

## **Biuro Analiz Sejmowych**

### **OPINIA ZLECONA**

**Dr hab. Dariusz Dudek prof. KUL**  
**Katedra Prawa Konstytucyjnego**  
**Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II**

**BAS-1529/14A**

**Warszawa, 7 lipca 2014 r.**

#### **Opinia prawna**

**w sprawie zgodności z Konstytucją art. 11 i art. 13 ustawy o sporcie**

#### **1. Przedmiot opinii**

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej, zleconej przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP (na zamówienie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki – Podkomisji nadzwyczajnej do przygotowania projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie), są dwa problemy prawne, dotyczące:

- 1) *zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o sporcie, wprowadzającego wymóg uzyskania zaświadczenia o przynależności do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski do otrzymania zgody na utworzenie polskiego związku sportowego, oraz*
- 2) *zgodności z Konstytucją art. 13 ww. ustawy w kontekście polskich związków*

*sportowych, które nie mogą przedstawić zaświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 4.*

Jakkolwiek zlecenie opinii nie formułuje bezpośrednio zarzutu niezgodności unormowania ustawowego z Konstytucją ani nie wskazuje żadnego konstytucyjnego wzorca normatywnego, wstępne zapoznanie się z opiniowaną problematyką upoważnia autora opinii do przyjęcia hipotezy, że unormowanie ustawowe może rodzić wątpliwości natury konstytucyjnej, przede wszystkim na gruncie art. 2 i art. 7, art. 31 ust. 1, 2 i 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 12 i art. 58 oraz art. 68 ust. 5 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

Te właśnie przepisy Konstytucji będą stanowić zasadniczą płaszczyznę odniesienia niniejszej opinii.

## **2. Analiza problemu**

### **2.1. Unormowanie ustawowe**

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o *sporcie* (Dz.U. Nr 127, poz. 857, z późn. zm.), zgodnie z jej art. 1 określa zasady uprawiania i organizowania sportu. W Rozdziale 2 ustawy „Kluby sportowe i związki sportowe” unormowano m.in. formy działalności sportowej, a w Rozdziale 3 „Polski związek sportowy”. Generalne reguły ustawowe przewidują, iż polski związek sportowy (w dalszej treści opinii określane także jako „PZS”) może być utworzony w celu organizowania i prowadzenia współzawodnictwa w danym sporcie (art. 7 ust. 1), przy czym jego utworzenie jest możliwe przez związek sportowy i wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw kultury fizycznej (ust. 2), a w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do PZS stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – *Prawo o stowarzyszeniach* (ust. 3). Pomijając szczegółowe kwestie członkostwa i organów PZS (art. 8-10), należy przytoczyć unormowanie ustawowych warunków i trybu reglamentowanego tworzenia PZS.

Mianowicie, w świetle art. 11 ustawy, wniosek o wyrażenie zgody na utworzenie polskiego związku sportowego składa się do ministra właściwego do spraw kultury fizycznej (ust. 1), z dołączeniem przez wnioskodawcę: projektu statutu PZS, aktualnego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego wnioskodawcy; szczegółowego opisu sportu, w którym zamierza organizować i prowadzić współzawodnictwo wraz z dokładną informacją o warunkach jego uprawiania oraz

regułach i systemie współzawodnictwa w tym sporcie oraz – co stanowi przedmiot analizy niniejszej opinii – *zaświadczenia o przynależności do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski (ust. 2 pkt 1-4).*

Ustawa przewiduje dwie przesłanki odmowy przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej wyrażenia zgody na utworzenie PZS, mianowicie, jeżeli wnioskodawca nie przedłoży dokumentów, o których mowa w ust. 2, albo jeżeli postanowienia projektu statutu PZS są niezgodne z przepisami prawa, w szczególności naruszają wymagania określone w ustawie (art. 11 ust. 3).

Ustawa dopuszcza specyficzne odstępstwo od powyższych reguł, polegające na tym, iż właściwy minister może wyrazić zgodę na utworzenie polskiego związku sportowego w przypadku, gdy wniosek nie zawiera zaświadczenia o ww. przynależności (o której mowa w ust. 2 pkt 4), jeżeli wniosek ten dotyczy sportu osób niepełnosprawnych (ust. 6). Zarówno wyrażenie zgody, jak i odmowa wyrażenia zgody przez ministra na utworzenie polskiego związku sportowego następuje w drodze decyzji (art. 11 ust. 7).

Polski związek sportowy – jak należy wnioskować: po uprzednim wyrażeniu zgody przez ministra w ostatecznej decyzji, dołączanej do wniosku rejestrowego – podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego i z tą chwilą uzyskuje on osobowość prawną (art. 12 ust. 1-3).

Ustawa przyznaje polskiemu związkowi sportowemu swoisty monopol, tj. „wyłączne prawo” do: organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego o tytuł Mistrza Polski oraz o Puchar Polski w danym sporcie; ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek; powołania kadry narodowej oraz przygotowania jej do igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich, igrzysk głuchych, mistrzostw świata lub mistrzostw Europy oraz reprezentowania tego sportu w międzynarodowych organizacjach sportowych (art. 13 ust. 1 pkt 1-4). Regułą też stanowi, iż polskie związki sportowe, obok Polskiego Komitetu Olimpijskiego (PKOI) i Polskiego Komitetu Paraolimpijskiego (PKPol), umieszczają na stroju reprezentacji kraju (reprezentacji olimpijskiej bądź paraolimpijskiej) godło Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że odpowiednie przepisy międzynarodowej organizacji sportowej (MKOI lub MKPol) stanowią inaczej (ust. 2). Ponadto, polski związek sportowy, Polski

Komitet Olimpijski i Polski Komitet Paraolimpijski mają prawo wykorzystania do swoich celów gospodarczych przedmiotów będących odwzorowaniem, odpowiednio, stroju reprezentacji kraju, stroju reprezentacji olimpijskiej lub stroju reprezentacji paraolimpijskiej, w zakresie wyznaczonym przez przepisy PZS, bądź międzynarodowej organizacji sportowej działającej w danym sporcie, do której należy PZS, przez przepisy MKOI lub przepisy MKPOI (ust. 4).

Przytoczone wyżej unormowanie art. 13 ustawy, formułujące wyłączne uprawnienia wskazanych w tym przepisie podmiotów, stanowią drugi przedmiot niniejszej opinii.

Ustawa normuje także nadzór nad polskim związkiem sportowym (Rozdział 4), powierzony ministrowi właściwemu do spraw kultury fizycznej. Dla potrzeb opinii należy podkreślić jedynie, iż w ramach tego nadzoru minister może dokonywać kontroli polskiego związku sportowego na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej, pod względem zgodności z przepisami prawa oraz po-stanowieniami statutu (art. 16 ust. 3 pkt 2, 3 i 4). Kontrola ta dotyczy już fazy tworzenia PZS, gdyż minister zatwierdza w drodze decyzji statut oraz jego zmiany, przedstawiane niezwłocznie po ich uchwaleniu, przy czym minister odmawia ich zatwierdzenia w drodze decyzji, w przypadku stwierdzenia niezgodności ich postanowień z przepisami prawa (art. 21).

Przewidziane w ustawie (art.22) środki nadzorcze, w sytuacji gdy działalność władz polskiego związku sportowego narusza prawo lub postanowienia statutu, obejmują, w zależności od stopnia stwierdzonych nieprawidłowości: udzielenie władzom polskiego związku sportowego upomnienia i zażądanie od nich podjęcia działań mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem; wstrzymanie wykonania decyzji władz PZS i wezwanie ich do jej zmiany lub uchylenia w określonym terminie a także uchylenie takiej decyzji władz PZS w przypadku niespełnienia żądania jej zmiany lub uchylenia, a wreszcie środek ostateczny, w postaci wystąpienia do sądu rejestrowego z wnioskiem o zastosowanie przez sąd jednej z sankcji: zawieszenia w czynnościach władz polskiego związku sportowego, bądź rozwiązania takiego związku, jeżeli jego działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszanie prawa albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem. W przypadku

zawieszenia, sąd wyznacza kuratora, dla przeprowadzenia wyborów nowych władz polskiego związku sportowego (art. 23).

Z zakresem zleconej opinii w istotny sposób wiąże się postanowienie, zawarte w Rozdziale 12 ustawy „Przepisy przejściowe i końcowe”, zgodnie z którym polskie związki sportowe oraz podmioty o statusie polskiego związku sportowego stają się polskimi związkami sportowymi w rozumieniu niniejszej ustawy (art. 82 ust. 1), przy czym nałożono na nie następująco sformułowany obowiązek prawny: polskie związki sportowe a także osoby prawne będące ich członkami dostosują swoją działalność, w szczególności obowiązujące w nich statuty oraz regulaminy, do wymagań niniejszej ustawy w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy (ust. 2).

Ustawa weszła w życie po 3-miesięcznym *vacatio legis* (art. 94), tj. z dniem 16 października 2010 r., a zatem ww. okres dostosowawczy upłynął z dniem 16 października 2012 r.

## 2.2. Unormowanie poprzednie

Nowa ustawa o sporcie uchyliła (art. 93) dwie poprzednio obowiązujące regulacje: ustawę z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675, z późn. zm.), z wyjątkiem jednego przepisu (art. 43) oraz ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz.U. Nr 155, poz. 1298, z późn. zm.).

Obie te ustawy zawierały istotne, a przy tym odmienne unormowania dotyczące problemu stanowiącego przedmiot opinii. I tak, ustawa o sporcie kwalifikowanym, normując jego strukturę stanowiła, iż polskim związkiem sportowym jest związek sportowy, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej<sup>1</sup>, o zasięgu ogólnokrajowym, utworzony po uzyskaniu zgody

---

1        Odnośny przepis art. 8 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. z 1996 r. Nr 25, poz.113) stanowi: 1. Kluby sportowe, o których mowa w art. 6 ust. 2, w liczbie co najmniej trzech mogą zakładać związki klubów, zwane dalej „związkami sportowymi”. 2. Członkami wspierającymi związku sportowego mogą być również kluby, o których mowa w art. 6 ust. 3, oraz inne osoby prawne i jednostki organizacyjne, których celem jest działalność w zakresie kultury fizycznej. 3. Do stowarzyszeń kultury fizycznej i związków sportowych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy, o której mowa w art. 7 ust. 2, ze zmianami wynikającymi z niniejszej ustawy. Natomiast zgodnie z art. 6, podstawową jednostką organizacyjną realizującą cele i zadania w zakresie kultury fizycznej jest klub sportowy. Kluby sportowe, uczestniczące we współzawodnictwie sportowym, tworzone są w formie: stowarzyszeń i spółek akcyjnych, a kluby nieuczestniczące we współzawodnictwie sportowym, także w innych przewidzianych prawem formach organizacyjnych. Ustawa zawierała także – obecnie nieobowiązujące - unormowanie polskiego związku sportowego, o zasięgu ogólnokrajowym, działającego tylko w jednej dyscyplinie lub dziedzinie sportu, tworzonego za zezwoleniem Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (art. 10).

ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu. PZS mógł działać w formie stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń, jego członkiem mogły być kluby sportowe oraz związki sportowe działające w dyscyplinie sportu, w której funkcjonuje dany PZS a także inne osoby prawne i fizyczne (art. 7 ust.1-3).

Wśród wymaganych przez ustawę załączników do wniosku o wyrażenie zgody na utworzenie polskiego związku sportowego, składanego przez założycieli do właściwego ministra należało dołączyć m.in. informację o międzynarodowej organizacji danej dyscypliny sportu, systemie międzynarodowego współzawodnictwa sportowego oraz działających w tej dyscyplinie sportu międzynarodowych organizacjach sportowych oraz zaświadczenie potwierdzające przynależność związku sportowego do międzynarodowej organizacji sportowej, właściwej dla danej dyscypliny sportu, zrzeszającej krajowe organizacje sportowe z co najmniej 40 państw i z co najmniej 3 kontynentów, albo pisemne przyrzeczenie takiej międzynarodowej organizacji sportowej uzyskania przynależności do niej po utworzeniu polskiego związku sportowego (art. 8 ust. 2 pkt 5 i 6). Nieprzedłożenie wymaganych dokumentów lub niewykazanie spełnienia odnośnych warunków skutkowało odmową wyrażenia zgody na utworzenie polskiego związku sportowego, podobnie jak sytuacja, gdy w danej dyscyplinie sportu działał już polski związek sportowy (art. 8 ust. 3).

Pewnym dalszym ograniczeniem tworzenia i działania PZS było upoważnienie ustawowe ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu do określenia w drodze rozporządzenia wykazu dyscyplin sportu, w których mogą działać polskie związki sportowe, biorąc pod uwagę dane dotyczące zasięgu i potencjału rozwojowego danej dyscypliny sportu, a także stopnia jej zorganizowania (art. 10)<sup>2</sup>.

Zgodnie z przepisami przejściowymi ustawy, związki sportowe i polskie związki sportowe działające w dniu jej wejścia w życie stały się odpowiednio związkami sportowymi i polskimi związkami sportowymi w rozumieniu tej ustawy, przy czym zostały one zobowiązane by dostosować swoją działalność, w tym statuty

---

2 W uzasadnieniu projektu ustawy o sporcie (przyjętej w 2010 r.) podkreślono fakt, iż to nowa ustawa ma określić warunki konieczne do spełnienia przy ubieganiu się o wyrażenie zgody ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu na utworzenie polskiego związku sportowego. Dotychczas warunki te określane były przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 stycznia 2001 r. w sprawie wykazu dyscyplin i dziedzin sportu, w których mogą działać polskie związki sportowe, oraz szczegółowych warunków i trybu udzielania zezwoleń na tworzenie polskich związków sportowych (Dz.U. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.).

i regulaminy wewnętrzne, do wymogów ustawy nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie (art. 77 ust. 2 i 3).

### **2.3. Problemy natury faktycznej związane ze stosowaniem opiniowanych unormowań.**

Według wiedzy autora opinii, na podstawie informacji dostępnych w obiegu publicznym, po upływie wskazanego wyżej okresu dostosowawczego, w 2012 i 2013 r. Minister Sportu i Turystyki (a także Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego tego Ministerstwa) podjął w stosunku do kilkunastu polskich związków sportowych kroki prawne. Polegały one na wezwaniu ich władz do przekazania informacji o przynależności do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski, a następnie na wydaniu przez Ministra decyzji udzielających niektórym z tych związków upomnienia oraz żądających niezwłocznego podjęcia działań, mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem, tj. przedstawienia zaświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o sporcie. Kroki takie podjęto niezależnie od uprzedniego przedkładania Ministrowi przez poszczególne PZS odpowiednich zmian statutowych, zatwierdzanych przez kierownika resortu.

W sprawach tych władze odnośnych PZS wykorzystywały przysługujące środki prawne, polegające na wnioskowaniu do Ministra o ponowne rozpatrzenie sprawy (na zasadzie przepisów k.p.a.), a następnie, po utrzymaniu tych decyzji przez Ministra w mocy, na zaskarżaniu jego decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Na przestrzeni 2013 r. i 2014 r. zapadały wyroki, zarówno WSA w Warszawie, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego w tych sprawach, a także w sprawie nowotworzonych PZS, nie posiadających przynależności wymaganej w ustawie, przy czym dominowały rozstrzygnięcia sądowe o charakterze kasatoryjnym. Według wiedzy autora opinii, nie można stwierdzić, aby w przedmiotowych sprawach ukształtowała się jakaś linia orzecznicza, dotycząca opiniowanych przepisów ustawy o sporcie, dotychczas też nie wywołano postępowania o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny ich zgodności z Konstytucją.

W toku toczącego się obecnie postępowania w Sejmie nad przygotowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie, w dniu 25 września 2013 r. została powołana Podkomisja nadzwyczajna do przygotowania projektu ustawy o zmianie

ustawy o sporcie<sup>3</sup>. W jednej z wersji projektu (z 2 września 2013 r.) przewiduje się dodanie przepisu (art. 22a), na mocy którego PZS nie posiadające wymaganej przynależności do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski mają z mocy prawa stać się związkiem sportowym działającym w formie związku stowarzyszeń, po uprzedniej decyzji ministra właściwego do spraw kultury fizycznej. W kolejnej wersji (z 6 grudnia 2013 r.) przewidziano natomiast wyjątek od opisanego reguły przynależności, dotyczący PZS działającego w sporcie osób niepełnosprawnych (art. 12a ust.2).

Ze strony środowisk sportowych, w tym polskich związków sportowych reprezentujących dyscypliny nieolimpijskie, podnosi się zarzuty, iż realizacja opiniowanych unormowań „*oznacza realną groźbę faktycznej likwidacji wielu zasłużonych dla rozwoju sportu i kultury fizycznej organizacji, gdyż przyjęcie niespełnienia wymagań ustawowych oznacza brak możliwości organizacji i prowadzenia współzawodnictwa sportowego o tytuł Mistrza Polski oraz o Puchar Polski, ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych, powoływania kadry narodowej oraz przygotowywania jej do mistrzostw świata i mistrzostw Europy, reprezentowania sportu w międzynarodowych organizacjach sportowych i może spowodować spadek zainteresowania sportami nieolimpijskimi*”.

Podobne, negatywne prognozy, związane m.in. z ograniczeniem finansowania sportów nieolimpijskich, wynikają z danych Ministerstwa Sportu i Turystyki<sup>4</sup>.

#### **2.4. Uwagi dotyczące metodologii normatywnej**

Nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o sporcie, na podmiot ubiegający się o zgodę właściwego ministra na utworzenie polskiego związku sportowego został wprowadzony podwójny obowiązek prawny: po pierwsze, wymóg przynależności do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski – stanowiący logiczne *primum* kolejnej powinności; po drugie zaś,

---

3

Vide:<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=PODKOMST&NrKadencji=7&KodKom=KFS>

4 Por. *Informacja na temat funkcjonowania i planów na przyszłość polskich związków sportowych dyscyplin nieolimpijskich*, Warszawa, 23 lipca 2013 r.



obowiązek uzyskania i przedstawienia organowi koncesyjnemu zaświadczenia o tejże przynależności.

Drugi wymóg (obowiązek) ma charakter czysto techniczny oraz informacyjny, dotyczy bowiem kwalifikowanej, pisemnej formy urzędowego potwierdzenia wypełnienia wymogu pierwszego, o charakterze obowiązku materialno-prawnego.

Opiniujący – jeszcze przed dokonaniem oceny prawno-konstytucyjnej – zwraca w tym miejscu stanowczo uwagę na strukturalny błąd logiczny i prawny tego unormowania. Otóż ustawa wymaga rzeczy o tyle niemożliwej do spełnienia, że dany, nowotworzony polski związek sportowy jeszcze *de iure* nie istnieje na gruncie prawa polskiego, przed wydaniem zgody przez Ministra i przed rejestracją w KRS nie posiada osobowości prawnej ani możliwości działania – a już na tym etapie wymagane ustawą jest uzyskanie i wykazanie jego przynależności, czyli członkostwa w międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski.

Hipoteza odmienna nie wyjaśnia, jaki inny (niż nowotworzony polski związek sportowy) podmiot prawny miałby uzyskać i wykazać ową przynależność; w szczególności, ponieważ zgodnie z ustawą członkiem polskiego związku sportowego może być klub sportowy, związek sportowy oraz inna osoba prawna, której statut, umowa albo akt założycielski przewiduje prowadzenie działalności w danym sporcie (art. 8 ust. 1), nie wydaje się adekwatne ani możliwe odnoszenie do tych właśnie, jednostkowych i „parterowych” podmiotów sportowych wymogu członkostwa w międzynarodowej federacji sportowej.

Za kolejną bezsporną tezę należy zatem uznać to, iż ustawa formułuje wymóg prawny przynależności PZS do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski – którego spełnienie nie jest zależne od samego podmiotu zobowiązanego, ale jednocześnie od dwóch innych podmiotów, tj. właśnie od bliżej nieidentyfikowanej międzynarodowej federacji sportowej oraz Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego.

Przedstawiciele działających w Polsce PZS, zainteresowani w sprawie, podkreślają w związku z tym w wystąpieniach publicznych, że nie mają żadnego wpływu na to, czy MKOl uzna daną międzynarodową federację sportową za swego członka, toteż wymaganie od polskich związków sportowych niemożliwych do

spełnienia warunków jest niezgodne z fundamentalną zasadą prawa *impossibillum nulla obligatio est*.

Tę trafną ocenę należy jednak uzupełnić w ten sposób, że również ani polski ustawodawca, ani Minister Sportu i Turystyki – nie mają żadnego wpływu na takie decyzje MKOl. W związku z tym, na gruncie prawa polskiego nie istnieje i nie może istnieć żadna procedura, umożliwiająca wnioskodawcom rejestracji nowego polskiego związku sportowego wypełnienie analizowanego obowiązku prawnego.

W tym dopiero kontekście należy odnieść się do przepisu przejściowego art. 82 ust. 2 ustawy o sporcie, adresowanego do władz już istniejącego związku o tym statusie. Jeśli ustawowy nakaz, skierowany do polskich związków sportowych (a także osób prawnych będących ich członkami), dotyczący dostosowania swojej działalności, w szczególności obowiązujących w nich statutów oraz regulaminów do wymagań nowej ustawy, ma obejmować także wymóg prawny analizowanej tu przynależności (do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski), nasuwają się dwa wnioski. Po pierwsze, realnie ujmując odnośna powinność może dotyczyć tylko istniejących już polskich związków sportowych, ale przez to, po wtóre, ustawa kreowałaby w sposób ewidentny dwupłaszczyznowe zróżnicowanie związków sportowych: nowotworzonych i już istniejących oraz (mówiąc w uproszczeniu) reprezentujących dyscypliny sportów olimpijskich i nieolimpijskich.

Na marginesie wolno zauważyć, że analizowany wymóg *przynależności* literalnie ujmując nie mieści się w hipotezie normy, nakazującej dostosowania *działalności* PZS do wymagań nowej ustawy. Stanowi to kolejną wadę natury techniczno-legislacyjnej omawianego unormowania.

## **2.5. Wzorzec konstytucyjny – rekonstrukcja i ocena (z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)**

Analizowane unormowanie ustawy może być konfrontowane z kilkoma przepisami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., także o randze zasad ustrojowych (wskazanymi w pkt 1 opinii), przede wszystkim:

1) z ogólnymi zasadami państwa prawa i legalizmu – art. 2 i art. 7<sup>5</sup>,

---

5 Powołane przepisy Konstytucji stanowią, co następuje: *Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest*

- 2) z zasadą wolności oraz regułami subsydiarności i proporcjonalności ograniczeń praw podmiotowych - art. 31 ust. 1-3<sup>6</sup>, a także
- 3) z zasadą równości wobec prawa i niedyskryminacji – art. 32 ust. 1 i 2<sup>7</sup>,
- 4) z unormowaniem wolności asocjacji – art. 12 i art. 58<sup>8</sup> oraz
- 5) z unormowaniem obowiązków władz publicznych w sferze popierania rozwoju kultury fizycznej – art. 68 ust. 5 Konstytucji<sup>9</sup>.

Rzecz jasna, zakres normatywny wymienionych przepisów Konstytucji pozostaje w ścisłym wzajemnym powiązaniu, podobnie jak kwalifikacja w ich świetle ocenianych unormowań ustawowych. Jednak ze względu na przejrzystość wyводу, poniżej zostaną one przedstawione odrębnie.

#### **Ad 1)**

Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), której jądro stanowi zasada legalizmu (art. 7), znajduje szczególne zastosowanie w ramach każdego procesu prawotwórczego. Wypracowane przez Trybunał Konstytucyjny implikacje tej zasady, zbiorczo ujmowane jako tzw. reguły przyzwoitej legislacji, wynikające z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki<sup>10</sup>, obejmują obszerny katalog reguł

*demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.*

*6 Art. 31 ust. 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej. 2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*

*7 Art. 32 ust. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.*

*8 Art. 12. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Art. 58 ust. 1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. 2. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd. 3. Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami.*

*9 Art. 68 ust. 5. Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.*

<sup>10</sup> Poczynając od orzeczenia z 30 listopada 1988 r., sygn. K.1/88, OTK 1988/6 zasady te stanowią niewzruszony element orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego do chwili obecnej; szczegółowe omówienie zawiera praca: *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2013, ss. 278.

prawodawstwa. Stanowią je m.in.: ochrona praw słusznie nabytych, ochrona interesów w toku i ekspektatyw, zakaz retroaktywnego działania prawa karnego oraz innych przepisów prawa pogarszających sytuację prawną adresatów, wykluczenie bezpośredniego wprowadzania przepisów w życie, bez odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*), zakaz stanowienia ustaw epizodycznych, zasada określoności prawa, wymóg jasnego, spójnego i zrozumiałego prawa, zasada proporcjonalności, wykluczająca nadmierną ingerencję, czy zakaz ograniczania wolności i praw jednostki z innych względów, niż ważny interes społeczny lub indywidualny chroniony przez konstytucję. Na podkreślenie zasługuje walor pewności (określoności) prawa, czyli jego generalnego charakteru, jasności i jednoznaczności, w myśl klasycznej plemii *ubi ius incertum ibi ius nullum* (niepewna regulacja prawna nie jest żadnym prawem). Przepisy prawne niejasne i niejednoznaczne, sformułowane w sposób uniemożliwiający adresatom określenie swojej sytuacji prawnej i konsekwencji swego postępowania, podobnie jak przepisy o charakterze epizodycznym, podlegające częstym zmianom - godzą w zasadę państwa prawa<sup>11</sup>. Znaczenie pewności i stabilności prawa polega na tym, iż oznacza ona ochronę przed bezprawnymi działaniami innych podmiotów prawa, jak i zabezpieczenie przed arbitralnymi, samowolnymi działaniami organów państwa, rodzi zaufanie do prawa i stwarza możliwość przewidywania zachowania innych podmiotów prawa<sup>12</sup>.

Odnosząc powyższe generalne ustalenia do przedmiotu opinii, zdaniem opiniującego obowiązkowa przynależność polskich związków sportowych (nowotworzonych oraz istniejących) do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski – została unormowana w sposób wadliwy pod względem formalno-prawnym (vide: pkt 2.4. opinii) i merytorycznym.

Analizowane przepisy nie tylko zawierają wykazane *contradictio in adiecto*, wymagając od nieistniejącego jeszcze prawnie PZS nabycia i wykazania statusu członka organizacji o zasięgu międzynarodowym (międzynarodowej federacji sportowej), ale też nakładają obowiązek prawny, którego wykonanie zależy od przesłanek nieuregulowanych prawnie ani na gruncie ustawy o sporcie, ani w ogóle

---

11 M.in. wyroki TK: z 20 grudnia 1999 r. K 4/99, OTK ZU 1999/7/165, z 11 stycznia 2000 roku, K 7/99, OTK ZU 2000/1/2, z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU 2007/9A/103, z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, OTK ZU 2010/8A/74.

12 Por. m.in. wyroki: z 28 stycznia 2003 r., SK 37/01, OTK ZU 2003/1A/3; z 29 czerwca 2005 r., SK 34/04, OTK ZU 2005/6A/69; z 17 maja 2006, K 33/05, OTK ZU 2006/5A/57.

w prawie krajowym, co narusza ogóle reguły stanowienia prawa (*ad impossibilia nemo obligatur*). Takie *implicite* zawarte w ustawie odesłanie pozasystemowe, do reguł prawnych i faktycznych zawartych poza polskim systemem powszechnie obowiązujących źródeł prawa (art. 87 i nast. Konstytucji) – rodzi istotne zastrzeżenia w świetle reguł legislacji, wynikających z zasady państwa prawnego i legalizmu władz publicznych.

Nie bez znaczenia jest fakt, iż niektóre spośród istniejących polskich związków sportowych spełniały wymogi prawne, niezbędne dla uzyskania i posiadania tego statusu, przewidziane w poprzednim stanie prawnym<sup>13</sup>, a nie spełniają odmiennie unormowanych w obecnej ustawie. W konkretnych przypadkach, możliwe zatem wydaje się uznanie, iż dany PZS, działający realnie i z pożytkiem dla jakiejś dyscypliny sportu nieolimpijskiego, a także jego członkowie i wreszcie zrzeszeni zawodnicy – zostali pozbawieni praw słusznie nabytych. Prawa te obejmują znaczne *spectrum* uprawnień, posiadanych poprzednio i przyznanych obecnie obowiązującą ustawą (art. 13 ustawy z 2010 r. – vide: pkt 2.1. opinii) na zasadach wyłączności polskiemu związkowi sportowemu.

## **Ad 2)**

Wolność człowieka, bez względu na jej szczegółowy przedmiot, stanowi fundamentalny atrybut ludzkiej egzystencji, polegający na możliwości swobodnego rozporządzania sobą przez człowieka, wyboru celów i realizowania wartości oraz kierowania swoim postępowaniem. W ujęciu Konstytucji RP wolność to naturalna, akceptowana przez państwo prawa i podlegająca ochronie sfera swobodnie podejmowanych zachowań człowieka, normowanych prawnie przez tworzenie pozytywnych warunków ich realizacji oraz ustanawianie w ramach dopuszczalnych ingerencji prawnych władzy publicznej granic, czyli zakresu korzystania z uprawnień wolnościowych. Konstytucja zawiera generalną zasadę ochrony wolności: wolność człowieka podlega ochronie prawnej – art. 31 ust. 1 oraz negatywną definicję wolności: nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje - art.31 ust.2, normuje też rozliczne pozytywne aspekty pozytywnej

---

13 Tj. zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy z 2005 r. o sporcie kwalifikowanym przynależność związku sportowego do międzynarodowej organizacji sportowej, właściwej dla danej dyscypliny sportu, zrzeszającej krajowe organizacje sportowe z co najmniej 40 państw i z co najmniej 3 kontynentów, albo – na etapie poprzedzającym rejestrację – logicznie unormowane pisemne przyrzeczenie takiej międzynarodowej organizacji sportowej uzyskania przynależności do niej po utworzeniu polskiego związku sportowego.

„wolności-do” w szczegółowych kategoriach statusu prawnego jednostki.

Konstytucja nie ujmuje żadnego prawa podmiotowego, w tym wolności zrzeszania się, w sposób bezwzględny, przeciwnie: każde prawo i wolność może podlegać ograniczeniom, jednak z zachowaniem reguł konstytucyjnych. Trybunał podkreśla konsekwentnie, że wszelkie ograniczenia wolności i praw muszą respektować standardy art. 31 ust. 3 Konstytucji, normującego generalne reguły limitowania zakresu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Dopuszczalne ograniczenia muszą być obiektywnie uzasadnione w warunkach państwa demokratycznego oraz konieczne, tzn. proporcjonalne do rangi dóbr chronionych i adekwatne względem zamierzonego efektu. Konstytucja wyklucza nadmierną ingerencję i dopuszcza jedynie ograniczenia w zakresie minimalnie koniecznym, gdy ustawodawca w sposób uzasadniony uzna, że konkretna ingerencja w sferę praw podmiotowych jest jedynym sposobem rozwiązania kolizji wartości i efektywnej ochrony wartości traktowanej jako nadrzędna, bez naruszenia istoty danego uprawnienia<sup>14</sup>. Konstytucyjny katalog tych wartości podlegających ochronie kosztem uprawnień jednostki jest zamknięty i obejmuje wyłącznie ochronę bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób.

Zdaniem opiniującego, unormowanie ustawy ustanawiające obowiązek przynależności polskich związków sportowych (nowotworzonych oraz istniejących) do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski – stanowi istotną ingerencję w sferę wolności asocjacji w obszarze działalności sportowej. Nie sposób jednak przekonywająco wskazać i uzasadnić, ochronie jakich wartości konstytucyjnych miałoby służyć to unormowanie.

Zważywszy ustawowe określenie kompetencji PZS (art. 13 ust. 1)<sup>15</sup> najbliższą wartość uzasadniającą reglamentację prawną PZS stanowić może ochrona porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób.

---

<sup>14</sup> Oznacza to sytuację podobną do przyjętej na gruncie prawa karnego materialnego instytucji kontratypu stanu wyższej konieczności. Por. m.in. wyroki TK: z 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU 2000/5/142, z 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07, OTK ZU 2008/5A/77 oraz z 30 września 2008 r. sygn. K 44/07, OTK ZU 2008/7A/126; z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU 2009/7A/110.

<sup>15</sup> W poprzednim stanie prawnym obowiązywała swoista negatywna reguła kompetencyjna, zgodnie z którą polski związek sportowy miał wyłączne prawo do podejmowania decyzji we wszystkich sprawach dotyczących danej dyscypliny sportu, niezastrzeżonych w ustawie dla organów administracji rządowej lub innych podmiotów - art. 12 ust. 2 ustawy o sporcie kwalifikowanym.

I w takiej perspektywie nie wydaje się jednak możliwe wykazanie, że analizowana powinnośc stanowi adekwatny środek dla realizacji zamierzonego przez ustawodawcę ładu w dziedzinie działalności sportowej. Równie dobrze celowi temu mogła służyć poprzednio obowiązująca przesłanka prawna, a nawet wyobrażalne jest stworzenie mechanizmu wyłącznie krajowego, pozwalającego uznać dany podmiot, związek sportowy, za posiadający odpowiedni zasięg organizacyjny i personalny oraz cechę reprezentatywności, pozwalające na przyznanie mu statusu polskiego związku sportowego. „Polskiego” w dwu wymiarach: zasięgu terytorialnego, czyli ogólnokrajowego (ogólnopolskiego) oraz na forach zewnętrznych, jako podmiotu reprezentatywnego dla ogółu polskich sportowców, uprawiających daną dyscyplinę sportu, olimpijskiego lub nie.

Z tych względów, zdaniem opiniującego, analizowana regulacja stanowi nadmierną ingerencję, nieadekwatną i nie legitymowaną żadnym interesem konstytucyjnym, zasługującym na ochronę za pomocą takich właśnie unormowań prawnych.

### **Ad 3)**

W swym dorobku orzecznictwem Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż art. 32 Konstytucji stanowi całość normatywną: ust. 1 statuuje zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej, a ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia, tj. w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym oraz określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty<sup>16</sup>. Pomiędzy zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji zachodzi tego rodzaju ścisły związek, iż zakaz dyskryminacji jest traktowany jako negatywna strona zasady równości<sup>17</sup>. Zasada równości nie oznacza, oczywiście, bezwzględnego egalitaryzmu, gdyż Konstytucja dopuszcza *implicite* różnicowanie sytuacji prawnej podobnych podmiotów, jednak pod określonymi warunkami: dyferencjacja taka zawsze musi być uzasadniona i usprawiedliwiona. Wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteria podkreślają, iż wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania

---

16 Por. wyrok TK z 23 października 2001 r., K 22/01, OTK ZU 2001/7/215 oraz z 23 czerwca 2009, sygn. K 54/07, OTK ZU 2009/6A/86.

17 Wyrok TK z 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK ZU 2002/3A/31.

podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach, które muszą być relewantne, tj. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, służyć ich realizacji i mieć racjonalne uzasadnienie. Nadto, powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów musi pozostawać we właściwej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Wreszcie, odmienne potraktowanie podmiotów powinno być związane z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej<sup>18</sup>. Jednocześnie w art.32 ust. 2 Konstytucja akcent położono na aspekt negatywny, zakazując dyskryminacji, rozumianej jako zróżnicowane traktowanie osób znajdujących się w obiektywnie analogicznej bądź takiej samej sytuacji, kiedy ich odmienne traktowanie nie ma żadnej racjonalnej, obiektywnie usprawiedliwionej podstawy. Zdaniem Trybunału, dyskryminacja zachodzi w sytuacji, gdy wprowadzone zróżnicowanie ma charakter arbitralny, nieproporcjonalny i nieuzasadniony<sup>19</sup>. Ten aspekt równości ma charakter bezwzględny i nie doznaje żadnych ograniczeń, np. przez wskazanie konkretnych kryteriów, które nie mogą stanowić przesłanek dyskryminującego zróżnicowania.

W kontekście powyższych ustaleń, analizowane unormowanie ustawowe może budzić poważne wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady egalitaryzmu, a nawet być wprost zakwalifikowane jako przejaw niesprawiedliwego zróżnicowania oraz dyskryminującego traktowania polskich sportowców i ich związków.

Arbitralnie przyjęte przez ustawodawcę kryteria odnoszą się do dwóch okoliczności: po pierwsze, charakteru danej dyscypliny sportu: olimpijska – nieolimpijska; po drugie, do niezależnego od zainteresowanych podmiotów polskich, swobodnego (aprobowanego lub nie) uznania ze strony Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego, wyrażanego w stosunku do określonych międzynarodowych federacji sportowych.

Nawet bez wnikliwych ustaleń i analiz faktycznych nie można przy tym stwierdzić, że każda dyscyplina sportowa, zaliczana do ewoluującej przecież

---

18 M.in. w wyrokach: z 23 czerwca 1999 r. sygn. K.30/98 oraz z 6 lipca 1999 r., sygn. P.2/99; OTK ZU 1999/5/101 i 103, z 19 lutego 2001 r., SK 14/00, OTK ZU 2001/2/31 i z 23 czerwca 2009, sygn. K 54/07, OTK ZU 2009/6A/86.

19 M.in. wyrokami: z 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK ZU 1998/2/12; z 30 września 2008 r. K 44/07, OTK ZU 2008/7A/126.



kategorii „olimpijskiej”, ma wyższą wartość dla kultury fizycznej i większą doniosłość społeczną od wszystkich dyscyplin „nieolimpijskich”, obejmujących łącznie aż 33 kategorie sportowe<sup>20</sup>. Odmienne założenie, stanowiące zapewne przesłankę unormowania ustawowego, nie znajduje żadnych usprawiedliwionych podstaw.

Z tych względów, opiniowane unormowanie nie może być uznane za zgodne z art. 32 Konstytucji RP.

#### **Ad 4)**

Wolność zrzeszania się stanowi jedną z kategorii wolności pozytywnych (wolność-do), przy czym ustrojodawca wyeksponował ją pośród zasad ustroju Rzeczypospolitej (art. 12), a następnie unormował bliżej w Rozdziale II Konstytucji (art. 58 i 59). Rzecz jasna, wolność ta jest przewidziana w granicach legalnych, zakazane bowiem są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne Konstytucją lub ustawą (vide art. 13), czego egzekwowanie należy do wyłącznej kognicji sądu, natomiast określenie rodzajów zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, trybu rejestracji oraz form nadzoru nad tymi zrzeszeniami, stanowi materię ustawową<sup>21</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślane są fundamentalne atrybuty wolności zrzeszania się, w tym swoboda dokonywania wyboru formy prawno-organizacyjnej w zależności od celów, jakie zamierzają realizować członkowie danego zrzeszenia, czy element negatywny, który wiąże się z koniecznością poszanowania wolności każdego do pozostawania poza istniejącymi strukturami zbiorowymi<sup>22</sup>, a także zasadniczy wymiar wolność zrzeszania, stanowiącej wyraz funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, które dzięki możliwości samodzielnego tworzenia zrzeszeń zachowuje pewną niezależność od państwa<sup>23</sup> - co ma bezpośrednie odniesienie do opiniowanego problemu. Trybunał dokonywał także ocen pewnych rozwiązań ustawowych, przewidujących obligatoryjną przynależność organizacyjną określonych podmiotów, jednak w perspektywie zasad wolności działalności gospodarczej, a nie wolności zrzeszania

---

20 W tym tak znamienite i zasłużone dla promocji polskiego sportu i Państwa Polskiego w świecie, jak sporty lotnicze, alpinizm, sport motorowodny, wędkarstwo, taniec sportowy, sztuki walk: karate tradycyjne oraz fudokan, taekwon-do, ju-jitsu, kendo, ale też: brydż sportowy, szachy i warcaby – dane z „Informacji” MSiT powołanej w przypisie 4.

21 Por. ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – *Prawo o stowarzyszeniach* (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

22 Por. wyrok z 11 lipca 2012 r. sygn. K 8/10, OTK ZU 2012 r. nr 7A poz. 78.

23 Por. wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU 2002 r. nr 2A, poz. 18.

się. Przy tym sam profil działalności danych podmiotów (charakter prowadzonej działalności) nie może jednoznacznie przesądzać o danej kwalifikacji, „istotą zrzeszania się jest bowiem wspólne rozwijanie różnych aspektów obywatelskiej aktywności, nie tylko politycznej, ale także kulturalnej czy gospodarczej”.<sup>24</sup>

Ostatecznie można podzielić pogląd, iż „w prawie polskim sytuacja jest jasna – wszystkie zrzeszenia, których wolność jest gwarantowana w art. 58 [Konstytucji] działają na zasadzie pełnej dobrowolności ich członków: tworzenia i rozwiązywania zrzeszeń, przystępowania i występowania z nich. Natomiast przymusowe ze swej natury – jako wypełniające funkcje władzy publicznej – organizacje samorządowe działają poza zakresem gwarancji, jakie dla wolności zrzeszania się ustanawia art. 58”<sup>25</sup>.

Analizowane przepisy ustawowe, jak to zostało wykazane we wcześniejszym miejscu opinii (pkt 2.1 i 2.4) w sposób jednoznaczny nakładają obowiązek przynależności nowotworzonych oraz istniejących już Polskich Związków Sportowych do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski.

Oczywiście, nie jest to obowiązek „absolutny” w tym sensie, że zarówno nowotworzony, jak i już istniejący PZS „może” faktycznie nie spełnić tego wymogu ustawowego, jednak za cenę odmowy zgody na utworzenie oraz rejestracji, bądź utraty egzystencji, czyli rozwiązania przez sąd na wniosek właściwego ministra jako organu nadzorczego (art. 22 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 23 pkt 2 ustawy o sporcie).

Zdaniem opiniującego, omawiane unormowanie ustawowe oznacza zatem bezzasadne oraz drastyczne naruszenie wolności asocjacji, poręczonej przez Konstytucję Rzeczypospolitej.

#### **Ad 5)**

Ostatni ze wskazanych wzorców, zawarty w art. 68 ust. 5 Konstytucji, ma charakter tzw. normy programowej, uznawanej też w doktrynie i judykaturze za tzw. „prawo bezroszczeniowe”. Nie oznacza to jednak, iż przepis ten nie może stanowić podstawy dla oceny konstytucyjności regulacji ustawowej. Jakkolwiek bowiem trudny do wyegzekwowania wydaje się wymóg konstytucyjny, aby władze publiczne popierały rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży, jego

---

<sup>24</sup> Por. wyrok z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU 2012 r. nr 1A, poz. 4.

<sup>25</sup> Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 58*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, tom 4, Warszawa 2005, t. 17, s.19.

pierwszym adresatem pozostaje niewątpliwie Parlament.

W tej perspektywie, ocena analizowanego unormowania nie może abstrahować od faktycznych skutków społecznych regulacji. W toku wspomnianego postępowania przedlegislacyjnego dotyczącego projektu nowelizacji ustawy o sporcie, ze strony zainteresowanych i zorientowanych podmiotów działających w sporcie przedstawiono argumenty, m.in. wskazujące, że obowiązująca ustawa (oraz projekt jej nowelizacji) dotyczą 16 istniejących obecnie nieolimpijskich Polskich Związków Sportowych, które z niezależnych od siebie przyczyn nie mogą przedstawić zaświadczenia o przynależności do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski. Podniesiono także, iż przewidywane przekształcenie (dodajmy: albo likwidacja) tych niespełniających wymogu przynależności związków (PZS) w związki stowarzyszeń, miałoby negatywny wpływ na uprawianie i organizowania kultury fizycznej, gdyż byłoby jednoznaczne z wykluczeniem społecznym i ograniczeniem praw słusznie nabytych znaczącej grupy społecznej, liczącej ponad 400.000 osób zrzeszonych w istniejących związkach i czynnie uprawiających odnośne dyscypliny sportu.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż wykluczenie z grona Polskich Związków Sportowych dotychczas istniejących związków, które spełniały wysokie wymagania uprzednio obowiązującej ustawy o *sporcie kwalifikowanym*, w praktyce oznaczać musi pozbawienie tej grupy sportów wsparcia przez samorządy lokalne, mimo, że nie ma to formalnych podstaw na gruncie przepisów ustawy. W konsekwencji spowoduje znaczne zahamowanie rozwoju nieolimpijskich dyscyplin sportowych, co znajduje pewne potwierdzenie w fakcie, że już obecnie niektóre jednostki samorządu terytorialnego praktycznie wykluczyły sporty nieolimpijskie z finansowania ze środków pozostających w dyspozycji tych jednostek.

Jeśli przyjąć, że powyższe oceny i prognozy są miarodajne – czego opiniujący ze zrozumiałych względów nie może poddać żadnej weryfikacji, a co jest bezwzględny wymogiem projektodawców ustawy, w ramach solidnej oceny skutków regulacji – uprawniona staje się ocena, iż opiniowane unormowanie nie służy popieraniu rozwoju kultury fizycznej, a wprost przeciwnie: prowadzi do jego zahamowania.

Nie stanowi zatem realizacji normy wynikającej z art. 68 ust. 5 Konstytucji.

### 3. Wnioski

W konkluzji przedstawionych rozważań i analiz, za uzasadnione uważam następujące wnioski:

Opiniowane unormowanie art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, wprowadzające wymóg uzyskania zaświadczenia o przynależności do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski, co stanowi warunek uzyskania zgody właściwego Ministra na utworzenie (i rejestrację sądową) polskiego związku sportowego, odnoszony – na zasadzie art. 82 ust. 2 ustawy – do już istniejących polskich związków sportowych, przy jednoczesnym unormowaniu w art. 13 ustawy wyłącznych uprawnień polskich związków sportowych:

jest wieloaspektowo niezgodne z zasadami i przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, mianowicie:

1) z art. 2 i art. 7 Konstytucji – stanowiąc regulację wadliwą legislacyjnie:  
a) w odniesieniu do nowotworzonych polskich związków sportowych – poprzez nałożenie na nieistniejący jeszcze prawnie podmiot obowiązku uzyskania i wykazania statusu członka międzynarodowej federacji sportowej, którego wykonanie nie zależy od woli zainteresowanego podmiotu, ani nie jest uregulowane w prawie polskim;  
b) w odniesieniu do istniejących polskich związków sportowych ponadto także z powodu ewidentnego pozbawienia ich praw słusznie nabytych, przyznanych na zasadzie wyłączności w poprzednim stanie prawnym i potwierdzonych przez art. 13 ustawy o sporcie;

2) z art. 31 ust. 1-3 Konstytucji – stanowiąc nadmierną ingerencję w sferę wolności zrzeszania się polskich związków sportowych, nieadekwatną i nielegitymowaną żadnym interesem, zasługującym na ochronę konstytucyjną, przy czym skuteczne zapewnienie pożądanej reprezentatywności danego związku jest możliwe do osiągnięcia za pomocą innych środków prawnych, bez odwoływania się do decyzji podmiotów zewnętrznych (międzynarodowych federacji sportowych oraz Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego);

3) z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji – prowadząc do niesprawiedliwego zróżnicowania sytuacji prawnej oraz dyskryminującego faktycznego traktowania polskich sportowców i ich związków, na podstawie arbitralnych kryteriów i nierелеwantnych prawnie cech, niezależnych od zainteresowanych podmiotów, a dotyczących kwalifikacji

olimpijskiego (bądź nie) charakteru danej dyscypliny sportu oraz uznania międzynarodowych federacji sportowych przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski, niezależnego od jakichkolwiek podmiotów polskich, w tym zainteresowanych związków sportowych i organów władzy publicznej;

4) z art. 12 i art. 58 Konstytucji – przez nieuzasadnione ograniczenie wolności zrzeszania się i nałożenie w jej miejsce obowiązku przynależności do międzynarodowych federacji sportowych uznanych przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski, pod rygorem obligatoryjnych i niewspółmiernych sankcji prawnych w postaci wykluczenia możliwości utworzenia, bądź delegalizacji i likwidacji polskiego związku sportowego;

5) z art. 68 ust. 5 Konstytucji – poprzez sprzeczne z wymogiem popierania rozwoju kultury fizycznej ograniczenie praw podmiotowych i wykluczenie społecznie znaczącej grupy osób zrzeszonych w istniejących polskich związkach sportowych, czynnie uprawiających nieolimpijskie dyscypliny sportu.

Jednocześnie opiniujący zastrzega, że sformułowane w niniejszej opinii ustalenia i oceny mają charakter autorski, zaś jedyną drogę prawną dla wywołania autorytatywnego rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności z Konstytucją opiniowanych przepisów ustawowych stanowi zainicjowanie przez uprawniony podmiot postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie kontroli konstytucyjności norm w trybie następczym, za pomocą jednego z trzech możliwych środków prawnych: wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją, pytania prawnego sądu albo skargi konstytucyjnej (art.191 ust.1 i art.193 w zw. z art.188 pkt 1 i pkt 5 w zw. z art. 79 ust. 1 Konstytucji).

Niezależnie od tego, możliwe jest też usunięcie wątpliwości i zastrzeżeń dotyczących opiniowanych przepisów poprzez ich odpowiednią nowelizację, do czego wyłącznie uprawniony pozostaje P.T. Parlament. Opiniujący z pełnym przekonaniem rekomenduje takie właśnie rozwiązanie.