

Ks. dr hab. Sławomir Fundowicz  
Katedra Prawa Administracyjnego KUL



**Recenzja pracy doktorskiej Mariusza Krzysztofa Szatkowskiego, *Prawotwórstwo organizacji sportowych*, Gdańsk 2023, s. 543**

Promotor: prof. dr hab. Tomasz Bąkowski  
Promotor pomocniczy: dr Katarzyna Szlachetko

I

Przygotowując recenzję rozprawy doktorskiej Pana Mariusza Krzysztofa Szatkowskiego jeszcze raz obejrzałem serial dokumentalny o FIFA – Światowej Federacji Piłki Nożnej. W filmie dotyczącym korupcji w FIFA są dwie sceny, które dobrze oddają miejsce tej organizacji. Pierwszy obraz dotyczy uroczystości otwarcia Mistrzostw Świata w Hiszpanii. W łoży honorowej siedzą obok siebie król Hiszpanii i prezydent FIFA, a komentator podkreśla, że to bardziej prezydent FIFA wygląda na króla niż panujący w Hiszpanii. Inna scena uświadamia zasięg organizacji, obejmujący praktycznie wszystkie państwa świata. Komentator porównuje FIFA do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Te dwa obrazy dobrze oddają znaczenie i oddziaływanie takiej organizacji jak Światowa Federacja Piłki Nożnej w świecie.

W taki obraz organizacji sportowych wpisuje się recenzowana rozprawa doktorska. Autor porusza zagadnienie niezwykle nowatorskie, które na pierwszy rzut oka wydaje się znajdować poza obszarem prawa i w pierwszej refleksji osób nie zajmujących się prawem sportowym mogłoby wzbudzić oburzenie wobec przełamania tak jednolitego systemu, jaki udało się w Polsce wypracować po 1997 roku. Trzeba na początku stwierdzić, że ten wyidealizowany obraz systemu prawa ulega wielopoziomowemu retuszowi. Nie tylko chodzi o prawa wewnętrzne, którego źródła nie zostały w żaden sposób skatalogowane, ale także o wiele norm prawnych tworzonych przez różne podmioty, jak np. samorządy zawodowe czy szkoły wyższe, które tworzą przepisy powszechnie obowiązujące, na mocy upoważnień ustawowych wykraczających poza wskazania konstytucyjne. Wśród tych zjawisk retuszowania systemu prawa można też zauważyć normy prawne tworzone przez różne organizacje międzynarodowe, o wielorakim zakresie działania, które mocą swojej pozycji wymagają w określonej przestrzeni stosowania wypracowanych przez siebie standardów i podporządkowują podmioty uczestniczące w określonej działalności swojej legislacji i swojemu sądownictwu, zwykle arbitrażowemu, wykluczając z tych obszarów zarówno państwowe jak i

międzynarodowe podmioty. W sporcie zjawisko to przybiera szczególną skalę, jak choćby świadczą obrazy z przywołanego filmu. Jedną z podstawowych zasad prawa sportowego jest zasada autonomii sportu, która w dużej części wyklucza państwo z oddziaływania na sport. Sport pragnie rządzić się sam. Polska ustawa o sporcie z dnia 25 czerwca 2010 roku zaznacza ten fakt, wskazując na wyłączne prawo do stanowienia reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych polskich związków sportowych, a ustawa z 2017 roku o zwalczaniu dopingu w sporcie umocowuje Polską Agencję Antydopingową do stanowienia norm dyscyplinarnych w zakresie zwalczania dopingu dla wszystkich organizacji sportowych działających na terenie Polski. Ten wewnątrz krajowy retusz i tak jest mało znaczący wobec uprawnień, jakie przypisują sobie światowe i europejskie organizacje sportowe, wywalczając eksterytorialność organizowanych przez siebie zawodów sportowych. Przy czym swoje uprawnienia rozszerzają, na co państwa, w których te zawody się odbywają, przystają. W ten sposób organizacje sportowe stają się twórcami prawa, które wybiega poza wewnątrz krajowy system prawa, ale także wybiega poza dotychczas uznawany porządek prawa międzynarodowego. Trzeba zgodzić się z tezę ostatnio obronionej pracy doktorskiej, że FIFA i UEFA (ale co za tym idzie i inne międzynarodowe organizacje sportowe) są podmiotami prawa międzynarodowego.

Autor recenzowanej pracy stawia fundamentalne pytanie: w jaki sposób organizacje sportowe tworzą prawo organizowanej przez siebie rywalizacji sportowej i jaką rolę w tym zakresie widzi dla siebie państwo polskie (s. 13). To podstawowe pytanie jest uzupełnione dziewięcioma kwestiami do rozważenia: 1) czym jest sport oraz zasadność zawarcia w polskim systemie prawa definicji legalnej tego pojęcia; 2) wielowymiarowość tego zjawiska oraz znaczenie funkcjonowania organizacji sportowych dla współczesnych społeczeństw; 3) zakres prawnej regulacji sportu, z uwzględnieniem jej historycznego rozwoju; 4) autonomiczny wymiar sportu oraz w konsekwencji także i funkcjonowanie samych organizacji sportowych; 5) koncepcję prawa sportowego – a więc umiejscowienie przepisów prawnych współtworzących prawo sportowe *sensu largo* w ramach polskiego systemu prawa stanowionego; 6) źródło i charakter kompetencji organizacji sportowych; 7) jaka jest podstawa prawna prawotwórstwa organizacji sportowych oraz jaki jest jego przedmiot; 8) umiejscowienie prawa sportowego wewnętrznego w konstytucyjnym systemie źródeł prawa; 9) instytucję kontroli i nadzoru nad działalnością prawotwórczą organizacji sportowych – zarówno o charakterze publicznoprawnym, jak i wewnątrzorganizacyjnym (s. 14).

Nie trudno zauważyć, że Autor postawił sobie niezwykle ambitne cele, którymi są rozwiązywanie fundamentalnych problemów teoretycznych i praktycznych prawa sportowego. Wobec takich założeń nie budzi zaskoczenie rozbudowanie treści do ponad 450 stron. Z

uznaniem odnoszę się do odwagi podjęcia tak skomplikowanego zagadnienia i do umiejętności wydobywania problemów i uporządkowania ich w recenzowanej pracy.

## II

Praca została podzielona na pięć rozdziałów. Całość poprzedza rozbudowane wprowadzenie, a pracę zamykają wnioski. Do pracy zostały dołączone: spis treści, wykaz skrótów oraz wykazy: źródeł prawa, źródeł prawa sportowego wewnętrznego, orzecznictwa, literatury, stron internetowych oraz pozostałych źródeł.

Autor rozpoczyna swoje rozważania od przedstawienia zjawiska sportu we współczesnym świecie (s. 21-70). Nie do końca jestem przekonany co do konieczności przedstawiania tych zagadnień, ale bez wątpienia nie tylko rozważania te nie szkodzą przedstawianej w pracy materii, ale mogą być też cennym materiałem do określenia zakresu prawotwórczej ingerencji w zjawisko sportu. Definicja sportu zawarta w ustawie o sporcie rzeczywiście budzi wiele kontrowersji. Ciekawym jest fakt, że w ustawie, w której unika się wszelkich definicji, umieszczona została definicja tak ogólna i zdawałoby się nic nie wnosząca. W samej ustawie o sporcie pojęcie sportu zwykle nie jest używane w tak ogólnym znaczeniu. Na ten fakt zwraca uwagę już uzasadnienie do projektu ustawy, w którym stwierdzono: „W projekcie ustawy używa się pojęcia «sport» w dwóch znaczeniach, szerszym i węższym. Z jednej strony sport (*sensu largo*) odnosi się do definicji wskazanej wyżej. I w takim znaczeniu używa się tego pojęcia w art. 2 ust. 1 projektu ustawy. Z drugiej strony (*sensu stricto*) sport jest związany z jego konkretnym przejawem (dyscypliną sportową w rozumieniu obecnych przepisów). I w takim znaczeniu używa się tego pojęcia w odniesieniu do polskiego związku sportowego. Odstępuje się od używania sformułowania «dyscyplina sportowa», jako pojęcia niedookreślonego, przyjmując, że konwencjonalne reguły znaczeniowe dla określonego sportu są wystarczające dla prawidłowego funkcjonowania projektowanej ustawy. Doprowadzi to do unifikacji pojęciowej w tym zakresie z nomenklaturą stosowaną w ramach międzynarodowego ruchu olimpijskiego, w którym pojęcie «sport» stosuje się w celu oznaczenia określonej aktywności organizowanej lub prowadzonej przez właściwą międzynarodową organizację sportową”. Sam wielokrotnie podkreślałem, że legalna definicja sportu jest wadliwa. Wyjściowym pojęciem jest tutaj aktywność fizyczna, przy czym nie musi ona mieć charakteru regularnego i nie musi się odbywać w formach organizowanych. Aktywność fizyczną łączy się z: poprawą kondycji fizycznej i psychicznej, rozwojem stosunków społecznych lub poprawą wyników sportowych. Definiuje się więc sport jako aktywność fizyczną zmierzającą m.in. do poprawienia wyników sportowych, co jest tautologią. Poza tym definicja ustawowa nie zawiera

żadnego odniesienia do osoby podejmującej ową aktywność fizyczną. W ten sposób trudno znaleźć jakąkolwiek aktywność fizyczną, która nie spełniałaby ustawowej kwalifikacji sportu (np. praca fizyczna, spacer, a może nawet jedzenie). Definicja zawarta w polskiej ustawie o sporcie jest przeniesiona wprost z Białej Księgi o sporcie, która z kolei zaczerpnęła ją z Europejskiej Karty Sportu przyjętej w 1992 roku przez Radę Europy. Jeśli dopatrywać się pozytywnych cech tej definicji, to należy zwrócić uwagę na jej bardzo ogólny charakter, co może mieć znaczenie wobec ciągle pojawiających się nowych dyscyplin sportowych, których jeszcze kilka lat temu w ogóle nie umieścilibyśmy w przestrzeni wyznaczonej pojęciem „sportu”. Nieco mi zabrakło, choć sam uświadomiłem sobie ten fakt dosyć późno, odniesienia do stanowiska organizacji sportowych, a przede wszystkim do stanowiska wypracowanego przez Światowe Zrzeszenie Międzynarodowych Organizacji Sportowych (dawniej: Accord), które określiło, jakie cechy musi mieć określona działalność, żeby Federacja nią kierująca mogła aplikować do członkostwa w zrzeszeniu, co otwiera drogę do włączenia rywalizacji do igrzysk olimpijskich. Natomiast bardzo cenne są uwagi Autora o wielowymiarowym znaczeniu sportu, gdzie bliższej analizie zostało poddane znaczenie społeczne, gospodarcze, kulturowe i polityczne sportu. Ten wielowymiarowy aspekt pozwala też na dostrzeżenie wielowymiarowej regulacji w zakresie sportu.

W rozdziale drugim została zawarta refleksja nad prawną regulacją sportu (s. 71-154). Autor umieszcza tutaj najpierw rozważania historyczne, przechodząc od Starożytności przez Średniowiecze i Nowożytność do XX wieku. Ciekawe i warte zauważania są tutaj uwagi odnoszące się do Średniowiecza, które najmniej kojarzy się ze sportem, ale jednocześnie rozwija pewien nowy rodzaj rywalizacji sportowej, jakim są turnieje rycerskie, coraz bardziej dzisiaj popularne, a jednocześnie wnoszące do rozgrywek sportowych wysokie wymagania etyczne. Jak łatwo zauważyć, najslabiej zaznacza się w zakresie sportu i prawa sportowego okres od XV do XVIII wieku. Rozkwit działalności sportowej, moda na sport, ale też początki prawa sportowego wiązać należy z wiekiem XIX. Wtedy to, zwłaszcza na terenie Wielkiej Brytanii zaczynają powstawać organizacje sportowe. Szczytem tego procesu organizowania się sportu jest bez wątpienia zorganizowanie pierwszych nowożytnych igrzysk olimpijskich (1896 r. – Ateny) i powstanie z inicjatywy barona Pierre de Coubertin Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego. W wieku XX mamy do czynienia z konsekwencją wyborów organizacyjnych przyjętych w wieku XIX i ich przyspieszonym rozwojem w związku z komercjalizacją, profesjonalizacją i globalizacją sportu. To przyspieszenie, w szybko zmieniającej się rzeczywistości, jeszcze bardziej widać w wieku XXI. Wobec tych zjawisk nie może być obojętny porządek prawny. W polskim porządku konstytucyjnym nie odniesiono się wprost do

sportu (tak dzieje się w niektórych konstytucjach), ale zakryto to odniesienie w normie dotyczącej kultury fizycznej, która ustawowo została określona jako dział administracji rządowej, a która zgodnie z ustawą o sporcie obejmuje sport, wychowanie fizyczne i rehabilitację ruchową. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nakazuje w art.68 ust. 5 władzom publicznym popieranie kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Mamy więc tutaj wprowadzony obowiązek władz publicznych, natomiast nie jest to publiczne prawo podmiotowe (brakuje tej refleksji w opisie konstytucyjnym zawartym w rozprawie). Warto też zwrócić uwagę na aktywność wobec dzieci i młodzieży jako grupy uprzywilejowanej. Autor dzieli normy prawa sportowego na prawo sportowe powszechne i prawo sportowe wewnętrzne. Te pierwsze są normami powszechnie obowiązującymi w rozumieniu Konstytucji i można je podzielić na takie, które bezpośrednio odnoszą się do sportu (Autor słusznie zauważa, przywołując zdanie m.in. E. Krześniaka, że ta przestrzeń jest dzisiaj już bardzo szeroka, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę działalność sportową szczególnego rodzaju: samochodową, lotniczą, wodną, górską, z udziałem zwierząt itp.) oraz na takie, które mają pośrednie zastosowanie do sportu (na mocy odesłań wewnątrzsystemowych i to czasami o charakterze dynamicznym, a zwykle nakazującym odpowiednie stosowanie). Ponadto w tej przestrzeni są wymienione normy międzynarodowego prawa sportowego, a więc te umowy międzynarodowe, których przedmiotem regulacji są wprost lub pośrednio sprawy sportowe. Prawo sportowe wewnętrzne, różnie nazywane w doktrynie, jest tworzone przez organizacje sportowe. Autor zdaje się przyjmować taką propozycję nazewnictwa, aby odróżnić te normy od norm powszechnie obowiązujących. Może to jednak budzić wątpliwości. W zasadzie nie da się uprawiać sportu określonego rodzaju, bez uwzględnienia norm stanowionych przez organizacje sportowe, a to wyłącza ich charakter wewnętrzny, który zdaje się wtórny wobec wyboru uprawiania sportu w określonej formie. W międzynarodowej doktrynie prawa sportowego (ale też i w polskiej) pojawia się natomiast pojęcie „*lex sportiva*”, które budzi również ożywioną dyskusję i wątpliwości co do zakresu jego stosowania, ale też nie zamyka się ciasno wewnątrz organizacyjnych rozwiązaniach. To jest tym bardziej ważne, że obok międzynarodowych federacji sportowych zajmujących się poszczególnymi dyscyplinami sportowymi, działają organizacje sportowe o znaczącej sile oddziaływania: Międzynarodowy Komitet Olimpijski, Międzynarodowy Komitet Paraolimpijski, World Games, Światowa Organizacja Antydopingowa. Zwłaszcza dokumenty wypracowane przez tę ostatnią znacznie wybiegają poza wewnętrzny charakter. Bardzo dobrze wpisuje się w te rozważania refleksja o prawnej autonomii sportu. Ten rozdział kończy się próbą wypracowania własnej koncepcji prawa sportowego (s. 136-152) Autor dochodzi do słusznego wniosku, że w polskiej doktrynie

prawa sportowego (ale jest to pogląd, który równie może dotyczyć międzynarodowej doktryny) balansuje się między stanowiskiem umiarkowanym, zgodnie z którym prawo sportowe ma zdolność do przekształcenia się w niezależną dziedzinę prawa (co często występuje pod hasłem „sport i prawo”) a stanowiskiem, zgodnie z którym prawo sportowe jest odrębną częścią prawa, o czym świadczy przede wszystkim wzrost liczby przepisów i orzecznictwa sądowego poświęconego zagadnieniom sportu. Autor opowiada się za drugim stanowiskiem (s. 151). Zgadza się z tym. Uważam zresztą, że granice między „sport i prawo” a prawem sportowym są dzisiaj nie do wyznaczenia. W obydwu przypadkach chodzi o prawną regulację zjawiska tak oryginalnego i autonomicznego, jakim jest sport. Nie jest tutaj podstawą wydzielenia sposób regulacji, a wyłącznie jej przedmiot, co o tyle jest szczególne, że w odniesieniu do sportu mamy szeroki wachlarz unormowań o bardzo różnym charakterze: administracyjnym, cywilnym karnym, proceduralnym. To stanowisko można podbudować faktem wydzielenia doktrynalnego i dydaktycznego prawa wyznaniowego.

Trzeci rozdział dotyczy prawnej regulacji organizacji sportowych (s. 155-228). Autor wychodzi od pojęcia organizacji sportowej. Czyni to na szerokim tle ekonomiczno-socjologicznym. Autor przywołuje w tym zakresie definicję A. Stosik, że jest to szczególny rodzaj firmy, w której model menedżera staje się niezbędnym czynnikiem warunkującym osiągnięcie sukcesów w całej działalności instytucji sportowej. Natychmiast jednak przywołuje pogląd E. Krześniaka, że w definiowaniu organizacji sportowej napotyka się na problem z uwagi na niemożność wyróżnienia uniwersalnych cech, które każdy z podmiotów określanych tym mianem miałyby posiadać, co jest spowodowane ich różnorodnością. W pracy zostały jednak wyakcentowane cechy wspólne organizacji sportowych: 1) społeczny charakter; 2) wspólny sportowy cel; 3) zadaniowość; 4) niezależność; 5) podleganie nadzorowi państwowemu w odniesieniu do kwestii formalnych; 6) „zorganizowanie” (posiadanie określonej struktury organizacyjnej); 7) neutralność polityczna oraz religijna; 8) uprawnienie do ustanawiania i realizacji wewnętrznych reguł, obowiązujących członków danej organizacji; 9) konieczność uzyskania zgody na prowadzenie działalności; 10) dobrowolność członkostwa; 11) trwałość; 12) wewnętrzny sposób rozstrzygania sporów (s. 164-166). Zgadza się co do zasady z tym katalogiem, to zdaje się on być odpowiedni to niemal każdego rodzaju organizacji, za wyjątkiem celu sportowego. To cel sportowy wyróżnia każdą organizację sportową. Po tym wprowadzeniu została w pracy przedstawiona struktura organizacyjna sportu w Polsce. Najpierw zostały zanalizowane różne koncepcje organizacji sportu w Polsce, a następnie zostały przedstawione krajowe organizacje sportowe: kluby sportowe, związki sportowe, polskie związki sportowe, liga zawodowa oraz polski ruch olimpijski (Polski Komitet

Olimpijski i Polski Komitet Paraolimpijski). Jak można rozumieć, Autor wyłączył z tego zakresu podmioty o publicznym charakterze, choć wymienia je wcześniej i trudno odmówić im charakteru organizacji, co dotyczy przede wszystkim Polskiej Agencji Antydopingowej. Odnosząc się do klubu sportowego, trzeba zauważyć, że przyjęta forma organizacyjna wyznacza, obok ustawy o sporcie, zakres działalności prawotwórczej. Autor ograniczył się w tym przypadku do ogólnej uwagi, że najczęściej będziemy mieli do czynienia ze stowarzyszeniami i spółkami prawa handlowego, pomijając np. uczniowskie kluby sportowe (choć można je kwalifikować jako specjalny typ stowarzyszenia). Ciekawe mogłyby być refleksje nad działalnością prawotwórczą klubów działających w formie spółdzielni lub fundacji. W przypadku związków sportowych w pracy odstąpiono od ich rozumienia właściwego dla ustawy o sporcie, w której związek sportowy jest etapem pośrednim dla utworzenia polskiego związku sportowego, a przyjęto rozumienie związku sportowego jako pewnej struktury organizacyjnej przewidzianej w statutach polskich związków sportowych. Poza ustawą o sporcie funkcjonują Szkolny Związek Sportowy i Akademicki Związek Sportowy, a także Krajowe Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe. Tak więc rozważania dotyczące związku sportowego w rozumieniu art. 6 ust 2 ustawy o sporcie odnoszą się w zasadzie tylko do pierwszego rozumienia, a do drugiego na zasadzie analogicznej i to w takim zakresie jak to wynika ze statusu polskiego związku sportowego. I w tym wypadku należy się zgodzić z tezą, że działalność prawotwórcza związków sportowych wynika z ich formy prawnej oraz miejsca w strukturze organizacyjnej, w której funkcjonują. Polski związek sportowy jest szczególnym typem organizacji sportowej, powstałym za zgodą ministra właściwego do spraw kultury fizycznej. Do niego są przypisane prawa wyłączne, wśród których jest także prawo ustanawiania reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych, z wyłączeniem reguł dyscyplinarnych dotyczących dopingu. Stąd też można wyprowadzać działalność prawotwórczą polskich związków sportowych. Liga zawodowa jest podmiotem prawa cywilnego – kapitałową spółką prawa handlowego, która w takim zakresie może tworzyć regulacje prawne, uwzględniając jednak wyłączne prawa polskiego związku sportowego. Wreszcie polski ruch olimpijski, obejmujący Polski Komitet Olimpijski i Polski Komitet Paraolimpijski, działa w zakresie określonym w Karcie Olimpijskiej oraz prowadzi działalność prawotwórczą zgodnie z wymogami tej karty. Warto jednak zauważyć, że Polski Komitet Olimpijski otrzymał w ustawie o sporcie specjalną pozycję, w której reprezentuje sport wobec władz publicznych, zwłaszcza wobec administracji rządowej. Z tego założenia powstaje uprawnienie Polskiego Komitetu Olimpijskiego do udziału w państwowym procesie legislacyjnym w zakresie rozwiązań dotyczących sportu. W ostatniej części rozdziału trzeciego

Autor przedstawia międzynarodowe organizacje sportowe, wśród których na pierwszym miejscu znajduje się refleksja o Międzynarodowym Komitecie Olimpijskim, a następnie o międzynarodowych federacjach sportowych (przywołując m.in. FIFA i UEFA). Podkreślono w pracy monopolistyczny charakter tych organizacji. Z tej monopolistycznej pozycji wyprowadzić można uprawnienie do samodzielnego stanowienia norm prawnych. Można oczywiście prowadzić teoretyczne rozważania co do zasadności tego monopolu, można też próbować go rozbić tworząc samodzielne organizacje sportowe w danym sporcie, co jednak grozi pozostawanie poza głównym nurtem rozgrywek sportowych, co często oznacza w dłuższej perspektywie unicestwienie. Przywołany w pracy przykład organizacji bokserskich jest o tyle nieprawidłowy, że dotyczy sportu zawodowego i że jest typową rywalizacją komercyjną. Podobną sytuację mamy w innych dyscyplinach, jak w darcie (europejska i amerykańska organizacja), kręglach (europejska i amerykańska organizacja) czy w mieszanych sztukach walki, gdzie struktura organizacyjna jest jeszcze bardziej złożona i skupia się wokół organizatorów eventów sportowych.

Fundamentalne znaczenie z punktu widzenia tematu pracy ma rozdział czwarty: „Konstrukcja prawotwórstwa organizacji sportowych” (s. 229-396). To znaczenia podkreśla też objętość tego rozdziału 167 stron. Po znakomitym wstępie, Autor zaczyna analizę od podstaw prawnych prawotwórstwa organizacji sportowych. Na pierwszym miejscu wymienia ustawę. Jak już kilkakrotnie wskazano, to z ustawy wynika wyłączne prawo polskiego związku sportowego dla stanowienia reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych. Obok tych praw wyłącznych postawić można ogólną samodzielność statutową organizacji społecznych, która w tym przypadku uwzględnia także możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Ustawy mogą też upoważniać inne podmioty do tworzenia norm prawnych, jak np. Polski Komitet Olimpijski czy Polski Komitet Paraolimpijski (przy czym należy pamiętać o ograniczeniach wynikających z Kart Olimpijskiej). Ustawy szczególne z zakresu prawa sportowego mogą wprowadzać dalsze upoważnienia do tworzenia regulacji prawnej. Tak dzieje się na przykład w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, w której organizator upoważniony jest (i zobowiązany) do przedstawienia regulaminu obiektu i regulaminu imprezy sportowej. Z upoważnienia ustawowego wynikają uprawnienia prawotwórcze charakterystyczne dla właściwych form działania organizacji sportowych. W zakresie swobody statutowej można jednak mieć wątpliwość w odniesieniu do statutów polskich związków sportowych, które podlegają wcześniejszej kontroli ministra właściwego do spraw kultury fizycznej. Niezwykle ciekawe i ważne są rozważania Autora co do stosunku prawnego pomiędzy organizacją sportową prowadzącą działalność sportową w formie stowarzyszenia a



podmiotami trzecimi (s. 277; przy okazji w takim przypadku użycia spójnika „a” przecinek nie jest potrzebny). Wskazane zostały tutaj trzy możliwości: stosunek członkostwa; stosunek członkostwa i stosunek zatrudnienia; stosunek zatrudnienia. Ciekawym spostrzeżeniem jest fakt, że kompetencje o charakterze prawotwórczym są pozostawiane przeważnie zarządom organizacji sportowych (por. s. 282). Można jednak mieć wątpliwości co do takiej praktyki. Uzasadnienie uprawnień prawotwórczych organizacji społecznych może być także umowa kreująca organizację sportową. Autor analizuje tutaj następujące sytuacje: 1) klub sportowy wstępujący po związku sportowego; 2) klub sportowy wstępując do polskiego związku sportowego; 3) klub sportowy wstępujący jako akcjonariusz albo wspólnik do ligi zawodowej; 4) związek sportowy wstępujący do polskiego związku sportowego; 5) polski związek sportowy przystępujący do kontynentalnej lub międzynarodowej federacji sportowej; 6) polski związek sportowy zawierający umowę z ligą zawodową, która jest zatwierdzana przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej; 7) Polski Komitet Olimpijski uzyskujący uznanie Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego jako narodowy komitet olimpijski w rozumieniu Karty Olimpijskiej funkcjonujący na terenie Polski; 8) Polski Komitet Paraolimpijski uzyskujący uznanie Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego jako narodowy komitet olimpijski w rozumieniu Statutu Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego funkcjonujący na terenie Polski; 9) międzynarodowe federacje sportowe uzyskujące uznanie Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego jako międzynarodowa federacja odpowiedzialna za rozwój danej dyscypliny sportu na całym świecie. Przy ogólnej wątpliwości, czy każda z tych umów ma upoważnienie i w jakim zakresie do stanowienia prawa, powstaje niezwykle zagmatwany obraz (a można dodać złowieszczo, że nie jest to ostatnie słowo). W pracy bliżej, ze względu na jej specyfikę, została zanalizowana umowa polskiego związku sportowego ze spółką zarządzającą ligą zawodową, gdyż umowa ta przewiduje przecież przejście przez tę spółkę zarządzania w zakresie walki o tytuł Mistrza Polski. Trzecią podstawą uprawnień prawotwórczych jest upoważnienie organizacyjne i choć przepisy prawa powszechnego w żaden sposób nie odnoszą się do tego zagadnienia, to jest to dosyć powszechna praktyka. W następnej części rozdziału Autor analizuje przedmiot prawotwórstwa organizacji sportowych i wyróżnił tutaj następujące zagadnienia: sportowe; dyscyplinarne; organizacyjne; dotyczące zakresu wykorzystania do celów gospodarczych polskiego związku sportowego przedmiotów będących odwzorowaniem stroju reprezentacji kraju oraz wykorzystania wizerunku członka kadry narodowej albo reprezentacji olimpijskiej w stroju reprezentacji narodowej albo reprezentacji olimpijskiej [nie narodowej!, s. 324] przez polski związek sportowy albo Polski Komitet Olimpijski; związane z bezpieczeństwem uprawiania sportu, w tym zarządzania

obiektami/terenami, na których uprawiany jest sport, oraz bezpieczeństwem organizowania masowych imprez sportowych; związane z nadawaniem uprawnień potwierdzających kwalifikacje niezbędne do uprawiania danego rodzaju sportu; pozostałe. Autor prawidłowo analizuje te zakresy regulacji. Przy okazji jednak trzeba zauważyć, że obok uprawnień potwierdzających kwalifikacje do uprawiania danego rodzaju sportu są też nadawane uprawnienia do podjęcia określonej działalności w danym sporcie: sędziego, trenera, menadżera. Niezwykle interesujące są rozważania Autora co do charakteru prawnego prawotwórstwa organizacji sportowych. Autor wychodzi tutaj od norm powszechnie obowiązujących, przyjmując stanowisko, że w świetle zasady zamkniętego katalogu norm prawa powszechnie obowiązującego normy tworzone przez organizacje sportowe nie są takimi normami. Odwołuje się przy tym szeroko do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, przywołując tutaj bardzo ciekawą koncepcję M. Kuleszy „przepisów administracyjnych”, a więc generalnych aktów stosowania prawa (w tym kontekście można przywołać chyba lepiej ugruntowaną w doktrynie koncepcję „aktów administracyjnych generalnych”). Można też odwołać się do znaczenia pojęcia „przepis prawa” w rozumieniu art. 7 k.p.a., gdzie bardzo zgrabnie została pominięta cecha „powszechnego obowiązywania”. Łatwo zauważyć, że nie jestem przekonany co do zamkniętego charakteru katalogu z art. 87 Konstytucji. Można w tym zakresie przywołać szereg przykładów wykraczających poza ten katalog, jak choćby zbiorowe układy pracy. Może też być pozostawiona swoboda kształtowania porządku prawnego przez podmioty autonomiczne, jak związki wyznaniowe i szkoły wyższe, a także bank centralny, a może także, co prawda wynikającej z innych źródeł, autonomii sportu, który to porządek jest przyjmowany (akceptowany) przez państwo (chyba niekoniecznie w sposób sformalizowany). Wreszcie pozostaje sprawa faktu, w tym wyidealizowanym obrazie systemu prawa: bez względu, czy nazwiemy pewne normy prawne jako powszechnie obowiązujące czy nie, będą one powszechnie obowiązujące (nawiązując tutaj do tzw. *lex sportiva*). Może się okazać, że próba utrzymania czystości systemu nijak się będzie miała do rzeczywistości. W drugim kroku Autor przywołuje koncepcję prawa wewnętrznego. Nie ulega dla mnie wątpliwości, że w prawie sportowym w szerokim zakresie może być wykorzystana idea prawa wewnętrznego. Nowość, jaką wnosi ta koncepcja, to uznanie tych wewnętrznych norm jako norm prawnych, bez zbędnego uciekania się do jakiejś bliżej nieokreślonej regulacji czy regulacji sportowej, pamiętając że normy te mogą być podstawą daleko idących orzeczeń trybunałów sportowych. Autor przywołuje też kategorię prawa quasi-zakładowego. Mogłoby się okazać to rozwiązania bardzo mi bliskie. I rzeczywiście uważam, że choć konkretne rozstrzygnięcia organów zakładu publicznego są aktami administracyjnymi (zob. s. 371), to

jednak generalne akty tworzone w zakładzie publicznym: regulamin organizacyjny, regulamin korzystania i regulamin pracy są dla mnie aktami normatywnymi (pomijam statut, który zakładowi jest nakładany, choć jest także aktem normatywnym). Nie mam też wątpliwości co do powszechnego charakteru obowiązywania większości z tych aktów. Upoważnienie do ich stanowienia wynika z wydzielenia określonej działalności i w ramach tej działalności organy zakładowe mogą tworzyć normy prawne, które w granicach sprzeczności z ogólnymi zasadami prawa i innymi aktami prawa powszechnie obowiązującego są w zasadzie nie do podważenia. Bardzo ciekawą natomiast jest koncepcja prawa quasi-sędziowskiego. Tu także można przywołać pierwotną koncepcję *iex sportiva*, która wyrastała z orzecznictwa Międzynarodowego Sądu Arbitrażowego do Spraw Sportu. Wydaje się to koncepcja niezwykle rozwojowa, zwłaszcza w obliczu globalizacji prawa sportowego. Wreszcie Autor przywołuje możliwość określenia norm prawa sportowego jako norm pozaprawnych. I w odniesieniu do wielu norm, nazwijmy to niekontabitylnych prawnie, możemy mieć do czynienia i z takim zjawiskiem. Przywołać tutaj trzeba doktrynę nie tylko Jerzego Langroda, ale także Franciszka Longchamps de Berier o otwartym systemie prawnym, w którym na jego treść mają wpływ normy pozaprawne. W prawie sportowym niezwykle jednak trudno określić, które to normy są prawne, a które pozaprawne. Dobrze obrazuje to orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który najpierw wskazywał na wyjątek czysto sportowej regulacji, a po jakimś czasie zastanawiał się, czy ta czysto sportowa regulacja nie ma jednak odniesień gospodarczych (por. sprawa Meca-Medina). Pociągająca jest także koncepcja soft-law. I może rzeczywiście termin ten zaczerpnięty z nauki prawa europejskiego dobrze oddaje wiele rozwiązań przyjmowanych w prawie sportowym, i może też tak być, jak to jest ze soft-law, że rozwiązania te stają się tak powszechną praktyką, że w zasadzie trudno określić ich pochodzenie. W prawie kanonicznym jest tzw. praktyka Kurii Rzymskiej. W każdym bądź razie lektura rozdziału czwartego (mimo jego objętości) jest fascynującą przygodą intelektualną i choć przedstawiłem wyżej wiele poglądów polemicznych, to są one właśnie polemiką, a nie stwierdzeniem niedopuszczalności przedstawionych w pracy tez. Tezy te są dobrze uargumentowane i będą na pewno mocno brane pod uwagę, zwłaszcza w przypadku bardzo ścisłej interpretacji art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Całość pracy dopełnia refleksja nad kontrolą i nadzorem nad prawotwórstwem organizacji sportowych (s. 397-456). Można stwierdzić, że po niezwykle nasyconym treścią rozdziale czwartym mamy chwilę na złapanie oddechu przed wnioskami. Nie znaczy to jednak, że zagadnienia poruszone w rozdziale piątym nie są wielkiej wagi. Autor kolejno analizuje instytucje kontroli i nadzoru nad działalnością prawotwórczą organizacji sportowych w

wymiarze publicznoprawnym, jak i w wymiarze wewnątrzorganizacyjnym. Zwykle w porządku prawnym pojęcia kontroli i nadzoru są łączone, ale nie można na takie łączenie godzić się bezrefleksyjnie. Trochę zabrakło odróżnienia tych pojęć. Uprawnienia nadzorcze nie koniecznie łączą się z kontrolą, a czasami możemy mieć do czynienia z nadużyciem legislacyjnym, gdy np. nadzór jest jedynie przejawem kierownictwa. Autor słusznie przywołuje podział środków nadzorczych zaproponowany przez B. Dolnickiego: a) środki informacyjno-doradcze; b) środki korygujące; c) środki personalne (s. 413), i o ile w przypadku pierwszych dwóch typów środków nadzorczych dosyć swobodnie można przypisywać ministrowi właściwemu do spraw kultury fizycznej odpowiednie działania wynikające z przepisów ustawy o sporcie. Wątpliwym jest natomiast uznawanie wniosków do sądu rejestrowego o zawieszenie w czynnościach władz polskiego związku sportowego czy o rozwiązanie polskiego związku sportowego. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o sporcie miało bowiem zakończyć możliwość bezpośredniego wpływania na polski związek sportowy przez administrację rządową. Wobec szeroko opracowanego nadzoru nad działalnością polskich związków sportowych, niedostatek budzi fragment dotyczący sądowej kontroli nad działalnością prawotwórczą międzynarodowych organizacji sportowych (s. 437-438). Ciekawy jest też problem nadzoru wewnątrzorganizacyjnego, a także międzyorganizacyjnego. W przypadku tego pierwszego nie budzi zastrzeżeń istnienie różnych gremiów do oceny działalności poszczególnych członków i organów organizacji sportowych. W drugim (międzyorganizacyjnym) zakresie łatwo zauważyć konieczność podporządkowania się międzynarodowym federacjom sportowym Międzynarodowemu Komitetowi Olimpijskiemu oraz Światowej Organizacji Antydopingowej. We wszystkich tych sporach właściwe są odpowiednie sądy arbitrażowe, zarówno federacji sportowych, jak i Polski Trybunał Arbitrażowy przy Polskim Komitecie Olimpijskim oraz Międzynarodowy Trybunał Arbitrażowy. Warto zauważyć, że system prawa organizacji sportowych wymyka się z kontroli państwowej i międzynarodowej. Przywołując jeszcze raz wspomniany film o FIFA, w jednej ze scen J. Blater wypowiada się: „Ja w niczym nie naruszyłem statutu FIFA”, co miałoby być uzasadnieniem dla korupcji, która stała się sposobem działania władz FIFA.

Omówiony wyżej układ pracy nie budzi większych wątpliwości. Jest czytelny, jasny i bez wątpienia ułatwia czytelnikowi orientację w rozważanych problemach. Nie budzi też wątpliwości kolejność rozdziałów.

Należy pochwalić konstrukcję poszczególnych rozdziałów ocenianej pracy. Zaczynają się one zawsze od wprowadzenie, w których znajduje się uzasadnienie i schemat prowadzonych rozważań. Treść rozdziałów zbudowana jest według czytelnego schematu od rozważań

ogólnych do szczegółowych, zwykle wychodząc od powszechnego rozumienia określonego pojęcia, przez jego prawną treść, dochodząc do praktycznych wniosków. Wnioski znalazły się w podsumowaniach. Warto też zauważyć, że Autor często posługuje się podsumowaniami cząstkowymi, zamykającymi poszczególne etapy badań, które zamykają zarówno wydzielone redakcyjnie części pracy, jak i wydzielone w ich obrębie zagadnienia.

### III

Bardzo dobrym rozwiązaniem jest wydzielenie we wstępie części zatytułowanej „Ustalenia metodologiczne” (s. 17-18). Autor nie tylko określił metody, którymi posługiwał się, przygotowując prace, ale także poczynił pewne ogólne uwagi co do metod badawczych. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczna, polegająca na analizie przepisów prawa z wykorzystaniem ustaleń teorii prawa oraz wykładni prawa. W zróżnicowanym systemie prawa sportowego Autor wskazał na obecne w doktrynie prawa sportowego stanowiska co do obecności w prawie sportowym norm prawnych należących do różnych dyscyplin prawa. Autor wykorzystał także metodę historycznoprawną, analizując rozwój prawa sportowego. Wykorzystana została także metoda empiryczna, uwzględniająca funkcjonowanie norm prawa sportowego w praktyce. Autor podkreślił ponadto wykorzystanie analizy systemowej, mającej na celu umieszczenie norm prawa sportowego w polskim systemie prawnym.

Wybrane metody zostały dostosowane do podjętej problematyki i ich wykorzystanie nie budzi zastrzeżeń. Umożliwiły one na głęboką analizę opisywanych problemów.

Trzeba ponadto podkreślić dobry język, którym posługuje się Autor. Pracę czyta się z łatwością, mimo często skomplikowanej materii. Autor potrafił przedstawić ją w jasny, zrozumiały sposób.

Nie można też mieć zastrzeżeń do strony edytorskiej recenzowanego opracowania.

### IV

Wykorzystany materiał Autor przedstawił w dołączonych do pracy wykazach. Wykaz źródeł prawa został podzielony na następujące części: Konstytucja; umowy międzynarodowe (5); prawo Unii Europejskiej (6); ustawy (52); rozporządzenia (31). Wykaz źródeł prawa sportowego wewnętrznego obejmuje 170 pozycji. Wykaz orzeczeń został uporządkowany według Trybunałów i sądów, i tak wskazano orzeczenia (2), wyroki (26) i postanowienia (2) Trybunału Konstytucyjnego; uchwały (5), wyroki (13, jeden wyrok został zdublowany), postanowienia (1) Sądu Najwyższego; wyroki (6) i postanowienia (1) Naczelnego Sądu

Administracyjnego; wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych (12, i tu także mamy do czynienia z dwukrotnym zdublowaniem), orzeczenia sądów powszechnych (7 wyroków, 4 postanowienia sądów apelacyjnych – jedno zdublowanie); wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (4); wyroki sportowych sądów arbitrażowych (9). Imponujący jest też wykaz literatury, który obejmuje około 520 pozycji. Ponadto Autor wskazał strony internetowe, z których korzystał (87 pozycji, choć wydaje się, że w większości materiał w nich wskazany mógłby zostać wpisany do innych wykazów, przede wszystkim wykazu literatury). Autor wymienił jeszcze pozostałe źródła, których wykaz obejmuje 45 pozycji. Samo to wyliczenie wskazuje na bardzo skrupulatne podchodzenie do zbierania materiału. Czasami opis są wręcz skrupulatne, jak np. w przypadku *Leksykonu prawa sportowe*, z którego zostało pojedynczo przywołanych szereg haseł czy w przypadku kolejnych wydań różnych opracowań.

Zebrany materiał został w pracy bardzo dobrze wykorzystany. Autor prawidłowo udokumentował opisywane zagadnienia.

## V

Każda praca skłania do podjęcia dyskusji. W kontekście recenzowanej pracy powstają także zagadnienia, które chciałoby się rozwinąć. W recenzji zostało wskazanych wiele aspektów wartych podjęcia dyskusji i bez wątpienia w różnych gremiach taka dyskusja nie raz będzie podejmowana. Dla potrzeb postępowania doktorskiego wyróżnić można przykładowo choćby trzy takie zagadnienia.

Wśród organizacji sportowych szczególne miejsce mają organizacje skierowane na zwalczanie dopingu w sporcie. Z naszego punktu widzenia najważniejsze znaczenie mają Światowa Organizacja Antydopingowa (WADA) oraz Polska Agencja Antydopingowa (POLADA). W obydwu przypadkach mamy do czynienia z organizacjami, które tworzą normy prawne. W pierwszym przypadku jest to przede wszystkim Kodeks Antydopingowy, a w drugim są to przede wszystkim przepisy antydopingowe. Ważnym zagadnieniem jest charakter prawny tych podmiotów, a także charakter aktów normatywnych przez nie stanowionych.

Na pewno warto przybliżyć możliwości działań prawotwórczych klubów sportowych, przy uwzględnieniu ich różnorodności organizacyjnej. I tutaj rodzi się problem źródła tej działalności. Może mieć ono charakter złożony: zasady działań prawotwórczych wynikające z zastosowania właściwych ze względu na podmiot przepisów, a także zasady wynikające z członkostwa w organizacji sportowej.

Oczywistym pytaniem jest zagadnienie granic stanowienia prawa przez międzynarodowe organizacje sportowe. Problem ten pojawia się w zderzeniu ich działalności

w działalnością organizacji międzynarodowych, państw, ale także praw i wolności poszczególnych osób, w tym przede wszystkim sportowców (choć i innych osób związanych z działalnością sportową). Problemem jednak jest szukanie właściwych gremiów do oceny prawidłowości takiej działalności. Chodzi więc o kontrolę sądową przekraczającą kontrolę prowadzoną przez sądy arbitrażowe organizacji sportowych, choćby tak mocno osadzone w porządku prawnym jak Polski Trybunał Arbitrażowy do Spraw Sportu przy Polskim Komitecie Olimpijskim. Można więc stawiać problem możliwości i zakresu badania działalności organizacji sportowych przez międzynarodowe trybunały, w tym przede wszystkim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Choć już z samej nazwy ich znaczenie jest terytorialnie ograniczone.

## VI

Z przedstawionych wyżej uwag jasno wynika, że rozprawę doktorską **Mariusza Krzysztofa Szatkowskiego, *Prawotwórstwo organizacji sportowych*, Gdańsk 2023** należy ocenić pozytywnie. Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, Autor wykazał się wiedzą dotyczącą opisywanego zagadnienia oraz znajomością szerokiej literatury i w ten sposób zostały spełnione wymagania, o których art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018, poz. 1668 ze zm.) dotyczące nadania stopnia doktora w zakresie nauk prawnych.

*X. Stawart  
Furubin*