

Rozstrzyganie sporów sportowych w świetle ustawy o sporcie

I. Uwagi wprowadzające. Nowa ustawa o sporcie

Dnia 16.10.2010 r. weszła w życie nowa ustawa z 25.6.2010 r. o sporcie¹, która zastąpiła ustawę z 18.1.1996 r. o kulturze fizycznej² oraz ustawę z 29.7.2005 r. o sporcie kwalifikowanym³.

Ustawodawca wyszedł z założenia, że poprzednie unormowania cechowały się – charakterystycznym dla minionego ustroju – zbyt szerokim i szczegółowym zakresem regulacji. Kultura fizyczna, w tym sport, należy do sfery obywatelskich praw kulturalnych – te zaś nie powinny być obciążone nadmierną reglamentacją prawną oraz interwencją organów władzy publicznej. Państwo powinno wspierać sport i kulturę fizyczną, powstrzymując się jednocześnie od zbyt inżynieringu. Poza tym istnienie dwóch, nie do końca zresztą spójnych, ustaw regulujących sferę kultury fizycznej powodowało znaczne problemy interpretacyjne i utrudniało prawidłowe stosowanie obowiązujących przepisów. W konsekwencji pojawiła się potrzeba ograniczenia reglamentacji prawnej do niezbędnego minimum. Założeniem nowej ustawy była więc regulacja sportu w zakresie jego uprawiania oraz organizowania w ramach polskich związków sportowych, przy braku ingerowania państwa w uprawianie i organizację sportu i współzawodnictwa sportowego, gdy dzieje się to poza ich ramami.

Te, niewątpliwie słuszne, idee doprowadziły m.in. do uproszczenia przedmiotowej terminologii, która powodowała wiele problemów interpretacyjnych – zrezygnowano z definicji pojęcia „dyscyplina sportowa” oraz podziału sportu na „profesjonalny” i „amatorski”, a także „zorganizowany”, „kwalifikowany” czy też „indywidualny”. Na nowo uregulowano również działalność klubów i związków sportowych, wyraźnie określono rolę Polskiego Komitetu Olimpijskiego i Polskiego Komitetu Paraolimpijskiego.

Jednak analiza prawnoporównawcza czy szersze omówienie ustawy o sporcie nie jest celem niniejszego opracowania. Szczególnego zaś podkreślenia i zastanowienia wymaga fakt całkowitej rezygnacji przez ustawodawcę – wbrew wcześniej obowiązującym unormowaniom – z regulacji sportowego sądownictwa polubownego, w tym również określenia podstaw prawnych funkcjonowania i kompetencji jurysdykcyjnych Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu przy Polskim Komitecie Olimpijskim.

¹ Dz.U. Nr 127, poz. 857.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 ze zm.

³ Dz.U. Nr 155, poz. 1298 ze zm.; dalej jako: SportKwU.

Należy więc poszukać odpowiedzi na pytanie, czy takie działanie doprowadziło do regulacji rozstrzygania sporów sportowych w duchu zgodności z konstytucyjnym prawem do sądu, czy może do rozregulowania i zahamowania rozwoju polskiego sportowego sądownictwa polubownego, które funkcjonowało prawidłowo i tworzyło spójny system. Wreszcie warto zastanowić się, jak – w świetle nowej ustawy o sporcie – wygląda obecnie rozstrzyganie sporów sportowych i jak będzie się ono kształtować w najbliższej przyszłości.

II. System sportowego sądownictwa polubownego przed wejściem w życie ustawy o sporcie

Prawo do ustanawiania przez polskie związki sportowe sądów polubownych wynikało wprost z art. 40 nieobowiązującej już ustawy o sporcie kwalifikowanym. Co prawda, sądy te mają charakter zazwyczaj doraźny i są powoływane zgodnie z regulacjami statutów związkowych *ad hoc*, jednak nie można zapominać o świetnie funkcjonującym stałym Piłkarskim Sądzie Polubownym czy też Związkowym Sądzie Polubownym Polskiego Związku Hokeja.

Od 17.11.1994 r. z powodzeniem proceduje również Trybunał Arbitrażowy ds. Sportu przy Polskim Komitecie Olimpijskim. Podstawą normatywną jego funkcjonowania był art. 42 SportKwU, a art. 43 wyznaczał jego właściwość rzeczową. Zgodnie z tym przepisem Trybunał miał: 1) rozstrzygać spory majątkowe związane z działalnością sportową, poddane kompetencji Trybunału na podstawie zapisu na sąd polubowny lub wynikające z regulacji statutowych i korporacyjnych (sprawy arbitrażowe), 2) rozpatrywać skargi na decyzje dyscyplinarne lub regulaminowe właściwych organów polskich związków sportowych (środki zaskarżenia), 3) wydawać opinie konsultacyjne w sprawach dotyczących prawnych aspektów organizacji, uprawiania, rozwoju i praktyki sportu (opinie konsultacyjne).

W szczególności warto więc zaakcentować, że Trybunał był instancją odwoławczą od orzeczeń i decyzji organów związkowych i sportowych sądów polubownych w zakresie przewinień dyscyplinarnych oraz regulaminowych, w tym także związanych ze stosowaniem dopingu. Do Trybunału można było złożyć skargę na decyzję, czy orzeczenie stosujące najbardziej dotkliwe kary, enumeratywnie wymienione w art. 43 ust. 1 SportKwU, jak np. dożywotnia lub czasowa dyskwalifikacja, wykluczenie lub skreślenie ze związku albo pozbawienie zespołu sportowego tytułu mistrza kraju czy jego degradacja do niższej klasy rozgrywek. Poza tymi przypadkami decyzje dyscyplinarne lub regulaminowe właściwych organów polskich związków sportowych mogły być zaskarżone do Trybunału, o ile przy ich wydaniu doszło do rażącego naruszenia przepisów prawa, statutów lub regulaminów albo strona została pozbawiona prawa do obrony (art. 43 ust. 2 SportKwU). Trybunał posiadał jeszcze jedną kompetencję – do wydania postanowienia, o którym była mowa w art. 23a SportKwU. Na wniosek organu sprawującego nadzór mógł zawiesić członków władz polskiego związku sportowego albo władze polskiego związku sportowego (obecnie uprawnienie to należy do ministra właściwego ds. sportu). Trybunał nie mógł natomiast rozstrzygać odwołań od decyzji i orzeczeń o charakterze techniczno-sportowym, które należą do wyłącznej kompetencji związków sportowych.

Trzecim stopniem systemu była możliwość poddania kontroli orzeczenia Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu przy PKOL przez Sąd Najwyższy. Zgodnie z art. 44 ust. 1 SportKwU skarga kasacyjna do SN mogła być wniesiona według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego od orzeczeń Trybunału, które – zdaniem skarżącego – rażąco naruszały przepisy prawa lub były oczywiście niesłuszne.

Warto też przypomnieć, że podstawy normatywne funkcjonowania sportowego sądownictwa polubownego oraz Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu przy PKOL znajdowały się również we wcześniej obowiązującej ustawie z 18.1.1996 r. o kulturze fizycznej⁴, w której znajdował się Rozdział 6 zatytułowany „Odpowiedzialność dyscyplinarna i rozstrzygnięcie sporów w sporcie”. W okresie późniejszym i w ustawie o sporcie kwalifikowanym kompetencje Trybunału ds. Sportu przy PKOL zostały poszerzone; zgodnie zresztą z tendencjami światowymi. Przez niemal 15 lat funkcjonowania polski system rozstrzygnięcia sporów sportowych był jednym z najlepszych na świecie. Na uwagę zasługuje wypowiedź prof. *Andrzeja Wacha* i *Małgorzaty Wach*, iż: „Trybunał Arbitrażowy ds. Sportu przy PKOL oraz Piłkarski Sąd Polubowny PZPN należą (należały?) obecnie – obok Trybunału Arbitrażowego MKOL w Lozannie (CAS), kanadyjskiego Tribunal ADR Sport RED oraz włoskiej Izby Sportowej Koncyliacji i Arbitrażu – do pięciu największych i najlepiej zorganizowanych sportowych sądów arbitrażowych w świecie. Przy tym ze względu na złożoność i liczbę załatwionych sporów sportowych oba polskie sądy polubowne zdają się plasować za lozańskim CAS, którego pierwsze miejsce w świecie sądownictwa sportowego jest niepodważalne. Tego stwierdzenia nie zmienia fakt, iż taką pozycję Trybunał Arbitrażowy PKOL zawdzięcza formule arbitrażu obligatoryjnego, w którą polski prawodawca wyposażył wskazaną instancję w 2001 r., teraz być może skazując ją na nieistnienie”⁵.

III. Proces legislacyjny ustawy o sporcie w kontekście unormowań sądownictwa arbitrażowego

1. Założenia projektu

Początkowo nic nie wskazywało na to, żeby nowa ustawa o sporcie miała nie uwzględnić unormowań dotyczących sportowego sądownictwa arbitrażowego. Warto więc prześledzić ważne z tego punktu widzenia momenty procesu legislacyjnego.

Rządowy projekt ustawy o sporcie wpłynął do Sejmu 31.8.2009 r.⁶ W Rozdziale 6 projektu znalazła się obszerna regulacja sportowego sądownictwa polubownego zatytułowana „Rozstrzygnięcie sporów w sporcie”. Planowano utrzymać większość dotychczasowych regulacji ustawy o sporcie kwalifikowanym, nieco tylko odmiennie normując kwestie związane z Trybunałem Arbitrażowym ds. Sportu przy PKOL. Zamierzano m.in. określić warunki, jakie miał spełniać kandydat na arbitra; inaczej też wyznaczono właściwość Trybunału – przedmiotem skargi miały być tylko prawomocne orzeczenia dyscyplinarne

⁴ Dz.U. Nr 25, poz. 113.

⁵ A. Wach, M. Wach, Spór o spory sportowe, Rzeczpospolita z 9.6.2010 r.

⁶ Druk Nr 2313.

lub regulaminowe polskich związków sportowych, a więc takie, w odniesieniu do których wyczerpany został wewnętrzny tryb postępowania. W art. 30 ust. 2 projektu umożliwiono jednak Trybunałowi rozpatrywanie również skargi na inne orzeczenia dyscyplinarne lub regulaminowe polskich związków sportowych, jeżeli orzeczenia te zostały wydane z rażącym naruszeniem przepisów prawa, statutów lub regulaminów albo gdy strona została pozbawiona prawa do obrony. Każda sprawa miała być rozstrzygana w terminie 30 dni, a od rozstrzygnięcia – tak jak wcześniej – miała przysługiwać skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego. Dodać jednak trzeba, że skarga kasacyjna do SN ograniczona została przez art. 33 ust. 1 projektu ustawy do skarg na rozstrzygnięcia Trybunału w przedmiocie prawomocnych dyscyplinarnych lub regulaminowych orzeczeń władz polskich związków sportowych oraz w przedmiocie decyzji ministra ds. kultury fizycznej o zawieszeniu władz związku sportowego albo jego poszczególnych członków⁷. Przykładowo więc – według zamierzeń ustawodawcy – zawieszony prawomocnie członek PZPN albo klub sportowy zdegradowany dyscyplinarnie do niższej ligi mógłby odwołać się od prawomocnej decyzji Ministra Sportu do Trybunału Arbitrażowego, a od orzeczenia Trybunału wnieść jeszcze – zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego – skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego. Taki system funkcjonował zresztą wcześniej.

W projekcie ustawy o sporcie zadeklarowano, że – jak miało to miejsce dotychczas – polskie związki sportowe mogą ustanawiać stałe sądy polubowne, do których zastosowanie mają przepisy Części piątej o sądownictwie polubownym KPC, chyba że odmienne regulacje znajdują się w samej ustawie o sporcie. Potwierdzono również, że statuty polskich związków sportowych mogą nadal określać formę zapisu na stały sąd polubowny oraz tryb postępowania odwoławczego od orzeczeń stałych sądów polubownych, a także środki dyscyplinujące zapewniające ich wykonanie w trybie wewnątrzorganizacyjnym⁸.

2. Opinia Prezesa Sądu Najwyższego o statusie i kompetencjach Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu przy PKOL

W pismach przesłanych do Kancelarii Sejmu RP uwag do projektu ustawy nie zgłosił ani Ośrodek Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, ani Krajowa Rada Sądownictwa, ani też – w odniesieniu do Rozdziału 6 – Rada Wyższa Szkolnictwa Wyższego.

Natomiast 11.11.2009 r. uwagi dotyczące Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu przy Polskim Komitecie Olimpijskim i podstaw prawnych jego działalności, a także odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie zgłosił Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego prof. *Lech Gardocki*, który w pierwszej kolejności zwrócił uwagę na bardzo szerokie kompetencje Trybunału. Poza funkcjami sądu polubownego w sprawach przekazywanych mu przez strony postępowania – miałby on władcze kompetencje w niektórych sprawach dyscyplinarnych

⁷ Skarga kasacyjna mogłaby być więc wniesiona na orzeczenia Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu przy PKOL wydane w wyniku rozpoznania skarg na orzeczenia dyscyplinarne lub regulaminowe polskich związków sportowych wymienione w art. 30 ust. 1 i ust. 2 oraz decyzje Ministra właściwego do spraw kultury fizycznej określone w art. 31 ust. 1 projektu ustawy o sporcie.

⁸ Art. 26–27 projektu rządowego ustawy o sporcie.

oraz regulaminowych, w tym także w zakresie uprawnień dotyczących udziału we współzawodnictwie sportowym w Polsce oraz w ramach reprezentacji kraju (art. 30 projektowanej ustawy). Trybunał miałby też dysponować środkami nadzoru personalnego w stosunku do członków władz i samych władz polskiego związku sportowego, a także prawem ustanawiania kuratora dla związku sportowego (art. 31 projektowanej ustawy).

Wydaje się, że zasadne będzie tutaj obszerniejsze przytoczenie treści wspomnianej opinii, ponieważ – jak się później okazało – miała ona w procesie legislacyjnym ustawy o sporcie doniosłe znaczenie.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał, że projekt nie przewiduje możliwości złożenia środka odwoławczego od orzeczenia Trybunału Arbitrażowego do sądu powszechnego lub szczególnego. Dopuszczono jedynie możliwość wnoszenia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego na zasadach określonych w Kodeksie postępowania cywilnego z pewnymi modyfikacjami, w tym co do terminu wnoszenia takich skarg kasacyjnych. W opinii Prezesa Sądu Najwyższego, takie rozwiązanie jest sprzeczne z art. 45 Konstytucji RP, gwarantującym każdemu prawo do sądu. Rozstrzygnięcia Trybunału Arbitrażowego w zakresie uprawnień do uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym (w tym w ramach reprezentacji kraju) odnoszą się bowiem bezpośrednio do sfery praw i wolności konstytucyjnych, w szczególności praw majątkowych oraz wykonywania zawodu, a także wolności tworzenia organizacji obywateli.

Prezes Sądu Najwyższego stanął też na stanowisku, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego realizacja prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, następuje w ramach dwuinstancyjnego postępowania przed sądami powszechnymi lub przed sądami szczególnymi oraz, wyjątkowo, przed Sądem Najwyższym, a nie w samym postępowaniu ze skargi kasacyjnej przed Sądem Najwyższym. Projektowana ustawa nie uwzględnia więc, że Trybunał Arbitrażowy, ani w dotychczasowym, ani w proponowanym w projekcie kształcie, nie jest sądem w rozumieniu Rozdziału VIII (art. 173 i n.) Konstytucji RP, a postępowanie przed nim nie jest regulowane w drodze ustawy. Faktem jest bowiem, że członkowie Trybunału powoływani są przez Zarząd Polskiego Komitetu Olimpijskiego, przy czym – w przyszłości – wszyscy muszą posiadać wyższe wykształcenie prawnicze i mieć zdany co najmniej jeden egzamin uprawniający do wykonywania zawodu prawnika lub posiadać tytuł doktora habilitowanego nauk prawnych, zaś szczegółowa organizacja oraz postępowanie przed Trybunałem mają być regulowane jego statutem uchwalanym przez Zarząd Polskiego Komitetu Olimpijskiego.

W omawianej opinii słusznie zaakcentowano, że uprawianie kultury fizycznej jest wartością konstytucyjną, traktowaną jak wolność konstytucyjnie chroniona – art. 68 ust. 5 Konstytucji RP umieszczono w Rozdziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Artykuł 45 Konstytucji RP przewiduje prawo do sądowej ochrony przed każdą ingerencją w sferę praw i wolności jednostki.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego dokonał oceny konstytucyjnej proponowanych rozwiązań, stwierdzając, że projekt ustawy przewidywał reglamentację w zakresie organizacji i udziału we współzawodnictwie sportowym polegającą na systemie licencji oraz możliwości stosowania kar dyscyplinarnych wobec osób uczestniczących w tym współzawodnictwie. Często kary dyscyplinarne są bardzo dotkliwe, bo mogą prowadzić

do wykluczenia ze związku sportowego, dyskwalifikacji zawodnika, zakazu reprezentowania sportu polskiego na zawodach lub nawet do pozbawienia uprawnień do współzawodnictwa sportowego.

Dlatego, jeśli władza publiczna decyduje się na wprowadzenie reglamentacji w zakresie uprawiania sportu, musi zagwarantować sądową ochronę praw osób, których ta reglamentacja może dotyczyć.

Dodatkowej krytyce zostało poddane samo rozwiązanie polegające na otworzeniu drogi do wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego na orzeczenia Trybunału Arbitrażowego, czy też raczej dalszego utrzymania tej instytucji. Prezes Sądu Najwyższego zarzucił brak w uzasadnieniu projektu ustawy o sporcie wyjaśnienia przyczyn utrzymania tej instytucji oraz brak wyjaśnienia, dlaczego takiej skardze miałyby podlegać takie, a nie inne orzeczenia tego Trybunału.

Konkluzja opinii była taka, że wykluczone jest wprowadzenie w tej sferze wyłącznej kompetencji organów, które nie mają charakteru władzy publicznej, w szczególności zaś nie spełniają konstytucyjnego kryterium „sądu”. Jak podkreślił Prezes Sądu Najwyższego, takiego kryterium Trybunał Arbitrażowy nie spełnia; z uwagi na sposób powoływania oraz status osób w nim orzekających, a także brak ustawowo określonych reguł postępowania. Dlatego od rozstrzygnięć Trybunału Arbitrażowego powinna zostać zagwarantowana droga odwoławcza do sądu powszechnego w zakresie tych spraw, które odnoszą się do praw lub wolności jednostki lub podmiotów niepublicznych tworzonych z myślą o ich realizacji.

3. Prace Sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki

Po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu 23.10.2009 r. projekt ustawy trafił do prac Komisji i Podkomisji Sejmowych⁹. Z punktu widzenia regulacji rozstrzygania sporów sportowych najistotniejsze było posiedzenie Sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki z 17.3.2010 r., podczas którego rozpatrywano art. 1–32, czyli także Rozdział 6 projektu ustawy o sporcie (druk sejmowy Nr 2313)¹⁰. W pracach Komisji uczestniczył jako ekspert m.in. Prezes Polskiego Towarzystwa Prawa Sportowego prof. *Andrzej Szwarc*, który – jak zaznaczył – konsultował swoje stanowisko z prof. *Feliksem Zedlerem*, prof. *Romanem Hauserem* i prof. *Markiem Bojarskim*¹¹.

Profesor *Andrzej Szwarc* zwrócił uwagę, że pomimo tytułu Rozdziału 6 projektu ustawy „Rozstrzyganie sporów w sporcie” – rozdział ten regulował w rzeczywistości nie

⁹ Jeśli chodzi o szczegóły prac legislacyjnych nad ustawą o sporcie, to znajdują się one na: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2313.htm>.

¹⁰ Stenogram z posiedzenia Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki Nr 110 z 17.3.2010 r. znajduje się w Biuletynie Sejmu Nr 3556/VI oraz na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn6/KFS-110>.

¹¹ Profesor *F. Zedler* jest Kierownikiem Katedry Postępowania Cywilnego UAM, był przewodniczącym zespołu Komisji Kodyfikacyjnej, odpowiedzialnej za przygotowanie zmian w Kodeksie postępowania cywilnego dotyczących postępowania polubownego. Profesor *R. Hauser* jest Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Natomiast prof. *M. Bojarski* jest Kierownikiem Katedry Prawa o Wykroczeniach i Karnego Skarbowego oraz Rektorem Uniwersytetu Wrocławskiego. Wszyscy trzej są członkami Polskiego Towarzystwa Prawa Sportowego.

tylko funkcjonowanie w sporcie sądownictwa polubownego i stałych sądów polubownych, w tym zwłaszcza Trybunału Arbitrażowego przy PKOL, ale także odpowiedzialność dyscyplinarną w sporcie, która z „rozstrzygnięciem sporów” nie ma nic wspólnego.

Według zamierzeń ustawodawcy Trybunał Arbitrażowy ds. Sportu przy PKOL miałby spełniać trzy funkcje: 1) funkcję sądu polubownego, 2) funkcję polegającą na rozpoznawaniu środków zaskarżenia od niektórych rozstrzygnięć dyscyplinarnych podejmowanych w polskich związkach sportowych oraz 3) funkcję opiniodawczo-konsultacyjną. W wersji projektu ustawy o sporcie na tym etapie prac legislacyjnych zrezygnowano z czwartej funkcji, polegającej na uprawnieniu do zawieszenia zarządu albo członków zarządu w polskich związkach cedując ją na Ministra Sportu i Turystyki, który może złożyć stosowny wniosek do sądu.

Profesor *Andrzej Szwarz* zauważył, że niecelowe jest umieszczanie w projekcie ustawy o sporcie przepisów dotyczących sportowego sądownictwa polubownego, w tym przede wszystkim Trybunału Arbitrażowego przy PKOL. W zupełności wystarczające są bowiem unormowania art. 1154–1217 KPC, które stanowią w tym zakresie kompletną podstawę normatywną. Podobnie jest w przypadku opinii konsultacyjnych, które może sporządzać Trybunał Arbitrażowy. Nie były one i nie są prawnie wiążące, wobec czego kompetencja do ich sporządzania może po prostu wynikać z wewnętrznych dokumentów PKOL.

Szerszy komentarz został poświęcony planowanej kompetencji Trybunału Arbitrażowego do rozpoznawania środków zaskarżenia od niektórych rozstrzygnięć dyscyplinarnych. Tutaj – jak zauważył ekspert – były możliwe dwa rozwiązania. Pierwsze mogły polegać na dokładnej regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej w sferze sportu z precyzyjnym określeniem sądu/sądów państwowych właściwych dla rozpoznawania środków zaskarżenia. Byłoby to rozwiązanie wzorowane na odpowiedzialności dyscyplinarnej, np. studentów, nauczycieli akademickich czy rzeczników patentowych. Natomiast drugi model regulacji jest całkowicie odwrotny i chodzi w nim o to, żeby ustawa w ogóle nie poruszała tego typu kwestii, pozostawiając je zainteresowanym organizacjom sportowym; zwłaszcza polskiemu związkowi sportowemu, które zakres przewinień i kar dyscyplinarnych mogą swobodnie regulować w swoich regulaminach. Profesor *Andrzej Szwarz* podkreślił, iż zdecydowanie jest zwolennikiem drugiego rozwiązania (a więc deregulacji), ponieważ państwo nie powinno – w miarę możliwości – ingerować w sferę sportu.

Warto też przytoczyć wypowiedź prof. *Andrzeja Szwarca* odnoszącą się do skutków wykreślenia Rozdziału 6 z projektu ustawy o sporcie: „pojawiły się słuszne postulaty, aby w przypadku skreślenia omawianego rozdziału uświadomić środowisku sportowemu to, że w gruncie rzeczy nie zmieni się nic. Nadal będą mogły funkcjonować w sporcie sądy polubowne i odpowiedzialność dyscyplinarna, która będzie po prostu regulowana wewnętrznie poprzez organizacje sportowe”. Dalej zaś „w sporcie mamy do czynienia z różnymi stosunkami prawnymi, więc różne sądy będą kompetentne”. W odniesieniu zatem do sporów na tle umowy o pracę zawartą przez sportowca z klubem sportowym właściwy będzie sąd pracy, a np. spory związane z kontraktem managerskim będą należeć do kognicji sądu cywilnego.

Podczas prac Komisji rozważano także ustanowienie jednego sądu państwowego (prawdopodobnie sądu okręgowego w Warszawie), który byłby wyłącznie właściwy dla rozpoznawania wszystkich skarg na rozstrzygnięcia dyscyplinarne w sporcie. Postanowiono jednak wstrzymać się z realizacją tych zamierzeń (zgodnie z sugestiami prezesa NSA) do czasu analizy praktycznej zjawiska, a więc m.in. stwierdzenia, ile tego typu skarg zostanie złożonych do sądów powszechnych w skali całego kraju.

Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki podzieliła pogląd Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz wyżej przedstawioną argumentację eksperta, wskutek czego przyjęła poprawkę polegającą na skreśleniu w całości rozdziału dotyczącego rozstrzygania sporów w sporcie. Dalsze prace legislacyjne toczyły się więc nad projektem ustawy o sporcie bez całego Rozdziału 6 w pierwotnym brzmieniu.

IV. Rozstrzyganie sporów sportowych po wejściu w życie ustawy o sporcie

1. Dwa przeciwstawne poglądy

Dnia 28.1.2011 r. na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu odbyła się konferencja naukowa na temat ustawy o sporcie, która została zorganizowana przez Polskie Towarzystwo Prawa Sportowego pod honorowym patronatem Ministra Sportu i Turystyki dr. *Adama Giersza*.

W części pierwszej konferencji referat poświęcony sądownictwu polubownemu w sporcie wygłosił prof. *Feliks Zedler*, który zwrócił uwagę, że usunięcie unormowań dotyczących sądownictwa polubownego z ustawy o sporcie jest bardzo dobrym rozwiązaniem. W tym bowiem zakresie za w pełni wystarczające należy uznać regulacje Części piątej KPC. Natomiast wcześniejsze rozwiązania ustawowe były sprzeczne z art. 45 Konstytucji RP, godziły więc w prawo obywateli do sądu. Szczególnie w przypadku uprawnień Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu przy PKOl w zakresie rozstrzygania spraw dyscyplinarnych nie można było mówić o polubownym charakterze tego sądu. Profesor *Zedler* przypominał także, iż o tym, jakie sprawy mogą być rozstrzygane przez sądy polubowne, przesądza jednoznacznie art. 1157 KPC, stanowiący o tzw. zdatności arbitrażowej. Nie ma więc przeciwwskazań, żeby sportowe sądy polubowne zajmowały się sporami oddanymi im pod rozstrzygnięcie na zasadzie pełnej dobrowolności i na podstawie prawidłowo sporządzonego zapisu, np. w sprawach dotyczących umów sponsorskich czy managerskich. Natomiast w sprawach dyscyplinarnych i pracowniczych strony powinny mieć możliwość zwrócenia się o ochronę prawną do sądów powszechnych. W tych przypadkach mniej istotne mogą się bowiem okazać zalety arbitrażu, takie jak jego kontradyktoryjny charakter i szybkość postępowania, a bardziej dotkliwe dla stron mogą być jego wady: ograniczenie w wyborze arbitrów w stałych sądach polubownych i ograniczenie możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu arbitrażowego jedynie do skargi o jego uchylenie (art. 1215 KPC), co jak wiadomo, nie chroni zasadniczo, np. przed naruszeniem przez sąd prawa materialnego. Przysługująca zaś wcześniej skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego wnoszona od orzeczenia Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu

przy PKOL była dziwnym i nietypowym rozwiązaniem prawnym kolidującym również z art. 45 Konstytucji RP, ponieważ ze względu na wysokie wymagania formalne i przymus adwokacko-radcowski nie zapewniała dostatecznej realizacji prawa do sądu w przypadku tych sporów¹².

Przeciwny pogląd prezentuje prof. *Andrzej Wach* i *Małgorzata Wach*, którzy poddali krytyce usunięcie z ustawy o sporcie regulacji dotyczących sportowego sądownictwa polubownego, wskazując, że unormowania Części piątej KPC są niewystarczające dla rozstrzygnięcia sporów sportowych.

W tym zakresie adekwatna jest zupełnie inna filozofia prawna, wynikająca m.in. z postanowień sportowego kodeksu arbitrażowego przyjętego przez Międzynarodową Radę Arbitrażu Sportowego (CIAS), po tym jak szwajcarski Trybunał Federalny w sprawie niemieckiego jeźdźca *Elmara Gundela* przyjął, iż CAS w Lozannie jest sądem arbitrażowym także przy rozstrzygnięciu środków zaskarżenia od decyzji dyscyplinarnych międzynarodowych i krajowych federacji sportowych. Co istotne, polskie rozwiązania legislacyjne – od wejścia w życie ustawy o kulturze fizycznej w 1996 r. – wpisywały się w tę filozofię, regulując oddzielnie w stosunku do Kodeksu postępowania cywilnego rozpatrywanie sporów sportowych. W 2001 r. pozycja Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu przy PKOL została dodatkowo wzmocniona dzięki wprowadzeniu formuły arbitrażu obligatoryjnego (wzorem CAS).

Profesor *Andrzej Wach* i *Małgorzata Wach* wymienili również szereg negatywnych konsekwencji związanych z odejściem w ustawie o sporcie od regulacji zagadnienia rozwiązywania sporów sportowych.

Dotychczasowe scentralizowanie kontroli orzeczeń dyscyplinarnych wydawanych przez polskie związki sportowe w jednym sądzie arbitrażowym, jakim był Trybunał ds. Sportu przy PKOL, którego z kolei orzeczenia mogły być zaskarżone w drodze skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego – było wzorowane na rozwiązaniach szwajcarskich, gdzie rolę taką pełni CAS w stosunku do orzeczeń federacji krajowych, i który jest kontrolowany przez szwajcarski Trybunał Federalny. Obecne zaś rozwiązanie spowoduje z kolei, że znacznie wydłuży się rozstrzygnięcie sporów sportowych, ponieważ *de facto* zostały one poddane kognicji sądów powszechnych.

Nastąpiło więc osłabienie ugruntowanego już systemu polubownego sądownictwa sportowego, i to wbrew światowym tendencjom.

Jak zauważyli ww. autorzy: „odrębna polska regulacja ustawowa dotycząca arbitrażu sportowego stanowi obecnie *lex specialis* wobec statutów i regulaminów międzynarodowych federacji sportowych, które w związku z jej brakiem będą mogły, zgodnie ze swoimi zobowiązaniami w stosunku do MKOL, zobowiązać polskie związki sportowe do poddawania sporów krajowych kompetencji lozańskiego CAS. Zgodnie z kolei z art. 13.2 światowego kodeksu antydopingowego ta instancja arbitrażowa, a nie Trybunał Arbitrażowy PKOL, będzie mogła rozpatrywać polskie sprawy dopingowe, a Światowa Agencja Antydopingowa (WADA) stanie się kompetentna do zaskarżania do CAS decyzji dyscyplinarnych polskich

¹² Tekst wystąpienia *F. Zedlera* wraz z innymi referatami wygłoszonymi na poznańskiej konferencji nt. ustawy o sporcie zostanie opublikowany w najbliższym numerze (12) Sportu i Prawa (red. *A.J. Swarc*).

związków sportowych. Do lożańskiego Trybunału będą musiały być także kierowane spory licencyjne, które po głośnej sprawie ŁKS Łódź miał – na podstawie nowej ustawy o sporcie – przejąć Trybunał Arbitrażowy PKOl. (...) W czasach, gdy zagraniczni prawodawcy tworzą odrębne, zachowujące autonomię swoich sportowych sądów polubownych lub organów concyliacyjnych, regulacje (np. amerykańskie unormowanie *North American Court of Arbitration for Sport*, brytyjska ustawa *Sport Dispute Resolution Panel* czy francuska ustawa o sporcie dotycząca obligatoryjnej concyliacji sprawowanej przez Francuski Komitet Olimpijski), polski prawodawca wybiera zupełnie inną drogę, abstrahując całkowicie od sytuacji zawodników, klubów i innych podmiotów ruchu sportowego”. Profesor *Andrzej Wach* i *Małgorzata Wach* zauważyli również, że *de lege lata* osłabiona została także skuteczność orzeczeń sportowych sądów polubownych orzekających w sprawach majątkowych. Dotychczas istniały bowiem regulacje umożliwiające stosowanie środków dyscyplinujących w trybie wewnątrzorganizacyjnym dla zapewnienia wykonania rozstrzygnięć sądowych. Dlatego niemal wszystkie z 600 wyroków wydanych w ostatnich latach przez Piłkarski Sąd Polubowny PZPN zostały wykonane dobrowolnie lub po zastosowaniu wspomnianych sankcji (uchylanych zresztą po zaspokojeniu roszczenia)¹³.

2. Ocena rozwiązania

Całkowite usunięcie z ustawy o sporcie regulacji dotyczących sportowych sądów polubownych nie spowodowało utraty podstaw ich dalszego funkcjonowania. W tym zakresie wystarczającym minimum są regulacje Części piątej KPC. Oczywiście nadal w mocy pozostają statutowe klauzule związków sportowych, odsyłające przy rozstrzygnięciu sporów sportowych do właściwości sądów polubownych. Niewątpliwie jednak osłabiona została rola Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu przy PKOl, który był ostateczną instancją odwoławczą od orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych. Trudno powiedzieć, czy Trybunał będzie teraz ewoluował w stronę typowego sądu arbitrażowego oraz czy polskie związki sportowe zmodyfikują odpowiednio swoje statuty, czyniąc go właściwym do rozstrzygnięcia swoich sporów, zwłaszcza że wiele z nich ma własne stałe sądy polubowne.

Podstawy normatywne funkcjonowania Trybunału, które znajdowały się przez wiele lat w ustawie o kulturze fizycznej i ustawie o sporcie kwalifikowanym były – z punktu widzenia polskiego ustawodawcy – rozwiązaniem nietypowym. Powodowały też, że Trybunał miał pozycję uprzywilejowaną w porównaniu do innych stałych sądów polubownych. Wprawdzie w polskim systemie prawa istnieją unormowania, które bezpośrednio nawiązują do właściwości stałych sądów polubownych w rozstrzygnięciu różnych sporów, to jednak nie zamykają one stronom drogi sądowej do ochrony swoich praw przed sądami powszechnymi. Przykładowo, art. 69 ust. 1 ustawy z 12.9.2002 r. o elektronicznych systemach płatniczych¹⁴ stanowi, że jeżeli strony nie sporządziły zapisu na sąd polubowny, na żądanie posiadacza, sprawy związane z wydawaniem i używaniem elektronicznych instrumentów płatniczych rozpoznawane są przez sądy polubowne wskazane przez

¹³ A. Wach, M. Wach, *op. cit.*

¹⁴ Dz.U. Nr 169, poz. 1385.

ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, chyba że pozwany sprzeciwi się temu nie później niż w odpowiedzi na pozew. Zgodnie zaś z § 1 rozp. Ministra Finansów z 24.9.2002 r. w sprawie określenia sądów polubownych właściwych do rozpoznawania spraw związanych z wydawaniem i używaniem elektronicznych instrumentów płatniczych¹⁵, sądami tymi są Sąd Arbitrażowy przy Polskiej Izbie Gospodarczej i Sąd Polubowny przy Związku Banków Polskich. Podobnie jest w przypadku stałych konsumenckich sądów polubownych przy wojewódzkich inspektorach Państwowej Inspekcji Handlowej, które – zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej¹⁶ – tworzone są na podstawie umów o zorganizowaniu takich sądów, zawartych przez wojewódzkich inspektorów z organizacjami pozarządowymi reprezentującymi konsumentów lub przedsiębiorców oraz innymi zainteresowanymi jednostkami organizacyjnymi. Zgodnie z art. 37 ust. 6 ustawy o Inspekcji Handlowej, w postępowaniu przed tymi sądami w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

Sądy te – pomimo istnienia wyraźnej podstawy normatywnej do ich funkcjonowania – rozstrzygają jednak spory o charakterze cywilnoprawnym, a nie dyscyplinarnym. Stąd też należy uznać za słuszny pogląd, iż w przypadku wyłącznej właściwości w sprawach dyscyplinarnych Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu może zachodzić naruszenie obywatelskiego prawa do sądu. Mimo że oceny tej nie dokonał Trybunał Konstytucyjny jest to trafne stanowisko. W sprawach tych wyłączono bowiem możliwość kontroli orzeczeń organów i sądów związków sportowych przez niezawisłe sądy powszechne.

Z drugiej jednak strony, rację trzeba przyznać także prof. A. Wachowi i M. Wach, iż rozstrzygnięcie sporów sportowych rządzi się odmienną specyfiką, a polskie rozwiązania były wzorowane na modelu szwajcarskim i międzynarodowym¹⁷. Jest więc wielce prawdopodobne, że dojdzie teraz do osłabienia roli i autonomii polskich sądów arbitrażowych zajmujących się sporami sądowymi – przede wszystkim na rzecz Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu w Lozannie (CAS), który jest m.in. ostateczną instancją odwoławczą w sprawach dopingowych¹⁸. CAS więc będzie właściwym sądem do zaskarżania decyzji dyscyplinarnych polskich związków sportowych, także przez Światową Agencję Antydopingową (WADA), zamiast dotychczasowego Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu przy PKOL. Podobnie będzie w przypadku rozstrzygnięcia sporów licencyjnych.

Z punktu widzenia prawa do sądu i łatwości dostępu do sądowej kontroli orzeczeń o charakterze jurysdykcyjnym polskich związków sportowych należy też zwrócić uwagę, że skierowanie wspomnianych spraw bezpośrednio do właściwości CAS znacznie podniesie koszty postępowań sądowych, co dotknie uczestników ruchu sportowego, nie wspominając

¹⁵ Dz.U. z 2003 r. Nr 175, poz. 1703 i 1704.

¹⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 25.

¹⁷ O dotychczasowym systemie sportowego sądownictwa polubownego zob. szerzej m.in.: A. Wach, Sportowe sądownictwo polubowne, Biuletyn Arbitrażowy Sądu Arbitrażowego 2007, Nr 4, s. 73 i n.; P. Cioch, Krajowe i międzynarodowe sądownictwo polubowne w sporcie profesjonalnym, [w:] P. Pogonowski, P. Cioch, E. Gapska, J. Nowińska (red.), Współczesne przemiany postępowania cywilnego, Warszawa 2010, s. 346 i n.

¹⁸ O Trybunale Arbitrażowym ds. Sportu zob. szerzej: A. Wach, Alternatywne formy rozwiązywania sporów sportowych, Warszawa 2005, s. 161 i n.; P. Cioch, Trybunał Arbitrażowy ds. Sportu w Lozannie, ADR 2009, Nr 4, s. 71 i n.

o dodatkowych trudnościach językowych i kosztach związanych z tłumaczeniami dokumentów na jeden z urzędowych języków CAS. W ogóle trzeba pamiętać, że sportowe sądy polubowne nie wpisują się idealnie w pojęcie klasycznego arbitrażu. Trybunał Arbitrażowy ds. Sportu w Lozannie – pomimo nazwy – zajmuje się przede wszystkim rozstrzygnięciem odwołań od decyzji dyscyplinarnych międzynarodowych federacji sportowych, a na dużo mniejszą skalę – typowymi sporami cywilnoprawnymi, np. o prawa do zawodnika pomiędzy dwoma klubami sportowymi. Dlatego trzeba cały czas mieć na względzie specyfikę arbitrażu sportowego i nie przykładać tu automatycznie miary sądownictwa polubownego w sporach handlowych, konsumenckich czy giełdowych.

Wydaje się też, że nie dojdzie obecnie do wzmocnienia zasady dobrowolności arbitrażu sądowego. Klauzule zapisu na sąd polubowny są narzucane uczestnikom ruchu sportowego (zawodnikom, trenerom, klubom) zarówno w statutach międzynarodowych federacji sportowych, jak i w statutach krajowych związków sportowych. Konstrukcja klauzuli zapisu na sąd polubowny przez odesłanie jest zresztą oparta na art. 1163 KPC i nie wiąże się jedynie z polubownym sądownictwem sportowym – klauzule takie występują w umowach i statutach spółek handlowych czy spółdzielni, a także wzorcach umownych banków i innych instytucji finansowych¹⁹.

W aktualnym stanie prawnym sportowe spory na tle pracowniczym i dyscyplinarnym będą rozpoznawane przez sądy powszechne, które często zetkną się z nimi po raz pierwszy. Pomysł, który pojawił się na etapie konsultacji projektu ustawy o sporcie, ażeby powołać jeden dla całego kraju sąd powszechny zajmujący się tymi sporami, wydaje się uzasadniony. Oczywistym przykładem analogicznego rozwiązania jest tutaj Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów będący organizacyjnie wydziałem Sądu Okręgowego w Warszawie. Za wcześniej jest jednak, ażeby mówić o tym, czy powstanie taka potrzeba.

Po kilku miesiącach obowiązywania ustawy o sporcie bez unormowań dotyczących sądownictwa sportowego nie można dokonać miarodajnej oceny deregulacji. Nie wiadomo jeszcze, ile spraw związanych ze sportem trafiło i trafi w najbliższym czasie do rozpoznania przed sądami powszechnymi – a co za tym idzie – nie wiadomo, w jakim stopniu sprawy te zwiększą obciążenie sądów powszechnych, jak długo będą rozpoznawane oraz czy orzeczenia sądowe będą kwestionowane w drodze kontroli przez sądy II instancji i Sąd Najwyższy.

Z pewnością co najmniej stracił na znaczeniu Trybunał Arbitrażowy ds. Sportu przy PKOL. Trudno jest jednak wiarygodnie prognozować, czy stanie się typowym sądem polubownym rozstrzygającym spory majątkowe i czy związki sportowe zdecydują się – poprzez odpowiednie klauzule statutowe – oddać mu bezpośrednio pod rozstrzygnięcia ewentualne spory.

Deregulacja arbitrażu sportowego miała mieć na celu m.in. wzmocnienie realizacji zasady prawa do sądu. Istnieją jednak obawy, że równocześnie osłabiła autonomię polskich związków sportowych na rzecz CAS oraz – przynajmniej w najbliższym czasie – prowadzi będzie do nieporozumień na tle właściwości sądów powszechnych i polubownych w związku ze sporami w świecie sportu.

¹⁹ Zob. szerzej: A. Wach, Klauzule arbitrażowe przez odesłanie, PS 2005, Nr 1, s. 60 i n.