swój charakter prawny, które sam traktat określa jako ujednolicone ramy, dobrze obrazują one ogólny zarys tendencji rządzącej kształtowaniem tej sfery życia przez organy prawodawcze w Niemczech. Nie bez powodu nawiązanie do doświadczeń niemieckich dokonane zostało w kontekście opisanych na wstępie propozycji reform prawa hazardowego w Polsce. W nakreślonym modelu, który znajduje zastosowanie po drugiej stronie Odry, trudno wprowadzić doszukiwać się koncepcji godnych naśladowania, jednak jego analiza dostarcza niewątpliwie bardzo cennych wniosków. Niemiecki pomysł na ukształtowanie sfery hazardowej doskonale unaczni bowiem, jaką drogą w żadnym razie podążać w tym zakresie nie należy. O ile Niemcy są państwem stanowiącym w wielu aspektach niedościgniony i godny podziwu wzór, to trudno wyobrazić sobie gorsze rozwiązanie legislacyjne niż to, którego projekcję stanowi *GlüÄndStV*, a tym bardziej jego poprzednik - *GlüStV*. Początkowy - zupełnie absurdalny - pomysł ustanowienia państwowego monopolu na organizację zakładów sportowych przywodzi na myśl najgorsze skojarzenia z systemem gospodarki centralnie sterowanej, a ponadto, jak słusznie zauważono w powoływanym wcześniej orzeczeniu

Trybunału Sprawiedliwości z 8.09.2011 r., stanowi pogwałcenie swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług. Jest to tym bardziej widoczne, że wprowadzone ograniczenie nie limitowało dostępu do działalności z zakresu urządzania zakładów wzajemnych w sposób spójny i konsekwentny oraz w najmniejszym stopniu nie przyczyniało się do realizacji celów traktatu, bowiem w praktyce w parze z obowiązującym obostrzeniem szły prowadzone przez posiadacza monopolu intensywne kampanie reklamowane, nastawione na maksymalizację zysku. Elementem *prima facie* rzucającym się w oczy podczas lektury *GlüÄndStV* jest mglista i zawiła redakcja niektórych przepisów. Za swoiste *signum specificum* analizowanego traktatu federalnego można wielokrotnie złożone odesłania - często do takich norm, których stosowanie w określonych warunkach może być wyłączone, zazwyczaj z uwagi na realizację celów aktu. Te z kolei sformułowane zostały w sposób skłaniający do zastanowienia, czy nie stoją one w sprzeczności z podstawowymi uprawnieniami jednostki - w szczególności tymi, które koncentrują się na jej wolności. Zupełnie niezrozumiałym wydaje się bowiem przyjęcie stanowiska, że zadaniem państwa jest ograniczanie czyichkolwiek inklinacji do uczestnictwa w grach losowych. Bardzo negatywnie należy ocenić również odgórne

założenie o wydawaniu maksymalnie 20 licencji na organizację zakładów sportowych *online* podmiotom prywatnym. Nie ulega wątpliwości, że ustalić powinno się pewne minimalne standardy, po spełnieniu których, zezwolenie powinien otrzymywać każdy tym zainteresowany. Argument działania niezgodnego z fundamentalnymi zasadami, na których opiera się Unia Europejska, podnosi się ponadto - zresztą bardzo słusznie - w przypadkach, w których niemieccy obywatele skazywani są za udział w grach losowych organizowanych w internecie przez podmioty mające siedziby w innych krajach²⁸. W dalszej kolejności zauważyć należy, że regulacje *GlüAndStV* są nie tylko wadliwe, lecz przede wszystkim nieopłacalne i przyczyniają się do poszerzania szarej strefy. Widać to doskonale choćby na przykładzie Szlezwika - Holsztynu, w którym to reorganizacja przepisów hazardowych przynosić miała według wyliczeń 60 000 000 euro wpływów budżetowych rocznie. Na koniec rozważań poświęconych obowiązującym w Niemczech regulacjom - niejako tytułem częściowego usprawiedliwienia - przyznać należy, że nie bez znaczenia dla ich chaotyczności i niespójności pozostaje federacyjna struktura kraju. Konsekwencje legislacyjne

z niej wynikające trudno więc przekładać na realia polskie.

Konkludując, należy stwierdzić, że przedstawione przez J. Gowina propozycje nowelizacji przepisów hazardowych - na tle rozwiązań niemieckich - wydają się krokiem we właściwym kierunku. Urzeczywistniają one koncepcje wolnorynkowe, eliminują największe niesprawiedliwości aktualnych unormowań i stanowią realną szansę na znaczne zwiększenie wpływów budżetowych. Jeżeli zaprezentowane postulaty rzeczywiście zostaną w niedalekiej przyszłości wdrożone w życie, sądzić będzie można, że rządzący w istocie wyciągnęli wnioski z doświadczeń innych państw i wzięli przykład z tych, których reformy przyniosły najlepsze rezultaty.

*Przyjrzelismy się rozwiązaniom, które funkcjonują w różnych krajach europejskich i za wzór postaviliśmy sobie rozwiązania duńskie*²⁹ - stwierdził w imieniu autorów projektu Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Wypowiedź tę należy przyjąć z dużą aprobatą, tym bardziej, że nawet na łamach poprzedniego wydania niniejszego czasopisma podniesiony został postulat, by w kwestii zmian prawa hazardowego podążyć drogą ułożoną przez Danię.

²⁸ Szerzej na ten temat np.: <http://www.aberlinus.eu/niedozwolony-udzial-w-grze-internetowej-black-jack-niemcy/>.

²⁹ <http://www.rp.pl/Prawo-karne/305159963-Gowin-beda-ulatwienia-dla-bukmacherow-i-legalizacja-rozgrywek-pokerowych.html#ap-3> [dostęp: 16.05.2016 r.].