



Warszawa, 07-09-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.715.31.2023.MS

Pan

Kamil Bortniczuk

Minister Sportu i Turystyki

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają sygnały dotyczące niewystarczającego zagwarantowania praw i wolności obywateli w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1599 ze zm.; dalej jako: ustawa o sporcie). Skargi dotyczą przede wszystkim monopolu prawnego związków sportowych w zakresie ustanawiania reguł dyscyplinarnych oraz braku możliwości odwołania się od decyzji dyscyplinarnych związków sportowych poza struktury danego związku, w tym wyłączenie nadzoru Ministra Sportu nad decyzjami dyscyplinarnymi władz związków sportowych.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie polski związek sportowy ma wyłączne prawo do ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek, z

wyjątkiem reguł dyscyplinarnych dotyczących dopingu w sporcie. Natomiast na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o sporcie decyzje dyscyplinarne i regulaminowe władz polskich związków sportowych związane z przebiegiem współzawodnictwa sportowego nie są objęte nadzorem ministra właściwego do spraw kultury fizycznej. Powyższe przepisy stanowią jedyne regulacje dotyczące ustanawiania i realizacji reguł dyscyplinarnych na poziomie ustawy.

Przechodząc do istoty mojego wystąpienia, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie, po pierwsze, pod kątem zapewnienia szeroko pojętego prawa do obrony osoby biorącej udział w postępowaniu o charakterze represyjnym, po drugie, na możliwą niezgodność art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP poprzez niezagwarantowanie prawa odwołania się do sądu powszechnego osobom, wobec których wymierzono sankcję dyscyplinarną.

Powyższe problemy natury konstytucyjnej, dotyczące regulacji dyscyplinarnych wprowadzanych przez związki sportowe, były już w przeszłości przedmiotem kontaktów i korespondencji pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Ministerstwem Sportu. W następstwie wystąpienia generalnego Rzecznika z dnia 10 września 2013 r. (znak: RPO-743161/RG), którego kopię uprzejmie przesyłam w załączeniu, z inicjatywy Ministerstwa Sportu w dniu 20 stycznia 2014 r. odbyło się spotkanie w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o sporcie. Jednakże, korespondencja w tej sprawie z Ministerstwem zakończyła się w kwietniu 2014 r., a do nowelizacji ustawy o sporcie w omawianym zakresie nie doszło.

W świetle ostatnich skarg dostrzegam dalsze zagrożenia praw i wolności obywateli wynikające z wyżej wspomnianego monopolu prawnego jakim dysponują polskie związki sportowe w zakresie ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym.

Przyjęta regulacja prawna zakłada bardzo szeroką dowolność związków sportowych w tworzeniu i realizacji regulaminów dyscyplinarnych. W powiązaniu z faktem, iż decyzje dyscyplinarne władz związków sportowych wyłączone są spod nadzoru Ministra Sportu, dowolność związków sportowych w tworzeniu i realizacji regulaminów dyscyplinarnych należy uznać za nieograniczoną. W mojej ocenie, taka sytuacja budzi wątpliwości odnośnie prawidłowości ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności w sposób szanujący zasadę proporcjonalności zawartą w art. 31 ust. 3

Konstytucji RP, zgodnie z którą 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.

Przykładem ograniczenia, które może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności są przepisy regulaminów związków sportowych przewidujące kary dyscyplinarne za „krytykę” członków związków sportowych, sędziów czy trenerów. Takie rozwiązania przewidują m. in.:

- § 20 ust. 4 Regulaminu dyscyplinarnego Polskiego Związku Hokeja na Lodzie;
- art. 70 Regulaminu dyscyplinarnego Polskiego Związku Piłki Nożnej
- § 55 Przepisów dyscyplinarnych Polskiego Związku Tenisa Stołowego;
- § 35 Regulaminu dyscyplinarnego Związku Piłki Ręcznej w Polsce;
- art. 316 ust. 46; art. 317 ust. 11; art. 318 ust. 10; art. 319 ust. 20 Przepisów dyscyplinarnych Sportu Żużlowego;
- art. 47, 52 Regulaminu dyscyplinarny Polskiego Związku Judo.

Należy wskazać, że powszechnie obecne w regulaminach dyscyplinarnych związków sportowych pojęcie „krytyki” nie jest zazwyczaj definiowane w treści tych regulaminów. W zakres tego pojęcia może wchodzić szereg zachowań, takich jak „publiczne krytykowanie orzeczeń sędziów”, „(publiczne) podważanie decyzji i/lub kompetencji sędziów”, „rażąca krytyka lub ostentacyjne komentowanie postanowień lub decyzji osób odpowiedzialnych na przebieg zawodów, w szczególności sędziów prowadzących zawody”, „publiczna wypowiedź lub działanie mogące naruszyć lub narazić na utratę dobrego wizerunku, np. krytyczne lub obraźliwe wypowiedzi”, „publiczna krytyka”, „podważanie autorytetu”. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe sformułowania są niejasne i nieostre, co może skutkować daleko idącą uznaniowością organów dyscyplinarnych związków sportowych i godzić w pewność prawa.

Wyjątkowo, Regulamin Polskiego Związku Piłki Siatkowej przewiduje kontratyp, zgodnie z którym, jeśli krytyka jest uzasadniona, czyli oparta o prawdziwe okoliczności

i wyrażona w obronie uzasadnionego interesu, nie może być podstawą do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. W innych, przedstawionych powyżej, przypadkach „krytyka” może być podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej, z którą wiążą się sankcje takie jak kara pieniężna, upomnienie, nagana czy odsunięcie od wykonywania funkcji.

Rzecznik pragnie zauważyć, że karanie dyscyplinarne zawodników, trenerów, członków ekipy szkoleniowej czy reprezentantów klubu za „krytykę” członków związków sportowych, sędziów czy trenerów stanowi daleko idącą ingerencję w wolność słowa, zagwarantowaną poprzez art. 54 Konstytucji RP. W celu ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw konieczne jest ustanowienie rozwiązań w ustawie i tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie. Wprowadzenie sankcji dyscyplinarnych za „krytykę” w regulaminach dyscyplinarnych związków sportowych z pewnością nie spełnia pierwszego z warunków zasady proporcjonalności. Dyskusyjne pozostaje również, czy spełnia warunek konieczności.

W tym miejscu Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zaznaczyć, że podobną regulację w zakresie swoistego zakazu krytyki odnaleźć można m. in. w Kodeksie Etyki Lekarskiej. Zgodnie z art. 52 ust. 2 Kodeksu Etyki Lekarskiej, lekarz powinien zachować szczególną ostrożność w formułowaniu opinii o działalności zawodowej innego lekarza, w szczególności nie powinien publicznie dyskredytować go w jakikolwiek sposób. Należy jednak wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r. o sygn. akt. SK 16/08, wydanym przy udziale Rzecznika Praw Obywatelskich, stwierdził, że art. 52 ust. 2 Kodeksu Etyki Lekarskiej powinien być interpretowany tak, by "dyskredytowanie" oznaczało "publiczną wypowiedź niezgodną z prawdą lub bez związku z ochroną interesu publicznego, wyłącznie lub przede wszystkim w celu podważenia autorytetu innego lekarza". Tylko taka interpretacja nie będzie stanowić naruszenia konstytucyjnej zasady wolności słowa i prawa do krytyki. W świetle tego orzeczenia można przyjąć, że uznanie za krytykę publicznej wypowiedzi zgodnej z prawdą, która nie podważa autorytetu członków związków sportowych, sędziów czy trenerów, mogłoby prowadzić do naruszenia art. 54 Konstytucji RP.

Warto też wskazać na kolejną zasadniczą różnicę pomiędzy regulacją „krytyki” zawartą w Kodeksie Etyki Lekarskiej a regulaminami związków sportowych. Zgodnie z art. 95. ust. 1 Kodeksu Etyki Lekarskiej od prawomocnego orzeczenia Naczelnego Sądu Lekarskiego, kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy, stronom, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i Prezesowi Naczelnej Rady Lekarskiej przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego w terminie 2 miesięcy od

dnia doręczenia orzeczenia. Możliwe jest zatem odwołanie się do sądu od decyzji drugiej instancji wewnętrznego organu dyscyplinarnego związku sportowego. Natomiast, regulaminy związków sportowych takiego założenia nie przewidują, co istotnie ogranicza prawo do sądu.

Również Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w swoim orzecznictwie dostrzegł problem ograniczenia swobody wypowiedzi wynikający z rozstrzygnięć wewnętrznych organów dyscyplinarnych. W wyroku z dnia 18 października 2011 r. *Sosinowska przeciwko Polsce* (skarga 10247/09) Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że "rygorystyczna interpretacja prawa krajowego przez sądy dyscyplinarne pociągająca za sobą zakaz wyrażania wszelkich krytycznych opinii w ramach wykonywania zawodu lekarza nie jest zgodna z prawem do wolności wyrażania opinii". Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił również, problem skupiania się sądów lekarskich na samym fakcie krytyki innego lekarza, a nie wypowiedaniu się zgodnie z prawdą, czy w dobrej wierze. W wyroku z dnia 16 grudnia 2008 r. *Frankowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 53025/99), Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, iż art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ma zastosowanie także do "<informacji> lub <idei>, które są uzyskane w sposób przychylny lub uznawane za nieszkodliwe bądź obojętne, ale również do tych, które obrażają, szokują lub niepokoją". Art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka gwarantuje wolność wyrażania opinii „każdemu” i "ma zastosowanie do wszystkich rodzajów informacji, idei lub form wyrazu, łącznie z takimi, w których celem jest osiągnięcie zysku bądź które związane są z działalnością gospodarczą skarżącego". Europejski Trybunał Praw Człowieka również tu podkreślał znaczącą różnicę pomiędzy nieuzasadnionym osobistym atakiem, a krytyczną oceną popartą faktami, wskazując, że "okręgowy Sąd Lekarski uznał, że skoro krytyka innego lekarza nie jest dozwolona, kwestia czy raport skarżącego faktycznie odzwierciedlał rzeczywistość, była bez znaczenia".

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe rozważania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powinny odnaleźć analogiczne zastosowanie w przypadku usankcjonowania kwestii „krytyki” w regulaminach dyscyplinarnych związków sportowych.

Wobec powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), Rzecznik zwraca się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o analizę przedstawionych wątpliwości oraz poinformowanie o zajęтым stanowisku w sprawie potrzeby odpowiedniej nowelizacji ustawy o sporcie.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Załącznik 1 – Wystąpienie RPO z dnia 10 września 2013 r. do Minister Sportu i Turystyki (znak RPO-743161-I/13/RG).