

Paweł Kościelny

Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów¹

Legal opinion on concerning the Council of Ministers' Bill on Modification of the Act on Sport and the Act on Disclosure of Information about Documents of State Security Authorities of 1944–1990 and their Content (Sejm Paper no. 1410) (WAL-565/17): The Bill aims at, inter alia, improvement of transparency in terms of organisation of Polish sport associations and prevention of conflict of interests by putting additional limitations on members of sport unions' management boards. Furthermore the definition of sport should include intellectual activities whose goal is to achieve a sport result. According to the author of the opinion the latter solution is too vague and may lead to broadening the definition of sport in an uncontrolled manner, encompassing a wider selection of human activities than the sponsor of the bill aimed to do. Moreover, the Council's project classifies members of sport unions' management boards as public servants what stays in contradiction to the jurisprudence of the Constitutional Tribunal. The changes of provisions proposed in the bill require a deeper analysis and clarifying.

Keywords: lustration | Bill | sport

Słowa kluczowe: lustracja | projekt ustawy | sport

Ekspert ds. legislacji BAS; pawel.koscielny@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o sporcie oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (druk sejmowy nr 1410/VIII kad.; dalej: projekt).

¹ Opinia sporządzona 27 kwietnia 2017 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki (druk sejmowy nr 1410/VIII kad.); BAS-WAL-565/17.

Zakładanym celem projektu jest m.in. zwiększenie przejrzystości działania polskich związków sportowych i zapobieganie konfliktom interesów przez wprowadzenie dodatkowych ograniczeń dotyczących członków zarządów polskich związków sportowych; wprowadzenie zakazu sprawowania funkcji członka zarządu polskiego związku sportowego przez byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa PRL; rozszerzenia definicji sportu o aktywność intelektualną, której celem jest osiąganie wyniku sportowego; wprowadzenie możliwości przyznawania stypendium sportowego w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Uwagi do projektowanych przepisów

Poniżej przedstawiono jedynie wątpliwości albo uwagi krytyczn.

Artykuł 1 pkt 1 projektu (dotyczy dodania ust. 1a w art. 2 ustawy z 25 czerwca 2010 r. o sporcie)²

W projekcie przewiduje się zmianę dotychczasowej definicji sportu, przez dodanie przepisu wskazującego, że: *za sport uważa się również współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego*. Proponowane brzmienie jest nieprecyzyjne i może prowadzić do uznania za sport szerszego, niż zakłada projektodawca zbioru aktywności człowieka.

W uzasadnieniu do projektu wskazano, że intencją projektodawcy było jednoznaczne przesądzenie, że sportem jest m.in. gra w szachy, warcaby czy brydża sportowego, a także *sporty elektroniczne (e-sport)*. Według proponowanej definicji, aby dana aktywność mogła być uznana za sport, muszą wystąpić trzy elementy. Po pierwsze – musi mieć miejsce współzawodnictwo. Po drugie – współzawodnictwo to musi być oparte na aktywności intelektualnej. Po trzecie – celem współzawodnictwa musi być dążenie do osiągnięcia wyniku sportowego. Określenie *współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej* ma bardzo szeroki zakres, przez co obejmuje nie tylko grę w szachy czy brydża sportowego, ale również różnego rodzaju gry planszowe, grę w kółko i krzyżyk, tzw. grę w kropki, a nawet tzw. slam poetycki³. Elementem zawężającym możliwość uznania danej aktywności za sport jest więc warunek dążenia do osiągnięcia wyniku sportowego. O *osiąganiu wyników sportowych* jest mowa w już obecnie obowiązującym art. 2 ust. 1 u.s., definiującym czym jest sport. W komentarzu do tego przepisu wskazuje się, że jest to błąd logiczny (*idem per*

² Dz.U. 2016, poz. 176, ze zm.; dalej: u.s.

³ Pojęciem tym określa się publiczną rywalizację poetów performerów, najczęściej amatorów.

idem, to samo przez to samo) w definicji przyjętej przez ustawodawcę – pojęcie sportu tłumaczone jest m.in. *przy pomocy pokrewnego i równie nieokreślonego co do treści pojęcia wyników sportowych*⁴. Ta sama uwaga odnosi się do projektowanej definicji. Podsumowując, wprowadzenie projektowanego uzupełnienia definicji sportu pozwoli osiągnąć oczekiwany przez projektodawcę skutek w postaci jednoznacznego zakwalifikowania jako sport powszechnie uznawanych dyscyplin sportu, w których rywalizacja podejmowana jest wyłącznie na płaszczyźnie intelektualnej, jak np. sportów w postaci brydża sportowego lub szachów. Wydaje się jednak, że projektowane brzmienie może jednocześnie prowadzić do uznania za sport szerszego niż zakłada projektodawca zbioru aktywności człowieka. Warto zatem rozważyć modyfikację projektowanego przepisu, w celu jego doprecyzowania.

Ponadto wydaje się, że należałoby przeprowadzić dodatkową analizę konsekwencji wprowadzenia proponowanego rozszerzenia definicji sportu dla promowania uprawiania sportu (aktywności fizycznej) wśród dzieci i młodzieży. W uzasadnieniu do projektu wprost wskazuje się, że nowa definicja sportu obejmie *sporty elektroniczne (e-sport)*. W uzasadnieniu tym stwierdzono co prawda, że planowana zmiana definicji sportu: *nie jest (...) zaprzeczeniem walki z postępującą otyłością społeczeństwa, w szczególności dzieci i młodzieży*. Takie lakoniczne stwierdzenie, po którym nie nastąpiła szersza analiza problemu, wydaje się jednak niewystarczające.

Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 9 sierpnia 2011 r. w sprawie dopuszczalnych form realizacji obowiązkowych zajęć wychowania fizycznego (Dz.U. nr 175, poz. 1042), wydanego na podstawie art. 13a ust. 3 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2016, poz. 1943, ze zm.), obowiązkowe zajęcia wychowania fizycznego dla uczniów klas IV–VI szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych są realizowane w formie:

- 1) *zajęć klasowo-lekcyjnych;*
- 2) *zajęć do wyboru przez uczniów: zajęć sportowych, zajęć sprawnościowo-zdrowotnych, zajęć tanecznych lub aktywnej turystyki.*

Projektowane rozszerzenie definicji sportu może skutkować nową interpretacją pojęcia zajęcia sportowe, co prowadziłyby do możliwości wyboru przez uczniów zajęć polegających wyłącznie na aktywności intelektualnej. Wydaje się, że w toku dalszych prac nad projektem wskazane byłoby dodatkowe przeanalizowanie konieczności dostosowania projektowanych i obowiązujących przepisów, aby uniknąć ewentualnego negatywnego wpływu zmiany definicji sportu na promowanie uprawiania sportu (aktywności fizycznej) wśród dzieci i młodzieży. Wydaje się, że w kontekście takiej analizy można by rozważyć

⁴ M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, LEX 2011, komentarz do art. 2, pkt 4.

wprowadzenie do ustawy o sporcie odrębnych kategorii, nazwanych np. sport intelektualny i sport elektroniczny, zamiast zrównywania tych rodzajów sportu ze sportem w dzisiejszym rozumieniu ustawy.

Artykuł 1 pkt 2 lit. a projektu (dotyczy zmiany art. 9 ust. 3 pkt 2a u.s.)

Po wejściu w życie ustawy o sporcie przepis jej art. 9 ust. 3 w pierwotnym brzmieniu, określający m.in. zakaz łączenia mandatu we władzach polskiego związku sportowego (PZS) z prowadzeniem działalności gospodarczej związanej z realizacją przez ten związek jego zadań statutowych (pkt 2 w tym ustępie), był nowelizowany w celu doprecyzowania i zwiększenia skuteczności tego zakazu (wylimowania możliwości jego obejścia). W efekcie wprowadzono obowiązujący obecnie dodatkowy zakaz, zgodnie z którym członek zarządu polskiego związku sportowego: *nie może posiadać w spółkach prawa handlowego prowadzących działalność gospodarczą związaną z realizacją przez ten związek jego zadań statutowych więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek* (pkt 2a w tym ustępie). Analizowany w niniejszej opinii projekt zakłada zaostrzenie wyżej wymienionego zakazu. Przewiduje rezygnację z limitu *ponad 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego* i wprowadzenie zakazu posiadania jakiegokolwiek liczby akcji lub udziałów w takich spółkach. W uzasadnieniu do projektu, w odniesieniu do tej zmiany, ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że w obecnym brzmieniu zakaz *nie jest wystarczający* oraz do odniesienia do kilku projektowanych zmian zbiorczego stwierdzenia, że: *wykluczenie zjawisk korupcji w sporcie wymaga dalszego ograniczenia powiązań kapitałowych, organizacyjnych i personalnych z członkami organów związkowych*. Jednocześnie przytoczono fragment uzasadnienia do pierwotnego projektu ustawy o sporcie, w którym uzasadniano wprowadzenie zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej. Takie uzasadnienie zaostrzenia obowiązującego zakazu należy uznać za niewyczerpujące. W kontekście tego zakazu nietrafne jest odwoływanie się do uzasadnienia pierwotnego projektu ustawy o sporcie, gdyż w nim była mowa o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast wprowadzany zakaz nie dotyczy prowadzenia działalności gospodarczej (nabycie przez daną osobę akcji spółki nie oznacza, że prowadzi ona działalność gospodarczą), lecz ograniczenia prawa zrzeszania się. Wprowadzając projektowany zakaz, ustawodawca w większym stopniu niż dotychczas ingerowałby w wolność zrzeszania się – którą zgodnie z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia się każdemu – osób posiadających akcje lub udziały w opisanych spółkach.

Ingerencja ustawodawcza w prawa i wolności konstytucyjne musi spełniać kryteria proporcjonalności wyznaczone w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności). Ingerencja taka będzie uznana za dopuszczalną tyl-

ko wówczas, gdy dana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności); jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); a jej efekty są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na jednostkę (zasada proporcjonalności *sensu stricto*). Jednocześnie ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanawiane tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia lub moralności publicznej, wolności i praw innych osób). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: *przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie” z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w danym stanie faktycznym, z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania środków prawnych skutecznych (rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów), ale tylko tych niezbędnych (chroniących określone wartości w sposób bądź w stopniu nieosiągalnym przy zastosowaniu innych środków). Owa niezbędność oznacza również nakaz stosowania środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu, bo ingerencja w sferę statusu jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie*⁵. Ponadto wprowadzenie ograniczeń wymaga ich uzasadnienia, przede wszystkim wskazania innej wartości konstytucyjnej, dla której prawo zostało „poświęcone” lub ograniczone⁶.

Zasadność obowiązującego obecnie limitu *ponad 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego* można tłumaczyć tym, iż posiadanie mniejszej liczby akcji lub udziałów oznacza co do zasady na tyle mały wpływ na funkcjonowanie spółki, że nie jest celowe obejmowanie takich przypadków wyżej wymienionym zakazem. W uzasadnieniu do projektu brakuje przede wszystkim poszerzonej argumentacji wskazującej, że zaostrenie zakazu jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego (zasada konieczności) oraz argumentacji wskazującej, iż efekty wprowadzanego zakazu są proporcjonalne do ciężarów nakładanego na jednostkę ograniczenia (zasada proporcjonalności *sensu stricto*).

Wydaje się, że rozszerzenie zakazu nie jest wykluczone, jednak należałoby na podstawie danych na temat funkcjonowania zakazu w dotychczasowym kształcie dokonać dodatkowej analizy, czy niezbędne jest wprowadzanie całkowitego zakazu posiadania akcji lub udziałów w opisanych spółkach, czy może wystarczającym środkiem byłoby ustanowienie innego progu dopuszczalnej liczby akcji lub udziałów (być może np. 5% zamiast obecnych 10%).

⁵ Wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. akt K 33/05.

⁶ Por. np. wyrok TK z 2 października 2006 r., sygn. akt SK 34/06.

Artykuł 1 pkt 2 lit. a projektu (dotyczy projektowanego pkt 10 w art. 9 ust. 3 u.s.)

■ Uwagi wstępne

W projektowanym pkt 10 w art. 9 ust. 3 pkt 10 u.s. proponuje się wprowadzenie zakazu, w myśl którego członek zarządu PZS nie może *być osobą, która była pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1575), w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.* W uzasadnieniu do projektu wyjaśnia się, że proponowana zmiana oznacza zakaz sprawowania funkcji członka zarządu PZS przez byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa PRL.

Projektowana regulacja stanowi ograniczenie konstytucyjnie chronionej wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji) zarówno z punktu widzenia funkcjonowania polskich związków sportowych, jak i z punktu widzenia osób ubiegających się o pełnienie funkcji członka zarządu PZS⁷. Projektowana regulacja powinna zatem spełniać kryteria proporcjonalności wyznaczone w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności). Projektowana regulacja ze względów przedstawionych poniżej powinna być również oceniona przez pryzmat konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji)⁸.

■ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07)

Zgodnie z nieobowiązującym już brzmieniem art. 4 pkt 53 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. 2016, poz. 1721, ze zm.; dalej: ustawa o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa, u.u.i.d.), za osobę pełniącą funkcje publiczne w rozumieniu tej ustawy uznawany był m.in.: *członek organu zarządzającego, organu nadzoru lub organu kontroli wewnętrznej polskiego związku sportowego lub spółki kapitałowej zarządzającej ligą zawodową w rozumieniu ustawy z dnia 29 lip-*

⁷ Zob. M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, LEX 2011, komentarz do art. 7. Uwagi na temat zapewnienia każdemu, a więc także podmiotom zbiorowym, przede wszystkim osobom prawnym, konstytucyjnej wolności zrzeszania się – zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 58 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 30, pkt 27.

⁸ Zgodnie z tym przepisem: *wszyscy są wobec prawa równi; wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.*

ca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym. Wskazane osoby, jeśli urodziły się przed 1 sierpnia 1972 r., były zobowiązane do złożenia oświadczenia lustracyjnego.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07) Trybunał orzekł o niezgodności art. 4 pkt 53 u.u.i.d. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284; 1995, nr 36, poz. 175, 176 i 177; 1998, nr 147, poz. 962; 2003, nr 42, poz. 364).

W uzasadnieniu wskazanego wyroku Trybunał zwrócił uwagę na brak różniczenia w ocenianym art. 4 u.u.i.d. między *osobą pełniącą funkcję publiczną* a *osobą publiczną*. Z tego względu zakwestionował konstytucyjność wskazanego przepisu, stwierdzając, że zasadniczym powodem orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu jest nieuzasadnione zaliczenie osób w nim wymienionych do kategorii osób pełniących funkcje publiczne.

W uzasadnieniu do wyżej wymienionego wyroku Trybunał stwierdził, że: *niektóre z wyżej wymienionych [tzn. w art. 4 u.u.i.d.] stanowisk są zajmowane, a niektóre z wymienionych zawodów są wykonywane przez osoby, o których na pewno można powiedzieć, że są osobami publicznymi. Dotyczy to w szczególności pracowników naukowych wyższych uczelni, dyrektorów szkół niepublicznych, dziennikarzy, choć zapewne nie wszystkich. Ale samo umieszczenie ich w katalogu, o którym mowa w art. 4 ustawy o ujawnianiu informacji, nie czyni z nich jeszcze osób pełniących funkcje publiczne w znaczeniu wyżej ustalonym, wyprowadzonym z konstytucyjnych unormowań odnoszących się do kwestii funkcji publicznej. Cechą relewantną wyróżniającą kategorię „osób pełniących funkcje publiczne” jest rzeczywiste wykonywanie władztwa publicznego bądź gospodarowanie mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa. Ustawodawca, posługując się terminami znanymi w Konstytucji, a w tym wypadku precyzyjnie tam zdefiniowanymi, nie może nadawać im w drodze ustawy innego znaczenia niż wynikające z treści samych norm konstytucyjnych. Tego rodzaju zabieg legislacyjny, odwracający konstytucyjny porządek rzeczy, zacierający znaczenie używanych pojęć, z istoty swojej jest niedopuszczalny w państwie prawnym (art. 2 Konstytucji). W niniejszym wypadku mamy do czynienia z taką właśnie sytuacją, w której doszło do ewidentnego przemieszania „osób pełniących funkcje publiczne” z „osobami publicznymi”, bez próby uzasadnienia, chociażby w uzasadnieniu projektów ustawy o ujawnianiu informacji oraz jej nowelizacji, jaki jest powód jednakowego potraktowania tych dwóch kategorii osób. I o ile dokonana w zaskarżonej ustawie identyfikacja osób pełniących funkcje publiczne sensu stricto, na tle unormowań konstytucyjnych, nie budzi większych zastrzeżeń, to objęcie katalogiem z art. 4 także pewnej grupy osób, które mogą być uznane za osoby publiczne, ale którym nie można przypisać pełnienia takich funkcji, budzi zasadnicze konstytucyjne zastrzeżenia. Jest to tym bardziej widoczne, że wyboru doko-*

nano w sposób przypadkowy, co musi wywoływać zastrzeżenia co do zachowania kryterium niezbędności i konieczności jako cechy decydującej, wymaganej przez Konstytucję proporcjonalności ingerencji ustawodawcy.

W pkt 10.2.1. uzasadnienia do przywołanego wyroku, zacytowanym „Konieczność wyłączenia z pojęcia osób pełniących funkcje publiczne osób niewykonujących imperium państwowego i niegospodarujących mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (dominium)”, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: *w świetle powyższych rozważań nie może być wątpliwości, że kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym (imperium) ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (dominium). W szczególności nie pełnią funkcji publicznych w rozumieniu art. 61 Konstytucji: (...) członkowie organu zarządzającego, organu nadzoru lub organu kontroli wewnętrznej polskiego związku sportowego lub spółki kapitałowej zarządzającej ligą zawodową w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (...) (art. 4 pkt 53).*

W uzasadnieniu do tego wyroku, w pkt 10.2.8. zacytowanym „Niekonstytucyjność lustracji członków organów wymienionych w art. 4 pkt 53”, Trybunał stwierdził, że: *polskie związki sportowe, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym, tworzone są jako stowarzyszenia lub związki stowarzyszeń, a zatem jako organizacje pozarządowe, podlegające nadzorowi ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu. Z natury rzeczy zatem osoby będące członkami ich organów statutowych, komisji kontrolnych czy wchodzące do organów tworzonych przez te związki spółek kapitałowych prawa handlowego, w tym lig zawodowych, nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne. Poddanie zatem tych osób rygorom lustracji jest całkowicie nieuzasadnione z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji, która w centrum uwagi musi mieć także zasadę oddzielenia sfery publicznej od sfery niepublicznej – rozdziału niezwykle istotnego w demokratycznym państwie prawnym. Ustawa o sporcie kwalifikowanym ujmując regulowaną tam problematykę w stosunkowo ścisłe ramy nadzoru państwowego przez właściwego ministra. Nie znaczy to jednak jeszcze, że polskie związki sportowe stały się tym samym zdecentralizowanymi czy zdekoncentrowanymi formami sprawowania władzy wykonawczej w państwie.*

W przytoczonym wyroku Trybunał odwołuje się do pozycji PZS ukształtowanej na gruncie nieobowiązującej już ustawy o sporcie kwalifikowanym. Sam ten fakt nie powinien jednak przesądzać o utracie aktualności przedstawionej argumentacji Trybunału, ponieważ w obowiązującej ustawie o sporcie charakterystyka PZS została ukształtowana podobnie.

Należy zaznaczyć, że w art. 4 ust. 5 projektu w odniesieniu do członka zarządu PZS, który nie złożył w terminie oświadczenia lustracyjnego, o którym mowa w art. 7 u.u.i.d., dwukrotnie użyto sformułowania o *pozbawieniu funkcji*

publicznej. Wynika z tego, że członek zarządu PZS jest w tym przepisie zaliczany do kategorii osób pełniących funkcję publiczną. Ocena tego fragmentu projektu nastąpi po przedstawieniu statusu polskich związków sportowych.

■ Status polskich związków sportowych

W przytoczonym powyżej wyroku TK z 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07) Trybunał stwierdził, że osoby będące członkami organów statutowych PZS, komisji kontrolnych czy wchodzące w skład organów tworzonych przez te związki spółek kapitałowych prawa handlowego, w tym lig zawodowych, nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na specyficzny charakter polskich związków sportowych.

Polski związek sportowy jest osobą prawną utworzoną w celu organizowania i prowadzenia współzawodnictwa w danej dyscyplinie sportu (art. 7 ust. 1 u.s.). Związek taki działa w formie stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń, a jego członkiem może być wyłącznie klub sportowy, związek sportowy lub inna osoba prawna, której statut, umowa albo akt założycielski przewiduje prowadzenie działalności w danym sporcie (art. 8 ust. 1 u.s.). Utworzenie takiego związku wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw kultury fizycznej (art. 7 ust. 2 u.s.). W zakresie nieuregulowanym w ustawie o sporcie do polskiego związku sportowego stosuje się przepisy ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2017, poz. 210). Nadzór nad działalnością polskich związków sportowych sprawuje minister właściwy do spraw kultury fizycznej.

W piśmiennictwie wskazuje się, że polski związek sportowy jest szczególnym rodzajem organizacji społecznej (tj. 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), działającej w formie prawnej stowarzyszenia, tj. dobrowolnego, samorządnego i trwałego zrzeszenia o celach niezarobkowych, które samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Wskazuje się także, że *tworzenie polskich związków sportowych stanowi przejaw konstytucyjnej wolności zrzeszania się*⁹.

Status polskich związków sportowych ma jednak o tyle szczególny charakter, że ustawodawca powierzył im – na wyłączność – wykonywanie pewnych uprawnień w dziedzinie organizacji poszczególnych dyscyplin sportu (por. art. 13, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 1 u.s.), co czyni z nich *swoisty organ administracji w danym sporcie*¹⁰. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że PZS w wie-

⁹ M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, *Ustawa o sporcie, op. cit.*

¹⁰ M. Gniatkowski, P. Kokot [w:] *Ustawa o sporcie. Komentarz*, M. Gniatkowski (red.), Wrocław 2011, s. 43.

lu przypadkach działa jako podmiot władczy, mający możliwość podejmowania wiążących rozstrzygnięć, zbliżonych do decyzji administracyjnych¹¹.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że: *choć związki sportowe nie są organami władzy publicznej, to ich relacje z klubami sportowymi w pewnym stopniu odzwierciedlają władcze i asymetryczne relacje między obywatelami i organami administracji. Najpierw samodzielnie ustalają one warunki przyznania licencji (...), a następnie jednostronnie rozstrzygają na tej podstawie o sprawach indywidualnych. W ten sposób przesądzają one w istocie o dostępie do sportu kwalifikowanego, a co za tym idzie – m.in. o możliwościach jego finansowania (również ze środków publicznych). Klub sportowy nie dysponuje tu żadną alternatywą, a w szczególności nie może ubiegać się o uzyskanie licencji innego związku sportowego. (...) Sport kwalifikowany jest scentralizowany i dla danej dyscypliny może istnieć tylko jeden związek sportowy. W takiej sytuacji nieuzyskanie licencji oznacza w praktyce marginalizację, a często również pociąga za sobą problemy finansowe i zaprzestanie działania. Z obowiązującej ustawy o sporcie wynika bowiem, że nie ma możliwości uprawiania sportu kwalifikowanego poza systemem klubów i związków sportowych (...). Pod tym względem organizacja sportu kwalifikowanego różni się na przykład od prywatnoprawnych więzi między podmiotami gospodarczymi, współpracującymi ze sobą na podstawie umowy licencyjnej czy umowy franczyzy albo dobrowolnie zrzeszającymi się w organizacjach gospodarczych. Podmioty gospodarcze mają bowiem – w ramach danego sektora działalności – możliwość wyboru, czy i do jakiej „rodziny” firm (np. sieci restauracji czy sklepów) albo organizacji (np. stowarzyszeń branżowych) chcą należeć. Kluby sportowe nie dysponują tego typu swobodą (...) uczestnictwo klubu sportowego w sporcie kwalifikowanym w danej dyscyplinie sportu wymaga posiadania przez ten klub licencji, a licencje można otrzymać tylko od jednego jedyne go dla danej dyscypliny związku sportowego*¹².

Powyższa ocena Trybunału Konstytucyjnego została wprawdzie wyrażona na gruncie nieobowiązującej już ustawy z 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym, jednak ustalenia Trybunału pozostają aktualne również w obecnym stanie prawnym. Mimo że nowa ustawa o sporcie odstąpiła od formalizowania wymogu, zgodnie z którym warunkiem uczestnictwa klubu sportowego w danej dyscyplinie sportu było posiadanie przez ten klub licencji przyznawanej przez właściwy polski związek sportowy (dawny art. 6 ust. 1 ustawy o sporcie kwalifikowanym), jednak nie doprowadziło to do zniesienia systemu licencji. Wprawdzie zgodnie z art. 8 ust. 2 u.s. klubowi sportowemu będącemu członkiem polskiego związku sportowego przysługuje prawo (a zarazem obowiązek) uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez ten związek, jednak uprawnienie to realizowane jest na podstawie reguł organiza-

¹¹ *Ibidem*.

¹² Wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10.

cyjnych ustanawianych jednostronnie przez związek. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 u.s. polskiemu związkowi sportowemu przysługuje wyłączne prawo do: *ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek, z wyjątkiem reguł dyscyplinarnych dotyczących dopingu w sporcie*. System licencji, których posiadanie jest warunkiem udziału w zawodach organizowanych przez związek, stracił zatem „sankcję” ustawową, jednak może dalej obowiązywać jako element „reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych” ustanawianych przez związek¹³. W połączeniu z monopolem polskiego związku sportowego w zakresie organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego o tytuł Mistrza Polski oraz o Puchar Polski w danym sporcie oraz monopolem w zakresie reprezentowania tego sportu w międzynarodowych organizacjach sportowych powoduje to, że aktualne pozostaje stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego wskazujące na władczą pozycję związków sportowych w stosunku do klubów oraz monopol związków sportowych, jeżeli chodzi o przyznawanie dostępu do sportu kwalifikowanego¹⁴.

Wydaje się, że taka charakterystyka polskich związków sportowych może przemawiać za tym, aby nie wykluczać z góry dopuszczalności wprowadzenia przez ustawodawcę wobec członków władz PZS wymogów w pewnym zakresie podobnych do wymogów stawianych osobom pełniącym funkcje publiczne. Wprowadzenie takich wymogów nie oznaczałoby jednak uznania członków władz PZS za osoby pełniące funkcje publiczne. Przedstawiony powyżej status polskich związków sportowych nie wydaje się bowiem upoważniać do określania członków władz PZS mianem osób pełniących funkcje publiczne. Taki pogląd wyraził również Trybunał Konstytucyjny w przytoczonym powyżej wyroku z 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07). W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że osoby zasiadające we władzach PZS mogą być określane jako *osoby publiczne*, ale nie jako *osoby pełniące funkcje publiczne*.

Z powyższych względów, a w szczególności na podstawie dotyczącego wprost tej kwestii wyroku TK z 11 maja 2007 r., należy ocenić art. 4 ust. 5 projektu, w którym członka zarządu PZS określa się jako osobę sprawującą funkcję publiczną, za niezgodny z art. 2 Konstytucji, w kontekście wywodzonej z niego dyrektywy poprawnej legislacji (zob. także uwagi poniżej do art. 2 projektu).

¹³ Por. M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, LEX 2011, komentarz do art. 8.

¹⁴ Przykładowo, zgodnie z art. 19 § 2 statutu PZPN w jego aktualnym brzmieniu: *udział Klubu w zawodach organizowanych na szczeblu krajowym lub w rozgrywkach klubowych UEFA uzależniony jest od realizacji obowiązku uzyskania licencji od Komisji d.s. Licencji Klubowych PZPN, wydawanej po spełnieniu zespołu warunków i kryteriów opisanych ściśle w unormowaniach zatwierdzonych przez Zarząd PZPN dla zawodów krajowych oraz przez UEFA dla klubowych rozgrywek pucharowych*, zob. <http://www.pzpn.pl/index.php/Federacja/Dokumenty> [dostęp 20 kwietnia 2017 r.].

■ **Ocena zgodności z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji)**

W uzasadnieniu projektu wskazano, że: *treść zmian pozwala określić wysokie wymagania etyczne i moralne osób zaangażowanych w funkcjonowanie polskich związków sportowych*. W uzasadnieniu nie wskazano wprost, której wartości spośród wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia lub moralności publicznej, wolności i praw innych osób) ma służyć wprowadzana regulacja. Można jednak przypuszczać na podstawie przytoczonego fragmentu uzasadnienia do projektu, że projektodawca mógłby wskazać ochronę moralności publicznej. Pod pojęciem tym rozumie się: *zespół zasad, norm, wzorców postępowania i ocen pozwalających uznać jakieś postępowanie za akceptowane w społeczeństwie*¹⁵.

Wydaje się, że ocena, czy projektowana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), oraz czy jej efekty są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na jednostkę (zasada proporcjonalności *sensu stricto*), zależy od oceny, czy popełnienie danego czynu w przeszłości – polegającego na byciu pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 5 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2016 r., poz. 1575; dalej: ustawa o IPN) – sprawia, że osoba, która się go dopuściła, traci bezpowrotnie, bez względu na późniejszą postawę, możliwość uznania za osobę dającą rękojmię etycznego wykonywania funkcji członka zarządu PZS. Ocena ta wykracza poza ramy opinii prawnej.

Projektowana regulacja budzi natomiast wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Zasadę równości oraz nakaz równego traktowania przez władzę publiczną statuuje art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną), mają być traktowani równo – według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Punktem wyjścia orzekania o zasadzie równości musi więc być zawsze ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relevantnej między porównywanymi sytuacjami, czyli, innymi słowy, czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę zastosowania zasady równości. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje „podobne” (czyli nieróżniące się żadną cechą o charakterze istotnym)

¹⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 31, s. 221, nlb. 10.

zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmienność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy będzie ona usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć:

- charakter relewantny (racjonalnie uzasadniony), a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści,
- charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,
- związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych.

Dopiero brak owych przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania.

Z zakazem wynikającym z projektowanego art. 9 ust. 3 pkt 10 u.s. powiązany ma być nakaz (zob. art. 2 i art. 4 projektu) składania przez członka zarządu PZS oświadczenia lustracyjnego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 u.u.i.d. W obecnym stanie prawnym zobowiązane do składania takiego oświadczenia są osoby pełniące funkcje publiczne, w tym osoby piastujące najważniejsze stanowiska w państwie (zob. art. 4 u.u.i.d.¹⁶). Szukając wspólnego mianownika dla członków zarządów PZS i osób wymienionych obecnie w art. 4 u.u.i.d., nie

¹⁶ Zgodnie z tym przepisem do składania oświadczeń lustracyjnych są zobowiązani m.in.:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) poseł, senator, poseł do Parlamentu Europejskiego,
- 3) osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe w rozumieniu ustawy z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz.U. 2011, nr 79, poz. 430, ze zm.,
- 4) członek Rady Polityki Pieniężnej,
- 5) członek Zarządu Narodowego Banku Polskiego,
- 6) członek Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej,
- 7) Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia i jego zastępcy,
- 8) Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i jego zastępcy,
- 9) Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i jego zastępcy,
- 10) Przewodniczący, zastępcy przewodniczącego oraz członkowie Komisji Nadzoru Finansowego,

można – biorąc pod uwagę treść przywołanego powyżej wyroku TK z 11 maja 2007 r. – posłużyć się kategorią osób pełniących funkcje publiczne, gdyż w wyroku tym Trybunał jednoznacznie orzekł, że członków zarządów PZS nie można zaliczyć do tej kategorii. Jednak być może dla obu tych grup – biorąc pod uwagę przywołany powyżej wyrok TK z 19 października 2010 r. – wspólną kategorią mogłaby być kategoria osób piastujących funkcje lub zasiadających na stanowiskach w podmiotach wyposażonych w kompetencje w *pewnym stopniu odzwierciedlające władcze i asymetryczne relacje między obywatelami i organami administracji*.

Zgodnie z projektowaną regulacją konsekwencją bycia pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 5 ustawy o IPN, nawet jeśli zostanie złożone zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne (czego wymaga art. 4 projektu, a także regulacja wprowadzana w art. 2 projektu, zmieniająca przepis art. 4 u.u.i.d.), jest zawsze utrata pełnionej funkcji w zarządzie PZS. Następuje to albo w związku z zastosowaniem się do nakazu rezygnacji z pełnionej funkcji w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 3 ust. 1 *in fine* projektu), albo w wyniku odwołania danej osoby z jej stanowiska przez walne zgromadzenie członków albo delegatów PZS (art. 3 ust. 3 projektu), albo – w przypadku, gdy oświadczenie lustracyjne nie zostanie złożone – pozbawienie pełnionej funkcji następuje z mocy prawa na skutek niezłożenia oświadczenia w wymaganym terminie (art. 4 ust. 4 i 5 projektu). Tymczasem, zgodnie z przepisami ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa, pozbawienie pełnionej funkcji publicznej przez osoby zajmujące znacznie ważniejsze stanowiska z punktu widzenia funkcjonowania państwa i życia społecznego (zob. art. 4 u.u.i.d.¹⁷), w przypadku których także uzasadnione jest wymaganie wysokich standardów etycznych i moralnych (jak się wydaje – nawet w jeszcze wyższym stopniu niż w odniesieniu do członków zarządów PZS), następuje dopiero w przypadku złożenia przez daną osobę niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego (zob. art. 21e ust. 1 u.u.i.d.), nie zaś z powodu samego faktu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami. Z porównania obowiązującej regulacji ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa

11) osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy z 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, Dz.U. 2017, poz. 161, ze zm.

12) osoby powołane lub mianowane na podstawie przepisów innych ustaw na inne, niż wymienione w pkt 3–11 i 14, stanowiska przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm, Prezydium Sejmu, Senat, Prezydium Senatu, Sejm i Senat, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu lub Prezesa Rady Ministrów,

13) prezes sądu,

14) sędzia i prokurator.

¹⁷ *Ibidem*.

z projektowanym zakazem wynika jednocześnie wątpliwość, czy projektowane rozwiązanie jest niezbędne dla ochrony moralności publicznej, skoro tak daleko idącej sankcji nie przewiduje się nawet wobec osób zajmujących stanowiska ważniejsze z punktu widzenia funkcjonowania społeczeństwa i państwa. W porównaniu z obowiązującą regulacją ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa projektowana dalej idąca sankcja w przypadku osób zasiadających we władzach PZS wydaje się więc naruszać zasadę równości. Projektowany art. 9 ust. 3 pkt 10 u.s. wydaje się zatem być niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

■ **Objęcie zakazem osób, które były pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa obcego**

Projektowany przepis art. 9 ust. 3 pkt 10 u.s. odwołuje się do art. 5 ustawy o IPN, który definiuje organy bezpieczeństwa państwa w rozumieniu tej ustawy (zob. ust. 1 tego artykułu), a także – w ust. 2 – przesądza, że: *do organów bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu ustawy, należą także organy i instytucje cywilne i wojskowe państw obcych o zadaniach podobnych do zadań organów, o których mowa w ust. 1.* Zatem odwołanie się w projektowanym art. 9 ust. 3 pkt 10 u.s. do art. 5 ustawy o IPN ma ten skutek, że zakaz przewidziany we wprowadzanej regulacji obejmuje przypadki bycia pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem również zagranicznych organów bezpieczeństwa państwa, a nie tylko – jak założono w uzasadnieniu do projektu – przypadki bycia pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa w PRL. W tym zakresie proponowane zmiany są nieadekwatne do celów wskazanych w uzasadnieniu nowelizacji. Kwestia ta wymaga wyjaśnienia w toku dalszych prac legislacyjnych.

Uwagi te odnoszą się również do projektowanego art. 9 ust. 3a u.s., w którym także zastosowano odesłanie do art. 5 ustawy o IPN.

Artykuł 1 pkt 2 lit. b projektu (dotyczy projektowanego ust. 3a w art. 9 u.s.)

Uwagi zawarte powyżej odnoszą się także do projektowanego ust. 3a w art. 9 u.s., w którym przewiduje się analogiczny zakaz obejmujący członka organu kontroli wewnętrznej PZS.

Ponadto w uzasadnieniu do projektu nie wyjaśniono, dlaczego – pomimo tożsamości zakazu z projektowanego art. 9 ust. 3 pkt 10 (dotyczy członka zarządu PZS) i zakazu z projektowanego art. 9 ust. 3a u.s. (dotyczy członka organu kontroli wewnętrznej PZS), przepisy art. 2 i art. 4 projektu odnoszą się tylko do członków zarządów PZS, a pomijają członków organów kontroli wewnętrznej PZS.

Artykuł 1 pkt 2 lit. f projektu (dotyczy projektowanych ust. 5b i 5c w art. 9 u.s.)

W projektowanych przepisach posłużono się określeniem *osoba powiązana osobiście* z członkiem zarządu PZS/członkiem organu kontroli wewnętrznej PZS. Jest to określenie nieprecyzyjne, które nie zostało zdefiniowane w projekcie, a które może stwarzać niepewność dla osób objętych tą regulacją co do powinnego zachowania. Biorąc pod uwagę, że naruszenie przepisów ustawy o sporcie przez władze PZS może prowadzić, w ramach nadzoru nad działalnością PZS sprawowanego przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, do zastosowania przez sąd sankcji zawieszenia w czynnościach władz PZS (zob. art. 22 ust. 1 pkt 4 i art. 23 ust. 1 pkt 1 u.s.), wskazana nieprecyzyjność przepisu budzi wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji w związku z wywodzoną z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa zasadą zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, z której wynika zasada jednoznaczności prawa, rozumiana jako dyrektywa poprawnej legislacji.

Odnośnie do nakazu respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasady te obejmują m.in.: *wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności*¹⁸. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalala na wyegzekwowanie¹⁹. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasady przyzwoitej legislacji są przejawem ogólnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w konsekwencji jedną z cech państwa prawnego. Brak precyzji przepisów powoduje bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących prawo, które muszą zastępować ustawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób nieprecyzyjny. Jak podkreślił Trybunał: *ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki*²⁰.

¹⁸ Zob. wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99.

¹⁹ Zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00.

²⁰ Zob. wyrok TK z 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02; zob. też wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04.

Artykuł 1 pkt 5 projektu (dotyczy zmiany art. 22 ust. 1 pkt 2 u.s.)

Obecnie, zgodnie z art. 22 ust. 1 u.s., jeżeli działalność władz polskiego związku sportowego narusza prawo lub postanowienia statutu, minister właściwy do spraw kultury fizycznej, w zależności od stopnia stwierdzonych nieprawidłowości, jest uprawniony m.in. do: *wstrzymania wykonania decyzji władz polskiego związku sportowego i wezwania ich do jej zmiany lub uchylecia w określonym terminie* (pkt 2), a jeśli związek sam nie zmieni lub nie uchyli swojej decyzji, wtedy decyzję władz PZS może uchylić minister (pkt 3). Czynności, o których mowa powyżej, minister właściwy do spraw kultury fizycznej dokonuje w drodze decyzji (art. 22 ust. 2 u.s.).

Projekt przewiduje rezygnację ze środka nadzoru, polegającego na wstrzymaniu wykonania decyzji władz PZS i wezwaniu ich do jej zmiany lub uchylecia. W projekcie proponuje się zastąpienie przepisów pkt 2 i 3 w art. 22 ust. 1 u.s. regulacją zamieszczoną w jednym punkcie, przewidującą, że minister jest uprawniony do *uchylecia decyzji władz polskiego związku sportowego*. W uzasadnieniu do projektu zmianę tłumaczy się tym, że realizacja obowiązującego środka nadzoru z art. 22 ust. 1 pkt 2 u.s. może napotkać trudności: *jeśli wadliwie podejmowane są decyzje dotyczące składu organów polskiego związku sportowego, ponieważ: sankcja nałożona decyzją organu nadzoru powinna być wykonana przez ten sam organ, który sam często działa w sposób nieuprawniony*. W dalszym fragmencie uzasadnienia wskazuje się, że: *w przypadku gdy PZS nie posiada władz, stosowanie sankcji określonych w art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie jest bezprzedmiotowe*.

Zarówno obowiązująca, jak i projektowana regulacja przewiduje środek nadzoru nad związkiem w postaci uchylecia decyzji władz PZS. Jednak projektowana regulacja zawęży katalog środków nadzoru przysługujących organowi nadzoru, rezygnując z dostępnego obecnie środka w postaci wstrzymania decyzji władz PZS, przez co ogranicza możliwości działania organu nadzoru. W literaturze prawniczej wskazuje się, że uchYLECIE decyzji władz polskiego związku sportowego *stanowi przejaw najgłębszej ingerencji organu nadzoru w działalność samodzielnego i samorządowego stowarzyszenia, jakim jest polski związek sportowy*, natomiast wstrzymanie decyzji władz PZS jest łagodniejszym środkiem nadzoru²¹. Wydaje się, że celowa jest nowelizacja obowiązujących przepisów o środkach nadzoru nad związkiem, uwzględniająca specyfikę przypadków wadliwie podejmowanych decyzji dotyczących składu organów PZS, na co zwrócono uwagę w uzasadnieniu do projektu. Jednocześnie wydaje się, że przypadki naruszenia prawa lub postanowień statutu, polegające na wadliwym powołaniu organów polskiego związku sportowego, stanowią raczej tylko część wszystkich rodzajów naruszeń prawa lub postanowień statutu PZS.

²¹ W. Cajsels, *Ustawa o sporcie. Komentarz*. Warszawa 2011, komentarz do art. 22, nb. 4.

Zasadne zatem wydaje się zachowanie obecnego środka nadzoru pozwalającego na wstrzymaniu wykonania decyzji władz PZS i wzywaniu ich do zmiany lub uchYLENIA własnej decyzji w określonym terminie. Pozostawienie tego środka nadzoru pozwoli ministrowi właściwemu do spraw kultury fizycznej lepiej dobrać środek nadzoru do konkretnej sprawy, a związkowi pozwoli na naprawianie wadliwych decyzji we własnym zakresie.

Artykuł 2 pkt 1 projektu (dotyczy dodania pkt 60 w art. 4 u.u.i.d.)

Projekt przewiduje dodanie w art. 4 u.u.i.d., który zawiera wykaz osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu tej ustawy, pkt 60, wskazującego, że do tego grona należy *członek zarządu polskiego związku sportowego*.

W przedstawionym powyżej wyroku TK z 11 maja 2007 r. orzeczono, że przepis art. 4 u.u.i.d. (w nieobowiązującym już brzmieniu), zaliczający do osób pełniących funkcje publiczne, w pkt 53 członków organów zarządzających, organów nadzoru lub organów kontroli wewnętrznej PZS lub spółek kapitałowych zarządzających ligą zawodową w rozumieniu ustawy z 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym, jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zmienionej następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej protokołem nr 2. Na podstawie tego orzeczenia i zawartej w nim argumentacji (przedstawione powyżej w niniejszej opinii), ze względu na treściowe zawieranie się zakresu obecnie projektowanej regulacji w regulacji będącej przedmiotem ówczesnej kontroli konstytucyjności, można stwierdzić, że projektowany art. 4 pkt 60 u.u.i.d., wprowadzany przez art. 2 pkt 1 projektu, jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Artykuł 3 ust. 3 projektu

Wydaje się, że końcowy fragment art. 3 ust. 3 projektu (sformułowanie: *o którym mowa w ust. 1*) powinien brzmieć: *o którym mowa odpowiednio w ust. 1 lub 2*, gdyż przepis art. 3 ust. 3 projektu odwołuje się zarówno do ust. 1, jak i do ust. 2 w art. 3 projektu.

Artykuł 4 projektu

Uwagi odnoszące się do art. 4 ust. 5 projektu zamieszczono powyżej w niniejszej opinii, w punkcie dotyczącym art. 1 pkt 2 lit. a projektu (odnoszącym się do projektowanego pkt 10 w art. 9 ust. 3 u.s.).

W art. 4 ust. 3 projektu fragment: *Osoby, które przed dniem wejścia niniejszej ustawy należy uzupełnić po słowie „wejścia” słowami „w życie”*.